

Artículos

# Zonas de reglamentación neoliberal: transformaciones en la planificación y la gobernanza en Lima, 1970-2009

Matteo Stiglich

Universidad de Ingeniería y Tecnología (UTEC), Perú

mstiglich@utec.edu.pe

EURE vol. 51 núm. 152 1 24 2025

Pontificia Universidad Católica de Chile  
Chile

Recepción: 21 Septiembre 2023

Aprobación: 03 Noviembre 2023

**Resumen:** En 1970, se creó una nueva categoría de zonificación en Perú: Zona de Reglamentación Especial (ZRE). El objetivo era intervenir en asentamientos irregulares. Tres décadas después, la misma categoría había sido transformada. Tras el giro neoliberal, las ZRE empezaron a ser usadas para otros fines, incluyendo extraerle valor al suelo urbano y abrir espacio para inversiones privadas. A partir de trabajo de archivo y del análisis de documentos legales y fuentes periodísticas, este artículo explora esa transición. Las preguntas que guían la investigación son dos: ¿Cómo cambió el uso de la categoría Zona de Reglamentación Especial en el contexto del giro neoliberal?, y la otra: ¿Qué nos dice este cambio sobre las transformaciones más amplias en la planificación y la economía política de la gobernanza urbana en Lima?

**Palabras clave:** planificación urbana, reestructuración económica, renovación urbana.

**Abstract:** In 1970, the Special Regulatory Zone (SRZ) zoning category was created in Peru. Its objective was to intervene in irregular settlements. Three decades later, the category underwent a transformation. Following the neoliberal turn, srzs began to be used with a variety of ends, such as extracting land values and opening new spaces for private investment. Based on archival research and the analysis of legal documents and newspapers, this paper explores this transition. The paper addresses two central questions: How did the use of the Special Regulatory Zone zoning category change during the neoliberal turn? And what can this change tell us about broader transformations in Lima's planning and urban governance?

**Keywords:** urban planning, economic restructuring, urban renewal.

## Introducción

En años recientes, algunos autores han mostrado cómo la planificación y, particularmente, la zonificación, puede ser utilizada con fines excluyentes (Angotti & Morse, 2016; Hirt, 2015; Stein, 2019; Yunda & Sletto, 2020). La zonificación, desde sus orígenes, ya combinaba objetivos excluyentes (Silver, 1991; Talen, 2012) con otros que buscaban preservar el bien público (Boyer, 1986). En términos más generales, las políticas de uso de suelo pueden ser usadas con objetivos diversos, incluyendo la creación de zonas de excepción (Rolnik, 2017, p. 270) para aprovechar ubicaciones específicas e insertarlas dentro de flujos económicos globales, como parte de lo que ha sido llamado ‘neoliberalismo como excepción’ (Ong, 2006).

Hay diversas formas de entender qué es el neoliberalismo. Por un lado, desde la economía política se le entiende como un proyecto para restaurar el poder de las clases capitalistas (Harvey, 2007), como parte de un doble movimiento (Polanyi-Levitt & Seccareccia, 2018), o simplemente como un regreso al mercado autorregulado (Taylor, 1997). Peck y Tickell (2002) han agregado que el neoliberalismo se da en etapas, la primera de desmantelamiento y la segunda de construcción de una nueva institucionalidad. Miradas más socioculturales, a menudo influidas por Michel Foucault (2009), caracterizan al neoliberalismo como una racionalidad o mentalidad de gobierno antes que como un proyecto o un paquete de políticas (Brown, 2017; Larner, 2000; Osborne & Rose, 1999; Rose et al., 2012). Keil incorpora ambas perspectivas para argumentar que el urbanismo neoliberal se basa en “la reestructuración de la economía política y en la transformación de ciertas tecnologías de poder” (Keil, 2002, p. 585). De manera similar, Theodore et al. (2009) plantean que el neoliberalismo realmente existente transforma instrumentos e instituciones preexistentes. Para entender procesos específicos de neoliberalización, pues, es necesario prestarle atención a lo que ocurría en un lugar antes de que llegara el giro neoliberal, qué marcos regulatorios se crearon, con qué objetivos, y cómo estos se transformaron más adelante. Así, más que la llegada de un *modelo* neoliberal totalizante, lo que vemos son procesos específicos de *neoliberalización* que toman características particulares según dónde ocurren. El caso de este artículo precisamente muestra una combinación de ambos procesos: el interés del capital inmobiliario por encontrar nuevos espacios de acumulación, y la transformación de la regulación de los usos del suelo de acuerdo con nuevas lógicas y racionalidades. Seguir la transformación de la categoría Zona de Reglamentación Especial (ZRE) nos permite entender el neoliberalismo realmente existente en Lima y, por extensión, en ciudades en las que la urbanización colectiva ha sido similarmente importante en el desarrollo urbano.

En el caso de América Latina, el neoliberalismo urbano responde a la transformación del Estado desarrollista con sus lógicas particulares de planificación. Para De Mattos (2004), ha ocurrido una transición desde la planificación hacia la gobernanza. El tránsito también se puede entender como uno que va del gerencialismo al emprendedurismo (cf. Harvey, 1989; Vicuña del Río, 2013), como el paso de la planificación racional-integral a la estratégica (Greene, 2005), o como un cambio de régimen urbano: el paso de un régimen desarrollista a uno neoliberal (Alzate-Navarro, 2023; Hidalgo & Janoschka, 2014). El nuevo modelo cuestiona la confianza en la planificación tecnocrática y centrada en el Estado para dar paso a intervenciones más flexibles y que incorporan a diversos actores, ya sea movimientos sociales o capital privado (Caldeira & Holston, 2007). La gobernanza neoliberal específicamente urbana se refleja en cambios en la regulación del suelo. Para atraer inversión privada, el Estado se transforma al pasar de uno que regula de manera jerárquica las actividades del sector privado, a uno que establece alianzas estratégicas con este. El aprovechamiento de ubicaciones específicas mediante regulaciones excepcionales sigue esta lógica (Hall, 1996, pp. 336-371; Ong, 2006; Rolnik, 2017, pp. 268-275). En diversas ciudades sudamericanas se han visto cambios en las regulaciones del uso del suelo que se entienden en el contexto de estas transformaciones más amplias de la gobernanza y la planificación urbana. En Chile, a través de las Zonas de Desarrollo Urbano Condicionado (ZODUC), se generan planes de acuerdo a condiciones establecidas por el Estado a desarrolladores inmobiliarios para permitirles urbanizar zonas periurbanas anteriormente consideradas rurales (Jiménez et al., 2018; Sierra, 2006; Suazo Pereda & Cárdenas Piñero, 2021). Esas condiciones, a su vez, son producto de una negociación entre el Estado y el actor privado. Esta forma de planificación específica, pues, se basa en una relación horizontal entre el Estado y el sector privado que facilita procesos especulativos (Lukas et al., 2020; Vicuña del Río, 2013). Los tratamientos urbanísticos y los planes parciales en Colombia, las operaciones interconectadas y las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) en Brasil, y los distritos económicos en Buenos Aires siguen una lógica similar, con el Estado como facilitador y promotor de la inversión privada, que negocia planes específicos con actores privados (García Ferrari et al., 2018; Ortiz-Arciniegas, 2012; Redondo, 2020; Rolnik, 2017, pp. 268-275). Una similitud entre algunos de estos ejemplos y las Zonas de Reglamentación Especial es que facilitan la negociación horizontal entre el Estado y actores privados: en general, se permite que propietarios del suelo propongan planes específicos en estas áreas. Sin embargo, en el caso peruano se trata de la transformación neoliberal de un instrumento que fue creado durante el régimen urbano anterior.

Diversos autores han estudiado el proceso de neoliberalización y de reestructuración urbana en Lima. Unos lo han analizado a partir de las transformaciones en la geografía urbana como consecuencia de la reestructuración económica desde fines de la década de 1980 (Chion, 2002; Joseph A. et al., 2008; Ludeña, 2002; Vega Centeno et al., 2019). Otros autores han estudiado las transformaciones en el mercado inmobiliario y la agudización de presiones económicas sobre espacios específicos de la ciudad (Bensús, 2018; Cabrera et al., 2011; Dammert Guardia, 2018; Vargas-Villafuerte & Cuevas-Calderón, 2022). Por último, también ha sido de interés el cambio en la gobernanza de la infraestructura y los servicios urbanos a partir de nuevas relaciones entre el Estado y el capital, y los efectos y las reacciones que han generado en la población (Fernández-Maldonado, 2008; Ioris, 2012; Stiglich, 2021; Strauch et al., 2015; Takano, 2018; Urriola, 2022). La regulación de los usos del suelo y, específicamente, el uso de excepciones como las ZRE, no han recibido la misma atención.

Este artículo aporta a la discusión sobre la gobernanza neoliberal de Lima al ofrecer una mirada histórica a la zonificación especial como uno de los instrumentos específicos de planificación que fueron transformados en el proceso de neoliberalización. Para ello, sigue a Fernández-Maldonado en abordar la planificación como una institución. Hacer esto nos permite distinguir entre las “reglas de juego” y la forma como el juego es “realmente jugado” (Fernández-Maldonado, 2019). El artículo mostrará cómo la transformación en la definición (“regla de juego”) y el uso (“cómo el juego es realmente jugado”) de una categoría particular refleja cambios más amplios en la gobernanza urbana y la planificación en Lima. La neoliberalización limeña se estableció sobre instituciones creadas durante un periodo anterior, cuando el Estado empezaba a responder a la evidente necesidad de incorporar y mejorar los barrios que no se correspondían con la lógica de la planificación modernista en auge a mediados de siglo.

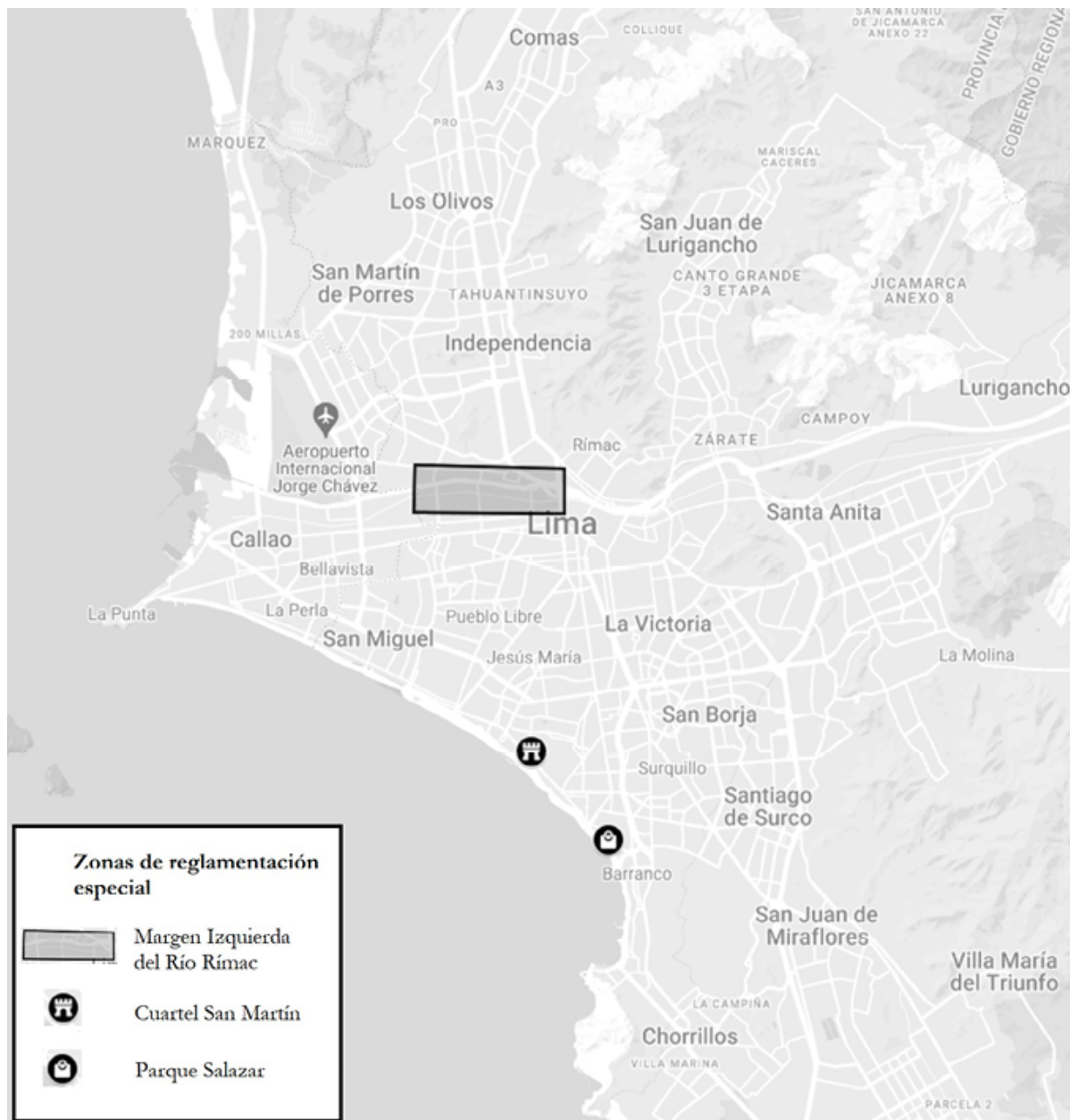
## Metodología

La presente investigación es un estudio de caso que se basa en métodos cualitativos e historiográficos. El estudio de caso permite contar en detalle la historia de cómo un proceso se desarrolló, de manera que podamos sacar conclusiones sobre transformaciones más amplias (Flyvbjerg, 2006). Además, cuando los límites del proceso en estudio no están claramente definidos debido a que no es sencillo separar el contexto del proceso que se quiere estudiar, el estudio de caso resulta un diseño de investigación ideal (Yin, 2009, p. 18). El caso de estudio está delimitado de dos maneras. En primer lugar, en la creación y el uso de la categoría de zonificación ZRE. En segundo lugar, en la formulación y aprobación de tres proyectos que utilizan

dicha categoría de zonificación. El primero fue Larcomar, un centro comercial en Miraflores, una zona de renta alta. El segundo fue el terreno anteriormente ocupado por un cuartel militar, también en Miraflores. El tercero fue el proyecto de infraestructura “Línea Amarilla”, aprobado en 2009 y realizado parcialmente sobre una ZRE ubicada en el distrito central de Lima, el Cercado de Lima (Figura 1).

El estudio de caso permite analizar en profundidad la transformación del instrumento ZRE a partir de su aplicación en distintos momentos y lugares. Esto nos permite indagar no solo sobre el uso actual de la categoría de zonificación, sino sobre su origen y proceso de transformación. De esta manera, los cambios en su uso nos podrían revelar transformaciones más amplias en la planificación urbana de Lima. Para entender estas transformaciones, además, el estudio incorpora una mirada espacial. Como veremos más adelante, la categoría de zonificación se transformó no solo a través del tiempo, sino cuando empezó a ser aplicada en ciertas áreas de la ciudad.

Los métodos de investigación han sido cualitativos. He revisado documentos y planos en los archivos de la Municipalidad de Lima, del Instituto Metropolitano de Planificación, y del Congreso de la República. Además, he revisado fuentes periodísticas, contratos de concesión entre municipios y consorcios privados, planes distritales y metropolitanos, y documentos legales del gobierno central y de los municipios provinciales y distritales. A partir de esta información, he reconstruido la historia del origen y el uso de la categoría ZRE en estos proyectos. Luego, a partir de fuentes secundarias, he contextualizado su aparición y su transformación en línea con cambios más amplios en la sociedad peruana.



**FIGURA 1**

**Ubicación de tres zonas de reglamentación especial**

ELABORACIÓN PROPIA SOBRE BASE DE GOOGLE MAPS

### **Antecedentes: del ideal modernista a la planificación flexible**

En 1949, la recientemente creada Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo (ONPU) publicó el primer plan integral para el área metropolitana de Lima, el Plan Piloto. Durante la primera mitad del siglo XX, Lima había pasado de ser una ciudad de unos 200.000 habitantes a un área metropolitana de alrededor de un



millón. Este crecimiento vino de la mano de fuertes procesos especulativos. Hacia los años cincuenta, casi todo el suelo urbanizable alrededor de Lima se concentraba en las manos de unas 50 familias (Malpica, 2014, p. 219). Según el plan, “[a]lgunas de estas urbanizaciones, cuya ubicación y trazo no responden a ningún plan integral, han sido creadas solo para satisfacer el interés lucrativo de los propietarios de la tierra. Económicamente, resultan un valor negativo para la colectividad” (Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo, 1949, p. 11).

Con la creación de la ONPU, se buscaba que el Estado tuviera más poder para regular el proceso de urbanización. Estas ideas seguían los preceptos de la planificación modernista, en auge hacia mediados del siglo XX (Holston, 1989; Ortiz Agama, 2017). En esos años, en el Congreso se discutía la necesidad de que el Estado construyera vivienda pública como solución a la creciente urbanización precaria, que a su vez era aprovechada por los propietarios del suelo urbano. Según sus proponentes, la provisión pública eliminaría la especulación. El Plan Piloto reflejó esta concepción. En cambio, la mirada sobre las barriadas recientemente creadas era negativa. El plan describía a los barrios producto de la autoconstrucción como “centros enfermos” (ONPU, 1949, p. 13). La respuesta sería eliminarlos.

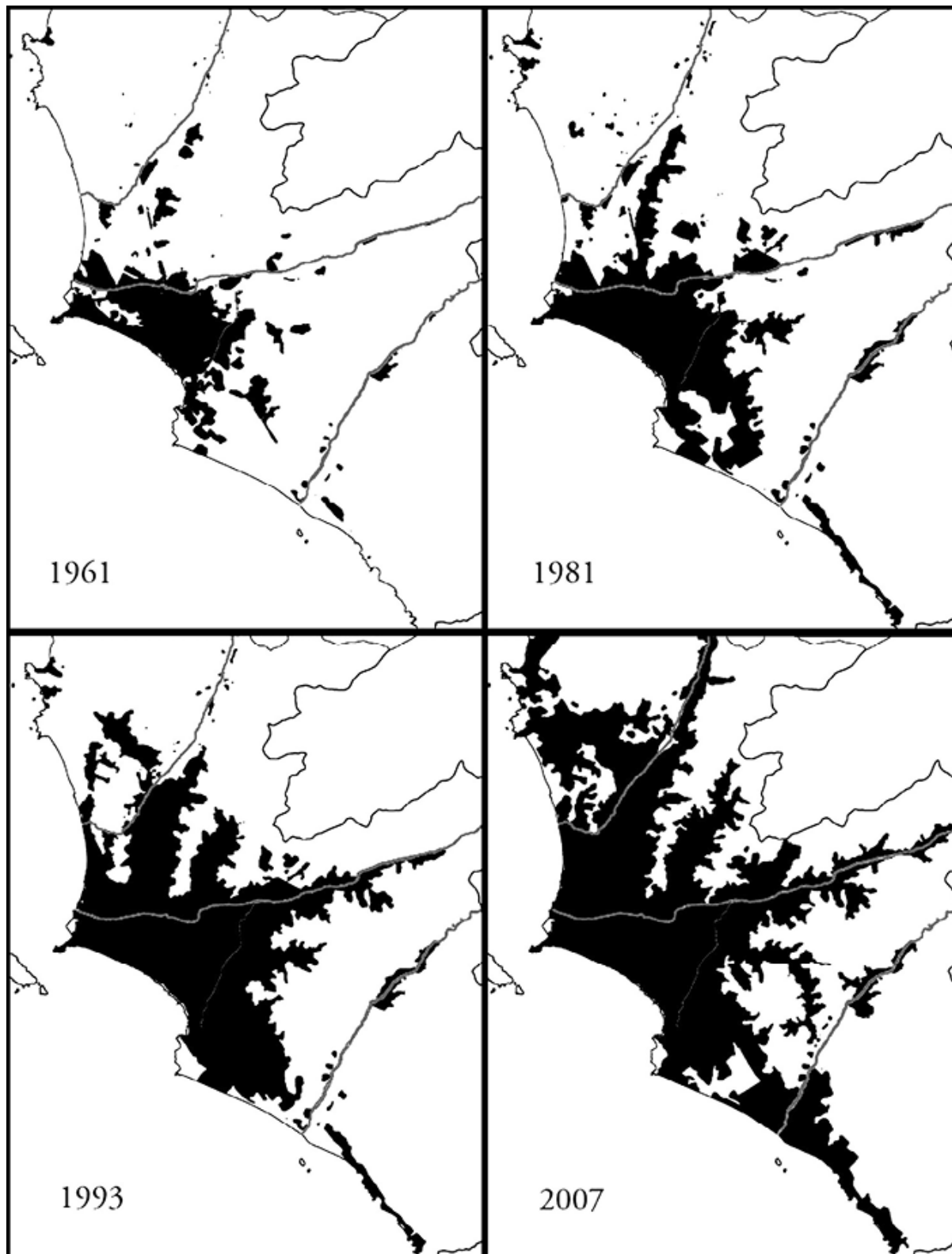
Unos años después, el plan chocó con la realidad. Por un lado, el Estado no tenía o no estaba dispuesto a otorgar los recursos necesarios para construir viviendas a la escala y al precio de venta o alquiler suficiente para cubrir la creciente demanda. Por otro lado, la población de Lima estaba creciendo a un ritmo no previsto en el plan. En el periodo intercensal 1961-1972, Lima creció a una tasa anual de 5,4%: pasó de tener 1.8 millones a tener 3.3 millones de habitantes (Figura 2). La población de las barriadas creció aún más rápidamente, de 316.000 habitantes en 1961 a 762.000 en 1970 (Calderón Cockburn, 2003, p. 378). Aplicar las recetas del Plan Piloto sería más complicado de lo previsto.

Una de las primeras respuestas vino durante el gobierno conservador de Manuel Prado (1956-1962) y su primer ministro Pedro Beltrán. El régimen identificó la vivienda como uno de los principales problemas del país, y elaboró propuestas que fueran coherentes con su proyecto político. Ya desde antes del inicio del gobierno de Prado, Pedro Beltrán había apoyado en 1954 la creación de la barriada Ciudad de Dios, al sur de Lima (Abad Carrasco, 2021; Collier, 1978, pp. 81-82). El diario *La Prensa*, cuyo director era Beltrán, reportaba constantemente sobre esta barriada. En ese contexto, el diario organizó concursos arquitectónicos, “La casa barata” y “La casa que crece”, para encontrar el prototipo de vivienda que sería completada mediante la autoconstrucción. La idea era fomentar la autoconstrucción en lugar de representarla como síntoma de una “enfermedad”. Los arquitectos ya no diseñarían bloques de vivienda multifamiliar, sino viviendas básicas que pudieran ser

completadas por sus residentes. El rol del Estado sería regularizar la tenencia y ofrecer ayuda técnica (Calderón Cockburn, 2005, pp. 113-115).

En 1961 se aprobó la Ley 13517, la primera respuesta institucional desde el Estado al problema de la urbanización popular (Torres et al., 2021). La ley buscaba regularizar la propiedad privada en las barriadas. En ella, se asociaba la habilitación urbana a la jurídica. Se prohibía futuras invasiones al mismo tiempo que se declaraba de interés social habilitar las barriadas formadas hasta 1960. Además, el Estado ahora podía crear Urbanizaciones Populares de Interés Social (UPIS), es decir, barriadas legales. La ley reconocía que el Estado no sería el encargado de construir las viviendas, sino que tendría a su cargo brindar las condiciones para la construcción de barrios populares. Aunque la nueva ley no eliminó la formación de nuevas barriadas ilegales, sí produjo algunas bajo el nuevo marco legal: de 38 barriadas formadas en 1962, 21 fueron UPIS (Ludeña, 2004, pp. 87-238).





**FIGURA 2**

**Crecimiento urbano de Lima 1961-2007**

ELABORACIÓN PROPIA SOBRE BASE DE PLANOS DISPONIBLES EN EL PLAN METROPOLITANO DE DESARROLLO URBANO LIMA Y CALLAO (PLAM), 2035

Durante la década de 1960, la visión que la elite, la academia y personas involucradas en la planificación urbana tenían sobre las barriadas cambió dramáticamente. Hacia mediados de la década, algunos académicos argumentaron que las barriadas deberían verse como espacios de esperanza antes que “cinturones de miseria”. Los arquitectos John Turner y Eduardo Neira trabajaron directamente con organizaciones barriales que estaban produciendo ciudad de una manera muy distinta a la proyectada por el Plan Piloto y las políticas de vivienda social de la época (Calderón Cockburn & Maquet, 1990; Delgado, 1968; Fernández-Maldonado, 2015; Gyger, 2019; Huapaya, 2015; Mangin, 1967; Turner, 1965, 1967). Para ellos, estas barriadas no eran espacios marginales, como se pensaba ampliamente en ese momento. En cambio, sus habitantes lograban incorporarse a la ciudad y, mediante la autoconstrucción, los asentamientos tendían a progresar en la calidad de los servicios y la vivienda. En el contexto más amplio de los debates sobre la producción de la ciudad latinoamericana, sin embargo, estas ideas no fueron aceptadas acríticamente. Para autores estructuralistas, consolidar esta mirada “positiva” de las barriadas podía implicar que el Estado dejara de prestarles atención a las causas estructurales que producían este tipo de urbanización (Cardona, 1973), como el desarrollo dependiente (Castells, 1973; Quijano, 1968) y la crisis del campo (Weisslitz, 1973). Sin embargo, la mirada positiva sobre la barriada siguió siendo la más influyente en la forma como cambiaron las políticas urbanas.

En 1967 se publicó otro plan metropolitano para Lima (ONPU, 1967). En algunos aspectos, las diferencias con el plan de 1949 eran claras. En este caso no se planteó la eliminación de las barriadas, y además se identificó nuevas áreas urbanizables mediante procesos colectivos de urbanización. El Plan ya mostraba un giro y un cuestionamiento a los ideales modernistas. El giro también se reflejó en el Reglamento de Construcciones de 1970. La matriz seguía basada en una lógica regulatoria propia de la mirada integral y modernista de la planificación, con categorías de zonificación para usos específicos. Pero esta vez se agregó otra categoría: Zona de Reglamentación Especial. De acuerdo con el reglamento, esta sería aplicada a aquella zona que “por poseer características urbanas particulares debe tener disposiciones reglamentarias que posibiliten un tratamiento a través de Programas específicos de Renovación o Rehabilitación Urbana” (*Reglamento Nacional de Construcciones*, 1970). Por primera vez, la flexibilidad necesaria para adaptar la ciudad a la nueva realidad de la urbanización colectiva se reflejaba no solo en leyes nacionales, sino en instrumentos de regulación del suelo propios de la planificación urbana. La lógica era clara: no se podía regular y mejorar una ciudad producida colectivamente con instrumentos creados con el objetivo de contener la urbanización producida por la especulación del capital inmobiliario privado. El Plan Piloto de 1949 había sido

hecho para una ciudad que no era la Lima de las dos décadas que le siguieron.

Los cambios en la lógica de planificación y de regulación de los usos del suelo acompañaron la formación de un nuevo consenso urbano que legitimaba las barriadas, ahora llamadas “pueblos jóvenes”, como parte de la ciudad (Stiglich & Lerner, 2019). La formación de Villa El Salvador, en 1971 (Zapata Velasco, 1996), y de Huaycán, en 1984 (Arévalo T., 1997), son dos ejemplos del nuevo consenso que resaltaba el carácter colectivo del proceso de urbanización. En dos décadas, sin embargo, la planificación urbana y, específicamente, el uso de dicha categoría de zonificación, fueron transformadas radicalmente.

## Una nueva lógica de planificación

Hacia fines de la década de 1980, la Municipalidad Metropolitana de Lima estaba produciendo un nuevo plan metropolitano, y este proceso fue acompañado con la promulgación de nuevos planos de zonificación. En ellos, la categoría ZRE aparece en áreas de expansión urbana que no eran consideradas aptas para la construcción y, por lo tanto, requerían una intervención. También en espacios con proyectos largamente postergados de renovación urbana. Como ejemplo de lo primero, tenemos las laderas de Independencia y Carabaylo, y el margen derecho del río Chillón. Como ejemplo de lo segundo, la zona de los mercados mayoristas en La Victoria.<sup>1</sup> Estos casos seguían en línea con la idea original de la categoría de zonificación: intervenir zonas específicas mediante planes de renovación urbana. Sin embargo, ese proceso de cambios de zonificación estaba ocurriendo en un momento de grandes cambios político-económicos que serían reflejados en la forma como la categoría ZRE sería utilizada en el futuro.

El Plan de Desarrollo Metropolitano Lima-Callao 1990-2010 (Planmet) fue elaborado durante uno de los momentos más críticos de la historia peruana. A partir de 1988, el país pasó por una crisis económica que incluyó recesión e hiperinflación en el contexto de la intensificación de la guerra insurgente de Sendero Luminoso en la capital. Para 1992, un paquete de reformas neoliberales había logrado estabilizar la economía, aunque a un alto costo social, y la captura del líder de Sendero Luminoso ese mismo año supuso el comienzo del fin de la guerra interna. El país estaba viviendo un giro en los consensos económico-políticos. La planificación urbana también fue escenario de ese giro. El plan de 1967 había expirado en 1980 y, tras el proceso de descentralización iniciado ese año, la responsabilidad de elaborar planes metropolitanos había pasado del gobierno central (a través de la ONPU) al gobierno metropolitano (Tabla 1).

tabla 1

## Responsabilidades sobre planificación en Lima según niveles de gobierno

| NIVEL DE GOBIERNO             | PLANIFICACIÓN         | ZONIFICACIÓN                                                                                              |
|-------------------------------|-----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Provincial<br>(metropolitano) | Planes metropolitanos | Ordenanzas y planos de zonificación para toda la provincia                                                |
| Distrital (local)             | Planes distritales    | Puede sugerir modificaciones a la zonificación y presentar propuestas en zonas de reglamentación especial |

ELABORACIÓN PROPIA

El Planmet, terminado en 1992, muestra cómo los cambios que ocurrían a nivel nacional también reflejaban y profundizaban transformaciones más amplias en la sociedad peruana. La hiperinflación de 1988-1990 marcó el fin de lo que hubo de Estado desarrollista. Luego de eso, el ajuste estructural, las privatizaciones y las políticas de promoción a la inversión privada iniciadas en 1990 señalaron el comienzo de una nueva era. En este contexto, los roles del Estado y del sector privado cambiaron, y eso influyó en políticas en todo nivel de gobierno. Estos cambios fueron reconocidos en Planmet:

La economía peruana se encuentra actualmente en un difícil pero inevitable proceso de reinserción en la economía mundial, lo que genera un alto costo social. Sin embargo, se están sentando las bases de una sociedad moderna sustentada en una mentalidad productora y generadora de riquezas; apoyada en el rol protagónico que debe asumir el sector privado empresarial y el necesario impulso financiero del capital extranjero. En este escenario, el Estado Peruano moderno, eficiente y redimensionado, asumiría un nuevo rol promotor de apoyo a la inversión privada. (Municipalidad de Lima Metropolitana, 1992, p. 11)

Según Planmet, Lima seguía siendo una ciudad desorganizada, pero por razones distintas a las expresadas en los planes anteriores. En lugar de responsabilizar a los intereses privados, el nuevo plan culpaba al Estado, caracterizado como incapaz de transformarse para lidiar con el crecimiento urbano. Según el diagnóstico, entre los problemas estaban que el Estado era muy centralizado y que la planificación se entendía como una actividad restrictiva, y no como una herramienta para facilitar la actividad privada. En ese sentido, el Planmet criticaba las ideas centrales del plan de 1949. En lugar de plantear un uso de la zonificación para controlar los intereses privados en busca del bien común, ahora el Estado aplicaría la zonificación como una herramienta para facilitar la iniciativa privada. Según Planmet:

La Zonificación de los Usos del Suelo es concebida como un instrumento normativo para la promoción e intensificación del uso, ocupación y renta del suelo urbano, tendiente a incentivar las inversiones del sector privado, formal e informal, incorporando los mecanismos de la gestión inmobiliaria.

La decadente concepción restrictiva y controlista, debe erradicarse por un enfoque promotor o de incentivos a las iniciativas particulares. Este cambio cualitativo, implica cancelar la dimensión represiva de que la Zonificación de Usos del Suelo es un instrumento controlista del crecimiento urbano y de la ocupación y uso del suelo. (Municipalidad de Lima Metropolitana, 1992, pp. 141-142)

Aunque el plan de 1949 no es mencionado, el párrafo citado incluye casi un parafraseo de sus planteamientos, pero expresados de forma negativa. Tal como en 1949, los planificadores de ahora entendían la práctica de la planificación como racional y técnica. Sin embargo, esas palabras esta vez significaban algo distinto. En lugar de enfocarse en la funcionalidad del espacio, según Planmet su uso racional estaba relacionado con la extracción del valor de la renta del suelo. Lo técnico y eficiente sería lo que el mercado dispusiera, y el rol del Estado sería crear las condiciones para que eso ocurriera, en lugar de restringirlo. Se asumía que el sector privado debía tener un rol central en el desarrollo urbano. Esta premisa es coherente con otra idea presente en el plan: aunque el plan es integral en el sentido de que plantea lineamientos generales para toda la ciudad, la nueva concepción de la planificación estaba basada en proyectos específicos que fueran coherentes con esos lineamientos.

### **Las Áreas de Tratamiento Normativo y la nueva lógica en la regulación de los usos del suelo**

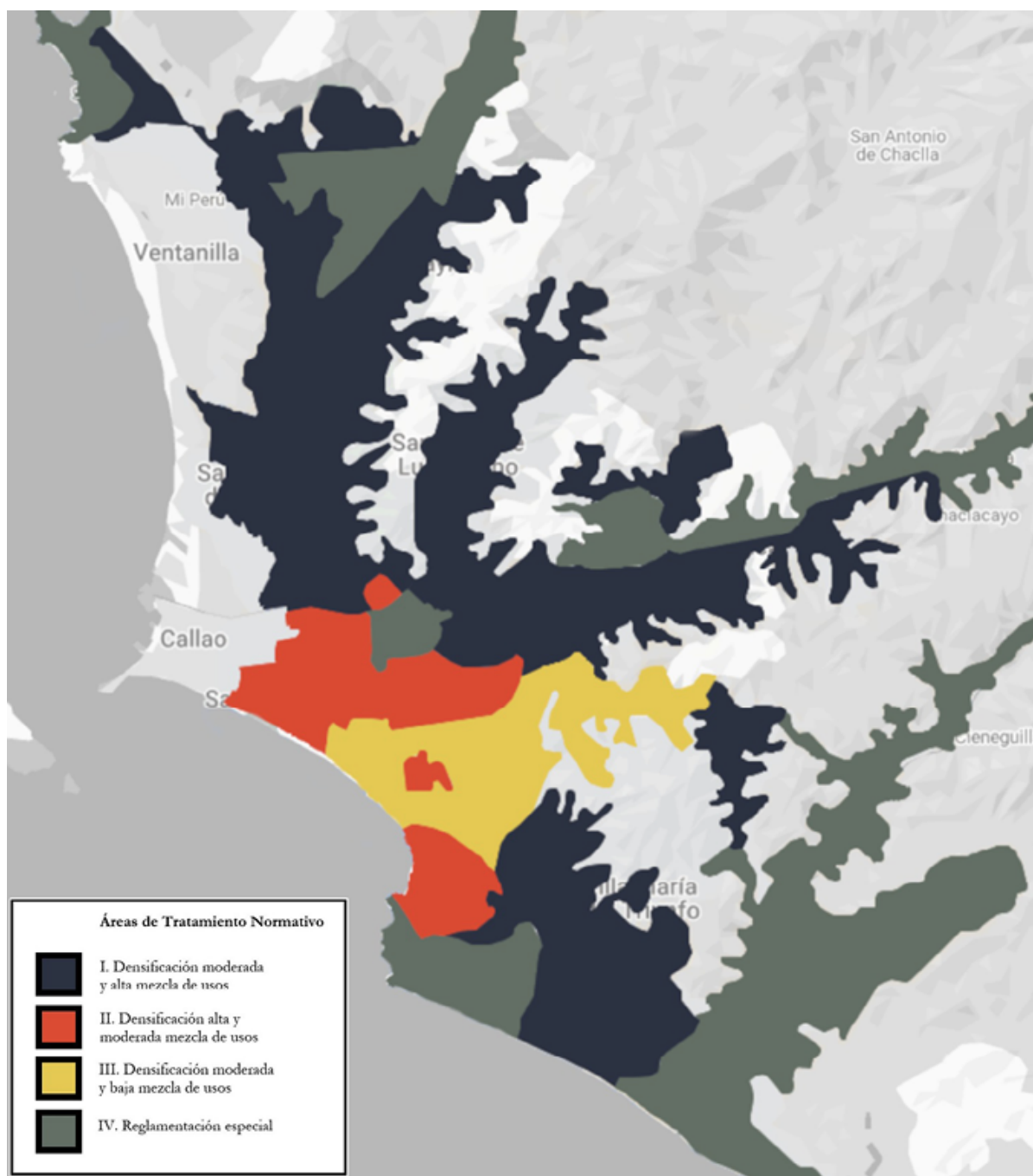
En 2004, la Municipalidad Metropolitana de Lima produjo un nuevo plan de usos de suelo, el Plan Metropolitano de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PLAM). Este plan no reemplazaba al Planmet de 1992, pues sus lineamientos se limitaban a una reformulación de los usos de suelo. El PLAM dividió a Lima en cuatro “áreas de tratamiento normativo” (Figura 3). Dos aspectos de este plan son especialmente relevantes. Uno es que va aún más allá en promover la inversión privada. Ahora, los objetivos principales de la zonificación son:

(i) fortalecer el mercado de suelos; (ii) alentar la inversión inmobiliaria pública y privada, sea empresarial, comunal o particular, con normas claras y confiables, (iii) aplicar nuevas tecnologías para una gestión más productiva del suelo urbano; (iv) densificar e intensificar el uso del suelo urbano; (v) integrar con eficiencia las actividades urbanas compatibles; (vi) promover la más alta calidad del medio ambiente en el ámbito provincial; (vii) desanimar los procesos informales; (viii) simplificar los procedimientos y eliminar los sobrecostos administrativos; (ix) defender los derechos de la comunidad urbana y (x) generar una transparente cooperación entre la población y sus autoridades locales. (Municipalidad de Lima Metropolitana, 2004, Art. 28)

La defensa de “los derechos de la comunidad” contrasta con la importancia que se le da a la inversión privada y a los mercados de

suelo. Esta idea viene de la mano con el segundo aspecto clave del plan: la división de la ciudad en cuatro áreas de tratamiento normativo que reproducían los patrones de segregación socioeconómica. Tres de los distritos de renta más alta (San Isidro, La Molina y Miraflores), y las zonas de renta más alta de otros cuatro distritos (Surco, San Borja, Magdalena, Surquillo) fueron agrupados en el área III. El área II está formada por zonas del nivel de ingreso inmediatamente inferior, que incluyen otros distritos y las zonas de renta algo menos alta de los distritos ya mencionados. Es llamativo que la parte de Surquillo, que está categorizada como II, está completamente rodeada de zonas categorizadas como III. Es difícil encontrar una explicación que no sea simplemente nivel de ingreso y, por lo tanto, el potencial para fomentar la inversión inmobiliaria. En las áreas II y III se propone densificar, pero en la segunda se plantean mayores restricciones a la mezcla de usos. Esto se puede entender también por el mercado inmobiliario: se asume que en zonas “residenciales” de renta alta, permitir la mezcla de usos podría hacer caer el valor del suelo. A diferencia del Planmet, que planteaba un patrón espacial que buscaba una relación funcional entre el centro y la periferia, así como la promoción de nuevas centralidades, este plan no propone nada semejante. El PLAM no dice nada sobre centralidades o flujos. Es un instrumento que divide la ciudad según nivel de ingreso. De esta manera, segmenta el mercado inmobiliario.



**FIGURA 3****Áreas de Tratamiento Normativo (ATN) según Ordenanza 620-2004-MML**

ELABORACIÓN PROPIA SOBRE BASE DE GOOGLE MAPS, A PARTIR DE DATOS DEL EQUIPO QUE ELABORÓ EL PLAN METROPOLITANO DE DESARROLLO URBANO LIMA Y CALLAO - PLAM 2035

El nuevo uso de la zonificación reglamentaria especial no significaba que en todos los casos fuera a servir únicamente como herramienta para promover la inversión privada. Pero su uso sí fue insertado dentro de nuevas lógicas que integraban objetivos sociales con la promoción de las inversiones.



## Las nuevas Zonas de Reglamentación Especial

El Planmet planteaba la flexibilización de la zonificación. Aunque no define directamente la palabra, en varios pasajes hace referencia a propuestas específicas que pueden relacionarse con esa flexibilidad. Por ejemplo, plantea que la zonificación facilite la densificación y la mezcla de usos. Pero esa no es la única forma como se utiliza el concepto en el plan: “prioriza la flexibilidad y generalidad de la norma, la promoción de inversiones en lugar del control restrictivo, y el uso rentable del suelo” (Municipalidad de Lima Metropolitana, 1992, p. 10). La flexibilidad se plantea como un acercamiento general al uso de la zonificación. Pero hay una categoría de zonificación que se vuelve particularmente relevante para aplicar esa flexibilidad. Según Planmet, las áreas de reglamentación especial eran aquellas que “por sus características particulares precisan de una reglamentación adicional” (Municipalidad de Lima Metropolitana, 1992, p. 147). Pero los diferentes tipos de “área considerada apta” para la aplicación de la zonificación especial eran ahora bastante más diversos que en 1970, e incluían “Centro histórico y las Áreas Monumentales, Ambientes Monumentales, y Monumentos o aquellas sujetas a proyectos específicos (Renovación Urbana, Costa Verde, Parque Metropolitano Villa, entre otros)” (Municipalidad de Lima Metropolitana, 1992, p. 147).

Esta nueva concepción es recogida en las nuevas normas. Según la Ordenanza 719 de 2004, las ZRE son

[...] las áreas urbanas, semi-rústicas o extra-urbanas, con o sin construcciones, que poseen características particulares de orden físico, ambiental, social o económico, en las que se pueden aplicar disposiciones reglamentarias especiales para mantener o mejorar su proceso urbano. (Municipalidad de Lima Metropolitana, 2004, p. Art. 1, énfasis mío)

La zonificación reglamentaria especial, pues, sería transformada para hacer posibles algunos de los principios del plan, como la flexibilidad y la promoción de la inversión privada. El nuevo uso de la categoría permitiría planes específicos que se acomoden a las necesidades y objetivos específicos de la intervención en cada área, y promovería la inversión privada al facilitar el rol proactivo del Estado en generar planes que sean atractivos para el inversionista. Una de las primeras zonas en donde se aplicó esta concepción fue Costa Verde, categorizada como ZRE siguiendo la propuesta del Planmet.

### Larcomar: abriendo espacios para la inversión privada

Hasta la década de 1960, el litoral de Lima, llamado “Costa Verde”, había sido un acantilado con algunas playas, principalmente en su extremo sur, con acceso directo desde la parte alta y aisladas entre

ellas. Desde fines de esa década, sin embargo, el desmonte generado por la construcción de una autopista en trinchera entre Lima y Miraflores fue trasladado a la Costa Verde, ampliando las playas y permitiendo cierta conexión entre ellas. Al relleno de tierra le siguió la construcción del “circuito de playas”, una vía que conectó las playas entre sí y con el resto de la ciudad. Para la década de 1980, la geografía del lugar había sido radicalmente transformada.

El Planmet propuso intervenir esta área mediante un plan específico para “localizar actividades que consoliden el uso recreacional metropolitano y turístico-cultural”. Además de zonificarse como ZRE, en 1994 se creó una agencia gubernamental, la Autoridad del Proyecto Costa Verde (APCV), que produjo un plan específico (llamado Plan Maestro) para el área un año después. Según dicho plan, la Costa Verde debía cumplir un rol social como centro recreacional. Con este objetivo, se estableció un plan de usos de suelo, que reservó el área entre el litoral y la vía para fines recreacionales. El plan permitía inversiones privadas siempre que fueran aprobadas por la APCV. En las siguientes dos décadas, sin embargo, la Costa Verde serviría más como un espacio apto para la extracción de renta por inversionistas privados, que como un espacio para la recreación pública. Su categorización como ZRE facilitó ese tránsito.

El primer caso de este giro fue Larcomar, un centro comercial construido en el espacio previamente ocupado por un parque público, el Parque Salazar, en Miraflores (Figura 4). Los parques ubicados en la parte alta del acantilado, como el Salazar, habían sido incluidos en la ZRE de la Costa Verde. El Plan Maestro de APCV zonificó una parte del acantilado entre el parque y la playa como Zona Turística (Autoridad del Proyecto Costa Verde, 1995). Según la propuesta, el mall estaría ubicado justamente en ese espacio. El contrato suscrito entre la empresa constructora y la municipalidad distrital de Miraflores incluía la remodelación del parque, la provisión de accesos peatonales a la playa y la construcción de un hotel al que se podría acceder desde esta. Sin embargo, ni los accesos ni el hotel se construyeron. El centro comercial está en la parte alta del acantilado, en reemplazo del parque, y no funciona realmente como un espacio de transición entre esta zona y la playa. Su construcción fue posible como si estuviera en la Costa Verde, y en teoría no reemplaza al parque sino a su subsuelo, aunque en la práctica esto evidentemente no es así.

Se trató de la primera transformación en el uso de la ZRE bajo lógicas neoliberales. Se entendió el espacio recientemente creado de la Costa Verde como una oportunidad para que el Estado utilizara herramientas regulatorias con el fin de dinamizar las inversiones inmobiliarias. No fue casualidad que el primer caso de esta transformación se diera en una zona central, adyacente a una de las

áreas de renta más alta de la ciudad. La disponibilidad de una herramienta que ofrecía flexibilidad, aunque inicialmente diseñada con otros fines y para otros espacios, cayó como anillo al dedo para promover inversiones privadas en zonas como esta. Este cambio en el uso de las ZRE se entiende en el marco de las transformaciones político-económicas más amplias descritas arriba. Sin que la definición de la categoría haya variado demasiado, ahora era aplicada con otros fines. Las “reglas del juego”, al menos en lo que a zonificación se trata, eran similares. Pero el juego se jugaba de otra forma, con otros objetivos.

El contexto en el que se aprueba la construcción de Larcomar es importante. Entre los censos de 1981 y 1993, la población de Miraflores cayó de 109.000 a 88.000 habitantes, una reducción del 19%. Además, cuando la guerra insurgente se intensificó en Lima, a fines de la década de 1980, una cantidad considerable de atentados ocurrió en Miraflores. Si bien el distrito seguía estando asociado a la elite tradicional, a inicios de la década de 1990 se encontraba en crisis, y sectores de renta alta se habían trasladado progresivamente hacia el este, a los distritos de San Borja, Surco y La Molina. Cuando la violencia insurgente-contrainsurgente bajó a mediados de la década de 1990, Larcomar facilitó la transformación de Miraflores, ya no en un distrito clásico de clase alta, sino en un hub turístico y comercial (Bensús, 2012, pp. 92-93).

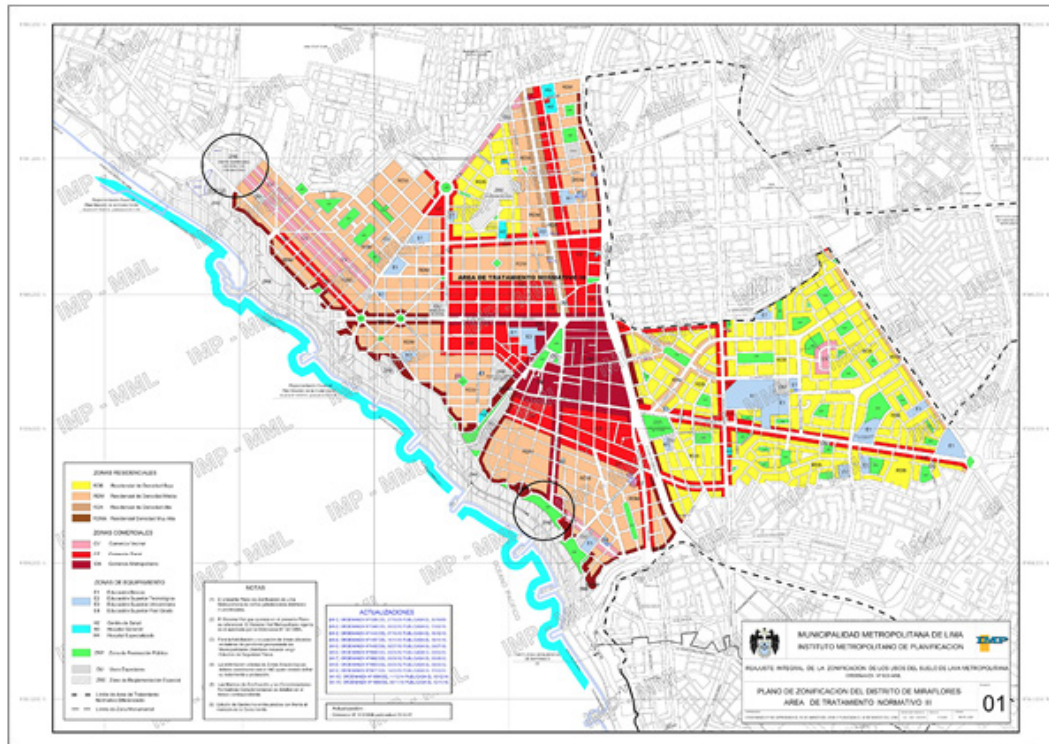


FIGURA 4

Ubicación del Cuartel San Martín (arriba a la izquierda) y el Parque Salazar / Larcomar (abajo al centro) en el plano de zonificación de Miraflores

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA. MARCADORES AGREGADOS POR EL AUTOR

### El uso de las ZRE para revitalizar barrios en zonas de renta alta: Cuartel San Martín

En 2002, una ordenanza declaró que las áreas designadas para proyectos de vivienda fueran recategorizadas como ZRE (Municipalidad de Lima Metropolitana, 2002). En los años siguientes, se construyeron nuevos complejos de vivienda con el apoyo de MiVivienda, el programa de subsidios directos a la demanda. Al año siguiente, las Fuerzas Armadas desactivaron bases militares alrededor de la ciudad, las mismas que en algunos casos se convirtieron en nuevos espacios para proveer vivienda subsidiada. Sin embargo, cuando un cuartel militar fue desactivado en una zona de renta alta, el resultado no fue el mismo.

El Cuartel San Martín estaba en Miraflores, en el límite con San Isidro (Figura 4). Uno de los barrios vecinos, Santa Cruz, es una zona tradicionalmente de ingreso mixto, que en las últimas dos décadas ha pasado por un proceso de transformación que ha incluido la aparición de restaurantes orientados a sectores de renta alta y oficinas premium (Consigliari, 2019). Esto no es producto del azar o simplemente del mercado. En 1998, el reglamento del Plan Urbano Distrital de Miraflores 1996-2010 planteó dos propuestas: designar el barrio

Santa Cruz como una ZRE para renovación urbana mediante inversión pública y privada, y cambiar de uso el terreno del cuartel (Municipalidad de Miraflores, 1998).

En 2009, el cuartel fue puesto en venta por el gobierno central, que le había solicitado a la Municipalidad de Lima que zonificara el predio como ZRE (Oviedo Lira, 2010). Pero la venta sería condicionada. El comprador debía cumplir con parámetros específicos señalados por la Municipalidad de Miraflores: el plan específico permitido por la categoría ZRE. El plan exigía construir un hotel de cinco estrellas, y centros de convenciones, culturales y de negocios. También le estaría permitido generar espacio para comercios y restaurantes, y para 300 viviendas dirigidas a sectores de renta alta. Solo podría construir en el 40% del terreno. Según un funcionario de la Municipalidad de Miraflores, el objetivo era “darle una nueva cara a Santa Cruz. El museo [Lugar de la Memoria, inaugurado en 2015] y la rezonificación del cuartel son parte de este proyecto. Buscamos reafirmar los espacios residenciales, pero también generar áreas corporativas y comerciales y crear un circuito turístico gastronómico” (*El Comercio*, 2009, sept. 22).

El caso del Cuartel San Martín, pues, implica un paso más en la transformación de la zonificación reglamentaria especial en Lima. Si la rezonificación de la Costa Verde tuvo el efecto de promover la inversión privada mediante la flexibilización de regulaciones, el Cuartel San Martín representa un caso en el que el gobierno local desarrolla un rol más proactivo, al plantearle al inversionista privado ciertas condiciones que generen una transformación que vaya más allá del terreno en sí. En ese sentido, era un paso más activo, y acaso más consciente, que el que se tuvo con Larcomar, que ya había revitalizado económicamente la zona que lo rodea.

### Se cierra el círculo: Línea Amarilla

También en 2009, hubo un nuevo paso en la transformación en el uso de las ZRE. Ese año, se aprobó una autopista con financiamiento privado que requeriría la demolición de viviendas en la Margen Izquierda del Río Rímac (MIRR), una zona de renta baja al oeste del centro de Lima (Strauch et al., 2015). La autopista, llamada Línea Amarilla, fue propuesta como “iniciativa privada” por la constructora brasileña OAS, que ya había construido una autopista urbana en Río de Janeiro con el mismo nombre: Linha Amarela.

Partes de la MIRR ya habían sido zonificadas como ZRE por renovación urbana y seguridad física en 2004. Algunas de las partes zonificadas como tal, en efecto, estaban en riesgo. Había viviendas construidas sobre la margen misma del río que estaban en riesgo de caer ya sea por erosión o durante un sismo (Cooperazione Internazionale, 2007; Equipo Ciudades Focales, 2011). Grupos de vecinos de algunos de los asentamientos humanos de la zona habían



estado demandando, durante años, la intervención del gobierno municipal. Sin embargo, esta intervención no llegó sino hasta que una empresa privada encontró una forma de rentabilizar el espacio en riesgo.

Desde por lo menos 2007, la empresa OAS había entablado conversaciones informales con representantes de la Municipalidad de Lima para construir una autopista a lo largo de la margen del río (Municipalidad de Lima Metropolitana, 2009). En el contexto de esas conversaciones, en 2007 la Municipalidad de Lima incluyó en la zona de renovación urbana un barrio que no había estado incluido antes: Dos de Mayo (Figura 5) (Municipalidad de Lima Metropolitana, 2007a, 2007b) Sin la inclusión de ese barrio, se habría complicado la construcción de la autopista en los términos que se estaban planteando. Ahora, la categoría ZRE volvía a ser aplicada en un área con características similares a las que justificaron su creación, pero con su nuevo objetivo: promover la inversión privada. Su aplicación efectiva, que resultara en un plan de renovación urbana, se dio solo cuando la zona fue considerada rentable para una intervención que no buscaba mejorar los barrios, sino destruirlos.



**FIGURA 5**

**Plano de zonificación de la margen izquierda del río Rímac según las Ordenanzas 893-2005-MML, 1020-2007-MML y 1107-2007-MML**

NOTA: LA AVENIDA MORALES DUÁREZ CORRE PARALELA AL RÍO. ENTRE ESTA AVENIDA Y EL RÍO HAY UNA FRANJA DE ZONA DE REGLAMENTACIÓN ESPECIAL (EN GRIS) QUE INCLUYE LAS CASAS QUE ESTÁN EN LA RIBERA DEL RÍO Y EL BARRIO PRIMERO DE MAYO (ZONIFICADO COMO ZRE).

ACTUALIZACIÓN ORDENANZA 2551-2023-MML

El anuncio de la obra fue recibido con protestas de la población organizada de la MIRR. El trayecto original de la autopista implicaba la demolición de prácticamente todas las viviendas que estuvieran entre la avenida Morales Duárez y el río Rímac, incluyendo los barrios Primero y Dos de Mayo. Las protestas incluyeron movilizaciones callejeras y una demanda constitucional, la cual fue aceptada parcialmente, y exigía una reubicación adecuada. Ante las complicaciones que estas protestas representaban para el proyecto, se



produjo una renegociación que cambió la ruta de la obra para reducir las reubicaciones, y mejoró las compensaciones a los residentes.

## Conclusiones

En la década de 1960, Perú se convirtió en un centro de producción de conocimiento sobre la urbanización popular. Investigaciones de autores como John F. Turner, William Mangin y Eduardo Neira contribuyeron a transformar la mirada que se tenía sobre las barriadas. En lugar de verlas simplemente como espacios marginales, propusieron que el rol del Estado debía ser adaptarse a la realidad de la urbanización popular y acompañarla. Esto generó nuevas instituciones, entre ellas, la zonificación reglamentaria especial. Pero con la neoliberalización, esas instituciones se transformaron. Hay una línea que sigue de la ley de 1961 y del reglamento de 1970 hasta la década de 1990. Por algún momento, en las décadas de 1970 y 1980, el consenso político-económico sobre el proceso de urbanización en Lima resaltaba su aspecto colectivo y planteaba la consolidación de un Estado y una práctica de planificación que incorporara la participación popular. Este consenso se quebró con el giro neoliberal, y las instituciones en las que se sostuvo fueron transformadas. Marcos normativos que se crearon reconociendo las necesidades de flexibilizar la planificación para adaptarla a la realidad de la urbanización popular fueron luego reconfigurados para aprovechar esa misma flexibilidad y adaptarla a las nuevas necesidades propias del proceso de neoliberalización.

El uso de la zonificación reglamentaria especial no define al proceso de neoliberalización peruano, que es evidentemente más amplio que un instrumento de regulación de los usos del suelo. Pero su trayectoria sí refleja esos cambios, y su análisis contribuye a entender cómo esos cambios se han desplegado en escenarios urbanos. En particular, la flexibilidad, que es un objetivo de la ZRE desde su origen, se convirtió en un atractivo para que la promoción de la inversión privada y el emprendedurismo urbano de los noventa en adelante pudieran navegar la complejidad de lo urbano. La dificultad para planificar ciudades con altos índices de informalidad fue resuelta mediante la creación de espacios de excepción que pueden ser intervenidos de forma aislada. El uso de las ZRE de los años noventa en adelante les permitió a los gobiernos locales, pues, convertir lugares que originalmente las ZRE buscaron mejorar, en espacios que ahora podían ser transformados para ser abiertos a la inversión privada. Al final, instrumentos que fueron creados hace más de medio siglo para lidiar con la urbanización irregular y mejorar los barrios que fueron producidos por esta han sido readaptados para convertir a esos lugares, y otros, en espacios aptos para la acumulación de capital, con altos costos asumidos por sus residentes.

En este trabajo he mostrado la importancia de estudiar la evolución de instrumentos de regulación urbana, en este caso herramientas de zonificación, para entender procesos más amplios de transformación político-económicos, que pueden tener impactos en la profundización de las desigualdades en ciudades latinoamericanas. El impacto de los cambios en el uso de las ZRE estuvo inicialmente en zonas de renta alta. Sin embargo, como se ve en el caso de la Margen Izquierda del Río Rímac, en una siguiente transformación el impacto fue en zonas de renta baja. En estas áreas, con infraestructura y tenencia precarias, el nuevo uso de las ZRE despertó una preocupación que parecía haber sido superada hace casi medio siglo: el riesgo de desalojo forzoso en barrios consolidados de Lima.

## Referencias bibliográficas

- Abad Carrasco, A. S. (2021). *Estado, capitalismo e inicios del problema de la vivienda en Lima. La formación de Ciudad de Dios*. Editorial Ande.
- Alzate-Navarro, Á. (2023). *Del urbanismo desarrollista al neoliberal: Producción de espacio urbano en Medellín (1947-2018)*. Universidad Nacional de Colombia.
- Angotti, T., & Morse, S. (2016). *Zoned out!: Race, displacement and city planning in New York City*. Terreform.
- Arévalo T. P. (1997). Huaycán self-managing urban community: May hope be realized. *Environment and Urbanization*, 9(1), 59-80. <https://doi.org/10.1177/095624789700900107>
- Autoridad del Proyecto Costa Verde. (1995). Plan Maestro de Desarrollo de la Costa Verde. Normativa actual (1995-2010). <https://apcvperu.gob.pe/plan-maestro-1995-2010/>
- Bensús, V. (2012). Ideología de la inseguridad y segregación en el espacio público en Lima Metropolitana: El caso de la gestión 2007-2010 en Miraflores. *Debates en Sociología*, (37), 77-108. <https://doi.org/10.18800/debatesensociologia.201201.003>
- Bensús, V. (2018). Densificación (no) planificada de una metrópoli. El caso del Área Metropolitana de Lima 2000-2014. *Revista INVI*, 33(92), 9-51. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582018000100009>
- Boyer, M. C. (1986). *Dreaming the rational city: The myth of American City Planning*. MIT Press.
- Brown, W. (2017). *El pueblo sin atributos: La secreta revolución del neoliberalismo*. Malpaso Ediciones SL.
- Cabrera, T., Miyashiro, J., García, R. & Pizarro, F. (2011). La ciudad neoliberal. Nuevas urbanizaciones en Lima Sur. En C. Aronés, T. Cabrera, L. García-Calderón, A. Chirif, J. De Echave, Á. Dionisio, F. Dumler, R. García, G. Huerto, C. Loret de Mola, J. Llosa, J. Miyashiro, C. Monge, G. C. Orellana, G. Ottone, E. Pajares, F. Pizarro, D. Poma, E. Quispe, K. Tamariz y P. Vilca, E. Toche & P. Vilca, *Ajustes al modelo económico. La promesa de la inclusión* (pp. 256-283). Descó.
- Caldeira, T. & Holston, J. (2007). State and Urban Space in Brazil: From Modernist Planning to Democratic Interventions. En A. Ong & S. J. Collier (Eds.), *Global Assemblages* (pp. 393-416). Blackwell Publishing Ltd. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/9780470696569.ch21/summary>

- Calderón Cockburn, J. (2003). Los barrios marginales de Lima, 1961-2001. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 35(136-137), 375-389. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75397>
- Calderón Cockburn, J. (2005). *La ciudad ilegal: Lima en el siglo xx*. Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales UNMSM.
- Calderón Cockburn, J. & Maquet, P. (1990). *Las ideas urbanas en el Perú (1958-1989)*. CENCA, Instituto de Desarrollo Urbano.
- Cardona, R. (1973). La urbanización no controlada en Colombia. En M. Castells (Ed.), *Imperialismo y urbanización en América Latina* (pp. 167-182). Gustavo Gili. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=741780>
- Castells, M. (1973). La urbanización dependiente en América Latina. En M. Castells (Ed.), *Imperialismo y urbanización en América Latina* (pp. 7-26). Gustavo Gili. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=741780>
- Chion, M. (2002). Dimensión metropolitana de la globalización: Lima a fines del siglo XX. *Revista EURE – Revista de Estudios Urbano Regionales*, 28(85), 71-87. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612002008500005>
- Collier, D. (1978). *Barriadas y élites de Odría a Velasco*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Consiglieri, N. (2019). Integradora y excluyente: El rol de la gastronomía en la Urbanización Santa Cruz (Lima, Perú). *Anthropology of food*, 14. <https://doi.org/10.4000/aof.10031>
- Cooperazione Internazionale. (2007). *Estudio de identificación de zonas de peligro y vulnerabilidad en seis asentamientos humanos del Cercado de Lima y El Agustino, Provincia de Lima*. <http://www.coopi.org/it/comunicazione/documenti/preparazione-ai-disastri/peras/>
- Dammert Guardia, M. (2018). Precariedad urbana, desalojos y vivienda en el centro histórico de Lima. *Revista INVI*, 33(94), 51-76. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582018000300051>
- De Mattos, C. A. (2004). De la planificación a la *governance*: Implicancias para la gestión territorial y urbana. *Revista Paranaense de Desenvolvimento – RPD*, (107), 9-23. [http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista\\_PR/107/carlos\\_mattos.pdf](http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista_PR/107/carlos_mattos.pdf)
- Delgado, C. (1968). *Tres planteamientos en torno a problemas de urbanización acelerada en áreas metropolitanas: El caso de Lima*. Plandemet: Serie Anaranjada.
- El Comercio. (2009, septiembre 22). Proyectan a la Urbanización Santa Cruz como el próximo atractivo de Miraflores.

- Equipo Ciudades Focales. (2011). Reducción de la Vulnerabilidad en la Margen Izquierda del Río Rímac 2008-2011. Proyecto Ciudades Focales. <https://dokumen.tips/documents/proyecto-reduccion-de-la-vulnerabilidad-en-la-margen-izquierda-del-rio-rimac.html?page=1>
- Fernández-Maldonado, A. M. (2008). Expanding networks for the urban poor: Water and telecommunications services in Lima, Peru. *Geoforum*, 39(6), 1884-1896. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2007.11.007>
- Fernández-Maldonado, A. M. (2015). Las barriadas de Lima como estímulo a la reflexión urbana sobre la vivienda. Revisitando a Turner y de Soto. *Revista de Estudios sobre Vivienda (WASI)*, 2(3), 7-24. <https://www.revistas.uni.edu.pe/index.php/wasi/article/view/1752>
- Fernández-Maldonado, A. M. (2019). Unboxing the Black Box of Peruvian Planning. *Planning Practice & Research*, 34(4), 368-386. <https://doi.org/10.1080/02697459.2019.1618596>
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245. <https://doi.org/10.1177/1077800405284363>
- Foucault, M. (2009). *Nacimiento de la biopolítica: Curso del Collège de France (1978-1979)*. Ediciones AKAL.
- García Ferrari, S., Smith, H. & Calderon, E. (2018). Contemporary tendencies in Colombian urban planning: The case of the 'Planes Parciales' in Medellín. *International Planning Studies*, 23(4), 355-375. <https://doi.org/10.1080/13563475.2018.1500276>
- Greene, R. (2005). Pensar, dibujar, matar la ciudad: Orden, planificación y competitividad en el urbanismo moderno. *Revista EURE – Revista de Estudios Urbano Regionales*, 31(94), 77-95. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612005009400005>
- Gyger, H. (2019). *Improvised cities: Architecture, urbanization, and innovation in Peru*. University of Pittsburgh Press.
- Hall, P. G. (1996). *Ciudades del mañana: Historia del urbanismo en el siglo xx*. Ediciones del Serbal.
- Harvey, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71(1), 3-17. <https://doi.org/10.2307/490503>
- Harvey, D. (2007). *A brief history of neoliberalism*. Oxford University Press.
- Hidalgo, R. & Janoschka, M. (2014). *La ciudad neoliberal: Gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid*. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=561615>

- Hirt, S. A. (2015). *Zoned in the USA: The origins and implications of American Land-Use Regulation*. Cornell University Press.
- Holston, J. (1989). *The modernist city: An anthropological critique of Brasilia*. University of Chicago Press.
- Huapaya, J. C. (2015). Eduardo Neira Alva. Aportes profesionales para el debate sobre el desarrollo territorial y la ecología urbana en América Latina, 1961-1998. *Ensayo: Revista de Arquitectura, Urbanismo y Territorio*, 1(1), 67-81. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/ensayo/article/view/23349>
- Ioris, A. A. R. (2012). The neoliberalization of water in Lima, Peru. *Political Geography*, 31(5), 266-278. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2012.03.001>
- Jiménez, V., Hidalgo, R., Campesino, A.-J. & Alvarado, V. (2018). Normalización del modelo neoliberal de expansión residencial más allá del límite urbano en Chile y España. *RevistaEURE – Revista de Estudios Urbano Regionales*, 44(132), 27-46. <https://doi.org/10.4067/s0250-71612018000200027>
- Joseph A., J., Castellanos, T., Pereyra, O. & Aliaga, L. (2008). Lima, “Jardín de los senderos que se bifurcan”: Segregación e integración. En A. Portes, B. R. Roberts & A. Grimson, *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo* (2ª ed., pp. 363-440). Prometeo Libros.
- Keil, R. (2002). “Common-sense” neoliberalism: Progressive conservative urbanism in Toronto, Canada. *Antipode*, 34(3), 578-601. <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00255>
- Larner, W. (2000). Neo-liberalism: Policy, ideology, governmentality. *Studies in Political Economy*, 63(1), 5-25. <http://spe.library.utoronto.ca/index.php/spe/article/view/6724>
- Ludeña, W. (2002). Lima: Poder, centro y centralidad: Del centro nativo al centro neoliberal. *RevistaEURE – Revista de Estudios Urbano Regionales*, 28(83), 45-65. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612002008300004>
- Ludeña, W. (2004). *Lima: Historia y urbanismo en cifras 1821-1971*. Geographisches Institut der Universität Kiel.
- Lukas, M., Fragkou, M. C. & Vásquez, A. (2020). Hacia una ecología política de las nuevas periferias urbanas: Suelo, agua y poder en Santiago de Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, (76), 95-119. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022020000200095>
- Malpica, C. (2014). *Los dueños del Perú* (15a ed.). Persistiremos.



- Mangin, W. (1967). Latin American squatter settlements: A problem and a solution. *Latin American Research Review*, 2(3), 65-98. <https://doi.org/10.1017/S002387910001534X>
- Municipalidad de Lima Metropolitana. (1992). *Plan de desarrollo metropolitano de Lima-Callao 1990-2010*. <https://www.urbanistasperu.org/2021/08/13/plan-de-desarrollo-metropolitano-de-lima-callao-1990-2010/>
- Municipalidad de Lima Metropolitana. (2002). *Ordenanza 372*. <http://www.transparencia.munlima.gob.pe/normas-emitidas>
- Municipalidad de Lima Metropolitana. (2004). *Ordenanza 620*. Aprueban Ordenanza Reglamentaria del Proceso de Aprobación del Plan Metropolitano de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Lima, de planes urbanos distritales y actualización de la zonificación de los usos del suelo de Lima Metropolitana. [https://apcvperu.gob.pe/files/marcolegal/ORDENANZA-Nro-620\\_MML.pdf](https://apcvperu.gob.pe/files/marcolegal/ORDENANZA-Nro-620_MML.pdf)
- Municipalidad de Lima Metropolitana. (2007a). *Ordenanza 1020*.
- Municipalidad de Lima Metropolitana. (2007b). *Ordenanza 1107*. [http://www.transparencia.munlima.gob.pe/gobierno-abierto-municipal/transparencia/mml/datos-generales/disposiciones-emitidas-1/ordenanzas-municipales/doc\\_download/447527271-ordenanza-municipal-n%C2%B0-1107](http://www.transparencia.munlima.gob.pe/gobierno-abierto-municipal/transparencia/mml/datos-generales/disposiciones-emitidas-1/ordenanzas-municipales/doc_download/447527271-ordenanza-municipal-n%C2%B0-1107)
- Municipalidad de Lima Metropolitana. (2009, junio 25). *Acta de Concejo N° 026*. [http://www.transparencia.munlima.gob.pe/gobierno-abierto-municipal/transparencia/mml/datos-generales/disposiciones-emitidas-1/actas-de-concejo/doc\\_download/447527192-acta-n%C2%BA-026](http://www.transparencia.munlima.gob.pe/gobierno-abierto-municipal/transparencia/mml/datos-generales/disposiciones-emitidas-1/actas-de-concejo/doc_download/447527192-acta-n%C2%BA-026)
- Municipalidad de Miraflores (Lima). (1998). *Ordenanza 143*.
- Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo, Perú. (1949). *Plan piloto de Lima*.
- Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo, Perú. (1967). *Plan de Desarrollo Metropolitano Lima-Callao. Esquema Director 1967-1980*.
- Ong, A. (2006). *Neoliberalism as exception: Mutations in citizenship and sovereignty*. Duke University Press.
- Ortiz Agama, R. C. (2017). Plan Piloto de Lima (1949): Significado histórico. *IX Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo*, Barcelona-Bogotá, junio 2017. <https://doi.org/10.5821/siiu.6360>
- Ortiz-Arciniegas, C. (2012). *Bargaining space: Deal-making strategies for large-scale renewal projects in Colombian cities*. Tesis, University of Illinois at Chicago. <https://indigo.uic.edu/articles/thesis/>

Bargaining\_space\_deal-making\_strategies\_for\_large-scale\_renewal\_projects\_in\_Colombian\_cities/10833854/1

- Osborne, T. & Rose, N. (1999). Governing cities: Notes on the spatialisation of virtue. *Environment and Planning D: Society and Space*, 17(6), 737-760. <https://doi.org/10.1068/d170737>
- Oviedo Lira, J. A. (2010). *zre ex Cuartel San Martín, y su obligación pendiente de aportar al desarrollo urbano*. <http://urbvial.blogspot.com/2020/01/zre-Ctrl.SanMartin-reurbanizacion.html>
- Peck, J. & Tickell, A. (2002). Neoliberalizing space. *Antipode*, 34(3), 380-404. <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00247>
- Polanyi-Levitt, K. & Seccareccia, M. (2018). Neoliberalismo: La perspectiva polanyiana. *Ola Financiera*, 11(31). <http://dx.doi.org/10.22201/fe.18701442e.2018.31.68098>
- Quijano, A. (1968). Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica. *Revista Mexicana de Sociología*, 30(3), 525-570. <https://doi.org/10.2307/3538943>
- Redondo, C. M. G. (2020). Gobernanza urbana: Reflexiones a partir de los distritos económicos de la ciudad de Buenos Aires. *Revista INVI*, 35(100), 91-114. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582020000300091>
- Reglamento Nacional de Construcciones (Perú). (1970). <https://www.ipdu.pe/legislacion/ds/063-70.pdf>
- Rolnik, R. (2017). *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. LOM Ediciones.
- Rose, N., O'Malley, P. & Valverde, M. (2012). Gubernamentalidad. *Astrolabio*, (8). <https://doi.org/10.55441/1668.7515.n8.2042>
- Sierra, L. (2006). Urbanismo por decreto: centralismo y confusión institucional en la ciudad chilena. En A. Galetovic (Ed.), *Santiago. Dónde estamos y hacia dónde vamos* (pp. 299-328). Centro de Estudios Públicos.
- Silver, C. (1991). The racial origins of zoning: Southern cities from 1910-40. *Planning Perspectives*, 6(2), 189-205. <https://doi.org/10.1080/02665439108725726>
- Stein, S. (2019). *Capital City: Gentrification and the real estate State*. Verso.
- Stiglich, M. (2021). Unplanning urban transport: Unsolicited urban highways in Lima. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 53(6), 1490-1506. <https://doi.org/10.1177/0308518X211007867>
- Stiglich, M. & Lerner, A. (2019). Informal urbanization and the State: The rise and fall of urban populism in Lima. En R. Rocco & J. van

- Ballegoijen (Eds.), *The Routledge Handbook on Informal Urbanisation* (pp. 170-181). Routledge.
- Strauch, L., Takano, G. & Hordijk, M. (2015). Mixed-use spaces and mixed social responses: Popular resistance to a megaproject in Central Lima, Peru. *Habitat International*, 45(3), 177-184. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2014.02.005>
- Suazo Pereda, V. & Cárdenas Piñero, A. (2021). Modos de habitar periurbano en Santiago de Chile: Megaproyectos residenciales cerrados y transformaciones en la vida cotidiana. *Revista de Urbanismo*, (45), 87-107. <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2021.61157>
- Takano, G. (2018). Reasentamiento por un megaproyecto de infraestructura en Lima-Perú. Un análisis desde la habitabilidad y las relaciones sociales. *Revista INVI*, 33(94), 135-157. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582018000300135>
- Talen, E. (2012). Zoning and diversity in historical perspective. *Journal of Planning History*, 11(4), 330-347. <https://doi.org/10.1177/1538513212444566>
- Taylor, L. (1997). Editorial: The revival of the liberal creed – the IMF and the World Bank in a globalized economy. *World Development*, 25(2), 145-152. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(96\)00117-9](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(96)00117-9)
- Theodore, N., Peck, J. & Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: La ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*, 66. <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=898>
- Torres, D., Perleche, D. & Aiquipa, A. (2021). *La producción del espacio urbano en Lima Metropolitana y el Callao. Entre las informalidades y la regulación (1961-2020)*. Universidad Nacional de Ingeniería (UNI, Lima), UrbesLab.
- Turner, J. C. (1965). Lima's barriadas and corralones: Suburbs versus slums. *Ekistics*, 19(112), 152-155. <http://www.jstor.org/stable/43621604>
- Turner, J. C. (1967). Barriers and channels for housing development in modernizing countries. *Journal of the American Institute of Planners*, 33(3), 167-181. <https://doi.org/10.1080/01944366708977912>
- Urriola, L. M. G. C. (2022). Neoliberal urbanization and mega events in Lima and Callao. *Cadernos Metrópole*, 24, 501-522. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2022-5403>
- Vargas-Villafuerte, J. M. & Cuevas-Calderón, E. (2022). Neoliberalización de la gestión urbana en Lima metropolitana, Perú. *Revista INVI*, 37(105), 71-97. <https://doi.org/10.5354/0718-8358.2022.65453>

- Vega Centeno, P., Dammert Guardia, M., Moschella, P., Vilela, M., Bensús, V., Fernández de Córdova, G. & Pereira, O. (2019). *Las centralidades de Lima metropolitana en el siglo xxi: Una aproximación empírica*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- Vicuña del Río, M. (2013). El marco regulatorio en el contexto de la gestión empresarialista y la mercantilización del desarrollo urbano del Gran Santiago, Chile. *Revista INVI*, 28(78), 181-219. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582013000200006>
- Weisslitz, J. (1973). Migración rural e integración urbana en el Perú. En M. Castells (Ed.), *Imperialismo y urbanización en América Latina* (pp. 111-137). Gustavo Gili. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=741780>
- Yin, R. K. (2009). *Case study research: Design and methods* (Fourth Edition). SAGE Publications, Inc.
- Yunda, J. G. & Sletto, B. (2020). Densification, private sector-led development, and social polarization in the global south: Lessons from a century of zoning in Bogotá. *Cities*, 97, 102550. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2019.102550>
- Zapata Velasco, A. (1996). *Sociedad y poder local: La comunidad de Villa El Salvador, 1971-1996: testimonios y reflexiones de un actor, Michel Azcueta*. DESCO.

## Notas

### 1

Planos de zonificación de 1990. Archivo del Instituto Metropolitano de Planificación.



**Disponible en:**

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19680047006>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante  
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la  
academia

Matteo Stiglich

**Zonas de reglamentación neoliberal: transformaciones  
en la planificación y la gobernanza en Lima, 1970-2009**

*EURE*

vol. 51, núm. 152, p. 1 - 24, 2025

Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile

[asistenteedicion@eure.cl](mailto:asistenteedicion@eure.cl)

**ISSN:** 0250-7161

**ISSN-E:** 0717-6236

**DOI:** <https://doi.org/10.7764/eure.51.152.06>



**CC BY-NC 4.0 LEGAL CODE**

**Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0  
Internacional.**