



LIMA, LA HORRIBLE: PROPIEDAD, ZONIFICACIÓN Y EL MITO DEL PLANEAMIENTO URBANO*

ENRIQUE PASQUEL R.**

El presente artículo cuestiona la manera en que el Estado hace uso de la zonificación, limitando la propiedad y la libertad de los individuos. En ese sentido, discute los fundamentos teóricos de esta institución, analiza qué es lo que ha sucedido durante un siglo con la planificación urbana de Lima y desarrolla el problema de los sobrecostos impuestos a la vivienda. Asimismo, busca demostrar que una mejor salida al problema de los usos incompatibles de la tierra puede encontrarse en la regulación que los mismos individuos establecen voluntariamente.

1. INTRODUCCIÓN

¿Le gustaría vivir al lado de una fábrica de harina de pescado? A nosotros menos. Y probablemente a los dueños de la fábrica tampoco les gustaría vivir al lado de un molesto vecino que constantemente se queja de las actividades que realiza.

Debido a que la tierra puede ser destinada para una multiplicidad de usos, son necesarias las reglas que regulen la separación de los predios en zonas donde no se realicen actividades incompatibles entre sí. Reglas que eviten problemas como discotecas ubicadas al lado de lugares residenciales o fábricas de explosivos vecinas a centros comerciales.

La respuesta tradicional a estos problemas es establecer normas de zonificación que regulen los usos que se le puede dar a un determinado predio. Y, de acuerdo con numerosas personas involucradas en la gestión urbana, estas reglas, además, constituyen un mecanismo para controlar el desarrollo ordenado y racional de las ciudades. Para ellos, la

zonificación es un instrumento fundamental de la planificación urbana.

El presente artículo busca cuestionar la manera en la que hoy en día el Estado hace uso de la zonificación, limitando la propiedad y la libertad de los individuos.

Asimismo, buscamos demostrar que una mejor salida al problema de los usos incompatibles de la tierra puede encontrarse en la regulación que los propios individuos establecen voluntariamente. Parafraseando el título de un conocido libro, para los problemas públicos las mejores soluciones suelen ser las privadas¹.

Primero, explicamos cómo la zonificación constituye una afectación a la propiedad privada. Luego, examinamos cuál es la función que teóricamente deben cumplir las normas de zonificación. Posteriormente explicamos cuáles son las razones que usualmente les impiden cumplir dicha función y que hacen imposible un desarrollo urbano planificado por el Estado. Asimismo, analizamos el caso de la

Revista de Economía y Derecho, Vol. 2, N° 7 (Invierno 2005). Copyright © Sociedad de Economía y Derecho UPC. Todos los derechos reservados.

* Agradecemos a Fernando Cantuarias S. y a José Luis Sardón por sus valiosos comentarios a las versiones preliminares de este trabajo. Agradecemos también a Cristina La Torre y a Eduardo Joo por habernos ayudado en la investigación. Todas las opiniones y errores, naturalmente, son solo del autor.

** Profesor a tiempo completo de la Facultad de Derecho de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC).



ciudad de Lima para demostrar cómo nuestra teoría tiene un correlato práctico. Además, explicamos la manera en que las normas de zonificación pueden crear sobrecostos para la vivienda. Finalmente, proponemos como una opción al actual sistema el desarrollo de zonificación privada, tal como existe en alguna ciudad del extranjero.

2. PROPIEDAD PRIVADA *VERSUS* ZONIFICACIÓN

Si no le hicieran daño a nadie, no habría razón para cuestionar la existencia de normas de zonificación. El problema es que estas regulaciones afectan uno de los derechos más importantes que puede tener un individuo: la propiedad privada.

Como casi toda regulación, un cambio de zonificación supone una limitación de la propiedad privada. El derecho de propiedad privada comprende la facultad de usar, disfrutar y disponer de un bien. Entonces, cualquier limitación a estos atributos supone la limitación del derecho de propiedad.

Cuando el Estado nos dice que nuestro local comercial ya no podrá ser utilizado para tal fin, cuando decide que en nuestro campo de papas ya no será posible sembrar estos tubérculos, o cuando nos ordena que retiremos nuestra fábrica de la zona pues ya no es compatible con la nueva zonificación, afecta nuestro derecho de propiedad. Está tomando parte del valor de nuestros bienes. Y, de esta forma, a pesar de que no nos despoja físicamente de ellos, puede terminar o reducir su valor económico.

Pero los cambios de zonificación no solamente afectan a los propietarios de terrenos cuyos predios han sido rezonificados. También afectan a los propietarios de predios adyacentes cuyas propiedades bajan de valor debido a que ahora soportan la utilización del predio vecino para un uso incompatible. Imagine, por ejemplo, que usted es propietario de una casa de tres mil metros cuadrados en una zona residencial. Si mediante un cambio de zonificación se permite que a su lado se instale un edificio de 30 pisos, un grifo o una discoteca, el valor de su predio puede caer drásticamente. Si bien la regulación estatal no lo afecta directamente, es la causante de que su propiedad pierda valor. Y ello podría ser peor si usted ha realizado una cuantiosa inversión para comprar varios terrenos con la finalidad de construir una urbanización residencial de lujo y, gracias a un cambio de zonificación, una planta de harina de pescado se instala al lado de su propiedad. Lo más probable es que perdiese toda su inversión, pues su propiedad ya no serviría para la finalidad para la que la adquirió.

Las regulaciones que limitan parte de la propiedad privada de una persona –como lo hace la zonificación– pueden llegar a equipararse a una expropiación. Cuando lo expropián, lo privan por completo de su derecho de propiedad privada. A través de una regulación pueden privarlo parcial o totalmente de los beneficios de su propiedad, por lo que un proceso regulatorio debería despertarnos preocupaciones similares a las que despierta un proceso expropiatorio.

Efectivamente, la doctrina y jurisprudencia internacional y comparada reconocen que, junto a las expropiaciones físicas, pueden encontrarse las indirectas o regulatorias². Y, de hecho, la United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) ha reconocido que hoy en día el mayor peligro de abuso estatal no es una eventual expropiación física, sino una regulatoria³.

Al afectar la propiedad privada, todo tipo de regulación –como lo es la zonificación– puede terminar perjudicando los incentivos que tienen las personas para trabajar e invertir. De hecho, de acuerdo con un estudio realizado por el Banco Mundial entre 3.685 empresas en 69 países, uno de los principales obstáculos para invertir y hacer negocios es precisamente la incertidumbre del costo de las regulaciones⁴.

Por ser una limitación de la propiedad privada que incluso puede llegar a ser equivalente a una expropiación, deberíamos pensar con detenimiento si es que vale la pena conservar esta institución y si es posible darle paso a otros mecanismos más eficientes y menos peligrosos.

Hay quienes señalan que la zonificación es una limitación legítima de la propiedad privada, pues –a diferencia de una expropiación física– la zonificación afecta a todo el mundo. Esto tiene tanto sentido como decir que si el Estado nos roba a todos entonces el robo es legítimo. La existencia de una afectación generalizada de la propiedad es simplemente un tema formal que no es lo que debemos evaluar para calificar la legitimidad de un acto estatal. Lo que nos debe importar, al momento de evaluar la conveniencia de una regulación, es cómo afecta los derechos de los individuos y los incentivos económicos que genera⁵.

Al crear el peligro de que el valor de las propiedades disminuya por la acción estatal, la zonificación introduce un mayor factor de riesgo en el mercado, desincentivando de esta manera las inversiones y frenando el desarrollo económico. Por eso –porque de esta manera atenta contra el derecho fundamental a la propiedad–, es necesario cuestionarse acerca de si realmente necesitamos zonificación.





3. LOS CONTRADICTORIOS FINES TEÓRICOS DE LA ZONIFICACIÓN

Un gran problema que tiene que enfrentar la zonificación es que, teóricamente, tiene que servir para una gran gama de fines, muchos de ellos contradictorios.

Por un lado, la racionalidad del establecimiento de normas de zonificación es evitar las externalidades que pueden generar los usos incompatibles del suelo. Por ejemplo, las normas de zonificación buscan impedir que las empresas no se ubiquen junto a zonas residenciales o que estas últimas estén alejadas del bullicio de las zonas comerciales. Entonces la zonificación, teóricamente, debería servir para proteger la propiedad privada. Manteniendo separados los distintos usos del suelo, permitiría que el uso de un predio no sea afectado por un uso incompatible en el predio vecino.

Imaginemos una zona muy exclusiva donde todos los predios están destinados a viviendas de lujo. Construir un edificio de 20 pisos al lado de una de ellas afectará el valor comercial de estas últimas. Una zona muy exclusiva se caracteriza por contar con una densidad poblacional muy baja, poco tránsito vehicular, edificaciones de pocos pisos que mantengan la estética arquitectónica de la zona, etcétera. Todo ello le suele dar un mayor valor comercial a sus predios. Si se permite la construcción de edificios de 20 pisos en dicha zona, perderá tales características y es muy probable que los propietarios vean cómo disminuye la valorización comercial de sus propiedades. E imagine cómo caería el valor de dichas viviendas si, en vez de ese edificio, se construyese una ruidosa fábrica.

La finalidad de evitar que predios contiguos se utilicen para finalidades incompatibles está recogida en las normas que regulan la zonificación de nuestra ciudad. El artículo 27 de la Ordenanza 620 del 1 de abril de 2004, emitida por la Municipalidad de Lima, señala que “la Zonificación es el conjunto de normas urbanísticas que regulan el uso del suelo en función de las demandas físicas, económicas y sociales de la población, permitiendo la localización compatible, equilibrada y armónica de sus actividades [...]”.

El problema es que la normativa de zonificación no solo persigue la finalidad de establecer reglas claras acerca de los usos permitidos de la propiedad predial. También busca que exista la posibilidad de que esos usos sean cambiados, si es que se vuelve más conveniente que los predios de una determinada zona sean utilizados para una finalidad distinta de la originalmente concebida. Y es que el crecimiento de las ciudades demanda que su geografía urbana se vaya adaptando, entre otros, a los cambios poblacionales,

comerciales y ambientales que va sufriendo en su desarrollo. Ninguna de las grandes metrópolis del planeta podría existir si en algún momento no se hubiesen cambiado las normas de zonificación que solamente permitían la construcción de casas o edificios de pocos pisos en áreas que hoy se caracterizan por albergar enormes rascacielos e importantes zonas industriales o comerciales.

Por eso, este tipo de normas contempla siempre procedimientos para cambios de zonificación específicos y, periódicamente, los municipios desarrollan cambios de zonificación muy generales en función de cómo varía su plan de desarrollo urbano.

Aquí empiezan los problemas. Como puede verse, la normativa sobre zonificación busca dos finalidades difícilmente compatibles. Por un lado, quiere establecer reglas claras y estables que eviten los usos incompatibles de predios cercanos y que mantengan las características de una zona que le dan un particular valor a los predios ubicados en ella. Por otro lado, pretende establecer un sistema de reglas lo suficientemente flexibles para que la zonificación cambie cada vez que las necesidades de la ciudad lo requieran.

Estos problemas se expresan en los dos tipos de demandas relativas a zonificación que se suelen encontrar. Por un lado, como señala Fischel, tenemos las demandas de vecinos molestos porque se cambió la zonificación de su vecindario, permitiendo construcciones y actividades que les resultan molestas. Por otro lado, tenemos las demandas de los constructores, que objetan las negativas de los gobiernos locales de no rezonificar un área necesaria para algún nuevo proyecto⁶.

Sin embargo, como veremos, los problemas no se limitan a que teóricamente la zonificación busca proteger dos finalidades incompatibles. Las mayores complicaciones surgen porque en la práctica varias circunstancias vuelven casi imposible cumplir con cualquiera de las dos teóricas finalidades de la zonificación.

4. ¿POR QUÉ LA ZONIFICACIÓN NO FUNCIONA EN LA PRÁCTICA?

Los grandes planes de desarrollo urbano –para bien o para mal– no se cumplen o se modifican constantemente por varias razones. Las principales son dos. Primera, que los planificadores urbanos no cuentan con la información necesaria para decidir cómo organizar o reorganizar el uso de la tierra. Segunda, que las razones que determinan la implementación de un plan de desarrollo urbano, zonificación o rezonificación terminan siendo políticas y no técnicas.





4.1. La falta de información de los planificadores

Es curioso cómo varias de las mismas personas que rechazan la planificación de la economía abogan por la planificación del desarrollo urbano. Si no creemos en lo primero, difícilmente deberíamos creer en lo segundo. Como resalta Nelson, la planificación urbana —al igual que las intenciones de planificación socialista en diversos campos— presume poder predecir los eventos económicos, poder desarrollar un conocimiento científico centralizado sobre ellos y tener la capacidad de manejar asuntos humanos que los planificadores desconocen⁷.

Imagine, por ejemplo, que el gobierno decide que dispondrá del uso del acero en nuestro país y a usted le encomienda encargarse de dicha tarea. Usted tiene que decidir qué porcentaje de la producción nacional de acero se utilizará para la fabricación de automóviles, maquinaria pesada, armas, barcos, relojes y esculturas modernas. Y es una tarea especialmente compleja, debido a que la cantidad de acero producida es limitada, lo que supone que este metal no podrá ser destinado a cubrir todas las finalidades. ¿Cómo decide cuál será la distribución más eficiente de recursos? Pues no puede. La razón es que no cuenta con el único indicador que lleva a los empresarios en un mercado libre a decidir cómo asignar sus recursos de manera eficiente: el sistema de precios.

En un mercado libre el acero se asignará a su uso más valioso. Los productores de acero venderán cada unidad del mismo a quien se encuentre dispuesto a pagar un mayor precio por dicha unidad, es decir, a quien valore más la misma. En algunos casos serán los fabricantes de barcos; en otros, los de maquinaria; en otros, los escultores. Todo depende, principalmente, de las preferencias de los consumidores y de los costos de producción del acero y de los bienes de los que es materia prima. Asimismo, quienes necesitan acero podrán decidir si es conveniente comprarlo en función del precio que cobren los productores. Si el costo de producción del acero se vuelve mayor que el precio que se encuentran dispuestos a pagar los relojeros por el mismo, ello quiere decir que no es eficiente que los relojeros utilicen el acero, pues costaría más producir la materia prima que el beneficio que se obtendría de su utilización. Sin embargo, solamente es probable percibir ello y tomar estas decisiones porque existe un sistema de precios que surge gracias a la existencia de un libre mercado.

Al no existir un sistema de precios, es imposible determinar la asignación más eficiente de recursos. Y ello es lo que llevó a los países de economías planificadas al desastre económico. Hay una anécdota citada

por Callahan acerca de la importancia del sistema de precios. Él señala que Lew Rockwell contaba que al secretario de prensa de Mijaíl Gorbachov se le preguntó cuál era el mundo ideal. Él respondió que deseaba ver que todo el mundo abrazara el socialismo, con la excepción de Nueva Zelanda. Cuando se le preguntó: “¿Por qué no Nueva Zelanda?”, él respondió: “Bueno, necesitamos algún sitio del cual sacar los precios”⁸.

Lo que hacen los planificadores urbanos es, en gran medida, algo similar a lo que sucedía en nuestro ejemplo anterior. Ellos deciden en buena parte cómo es que se utilizarán los distintos predios que se encuentran en el mercado de las tierras. Si bien no limitan quién le puede vender a quién, sí limitan los usos que se le puede dar a la tierra. Planificar centralizadamente cómo se utilizará la tierra, es igual que planificar cómo se utilizará cualquier otro bien. Como señala Siegan, el mayor problema de la zonificación es que el “plan maestro” limita la producción arbitrariamente con efectos adversos en la demanda, los precios y la competencia⁹.

Para un predio determinado, ¿cuál será su utilización más valiosa? ¿La agrícola, la comercial, la industrial o la residencial? Pues no lo sabremos, a menos que exista un sistema de precios (que solamente se forma si es que existe un mercado libre, es decir, no regulado) que nos indique quién valora más los predios existentes, si los empresarios agrícolas, los comerciantes, los industriales o quienes los desean para fines de vivienda. Siegan nos ofrece otro buen ejemplo de la poca información con la que cuentan los planificadores para tomar sus decisiones. ¿Cómo se evalúa la ganancia que obtendrían los enfermos del corazón con la llegada a la urbanización de un nuevo hospital especializado en enfermedades cardíacas, que bajo el esquema actual de zonificación no puede instalarse? ¿No es uno de los tantos intereses que deberían valorarse? Además, podríamos preguntar cómo se compara ese beneficio con el perjuicio causado a los vecinos que tendrán que soportar una mayor congestión vehicular, el ruido de las ambulancias y la perturbación de la paz de su urbanización residencial. Y no estaría de más cuestionar a los planificadores acerca de cómo introducir dentro de dicha evaluación los factores de los nuevos puestos de trabajo que generará el hospital, la cantidad de desperdicios tóxicos con los que ahora tendrá que lidiar esta zona y los costos de no destinar dicho predio a la construcción de un edificio de exclusivas oficinas corporativas y tiendas comerciales¹⁰.

Hay quienes sostienen que la medida que debe utilizarse para determinar cuál uso es más conveniente para un determinado terreno es el valor





comercial del mismo. Si el valor comercial aumenta como consecuencia del planeamiento urbano, entonces la política implementada es conveniente. Esto es tan cierto como decir que una política agraria será efectiva si se triplica el precio de las papas. Quizá será conveniente para los agricultores, pero –si las características del producto y los salarios se mantienen igual– puede ser terrible para las grandes masas de consumidores. Igualmente, si el valor de la tierra aumenta en una zona determinada, esto puede ser muy conveniente para los propietarios, pero puede ser perjudicial para los individuos que deseaban adquirir un terreno en dicha zona y que ahora tienen que pagar un precio más elevado. Es cierto que en algunos casos el aumento del precio de un bien refleja una mayor preferencia de los consumidores. Por ejemplo, el valor comercial de un terreno puede elevarse debido a que ahora tiene mayor acceso a servicios públicos, lo cual lo convierte en un bien más cotizado para las personas que buscaban un terreno. Pero si el valor de un predio se eleva solamente debido a un cambio legislativo –como lo es una rezonificación– y no debido a cambios en las características intrínsecas del mismo, es muy probable que lo único que tengamos sea una ley que distorsiona los precios del mercado.

Asimismo, no debemos dejar de lado que evaluar cómo variará el precio de cualquier bien luego de un cambio legislativo es algo tremendamente especulativo. Para ello, sería necesario contar con información precisa acerca de los costos, la oferta existente y las preferencias subjetivas de millones de consumidores del bien. Información dispersa e inaccesible, salvo que alguien tenga el poder de la omnisciencia. Incluso las propias empresas no cuentan con esta información, razón por la cual es bastante común que suelen tener un *stock* sobrante de producción excesiva o, por el contrario, que produzcan menos de lo que realmente se demandaba. Los planificadores, por su parte, suelen contar con menos información, pues la que obtienen suele ser de segunda mano, de parte de las empresas constructoras y de algunos vecinos del distrito. Además –y quizá lo más importante–, los precios del mercado de tierras se encuentran tremendamente distorsionados por la regulación estatal y no reflejan las reales valoraciones de los individuos.

Por todo ello, como señala Siegan, es esperable que las decisiones que tomen se basen en sus particulares creencias y experiencias¹¹. Por estas razones, los planificadores urbanos toman en cuenta una serie de factores tremendamente subjetivos. Buen ejemplo de ello lo encontramos en una entrevista realizada a Luis Consiglieri –ex director ejecutivo del Instituto

Metropolitano de Planificación (IMP) y actual gerente de desarrollo local de la Municipalidad de Surco–, respecto a cómo deben prepararse los municipios limeños para la explosión comercial que se vive en la ciudad. Él señala que uno de los efectos que deben estudiarse sobre la creación de los centros comerciales es el sacrificio de las calles comerciales limeñas. En palabras del arquitecto, “en muchas ciudades de Estados Unidos este es un proceso a estudiar: sus calles no tienen vida. Miraflores, con Ripley y Saga, podría terminar de destruir Larco, salvo que esta se convierta en una avenida con una oferta comercial muy especializada, como la Quinta Avenida, en Manhattan”¹². Así, factores tremendamente subjetivos como si las tiendas por departamentos deben desplazar a las *boutiques*, o si las calles perderán “vida”, influyen en el planeamiento urbano.

Al final del día, la respuesta a la pregunta: ¿cuál es el mejor uso para un terreno?, o ¿cómo tendrá mayor valor?, si no existe un mecanismo de precios, varía según a quien se la formulamos. Quizá para una compañía constructora, el terreno sería adecuado para un centro comercial, pero para una empresa textil el terreno debería tener un uso industrial. Quizá a los vecinos de una zona residencial les parezca conveniente que se prohíba la instalación de una fábrica contigua a sus propiedades. Pero los pobladores de una urbanización muy pobre que se encuentra en las cercanías preferirían que el terreno aledaño tenga un uso industrial o comercial. De esta manera, existirá más trabajo o tiendas cerca de sus casas y tendrán que gastar menos en transporte. Y si le preguntamos a un movimiento ecologista, probablemente nos pedirá que en el terreno se construya un parque y se prohíba cualquier tipo de edificaciones. ¿A cuál de estos intereses irreconciliables deberán atender los planificadores? ¿Acaso hay alguna forma de medir con precisión qué tierra es mejor para los distintos usos posibles? De hecho, en las controversias sobre zonificación suelen presentarse testimonios contrapuestos de expertos en la materia que sostienen que el terreno debe utilizarse para finalidades distintas, lo que demuestra que la planificación urbana está lejos de ser una ciencia exacta.

Es cierto que, como señalamos al inicio, un mercado absolutamente libre del uso de las tierras podría generar numerosas externalidades. Pero los funcionarios estatales tampoco tienen ninguna posibilidad real de lograr una asignación de recursos óptima. Más bien, como veremos, los mercados libres –en estos casos– desarrollan mecanismos más eficientes que los estatales para lidiar con estos problemas de externalidades.





Los planificadores, además, tampoco tienen el don de la clarividencia para determinar cómo es que cambiarán las condiciones que influyen en el crecimiento de la ciudad y, en consecuencia, en el uso y el valor de los predios. Y esto es un problema particularmente complicado si tenemos en cuenta la forma en la que Lima se ha desarrollado en los últimos años. Felipe Ortiz de Zevallos, citando a Peter Drucker, señala que “una transformación demográfica como la dada en ciudades como Lima solo se compara en la historia con la que se dio hace cerca de diez mil años, cuando las tribus cazadoras empezaron a dejar de ser nómadas y se instalaron en la tierra para ser pastores y agricultores. Pero esta transformación tomó miles de años en materializarse, mientras que la masiva migración del campo a la ciudad apenas ha tomado un siglo”¹³.

Tales cambios van más allá de los impresionantes movimientos migratorios hacia nuestra ciudad. Hace diez años, por ejemplo, las municipalidades no tenían cómo prever la manera en la que iba a desarrollarse la actividad comercial en Lima. Hoy en día, en Lima existen 11 centros comerciales que no existían hace diez años y existen 12 proyectos más en preparación, que supondrán aproximadamente una inversión de 140 millones de dólares durante los próximos dos años¹⁴. Esto ha supuesto y supondrá un desarrollo urbano imposible de prever hace algunos pocos años.

Como veremos, sin embargo, los problemas que enfrentan los planificadores no son los principales factores que determinan que la zonificación y el planeamiento urbano no cumplan con sus objetivos, pues quienes finalmente toman las decisiones son los políticos electos, que responden a presiones electorales y de grupos de interés.

4.2. ¿Bajo qué criterios se cambia la zonificación en la realidad?

Una cosa es la finalidad de las normas de zonificación en la teoría y otra la finalidad que terminan cumpliendo en la práctica. Curiosamente, los planificadores urbanos rara vez logran sus objetivos, como demostró en la década de 1960 Jane Jacobs con su influyente libro *The Death and Life of Great American Cities*¹⁵ y como han documentado más recientemente autores como Kenneth Kolson. Este último, en un libro publicado en el año 2001 titulado *Big Plans. The Allure and Folly of Urban Design*¹⁶, demuestra cómo es una regla que en ciudades de países como Estados Unidos, Inglaterra, Holanda y Francia, los intentos de planificación urbana fallan sistemáticamente. Y, como analizaremos, esta es

también la regla que ha imperado en Lima, la capital de nuestro país.

Quienes promueven las regulaciones de zonificación suelen ser las personas que creen que los burócratas y políticos que tendrán esta labor a su cargo compartirán, como señala Richard Babcock, las siguientes características: hombres felices, perfectamente informados, con un coeficiente intelectual de 150, que toman decisiones con absoluta libertad y sin interferencia alguna de grupos de presión. Pero la realidad es que es muy difícil encontrar este tipo de burócratas y políticos¹⁷.

Antes que nada, tenemos que tener en cuenta que, como señala Fischel, la zonificación es el producto de un proceso político y sirve los intereses de quienes controlan ese proceso¹⁸.

La primera muestra de que lo que determina un esquema de zonificación no son factores técnicos es que para cambiar la regulación de una determinada zona, es necesario realizar una consulta entre los vecinos. Ello a pesar de que a menudo los afectados también serán individuos que no viven en la zona. Curiosamente, los defensores de la zonificación argumentan que la regulación del uso de la tierra es algo tremendamente complejo y técnico, cuando al final del día –paradójicamente– el público y sus representantes son los que toman las decisiones¹⁹.

Por más bien pensado que se encuentre un esquema de planeamiento urbano y zonificación, terminará siempre afectando a varios grupos y beneficiando a otros. Lo que sucederá en la práctica es que los desfavorecidos empezarán a presionar para que se realicen cambios específicos en la zonificación. Quienes conseguirán sus objetivos serán los grupos de interés pequeños y mejor organizados, pues a las grandes mayorías –como explicó Mancur Olson– les es más costoso organizarse para conseguir sus metas²⁰. Esta es una de las razones por las que las empresas contaminantes suelen terminar ubicadas cerca de poblaciones de pocos recursos y escaso poder político, mientras que las grandes zonas residenciales, donde viven individuos con bastante cercanía al gobierno, suelen ser más raramente afectadas de esta manera.

Como sucede habitualmente, los políticos locales reciben la presión de grupos de interés y toman decisiones que maximicen sus posibilidades de ser elegidos, beneficiando a los grupos de electores que los pueden colocar en el cargo público. Estas presiones e intereses son los que determinarán, entre otras cosas, cómo es que cambiará la zonificación.

Así, todo lo que hemos venido explicando determina el fracaso de la zonificación y el planeamiento



urbano. Esto lo podremos verificar analizando la historia de estas normas y políticas urbanas en la ciudad de Lima.

5. LIMA: UN SIGLO DE INÚTIL ZONIFICACIÓN Y PLANEAMIENTO URBANO

¿Puede decir que Lima es una ciudad ordenada que se ajusta a un deseable patrón urbanístico de alguna ciudad moderna? Nosotros tampoco. Nuestra capital sufre de delincuencia, congestión vehicular, ruido, contaminación, desorden, suciedad, etcétera. Y es usual escuchar que “Lima, la horrible” –como la llamó Sebastián Salazar Bondy– es una ciudad caótica debido a que ha crecido sin planificación. No es extraño toparse con el argumento de que Lima podría haber sido una ciudad ordenada y moderna si es que alguien se hubiese tomado el tiempo de planificar su desarrollo. Pero la realidad es que Lima sí ha tenido varios planes de desarrollo urbano. A Lima no le ha faltado planificación. De hecho, como demostraremos en las siguientes páginas, le ha sobrado.

El problema es que ninguno de los planes de desarrollo de Lima se ha ejecutado debido a los problemas inherentes a la planificación urbana que hemos explicado en páginas anteriores. Por ello, nunca han sido más que hermosos y enormes elefantes blancos.

Los planes de desarrollo urbano de Lima han sido numerosos. Pero cada plan, que supuestamente tenía una vigencia de alrededor de 20 años, ha tenido una duración formal bastante menor. En primer lugar, porque ha sido bastante común que con los sucesivos gobiernos haya habido un cambio de plan de desarrollo metropolitano. En algunos casos, porque la nueva administración simplemente tenía una concepción distinta de cómo debía desarrollarse Lima. Como en todas las profesiones (más aún en las que no trabajan con ciencias exactas), suelen existir bastantes discrepancias entre los planificadores urbanos respecto de cómo debe desarrollarse una determinada ciudad. Por ello, es esperable que en varias ocasiones los nuevos planificadores cambien la estrategia diseñada por los anteriores planificadores.

En segundo lugar, porque, como hemos visto, los planificadores suelen contar con limitada información acerca de cómo se comportarán los millones de individuos cuyas vidas intentan determinar. Por ejemplo, en nuestra ciudad, las municipalidades no tenían cómo prever los movimientos migratorios o los crecimientos poblacionales. Era tremendamente complicado pronosticar cuál sería el futuro de los asentamientos de Armatambo (1928) y Leticia

(1933)²¹. En las décadas de 1940 y 1950, por ejemplo, nadie podía predecir las enormes invasiones de terrenos por parte de emigrantes que darían lugar a San Cosme, San Pedro, El Agustino y, posteriormente, Ciudad de Dios y Comas. Y una vez que estos asentamientos ya eran una realidad, ningún gobierno municipal tuvo la posibilidad real de controlar su crecimiento ni desarrollo.

En tercer lugar, los cambios en los grandes planes de desarrollo urbano de Lima eran una perfecta excusa para atender a las presiones políticas y económicas de grupos de interés. Si un gobierno local quiere cambiar la zonificación y el planeamiento de varias zonas para favorecer a distintos grupos, la mejor estrategia para ello es señalar que es necesario un cambio en el planeamiento urbano de la ciudad por razones de “interés público”.

De igual modo, no debemos dejar de lado que en nuestro país es y ha sido tremendamente común que las iniciativas de los gobiernos locales encuentren interferencias por parte del gobierno central. En el caso de la planificación urbana, las disposiciones de los grandes planes suelen haber sido modificadas en la práctica por políticas populistas y “cortoplacistas” de vivienda del gobierno central. Es conocido, por ejemplo, que el general Manuel A. Odría (1948-1956) distribuyó terrenos entre los invasores con la finalidad de conseguir apoyo político. Este fue el caso de la invasión que hoy constituye el distrito de San Martín de Porres. Originalmente, este lugar fue llamado “Distrito Obrero-Industrial 27 de Octubre”, en honor a la fecha en la que Odría dio su golpe de Estado. Odría, además, conquistó el soporte político de sus habitantes mediante las labores asistenciales del Fondo Nacional de Salud y Bienestar Social creado por Ley 11672, promulgada el 31 de diciembre de 1951. Y 40 años después Fujimori utilizaba una táctica similar, creando por doquier pueblos jóvenes que eran bautizados con los nombres de sus familiares. Por actitudes gubernamentales irresponsables como aquellas es que casi la cuarta parte de los distritos de Lima se crearon con la finalidad de atender promesas electorales.

Finalmente, no olvidemos que los grandes planes se van cambiando poco a poco con solicitudes de rezonificación individuales, que responden también a corrupción, presiones políticas y presión de grupos de interés. Así, a pesar de que formalmente se haya continuado con el plan original por un tiempo, en la práctica era cambiado paulatinamente por peticiones particulares. De tal forma que, varios años después, el plan terminaba convertido en algo bastante distinto de su concepción original.



A continuación, analizaremos los intentos de planificación urbana de Lima más trascendentes. Si bien en 1873 se aprobó un Plano Regulador Oficial de la Ciudad de Lima²² (en razón del cual, para orientar el crecimiento de la ciudad, se dispuso demoler las murallas de la ciudad), nuestro análisis se limitará al siglo XX, dividiéndolo en cinco periodos que van desde 1915 hasta la actualidad²³.

5.1. Las primeras intervenciones (1915-1960)

En los inicios del siglo XX podemos ya encontrar ciertas disposiciones legislativas cuya finalidad era lograr cierto tipo de orden en el desarrollo urbano. De acuerdo con un estudio del Instituto Libertad y Democracia (ILD), existe, por ejemplo, una ordenanza del 21 de junio de 1915, que regulaba la expedición de licencias de construcción para evitar que se construya sin haber ejecutado las obras de infraestructura vial y sanitaria²⁴.

Asimismo, pudimos encontrar un Decreto Supremo del 16 de octubre de 1922, mediante el cual se le otorga a la Dirección de Salubridad la facultad de autorizar o prohibir la formación de nuevas urbanizaciones. Y es bastante conocido el reglamento del 2 de febrero de 1924 de la Inspección Técnica de Urbanizaciones y Construcciones²⁵. Esta norma prohibía la habilitación de zonas urbanas si no se cumplía primero con reglamentos sobre obras sanitarias, de ornato público y de facilidades de tránsito. Posteriormente, mediante el Decreto Ley 7257²⁶, se le encargó a la Dirección de Obras Públicas y Vías de Comunicación del Ministerio de Fomento el hacer cumplir el Reglamento de Obras y Urbanizaciones.

En el gobierno de Óscar R. Benavides (1936-1939) se desarrollaron los primeros planes de vivienda que respondieron a un intento de planificación metropolitana. Se construyeron las agrupaciones habitacionales denominadas “barrios obreros” y “barrios fiscales” en lugares como el Rímac, La Victoria y el Callao²⁷. Los barrios obreros son un ejemplo de cómo las políticas de vivienda del Estado afectaban negativamente la planificación urbana, pues casi la totalidad de ellos se convirtieron en barrios caracterizados por el hacinamiento y la “tugurización”.

Finalmente, en el primer gobierno de Manuel Prado (1939-1945) se promulgó el Reglamento de Urbanizaciones²⁸, el cual quería controlar los costos de la vivienda. Este reglamento establecía numerosas barreras burocráticas para el desarrollo de urbanizaciones. Además, sujetaba el desarrollo de las mismas al plano regulador de la zona formulado por la Dirección General de Fomento y Obras Públicas, obligaba a reservar áreas libres para múltiples finalidades y cedía

gratuitamente al Estado los servicios públicos construidos y una porción del área urbanizada.

Durante los siguientes años las intervenciones en la planificación urbana y las políticas de vivienda siguieron siendo vigorosas. Se modificó el Reglamento de Urbanizaciones de 1941²⁹, se promulgó el proyecto de Ley Orgánica de la Corporación Nacional de Vivienda y se creó la Oficina Nacional de Planeamiento Urbano (ONPU)³⁰. La función de este último organismo era coordinar y dirigir la labor urbanística de las diferentes reparticiones del gobierno y municipios, formulando planes reguladores de extensión de las ciudades.

Asimismo, durante el gobierno de Odría, se promulgó el Plan Regulador de la Ciudad de Lima, cuya primera etapa se estructuró como un plan piloto³¹. El esquema de crecimiento urbano previsto por este plan, no obstante, como señala Dorich, terminó siendo ampliamente rebasado por la imprevisible expansión urbana³².

En 1955 se aprobó el Reglamento de Urbanizaciones y Subdivisiones de Tierras³³, el que fue posteriormente modificado numerosas veces³⁴. Dicha norma desarrollaba extensamente todos los aspectos del desarrollo de las urbanizaciones. Entre otras cosas, sometía cualquier proyecto urbanístico a la aprobación de una Comisión Calificadora conformada por representantes de numerosas entidades públicas. Asimismo, disponía la exigencia de un plan regulador y de zonificación aprobado por el Ministerio de Fomento y Obras Públicas.

Posteriormente, en 1952, se promulgó el Reglamento General de Construcciones para Lima y Callao³⁵. Asimismo, en abril de 1955, el gobierno decidió reservar terrenos para urbanizaciones populares en los alrededores de Lima, como una medida para intentar controlar el inmanejable crecimiento de Lima³⁶. Luego, el 28 de junio de 1955, se dictaron normas para el desarrollo de urbanizaciones de tipo popular.

5.2. Regulando los pueblos jóvenes y construyendo residenciales (1961-1967)

El 14 de febrero de 1961, en el segundo gobierno de Manuel Prado (1956-1962), se promulgó la Ley Orgánica de Barrios Marginales³⁷ en un intento por ordenar la ciudad. Su iluso y fallido objetivo era que desaparecieran las barriadas, que se convirtieran en urbanizaciones populares y se integraran a los centros urbanos. Además, también fallidamente, prohibió nuevas invasiones de terrenos. Por otro lado, facultó a la Corporación Nacional de Vivienda a autorizar la formación de “urbanizaciones populares



de interés social”, encargándole la planificación de su desarrollo y zonificación.

Asimismo, durante este gobierno de Prado, se desarrollaron programas de vivienda bajo los que nacieron las denominadas “ciudades-satélite”. Estos programas fueron también un precario intento de planificación urbana. Mediante ellos, se intentó extender la ciudad ubicando a la población de escasos ingresos en zonas periféricas. Las ciudades-satélite proyectadas fueron Ciudad de Dios, Ventanilla y San Juan. En principio, debían convertirse en ciudades autosuficientes, modernas, con todos los servicios, zonas comerciales, industriales, residenciales, etcétera. El fracaso de esos programas fue absoluto. Ninguna de las ciudades-satélite se convirtió en algo más que poblados alejados de Lima, sin servicios básicos y sin un sistema de transporte público eficiente³⁸.

Por su parte, el primer gobierno de Fernando Belaúnde (1963-1968) generó también una serie de planes de vivienda que precisamente rompía con las características de las zonas en las que fueron desarrollados. Los dos más conocidos fueron la residencial San Felipe y la residencial Santa Cruz, proyectos de vivienda multifamiliar instalados en plenas zonas residenciales.

5.3. Desde el Plandemet de Bedoya hasta el Sinamos de Velasco (1967-1980)

En 1967, durante la alcaldía de Luis Bedoya Reyes (gracias a un convenio firmado entre la ONPU y la Municipalidad de Lima), se realizó el primer gran plan de desarrollo urbano de Lima y Callao que señaló proyecciones de crecimiento y lineamientos básicos de expansión. Fue denominado Plan de Desarrollo Metropolitano Lima-Callao, Esquema Director (Plandemet). Es sorprendente cómo recién en 1967 se llevó a cabo una estrategia de estas características, cuando la ONPU –entidad encargada de estas materias– existía desde hace 20 años. Sobre la base del Plandemet se aprobó el Plan de Zonificación de Lima Metropolitana 1977-1990. Pocas de sus intenciones, sin embargo, lograron concretarse.

Casi paralelamente, en 1969 el gobierno del dictador Juan Velasco Alvarado (1968-1975) creó el Ministerio de Vivienda y Construcción (MVC)³⁹. Esta institución absorbió las funciones que correspondían a la ONPU. Como hemos visto, una de las tareas de esta cartera era precisamente la remodelación y planificación urbana. En ejercicio de tales funciones, en 1970, aprobó el nuevo reglamento de construcciones⁴⁰.

Este mismo ministerio, en febrero de 1979⁴¹, aprobó los reajustes al “Estudio de Zonificación General de Lima Metropolitana” de 1977⁴². Allí aparecía un

reglamento de zonificación para Lima Metropolitana. De acuerdo con su artículo 4, la Dirección General de Desarrollo Urbano del MVC estaba facultada para evaluar el proceso de crecimiento urbano y proponer las modificaciones necesarias a la zonificación general de Lima Metropolitana.

El 22 de junio de 1971 se creó el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (Sinamos)⁴³. Dentro de las funciones que le asignaba la ley se encontraba hacer cumplir la Ley Orgánica de Barrios Marginales dictada en el gobierno de Prado y sus modificatorias. Así, Sinamos tenía la supuesta misión de adaptar los “barrios marginales” a las normas básicas de planeamiento urbano⁴⁴.

Como es bien conocido, Sinamos fue realmente un organismo dedicado a la difusión de la perversa ideología del gobierno militar. Sus actividades fueron guiadas por factores absolutamente políticos, sin lograr ningún impacto en la organización urbana de los pueblos jóvenes. Como señala De Soto, buena parte del fracaso de Sinamos se debió a que las organizaciones privadas eran mucho más eficientes para efectos de resolver los problemas prácticos de las comunidades, a diferencia del sistema burocratizado y centralista que se había creado⁴⁵.

5.4. Los planes de Orrego, Barrantes y Del Castillo (1981-1990)

Con los cimientos del Plandemet se había aprobado un Plan de Zonificación de Lima Metropolitana 1977-1990, el cual fue modificado por el gobierno militar pocos años después. En 1981 tuvo nuevas modificaciones, pues en la gestión del alcalde Eduardo Orrego Villacorta se llevó a cabo el Proyecto de Desarrollo Urbano de Lima Metropolitana.

Las modificaciones continuaron, pues de 1984 a 1986, siendo alcalde Alfonso Barrantes, se realizó el Plan de Estructuración Urbana de Lima Metropolitana, que, supuestamente, planificaría el desarrollo de Lima a 1996. Como se verá, para 1989 el plan ya habría sido modificado por el siguiente alcalde.

Cabe resaltar un suceso ocurrido en esta época que ejemplifica cómo el Estado, no pudiendo luchar contra las normas que él mismo estableció, a menudo actúa en contra de los planes urbanos diseñados. El 15 de julio de 1984, siete mil familias realizaron una invasión a la altura del kilómetro 18 de la Carretera Central, cerca de la quebrada de Huaycán. Según De Soto, dicha invasión fue acordada, planeada y organizada por la Municipalidad de Lima con la venia del MVC. Los invasores pertenecían a grupos de interés que mantenían cercanas relaciones con la municipalidad, por lo que lograron que la misma



permitiera y colaborara con la invasión. Esta fue la alternativa a seguir con los costosos e interminables trámites de adjudicación del terreno. Así, debido a presiones de grupos de interés, la municipalidad desconoció los procedimientos y normas de planeamiento urbano que ella misma había impuesto⁴⁶.

En 1987, durante la alcaldía de Jorge del Castillo, se creó el denominado Plan de Desarrollo Metropolitano (Plan-Met)⁴⁷, que nuevamente introduciría cambios en la planificación urbana realizada hasta ese entonces. Luego, en 1989, se aprobó el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima-Callao 1990-2010⁴⁸, a pesar de que a mediados de la década de 1980 –durante el gobierno municipal de Barrantes– ya se había aprobado un plan que supuestamente duraría hasta 1996.

5.5. Los últimos años: Belmont, Andrade y Castañeda (1990-2005)

Durante la alcaldía de Ricardo Belmont, se consideró conveniente crear un nuevo organismo dedicado a la planificación urbana. Así, en 1991, se creó el Instituto Metropolitano de Planificación (IMP)⁴⁹.

Asimismo, a fines de mayo de 1991, se inició la revisión, evaluación y actualización del Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima-Callao 1990-2010, aprobado durante la gestión de Del Castillo. En 1992, se declaró vigente dicho plan, a pesar de todas las modificaciones sufridas⁵⁰.

En los años que siguieron, específicamente de 1990 a 2003, se concluyeron y aprobaron numerosos estudios complementarios y planes de desarrollo. Por ejemplo, el Plan Maestro de Desarrollo de la Costa Verde, el Plan Director del Desarrollo Urbano del Callao, el Plan del Centro de Lima, el Reglamento del Centro Histórico, el Plan Vial Metropolitano, el Plan de Transporte Urbano y el Sistema de Terminales Terrestres, entre muchos otros⁵¹. Así, se introducían nuevas y numerosas modificaciones al Plan-Met de Del Castillo.

Asimismo, de 1990 a 2002 se aprobaron más de 60 planos de zonificación distrital. Se reconocieron más de 35 zonas diferentes (contando con más de diez tipos de zonificación residencial) y se emitió una gran cantidad de normas de zonificación y de índices de uso, cuya aplicación era sumamente confusa⁵². Ello, a pesar de que en 1991 se había creado el IMP, encargado de organizar, promover y conducir la planificación del desarrollo local de Lima. Esta situación, en la que las normas de zonificación empiezan como un esquema sencillo y terminan convertidas en una telaraña legal es bastante común en otras partes del mundo, debido a las razones que ya hemos explicado. Siegan

cuenta una historia similar sobre la ciudad de Nueva York. La primera ordenanza sobre zonificación se dio en 1916, estableciendo tres tipos de zonas: residencial, comercial y sin restricciones. Para 1990, Nueva York ya contaba con alrededor de 70 zonas distintas⁵³.

Un intento de solución a este problema fue realizado por la Municipalidad Metropolitana de Lima –durante el gobierno de Alberto Andrade– en 1997. En ese año se aprobó una ordenanza que reglamentaba la actualización y reajuste del plano de zonificación general de usos de suelos de Lima Metropolitana⁵⁴. Esta norma, además, indicaba que anualmente se realizaría un reajuste de la zonificación general de usos de suelos de Lima Metropolitana, pudiendo ser mayor la frecuencia de existir “interés público”⁵⁵. También establecía un complicado procedimiento de oposición de los vecinos al cambio de zonificación⁵⁶. Según este, por ejemplo, un vecino de Comas que quisiera oponerse a la rezonificación solicitando un referéndum vecinal, podría necesitar más de 12.500 firmas de electores de su distrito, las cuales deberían ser verificadas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)⁵⁷. Ello, evidentemente, solo le garantizaba un referéndum vecinal, mas no la protección de su derecho. Así, se permitía que la municipalidad fácilmente pusiera en riesgo los derechos de propiedad de numerosos habitantes de Lima.

Al año siguiente se rediseñó la planificación del Centro de Lima mediante el Plan Maestro del Centro de Lima⁵⁸.

En el año 2003, en un nuevo intento de solucionar el caos urbano (para ese momento ya existían más de 35 tipos de zonas diferentes), se aprobó el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano y se establecieron los lineamientos y procedimientos para la aprobación del Plan de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Esquemas de Zonificación que deberían seguir todas las municipalidades del país⁵⁹. Dicho sea de paso, la norma que aprobó estas disposiciones no regulaba un procedimiento de oposición vecinal al cambio de zonificación, sino que simplemente exigía una consulta a la cual no se le da carácter vinculante.

El año 2004 la Municipalidad de Lima, durante la alcaldía de Luis Castañeda, reglamentó, mediante una ordenanza, el proceso de aprobación del Plan Metropolitano de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Lima, de los planes urbanos distritales y de la Actualización de la Zonificación de los Usos del Suelo de Lima Metropolitana⁶⁰. Esta ordenanza, entre otras disposiciones, establecía una nueva regulación de la zonificación y de los procedimientos para el cambio de la misma.





Finalmente, el actual gobierno municipal tiene un plan de desarrollo de la región Lima Metropolitana al año 2006, que es definido por el alcalde metropolitano de Lima como “el primer esfuerzo de conocimiento de la realidad de la ciudad capital considerada como región, orientado a trazar un rumbo cierto y posible a mediano plazo, así como de sentar las bases para el establecimiento de políticas de desarrollo sostenible a largo plazo”⁶¹.

Por lo tanto, es falso decir que Lima es una ciudad que creció sin planificación urbana. El uso de la tierra en nuestra ciudad ha sido profundamente regulado y planificado. Lo que sucede es que, como explicamos, los técnicos difícilmente cuentan con información suficiente para realizar un plan viable y los políticos suelen aprobar regulaciones sobre la base de intereses particulares y no suelen respetar la planificación que ellos mismos y sus antecesores realizaron.

6. LA ZONIFICACIÓN Y LOS COSTOS DE LA CONSTRUCCIÓN

Otro elemento al que no debemos restarle importancia al evaluar los problemas de la zonificación son los enormes costos que la misma puede imponer a la vivienda.

Las limitaciones a los usos y las construcciones establecidas por las normas de zonificación suponen una serie de costos que pueden llegar a ser seriamente relevantes.

De acuerdo con un estudio de Edward Glaeser y Joseph Gyourko, las normas de zonificación y las restricciones a la construcción son las principales responsables de los altos costos de vivienda en varias zonas de Estados Unidos. Estos autores señalan que en algunas zonas este tipo de normas eleva el costo de la vivienda en casi 40 por ciento⁶².

No sorprendería encontrar que en nuestro país sucede algo similar. El ILD estimó que, a mediados de la década de 1980, cumplir con los trámites señalados por el entonces vigente reglamento nacional de construcción (Decreto Supremo 063-70-VI), demoraba unos 40 meses de diligencias burocráticas. Asimismo, determinó que solamente el trámite de habilitación demoraba 28 meses⁶³. Y, hoy en día, según cifras de esta misma institución ofrecidas en el Conferencia Anual de Ejecutivos (Cade) 2004, solamente obtener la declaratoria de fábrica –requisito esencial dentro de los varios exigidos para llevar a cabo la construcción de una vivienda– cuesta alrededor de 1.125 dólares. Existen, entonces, varios indicios de que la zonificación puede también estar elevando el costo de la vivienda en nuestro país.

Así, muy probablemente, el mejor programa de acceso a la vivienda sea la desregulación de la zonificación, en vez del subsidio a la construcción de viviendas, cuyo costo es encarecido por las normas que el propio Estado dicta. Ello especialmente porque quienes sufren más de los costos artificiales impuestos por estas normas son precisamente los más pobres.

De hecho, como señala Siegan, la gente que más se opone a la zonificación son precisamente los más pobres. La zonificación eleva los costos de la vivienda y crea urbanizaciones homogéneas que ellos no necesitan. Ellos preferirían poder llegar a pie a los negocios, pues el transporte les resulta tremendamente caro. Para los pobres esto no es solo un tema de conveniencia, es un tema de necesidad. Asimismo, los pobres temen que la zonificación reduzca el empleo en la construcción y en industrias vinculadas⁶⁴. Y como las grandes masas de pobres no suelen tener vínculos estrechos con el poder político, les es complicado influir en las autoridades para que la zonificación responda a sus intereses.

7. OPTANDO POR LA REGULACIÓN PRIVADA

Una opción que puede tomarse frente a los enormes problemas que plantea la zonificación es olvidarnos de ella y cederle el paso a la regulación privada.

Si no tuviésemos zonificación, las personas tendrían que lidiar con los problemas de los usos incompatibles de alguna forma. Y probablemente la manera más común sería, como señala Nelson, mediante los condominios y las asociaciones de propietarios que actualmente ya existen.

En lo que Nelson llama condominios, cada predio es de absoluta titularidad de su propietario, mientras que las áreas comunes son copropiedad de todos. En lo que llama asociaciones de propietarios, la titular de las áreas comunes es una persona jurídica cuyos miembros son los propietarios. Las áreas comunes incluyen las pistas, veredas, parques y algunos otros elementos⁶⁵.

Estos se constituyen, generalmente, mediante las empresas urbanizadoras. Ellas desarrollan y construyen la nueva urbanización, constituyendo el estatuto o el reglamento de la asociación o condominio, al que se tienen que adherir los compradores. Esta regulación hace las veces de zonificación privada, pues suele normar elementos como qué se puede construir, qué actividades se pueden realizar y a qué horas o, incluso, cuántas personas pueden vivir en uno de los predios. De hecho, las regulaciones de estas organizaciones suelen ser mucho más específicas que la regulación municipal, y llegan a cubrir en





varios casos los detalles arquitectónicos y estéticos de las casas, la pintura de las fachadas, etcétera.

Lo que describe Nelson es algo similar a lo que tenemos en las playas de Asia, al sur de Lima. Los terrenos que ellas ocupan son invasiones. El inicio de estas urbanizaciones fue tan informal como el de los pueblos jóvenes, con la diferencia que fue la clase acomodada limeña la que invadió tales terrenos. Y hoy en día todos los problemas de usos incompatibles se regulan por convenios privados que, hasta donde conocemos, se hacen cumplir por presión social sin siquiera recurrir al sistema legal. Los reglamentos de estas urbanizaciones suelen establecer regulaciones como que el color de las paredes debe de ser blanco, los techos de caña o madera, la cantidad de pisos depende de la fila en la que se encuentre la casa frente al mar, las horas en las que se puede hacer ruido, etcétera. Los reglamentos, incluso, regulan las reglas de comportamiento de los propietarios.

Sería interesante realizar un estudio comparativo de los problemas urbanos de los distritos con mayores índices de vivienda informal y aquellos que ostentan los mayores índices de vivienda formal. Sin contar con datos precisos al respecto, por lo que hemos podido observar, aquellos distritos y urbanizaciones que han nacido y crecido en un estado mayormente informal no sufren de mayores problemas urbanos que otros en los que se ha hecho cumplir con mayor frecuencia las normas de zonificación. Si el resultado es el mismo, se apliquen o no estas leyes, ¿para qué incurrir en sus costos?

En Estados Unidos, el caso que sí se ha estudiado con detenimiento es el de la ciudad de Houston, donde no existen normas de zonificación. Los usos de la tierra se determinan por la oferta y la demanda, los acuerdos entre privados y una serie de normas estatales mínimas. Ellas, principalmente, regulan el tránsito vehicular, cuestiones ambientales y algunos requisitos de construcción. Los códigos de construcción, sin embargo, fueron redactados en su mayoría por organizaciones privadas. Y si bien hay quienes no gustan de ciertos patrones estético-urbanos de Houston, fuera de discrepancias subjetivas de este tipo, parece que no se puede demostrar que en dicho lugar se sufren problemas de orden urbano mayores que en localidades de características similares y que se encuentran sujetas a normas de zonificación⁶⁶.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que la regulación privada tiene varias ventajas frente a la zonificación municipal. En primer lugar, es mucho más predecible. A pesar de que la ley establezca hoy en día una zonificación determinada, nada nos garantiza que el día de mañana se realizará un cambio que

incluso pueda resultar expropiatorio. La municipalidad puede emitir una ordenanza que modifique una normatividad previa sin mayores problemas.

Y esto es más problemático cuando nos encontramos fuera de la capital del distrito judicial o en un sitio en el que no existan diarios de avisos judiciales, si tenemos en cuenta que para el Tribunal Constitucional la publicidad que debe realizar una municipalidad para un cambio de zonificación en dichos escenarios puede ser mínima. En el expediente 0021-2003-AI/TC, el Colegio de Biólogos y el Colegio de Arquitectos del Perú interpusieron una acción de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Municipal 006-2002-MPP, que aprobó el cambio de zonificación de un terreno en el distrito de Paracas, para que pudiese operar una planta de fraccionamiento de la empresa Plus Petrol Corporation S. A. Estas operaciones, de acuerdo con los demandantes, afectarían la Reserva Nacional de Paracas. El principal fundamento de la demanda era que no se le dio publicidad adecuada a la ordenanza. El Tribunal Constitucional resolvió señalando que “la garantía de la publicidad formal de las ordenanzas municipales expedidas situadas en circunscripciones que no son capital de distrito judicial, se perfecciona con la existencia de bandos públicos y carteles públicos fijados en lugares visibles y en locales municipales, sin que sea requisito esencial la certificación judicial para considerarlas publicadas”. Asimismo, señaló que, al no existir diarios de avisos judiciales en Pisco, eran suficientes los carteles.

Con la normativa privada, la cosa es distinta, pues cualquier cambio de las reglas debe sujetarse a los procedimientos establecidos por la autorregulación. No hay una municipalidad que pueda, con un solo pincelazo, borrar del mapa las reglas de juego. Así, la propiedad se encuentra mucho más segura. Además, cualquier incumplimiento –fuera de poder ser cuestionado judicialmente, como sucede con la zonificación municipal– es sancionado socialmente por las personas que comparten el condominio o la asociación. Y esto es un factor muy poderoso teniendo en cuenta que la presión proviene de vecinos con los que nos vemos forzados a convivir diariamente. Esta presión, en numerosos casos, puede ser bastante más disuasoria que el temor de enfrentar una demanda judicial.

Por otro lado, la zonificación municipal se encuentra sujeta al juego político. Los gobernantes de los municipios suelen verse influidos por presiones políticas para cambiar la zonificación en desmedro de los intereses de grupos o individuos no influyentes políticamente. Y esto, como vimos, suele perjudicar a





menudo a los más pobres, quienes suelen tener poca influencia política. Asimismo, la zonificación municipal es presa fácil de individuos corruptos, que sobornan a los funcionarios municipales para lograr los cambios urbanísticos de su conveniencia.

Todo ello no sucede en la regulación privada. No existen presiones políticas, pues las reglas que gobiernan las relaciones de los vecinos son puramente contractuales. Y no hay campo para la corrupción, pues no hay alguien que tenga el absoluto poder de cambiar las reglas de juego. En todo caso, si alguien no puede convencer a los propietarios para que cambien las reglas a las que ellos mismos se han sujetado, puede intentar comprarles sus derechos legalmente. De esa forma, todos los involucrados en la transacción salen ganando.

Es esperable también que las regulaciones privadas contengan reglas más convenientes que la zonificación municipal. En primer lugar, porque las reglas de organización que le convienen a cada grupo son distintas. Los habitantes de dos zonas residenciales, por ejemplo, pueden querer regular las características de las viviendas y los posibles usos de manera diferente. Con la regulación estatal, todos nos sujetamos al mismo paquete de reglas. En segundo lugar, porque los urbanizadores, al estar más cerca de los vecinos, conocen con detalles sus preferencias y pueden crear las regulaciones que más les convengan a ellos. Y de hecho, tienen mejores incentivos que los funcionarios municipales para crear reglas eficientes, pues, a diferencia de estos últimos, ellos lucrarán más si lo logran.

No le falta razón a Fischel cuando señala que “las ciudades son maquinarias tremendamente complicadas. Su asignación actual de recursos definitivamente no es la óptima. Pero el mecanismo del planeamiento descentralizado, el mercado de la tierra, tiene una ventaja en un aspecto: el afán de lucro de los propietarios los fuerza a considerar muchos usos alternativos y comparar unos con otros. Ningún planificador tiene un incentivo tan poderoso para obtener información sobre cada parcela de la ciudad”⁶⁷.

Quizá alguien piense que la zonificación privada creará reglas estáticas, que hagan imposible el cambio de la ciudad. Eso no es cierto. En primer lugar, no debemos olvidar que hoy en día los procesos de rezonificación son tremendamente complejos y costosos para quienes no tienen influencia política y no existe evidencia que demuestre que la zonificación privada sería más resistente aún al cambio, o que enfrentaría costos de transacción mayores. En segundo lugar, los privados, dentro de las reglas que establecen, pueden –como en cualquier contrato o

estatuto asociativo– determinar procedimientos para su cambio. Quienes prefieran reglas más rígidas podrán establecerlas, y quienes gusten de normas más flexibles, también. Quizá algunos, por ejemplo, requieran el consenso de todos los vecinos para poder destinar su predio a un uso distinto. Otros requerirán mayorías calificadas o simples. E incluso algunos –que prefieren vivir en una zona donde todos tengan amplia libertad para destinar a cualquier uso su predio– pueden decidir que no es necesario realizar consulta alguna. Hoy en día, todos nos vemos sometidos a las mismas reglas, las que, además, pueden ser cambiadas de un plumazo por el legislador. Por último, no debemos olvidar que si la necesidad de realizar un cambio en la ciudad es de manifiesta y extrema necesidad pública, existe la posibilidad de recurrir a la expropiación.

Finalmente, como toda actividad estatal, la regulación municipal del desarrollo urbano cuesta. Por cada sol que el Estado destina a esta actividad, tenemos un sol menos invertido en carreteras, policías u hospitales. Dejar a los privados la regulación de los usos de la tierra permitiría destinar cuantiosos recursos a necesidades sociales más urgentes.

8. CONCLUSIONES

Hemos visto que debemos dudar profundamente de las bondades de las normas de zonificación, las cuales se convierten a menudo en un riesgo para la propiedad privada.

Además hemos examinado cómo el sistema institucional en el que se soportan estas normas no permite que cumplan sus contradictorias finalidades teóricas. Un siglo de inútil y contraproducente utilización de esta institución en nuestra ciudad debería demostrárnoslo.

Por otro lado, la zonificación impone elevados costos a la vivienda, que perjudican principalmente a los más pobres.

Finalmente, hemos analizado cómo una opción más razonable al sistema actual es cederle el paso al desarrollo de la regulación privada.

De acuerdo con el acta de la fundación de Lima, los fundadores repartieron los solares de acuerdo con la traza hecha por la voluntad del único Dios, para que la fe sea sembrada entre la gente bárbara –desviada del verdadero conocimiento– y para lograr que “indios y caciques” sean reducidos a la verdadera religión⁶⁸.

A pesar de que muchos años nos distancian de Francisco Pizarro, hay cosas que todavía no cambian. Grupos que persiguen sus propios intereses siguen dominando las reglas que se les imponen a los





individuos, justificándose en ser dueños del real conocimiento de lo que es bueno para el resto. Y, en el camino, terminan dañando con mayor fuerza a los más pobres y necesitados, de los que suelen auto-nombrarse defensores. Por eso, en el próximo aniversario de Lima, piense dos veces antes de celebrar, y recuerde a los “indios y caciques” de ayer y hoy a los que tantas normas les privaron de su propiedad y de su libertad.

En lo que respecta a las políticas urbanas (como en muchas otras cosas), lo correcto es devolverles a las personas su libertad de elegir. Eso, quizá, sea lo mejor que podamos hacer para quitarle a Lima el apelativo de “la horrible”.

NOTAS

- 1 Nos referimos a *Soluciones privadas a problemas públicos*, editado por Cristián Larroulet y publicado por el Instituto Libertad y Desarrollo (IL y D) en 1991. Este libro describe cómo Chile introdujo exitosas reformas de libre mercado que permitieron que las empresas privadas se involucraran en áreas como la salud, la educación, las telecomunicaciones y los transportes, entre otras. El texto puede encontrarse en: <http://www.lyd.com/biblioteca/libros/pubs3.html>.
- 2 Sobre esta figura en el derecho internacional puede verse: UNCTAD. *Taking of Property. UNCTAD Series on Issues in International Investment Agreements*. United Nations Publication, 2000. Dolzer, Rudolf. *Indirect Expropriations: New Developments?* New York University School of Law Environmental Law Journal. Vol. 11. Appleton, Barry. *Regulatory Takings: The International Law Perspective*. New York University School of Law Environmental Law Journal. Vol. 11. Sobre esta figura en el derecho estadounidense ver principalmente: Epstein, Richard. *Takings*. Harvard University Press. 1985. Siegan, Bernard. *Property and Freedom*. Transaction Publishers, 1997. Fischel, William. *Regulatory Takings*. Harvard University Press, 1995. Fischel, William. *The Economics of Zoning Laws*. The Johns Hopkins University Press. 1985.
- 3 UNCTAD. *Taking of Property. UNCTAD Series on Issues in International Investment Agreements*. United Nations Publication. 2000, p. 6.
- 4 Brunetti, Aymo; Kisunko, Gregory; y Weder, Beatrice. *Institutional Obstacles to Doing Business: Region by Region Results from a Worldwide Survey of the Private Sector*. En: World Bank Policy Research Working Paper N° 1759. 1997, p. 70.
- 5 Esto, lamentablemente, no es lo que le importa a nuestro Tribunal Constitucional que no considera la posibilidad de una expropiación regulatoria. Para el Tribunal, la única protección que tiene un propietario contra un cambio de zonificación es la consagrada en el artículo 74 de la Ley de Tributación Municipal (Decreto Legislativo 776). Este señala que un cambio de zonificación no es oponible al titular de una licencia de funcionamiento dentro de los primeros cinco años de producido el cambio. Fuera de ello, según el Tribunal, cualquier afectación a la propiedad privada es legítima y no compensable. Al respecto, pueden verse los expedientes 2153-2002-AA, 541-1999-AA, 1497-2001-AA-TC, 203-96-AA y 18-95-AA.
- 6 Fischel, William. *The Economics of Zoning Laws*. The Johns Hopkins University Press, 1985, p. 42.
- 7 Nelson, Robert. *Privatizing the Neighborhood: A Proposal to Replace Zoning with Private Collective Property Rights to Existing Neighborhoods*. En: George Mason Law Review. Vol. 7 (Summer, 1999), pp 837-838.
- 8 Callahan, Gene. *Economics for Real People*. The Ludwig von Mises Institute. 2002, p. 169. La traducción es nuestra.
- 9 Siegan, Bernard. *Land Use Regulations Should only Preserve Vital and Pressing Governmental Interests*. En: Cato Journal. Vol. 10. N° 1. Spring-Summer 1990, p. 130.
- 10 Siegan, Bernard. *Land Use Regulations Should only Preserve Vital and Pressing Governmental Interests*. En: Cato Journal. Vol. 10. N° 1. Spring-Summer 1990, p. 134.
- 11 Siegan, Bernard. *Property and Freedom*. Transaction Publishers. 1997, p. 185.
- 12 Ver: Navarro, Christian. *Zona de impacto*. Informe sobre el crecimiento de la actividad comercial en Lima, publicado en “Día 1”. Suplemento del diario *El Comercio*. Lunes 28 de marzo de 2005, pp. 12-13.
- 13 Ortiz de Zevallos, Felipe. “El desafío de crear comunidades urbanas”. En: *Perú Económico*. Volumen XXV, N° 9, setiembre 2002, p. 1.
- 14 Ver: Navarro, Christian. *Zona de impacto*. Informe sobre el crecimiento de la actividad comercial en Lima, publicado en “Día 1”. Suplemento del diario *El Comercio*. Lunes 28 de marzo de 2005, pp. 12-13.
- 15 Jacobs, Jane. *The Death and Life of Great American Cities*. The Modern Library. 1993.
- 16 Kolson, Kenneth. *Big Plans. The Allure and Folly of Urban Design*. The Johns Hopkins University Press. 2001.
- 17 Babcock, Richard. *The Zoning Game: Municipal Practices and Policies*. University of Wisconsin Press, 1977.
- 18 Fischel, William. “Zoning and Land Use Regulation”, p. 404. El artículo puede encontrarse en la página web: <http://encyclo.findlaw.com/2200book.pdf>.
- 19 Siegan, Bernard. *Property and Freedom*. Transaction Publishers. 1997, p. 186.
- 20 Olson, Mancur. *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de los grupos*. Limusa, 1992.
- 21 Al respecto puede verse: Sánchez León, Abelardo y Calderón Cockburn, Julio. *El laberinto de la ciudad*.





- Políticas urbanas del Estado 1950-1979*. Desco, 1980, p. 78.
- 22 Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). *Tendencias del crecimiento urbano de Lima Metropolitana al año 2005*, p. 5
- 23 Antes de esa época, sin embargo, hubo ciertos intentos de regular el crecimiento urbano. El primer intento de planear el desarrollo de Lima lo encontramos en el siglo XV. El plano de la fundación de Lima (originalmente encomendado a Diego de Agüero) constaba de 117 (9 x 13) manzanas o cuadras, de 450 por 450 pies, y se preveía una zona alrededor de la ciudad como tierras de reserva para su crecimiento (Ver: INEI. *Tendencias del crecimiento urbano de Lima Metropolitana al año 2005*, p. 3 y Dorich T., Luis. *Al rescate de Lima*. 1996, p. 10).
- 24 Giufra, Franco. “¿La ciudad ideal?”. En: *Caretas*, 4 de noviembre de 1985, p. 32. El artículo es un resumen de investigaciones del ILD a cargo de María Murillo, Mariano Cornejo y Fernando Chávez.
- 25 A este reglamento le fue dado carácter legal mediante la Ley 6159 promulgada el 22 de agosto de 1924.
- 26 Promulgado el 5 de agosto de 1931.
- 27 Durante el gobierno de Benavides se construyeron los siguientes barrios obreros: Barrio Obrero de La Victoria (60 casas independientes), Barrio Obrero del Rímac (44 casas independientes), Barrio Obrero Avenida Bolognesi (16 casas independientes y bloque de 40 departamentos) y Barrio Obrero Avenida Bolognesi II Sección (bloque de 206 departamentos). Asimismo, se construyeron cinco barrios fiscales en el Callao. Ver: Sánchez León, Abelardo y Calderón Cockburn, Julio. *El laberinto de la ciudad. Políticas urbanas del Estado 1950-1979*. Desco, 1980, p. 113.
- 28 Resolución Suprema del 20 de enero de 1941. Se le dio fuerza de ley mediante la Ley 9807 promulgada el 19 de febrero de 1943. Sin embargo, de acuerdo con Sánchez León y Calderón Cockburn, este reglamento no llegó a aplicarse en la práctica. Sánchez León, Abelardo y Calderón Cockburn, Julio. *El laberinto de la ciudad. Políticas urbanas del Estado 1950-1979*. Desco, 1980, p. 52.
- 29 Mediante Resolución Suprema del 23 de julio de 1943.
- 30 Mediante Ley 10723, promulgada el 26 de noviembre de 1946.
- 31 Mediante Resolución Suprema 258, del 12 de setiembre de 1949.
- 32 Dorich T., Luis. *Al rescate de Lima*. 1996, p. 9.
- 33 Mediante un Decreto Supremo del 20 de enero de 1955.
- 34 Ver el Decreto Supremo del 15 de junio de 1962, el Decreto Supremo del 2 de abril de 1963, la Resolución Suprema del 20 de mayo de 1953 y la Resolución Suprema del 1 de enero de 1953.
- 35 Resolución Suprema del 17 de junio de 1952.
- 36 Mediante Decreto Supremo promulgado el 15 de abril de 1955.
- 37 Ley 13517.
- 38 Ver: Sánchez León, Abelardo y Calderón Cockburn, Julio. *El laberinto de la ciudad. Políticas urbanas del Estado 1950-1979*. Desco, 1980. 116, 124. En la página 123 se detallan todos los otros programas de vivienda menores del gobierno de Prado.
- 39 Decreto Ley 17528.
- 40 Decreto Supremo 063-70, del 15 de diciembre de 1970.
- 41 Ver Resolución Suprema 045-79-VC-5500, del 5 de febrero de 1979.
- 42 Aprobado por Decreto Supremo 033-77-VC, el cual fue promulgado el 27 de agosto de 1977.
- 43 Decretos leyes 18896 y 19352.
- 44 Estas funciones fueron transferidas en el gobierno de Francisco Morales Bermúdez al Ministerio de Vivienda y Construcción por el Decreto Legislativo 22088, promulgado el 14 de febrero de 1978.
- 45 Soto, Hernando de. *El otro sendero*. Instituto Libertad y Democracia, 1987, p. 51.
- 46 Soto, Hernando de. *El otro sendero*. Instituto Libertad y Democracia, 1987, pp. 56-57. De Soto, en esta obra, narra también cómo fracasó esta invasión debido a que la municipalidad decidió obviar las instituciones informales existentes dentro del fenómeno de las invasiones.
- 47 Ver Decreto de Alcaldía 094, del 18 de diciembre de 1987.
- 48 Acuerdo de Consejo Metropolitano 287, del 21 de diciembre de 1989.
- 49 Acuerdo del Consejo Metropolitano 032, del 7 de febrero de 1991. El estatuto que define sus funciones generales fue aprobado mediante acuerdo del Consejo Metropolitano y de la Alcaldía de Lima 119, del 2 de mayo de 1991.
- 50 Decreto de Alcaldía 127, del 13 de agosto de 1992.
- 51 Ver: Considerando de la Ordenanza 620 de la Municipalidad Metropolitana de Lima, del 1 de abril de 2004.
- 52 Ver: Considerando de la Ordenanza 620 de la Municipalidad Metropolitana de Lima, del 1 de abril de 2004.
- 53 Siegan, Bernard. *Land Use Regulations Should only Preserve Vital and Pressing Governmental Interests*. En: *Cato Journal*. Vol. 10. N° 1. Spring-Summer 1990, p. 134.
- 54 Ordenanza 134-MML, aprobada el 19 de diciembre de 1997 y publicada el 25 de diciembre de 1997.
- 55 Ver artículo 12.
- 56 Ver artículos 16 y 18.
- 57 El cálculo ha sido efectuado tomando en cuenta las siguientes cifras. De acuerdo con información recogida de la página web de la ONPE (www.onpe.gob.pe), en las últimas elecciones municipales se emitieron 250.591 votos en el distrito de Comas. El artículo 17 de la norma exige no menos del 5 por ciento de firmas de los electores distritales, por lo que sería necesario 12.529 firmas revisadas por la ONPE. Realmente, el resultado debería ser aún mayor, pues habría que tomar en cuenta el número de votantes empadronados. Esta información, sin embargo, no aparece en la página web.





- 58 Ordenanza 201, del 21 de diciembre de 1998.
- 59 Decreto Supremo 027-2003-Vivienda, publicado el 6 de octubre de 2003.
- 60 Ordenanza 620, aprobada el 1 de abril de 2004.
- 61 Ver: <http://www.munlima.gob.pe/region/index.htm>.
- 62 Glaeser, Edward y Gyourko, Joseph. *Zoning's Steep Price*. En: *Regulation*. Vol. 25. N° 3. Fall 2002, pp. 24-30.
- 63 Giufra, Franco. "¿La ciudad ideal?". En: *Caretas*, 4 de noviembre de 1985, p. 32. El artículo es un resumen de investigaciones del ILD a cargo de María Murillo, Mariano Cornejo y Fernando Chávez.
- 64 Siegan, Bernard. *Property and Freedom*. Transaction Publishers. 1997, p. 184.
- 65 Nelson, Robert. *Privatizing the Neighborhood: A Proposal to Replace Zoning with Private Collective Property Rights to Existing Neighborhoods*. En: *George Mason Law Review*. Vol. 7 (Summer, 1999), p. 830.
- 66 Sobre la experiencia de Houston puede consultarse: Siegan, Bernard. *Land Use Without Zoning*. Lexington Books, 1972. Siegan, Bernard. *Property and Freedom*. Transaction Publishers, 1997.
- 67 Fischel, William. *The Economics of Zoning Laws*. The Johns Hopkins University Press. 1985, p. 259. (La traducción es nuestra). Fischel señala, sin embargo, que esto no es motivo para descartar el planeamiento urbano y la zonificación. Considera que el Estado no debe dedicarse a planificar el crecimiento de la ciudad, pero que debe controlar las externalidades existentes entre urbanizaciones. Fischel opina que los privados tienen mecanismos suficientemente eficientes para eliminar las externalidades que se generan mutuamente los vecinos. Pero cree que la intervención estatal puede estar justificada para eliminar las externalidades que surgen entre urbanizaciones. Ver especialmente: Fischel, William. *Zoning and Land Use Regulation*, pp. 410-411. El artículo puede encontrarse en la página web: <http://encyclo.findlaw.com/2200book.pdf>.
- 68 El acta de la fundación de Lima puede encontrarse en: <http://www.yachay.com.pe/especiales/lima/actafundacion.htm>.



Comunícate con nosotros
Estamos en línea...

www.unionvida.com.pe



Video
Conferencia



Chat



Telefonía
IP



E-mail