



Esta obra está publicada bajo la licencia [CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

## Gobernanza territorial en las ciudades emergentes: Un enfoque multidimensional para la planificación y gestión urbana efectiva

Territorial governance in emerging cities: A multidimensional  
approach to effective urban planning and management

Magdiel Torres Vanegas<sup>1\*</sup> 

<sup>1</sup> Escuela de post grado, Universidad Nacional de Trujillo. Av. Juan Pablo II s/n – Ciudad Universitaria, Trujillo, Perú.

\*Autor correspondiente: [p810212421@unitru.edu.pe](mailto:p810212421@unitru.edu.pe) (M. Torres).

Fecha de recepción: 05 08 2024. Fecha de aceptación: 14 11 2024.

---

### RESUMEN

Este estudio cualitativo, basado en un enfoque fenomenológico, explora la gobernanza territorial y su impacto en la planificación y gestión del territorio las ciudades emergentes peruanas. A través de entrevistas semiestructuradas con actores clave del desarrollo urbano, movilidad y gestión de gobierno, se identificaron desafíos y oportunidades en la implementación de políticas de gobernanza. La investigación reveló que la participación ciudadana es fundamental para mejorar la legitimidad y efectividad de las decisiones territoriales. Además, se destacó la necesidad de coordinación interinstitucional y el fortalecimiento de capacidades técnicas para superar las limitaciones actuales. El análisis mostró que la adopción de tecnologías emergentes, como sistemas de información geográfica (SIG) y plataformas digitales, puede transformar significativamente la gestión territorial. Estas herramientas facilitan la recolección y análisis de datos precisos, promoviendo una planificación más informada y adaptativa. La integración de estas tecnologías permite una mayor transparencia y colaboración entre los actores involucrados. En conclusión, la gobernanza territorial es crucial para el desarrollo sostenible de ciudades emergentes. Este estudio proporciona perspectivas valiosas para fortalecer la gestión del territorio, promoviendo estrategias inclusivas y participativas que reflejen las necesidades locales, mejoren la cohesión social y aseguren un desarrollo urbano equitativo y resiliente.

**Palabras clave:** Gobernanza Territorial; Ciudades Emergentes; Planificación y Gestión; Participación Ciudadana; Desarrollo Urbano Sostenible.

### ABSTRACT

This qualitative study, based on a phenomenological approach, explores territorial governance and its impact on territorial planning and management in emerging Peruvian cities. Through semi-structured interviews with key actors in urban development, mobility and government management, challenges and opportunities in the implementation of governance policies were identified. The research revealed that citizen participation is fundamental to improve the legitimacy and effectiveness of territorial decisions. It also highlighted the need for inter-institutional coordination and technical capacity building to overcome current limitations. The analysis showed that the adoption of emerging technologies, such as geographic information systems (GIS) and digital platforms, can significantly transform territorial management. These tools facilitate the collection and analysis of accurate data, promoting more informed and adaptive planning. The integration of these technologies allows for greater transparency and collaboration among stakeholders. In conclusion, territorial governance is crucial for the sustainable development of emerging cities. This study provides valuable insights to strengthen territorial management, promoting inclusive and participatory strategies that reflect local needs, enhance social cohesion and ensure equitable and resilient urban development.

**Keywords:** Territorial Governance; Emerging Cities; Planning and Management; Citizen Participation; Sustainable Urban Development.

## INTRODUCCIÓN

En el contexto global, la gobernanza territorial emerge como un componente esencial para el desarrollo urbano sostenible, reflejado en la Agenda Urbana de ONU-Habitat (2017) adoptada por los países miembros de las Naciones Unidas. Este documento guía las políticas urbanas de las ciudades emergentes hacia la creación de territorios más inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. La Agenda Urbana enfatiza la importancia de la planificación y gestión del territorio como pilares fundamentales para alcanzar estos objetivos, proponiendo una gobernanza multinivel y participativa que incorpore a todos los actores sociales en la toma de decisiones.

Las ciudades emergentes a su vez son organismos sistémicos caracterizados por un rápido crecimiento urbano y demográfico, como lo expresa la ONU (2022) enfrentan desafíos únicos y complejos en su desarrollo. Estos desafíos incluyen la urbanización acelerada, la desigualdad socioeconómica, la gestión ineficaz de recursos, el alto valor del suelo y la falta de infraestructura adecuada para los servicios en términos de cobertura y calidad. En el caso de las ciudades emergentes sudamericanas, estos problemas se agravan según González (2019) debido a la limitada capacidad de los gobiernos locales en asumir sus funciones y la débil participación ciudadana en los procesos de planificación y gestión territorial. A consecuencia, existe un alto nivel de informalidad en la provisión de servicios que debilita aún más la capacidad reguladora del Estado.

El rendimiento urbano se refiere a la capacidad de una ciudad para proporcionar servicios y oportunidades a sus habitantes de manera eficiente y equitativa (Yamu et al., 2021). Este concepto está intrínsecamente ligado a la gobernanza territorial, lo cual se evidencia en la "Resolución de Secretaría de Descentralización N° 011-2020-PCM/SD" (2020) en donde se puede definir como el conjunto de procesos, instituciones y actores que intervienen en la planificación, gestión y regulación del uso del suelo y los recursos urbanos para la provisión de bienes y servicios. Una gobernanza territorial eficaz es crucial para mejorar el rendimiento urbano, ya que permite una distribución equitativa de recursos, una infraestructura adecuada y una participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones (da Cruz et al., 2020).

Por su parte, los procesos e instrumentos de planificación y gestión del territorio para Rainey et al. (2021) son herramientas esenciales para la implementación de una gobernanza territorial efectiva. Estos incluyen planes de desarrollo urbano, ordenanzas

municipales, sistemas de información geográfica (SIG) y plataformas digitales de participación ciudadana. Los planes de desarrollo urbano y las ordenanzas municipales establecen el marco regulatorio para el uso del suelo, la construcción y la distribución de servicios. Los SIG y las plataformas digitales facilitan la recolección, análisis y visualización de datos, permitiendo una planificación más informada y adaptativa.

En el caso de las ciudades emergentes peruanas, la gobernanza territorial enfrenta varios obstáculos significativos. Para Fernández (2019) estos incluyen una capacidad institucional limitada, la fragmentación de competencias entre diferentes niveles de gobierno y una participación ciudadana débil. Además, la falta de coordinación interinstitucional y la insuficiencia de recursos técnicos y financieros complican la implementación efectiva de políticas de planificación y gestión territorial.

Por consiguiente, para la autora los gobiernos locales en Perú a menudo carecen de la capacidad técnica y financiera para llevar a cabo una planificación urbana efectiva. Esta limitación se manifiesta en una infraestructura deficiente, servicios públicos inadecuados y una distribución desigual en el uso de suelos y de recursos. Sumado a esto, según Jara et al. (2021) la fragmentación de competencias entre diferentes niveles de gobierno crea redundancias y vacíos en la gestión territorial. Esta fragmentación dificulta la coordinación y la implementación de políticas integrales de desarrollo urbano, dando paso a la erosión de la gobernanza.

Lo anterior, para Caldas-Jara et al. (2023) se agudiza al encontrarse con una participación ciudadana en los procesos de planificación y gestión del territorio generalmente baja en las ciudades emergentes peruanas. Esta falta de participación reduce la legitimidad de las decisiones tomadas y puede llevar a políticas que no reflejan las necesidades y aspiraciones de la población local. La falta de articulación entre las distintas instituciones que intervienen en la gestión territorial es otro obstáculo significativo que debilita la autorregulación provocando problemas de agencia, esta descoordinación puede resultar en duplicidad de esfuerzos, uso ineficiente de recursos y conflictos entre diferentes entidades. A consecuencia, la insuficiencia de recursos técnicos y financieros impide a los gobiernos locales implementar de manera efectiva las políticas de gobernanza territorial, sin acceso a tecnología avanzada y fondos suficientes, las iniciativas de desarrollo urbano quedan estancadas (Faúndez et al., 2022).

En el complejo escenario al que se enfrenta la gobernanza territorial, Bianchi y Richiedei

(2023) subrayan la importancia de la participación inclusiva y la coordinación interinstitucional para mejorar la planificación y gestión urbana. Los instrumentos técnico-normativos disponibles a menudo son excesivamente conceptuales y muy apartados del rendimiento urbano. Por ende, la operación y regulación es insuficiente para asumir desafíos, esta brecha entre un idealismo conceptual y una operatividad efectiva da paso a la informalidad y a la erosión de la gobernanza desde sus propios procesos, limitando así la acción pública. De manera que, las soluciones deben adaptarse a los contextos locales específicos, teniendo en cuenta las particularidades socioeconómicas y políticas de cada ciudad.

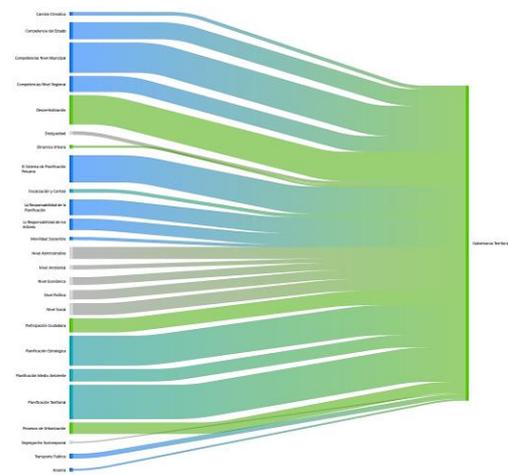
En el contexto peruano, las ciudades intermedias como Arequipa, Trujillo, Cusco, Huamanga y Piura se enfrentan a desafíos urbanísticos que son consecuencia del crecimiento y desarrollo sin una lectura con prospectiva territorial (GIZ, 2024). Por su parte, la dinámica urbana y la articulación territorial muestra un desequilibrio en la optimización en la distribución de servicios y oportunidades, de acuerdo con Sennett (2018) evidencia la necesidad de ejecutar una planificación integral que aplique principios de una ciudad abierta.

Sin embargo, el obstáculo más grande para empezar a abordar el problema urbano y sus desafíos es la inercia en la acción pública que no se basa en la evidencia, es decir, en datos concretos y análisis espaciales detallados, mediante el uso de herramientas avanzadas que calculen el rendimiento urbano, que proyectarían la modelación de escenarios enfocando la acción pública en la coherencia de la planificación y la gestión urbana. Para de Sousa y Torres (2019) se hace urgente que las ciudades emergentes adopten enfoques más dinámicos, integrando tecnologías de análisis avanzadas y proyecten mejores marcos técnico-normativos para dar respuesta a los desafíos urbanos contemporáneos, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas, y fomentar la colaboración entre los diferentes niveles de gobierno y la sociedad civil.

El objetivo de la presente investigación fue identificar como el rendimiento urbano (sintaxis espacial), aplicado a los instrumentos de la gobernanza territorial dentro de la planificación y gestión, puede fomentar una mayor compacidad y una mejor integración social en los sectores urbanos en las ciudades emergentes. Así como, determinar de qué manera los gobiernos locales, estructuran la relación entre la sintaxis espacial y la gobernanza territorial para mitigar la desfragmentación social en los sectores urbanos.

## METODOLOGÍA

La presente investigación bajo el enfoque cualitativo con diseño fenomenológico buscó inicialmente la construcción de una coraza teórica, a través de la codificación de información técnico-normativa que estructura los procesos de planificación y gestión en el ámbito territorial en el Perú. Para Saldaña (2021) este proceso de codificación se describe como el método sistémico para la interpretación y la construcción de la categorización desde datos cualitativos. Por consiguiente, los documentos seleccionados fueron almacenados en base de datos y codificados bajo el uso del software ATLAS.ti (2024) permitiendo la segmentación y el etiquetado de datos textuales para la formación de descripciones y categorías, estructurando la red semántica (anexo 1) que identifican los patrones y componentes de la gobernanza territorial. Para lo anterior, se realizó un proceso de codificación inicial apriorístico (figura 1) que abrió los datos, creando códigos descriptivos desde el proceso de descentralización dado por la "Ley N° 27783 Bases de la Descentralización" (2002) que, en consecuencia, permitió la transferencia de facultades a través de la "Ley N° 27972 Orgánica de Municipalidades" (2003) en el ámbito de los gobiernos locales.



**Figura 1.** Modelamiento de la categoría gobernanza territorial.

Nota. Modelamiento en Atlas.ti de códigos apriorísticos que conforman la categoría de gobernanza territorial.

Posteriormente, se aplicó una codificación focalizada identificando los códigos más significativos y la construcción de la categoría de la gobernanza territorial, para finalmente, construir una codificación axial que estableció conexiones entre la categoría y sus subcategorías a través de los códigos, abarcando los instrumentos para la planificación y gestión del territorio contemplados en el "Decreto Supremo N.º 012-2022-VI-VIENDA" (2022) y el "Decreto Supremo N.º

012-2019-MTC - PNTU" (2019) en un proceso que es asociado a la teoría fundamentada debido a la robustez y la densa interconexión del fenómeno abordado que facilitó una saturación teórica.

Sumado a esto, la aparición conjunta de los códigos en los mismos segmentos de datos dentro del análisis cualitativo de antecedentes se evidenció en el diagrama de co-ocurrencias (anexo 2), ya que, constituye las relaciones potenciales que establecen las subcategorías y el establecimiento de hipótesis apriorísticas de como el fenómeno se encuentra interconectado enriqueciendo la profundidad y complejidad de los datos emergentes en la aplicación de la instrumentación.

Por lo tanto, la categoría gobernanza territorial se define como el conjunto de procesos, políticas, prácticas, instrumentos y mecanismos, mediante los cuales los gobiernos locales planifican, gestionan y organizan la estructura territorial. El concepto en sí está conformado por los instrumentos de planificación y desarrollo, sustentados con información técnica que permita la creación de una plataforma de participación de diversos actores para la toma de decisiones, plasmados en una hoja de ruta legitimando la acción pública (Gori Nocentini, 2024).

Para autores como Pierre (2011) la gobernanza dentro de los contextos urbanos abarca la articulación de políticas entre diversos actores y niveles de gobierno, para la orientación de los asuntos territoriales de manera efectiva. Por consiguiente, los esfuerzos de la acción y la responsabilidad de los actores en la planificación del territorio deben estar orientados según Wheeler (2013) a equilibrar las necesidades económicas, sociales, ambientales y políticas ha-

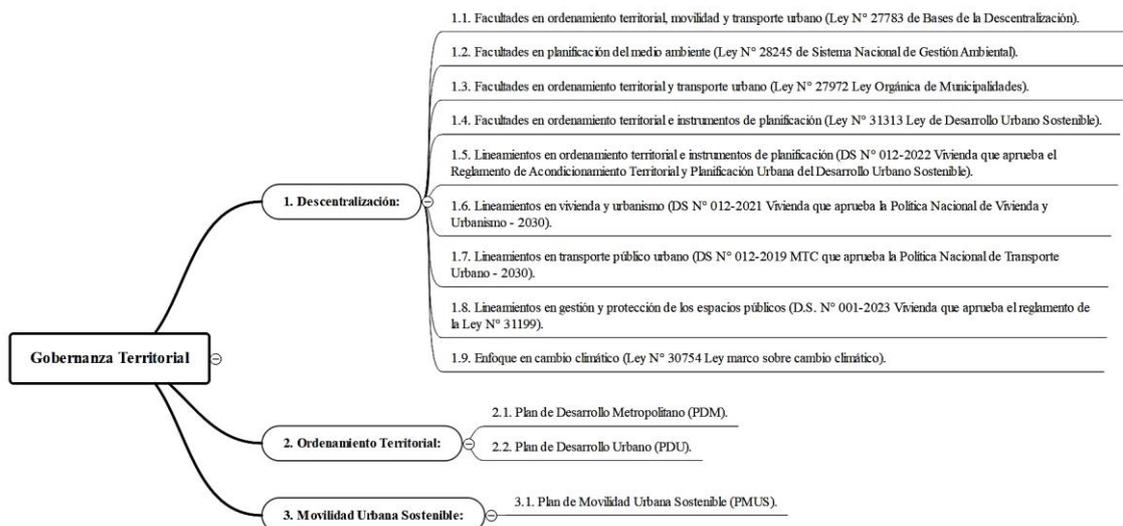
cia la sostenibilidad como base para la gobernanza territorial.

Un componente relevante estudiado por Fung y Wright (2001) es el rol de la participación ciudadana en plena libertad de sus derechos, dentro de los procesos de planificación y gestión territorial, esto ha llevado a que los instrumentos para la planificación y desarrollo urbano contengan legitimaciones más horizontales, caso en el que se ha instituido parcialmente principios democráticos más deliberativos. A continuación, se presenta la composición conceptual de la categoría gobernanza territorial, las subcategorías de descentralización, ordenamiento territorial y movilidad urbana sostenible (figura 2), enfocándonos en territorios como las ciudades emergentes peruanas.

### Composición de la Gobernanza Territorial

La composición y la aplicación de la gobernanza territorial tiene como prioridad fundamentarse en el rendimiento urbano (sintaxis espacial), mediante la información que estructuran los instrumentos de planificación y gestión del territorio desde la acción de los gobiernos locales. Este escenario base permitió la identificación de las tres subcategorías i) descentralización, ii) ordenamiento territorial y iii) movilidad urbana sostenible.

*La subcategoría descentralización:* Esta subcategoría comprende normativas específicas del proceso de transferencia de autoridad y responsabilidades desde el gobierno nacional, hacia los gobiernos subnacionales (Regional - local), otorgando mayor autonomía sobre sus territorios y toma de decisiones, con la intención de administrar sus recursos y enfocar la acción pública a las necesidades de su propia realidad.



**Figura 2.** Composición de la gobernanza territorial. Nota. Estructura para evaluar la gobernanza territorial modelado desde la coraza teórica.

Dentro de la teoría de la gobernanza descentralizada para autores como Rondinelli et al. (1989) en su artículo "Analysing Decentralization Policies in Developing Countries: a Political-Economy Framework" el proceso de descentralización mejora efectivamente la administración del Estado, permitiendo una aproximación de la administración pública y del gobierno hacia el ciudadano. Para los autores, el proceso de descentralización va acompañado de un análisis de implementación que apertura instrumentos como las políticas de legitimación, el diseño de proyectos y programas, la asistencia técnica, el financiamiento y la evaluación en la provisión de bienes y servicios.

Lo anterior, se complementa con al proponer a la descentralización como un instrumento para la promoción del proceso de desarrollo en los territorios en escala regional y local, permitiendo a las autoridades un control sobre las estrategias de planificación y de los recursos asignados. Por esta razón, para Litvack et al. (1998) el paso clave para una descentralización efectiva es la desconcentración, un enfoque intermedio en la distribución del poder otorgado a los gobiernos subnacionales, pero sin una plena autonomía, argumentando que este hace más eficiente la acción pública en respuesta a las necesidades territoriales, manteniendo control y coherencia con las políticas nacionales.

El presente estudio, analizó las facultades transferidas desde las bases de la descentralización, la gestión ambiental, la ley orgánica de municipalidades y el desarrollo urbano sostenible; así como, los lineamientos en acondicionamiento territorial y planificación urbana, vivienda y urbanismo, transporte público, espacios públicos y cambio climático.

**La subcategoría ordenamiento territorial:** Esta subcategoría comprende el análisis del proceso de ordenamiento del territorio bajo los instrumentos técnico-normativos aprobados bajo el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento MVCS (2022) en la política pública del "Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible", sus componentes para la planificación del territorio en las ciudades emergentes, como lo son los planes de desarrollo metropolitano (PDM) y el plan de desarrollo urbano (PDU).

**La subcategoría movilidad urbana sostenible:** esta subcategoría comprende el análisis del proceso de ordenamiento del servicio de transporte público urbano y los modos de viajes de la dinámica urbana, contemplados dentro de la "Resolución Ministerial N° 229-2024-VIVIENDA" (2024) que contiene

la metodología del plan de movilidad urbana sostenible (PMUS). Los PMUS son instrumentos utilizados para la planificación urbana enfocada en la proyección de estrategias e implementación de medidas del servicio de transporte y movilidad para las zonas urbanas.

Para la construcción del instrumento que permitió el análisis de la categoría gobernanza territorial, se abarcaron sus subcategorías y a través de los códigos apriorísticos (figura 3), se diseñó una codificación dentro de la coraza teórica que permitió evaluar la coocurrencia entre el rendimiento urbano y los instrumentos para la planificación y desarrollo urbano, como componentes para la gobernanza territorial.



**Figura 3.** Composición de la gobernanza territorial.  
Nota. Estructura para evaluar la gobernanza territorial modelado desde la coraza teórica.

### Evaluación de la Gobernanza Territorial

Se aplicó un instrumento cualitativo guía de entrevista bajo la técnica de entrevista semiestructurada, enfocando la experiencia del participante en una relación de aprendizaje y entendimiento más fluido dentro de una conversación, partiendo del modelamiento de codificación apriorística hacia una codificación emergente. Las entrevistas fueron grabadas previo consentimiento informado, transcritas y codificadas, triangulando la información.

Por lo anterior, se tuvo como referencia la metodología planteada por Cisterna (2005) en su artículo científico "Categorización y triangulación como procesos de validación del conocimiento en investigación cualitativa" en donde, de forma sistémica las ca-

tegorías, subcategorías apriorísticas y emergentes van posicionándose al identificar una saturación dentro del proceso de triangulación.

Por su parte, los cinco participantes que se invitaron a ser parte de las entrevistas cumplen con criterios definidos que aportan, desde diferentes perspectivas las aristas para abordar el fenómeno en cuestión, apelando a sus experiencias profesionales y vivencias. En esta investigación se ha seleccionado a un grupo de participantes que han intervenido escenarios de estudios con similar complejidad en las ciudades emergentes peruanas, en concordancia con Patton (2014) que sugiere la elección de participantes, especialmente conocedores o experimentados con el fenómeno de estudio para la riqueza de los datos.

Así mismo, Creswell y Poth (2017) sugieren que la experiencia sea variada dentro de los participantes, para capturar la diversidad en la perspectiva sobre el problema de estudio. Por consiguiente, se establecieron dos criterios fundamentales los cuales se describen a continuación:

*El primero* es la identificación de los actores de acción pública que intervienen directa o indirectamente en el objeto de la investigación, permitiendo evidenciar el manejo de conceptos y perspectivas de los agentes políticos y su influencia en la toma de decisiones como ruta crítica.

*El segundo* es la experiencia de los participantes en el tema en cuestión y la comprensión del fenómeno de forma activa.

Por último, la guía de entrevista semiestructurada combina la flexibilidad de las preguntas abiertas en el orden predefinido en los códigos que componen las subcategorías y proyectando preguntas orientadas a la profundidad (anexo 3). Para Husserl (1970) las entrevistas semiestructuradas, se basan en la fenomenología como la rama filosófica que se centra en la experiencia y el significado de estas. De igual forma, para Denzin et al. (2018) las entrevistas semiestructuradas se utilizan para generar producto teórico a partir de datos triangulados, generando que las subcategorías emergentes orienten el desarrollo de la investigación.

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Se presentan los resultados con relación al objetivo de identificar como el rendimiento urbano (sintaxis espacial), aplicado a los instrumentos de la gobernanza territorial dentro de la planificación y gestión, puede fomentar una mayor compacidad y una mejor integración social en los sectores urbanos en las ciudades emergentes. De igual forma, determinar de qué manera los gobiernos locales, estructuran la relación entre

la sintaxis espacial y la gobernanza territorial para mitigar la desfragmentación social en los sectores urbanos. El resultado de las entrevistas fue modelado para su análisis que, combinó técnicas de codificación emergente desde el software de análisis de datos cualitativos. A continuación, se presenta la estructura de los resultados en tres ámbitos:

### *Primer ámbito: Los actores, la participación ciudadana y la complejidad territorial*

Los participantes hicieron énfasis en que la gobernanza territorial se refiere a la participación de múltiples actores y a un gobierno que legitima de forma horizontal, considerando las desigualdades y subjetividades de cada actor. Por su parte, entiende que el rendimiento urbano es el aprovechamiento eficiente del suelo y su accesibilidad, tomando en cuenta los equipamientos necesarios para la prestación de los servicios como el transporte, el trabajo y los medios de vida básicos, generando así una integración social.

Por otra parte, los participantes consideraron que el proceso de descentralización en el Perú es fallido, intrascendente y problemático, debido a la falta de capacidades estructurales, el exceso de funciones y en algunos casos la duplicidad de las competencias. Adicionalmente, los instrumentos de planificación y desarrollo urbano son insuficientes al abordar la complejidad de los territorios y falta claridad en su implementación.

A su vez, la participación ciudadana es fundamental, pero es un mecanismo que está fragmentado y que requiere de condiciones adecuadas para que sea efectiva dentro de las fases de los instrumentos de planificación territorial. También, los participantes mencionaron los factores que contribuyen a la desigualdad en las ciudades emergentes peruanas, como la segregación socioeconómica y la falta de acceso a servicios básicos dentro de los sectores urbanos. Es importante identificar el rendimiento urbano en los sectores para promover estrategias que permitan la integración de la dinámica urbana, destacando la importancia de la participación de la sociedad civil en la formulación de esta visión conjunta y su implementación mediante los planes de movilidad urbana sostenible.

También se mencionó la importancia de la inteligencia artificial y la automatización en la gobernanza de las ciudades, los datos del rendimiento urbano, la contribución a los sectores en su caracterización y como esta información permite una provisión más consciente de los servicios y el funcionamiento de la ciudad desde sus interacciones sociales.

*Segundo ámbito: Los instrumentos técnicos, la estabilidad política y la provisión de servicios públicos*

La discusión en las entrevistas destacó la importancia del concepto que representa la gobernanza territorial desde la planificación y ejecución, de políticas y proyectos en un ámbito o área específica. De igual forma, se afirmó que el rendimiento urbano y la integración social son aspectos clave de la gobernanza territorial y es fundamental que, los instrumentos de planificación contengan una hoja de ruta menos conceptual y más orientada a la operatividad.

Se identificó, que el proceso de descentralización en el Perú implica que los municipios puedan brindar servicios de forma eficiente y, tomar decisiones basadas en datos y evidencia en el rendimiento de su territorio. Sin embargo, se señaló la falta de capacidad técnica y presupuestal de las municipalidades para asumir dichas transferencias.

En cuanto a los instrumentos técnicos normativos en planificación y desarrollo urbano, se indicó que el Plan de Movilidad Urbana Sostenible en algunas ciudades emergentes peruanas como Arequipa, Piura y Trujillo, cuestionándose la falta de continuidad en la implementación, debido a la alta rotación de personal municipal, el poco involucramiento de actores políticos clave como las comisiones del concejo provincial, el alcalde y el debilitamiento de áreas técnicas a cargo de la ejecución de los planes. Se enfatizó en la importancia de la participación de la población en los procesos de planificación para la atención de sus necesidades y la provisión de servicios. Además, se mencionó la necesidad de contar con indicadores de rendimiento urbano más detallados en la planificación territorial, permitiendo que los instrumentos de la gobernanza territorial respondan a métricas urbanas.

Los participantes resaltaron su preocupación sobre la falta de atención a la proyección demográfica en la planificación urbana, la falta de articulación entre la planificación del transporte y la zonificación del suelo, como consecuencia la informalidad crece y atiende estas necesidades, adelantando a la acción pública. También se discutió la importancia de la vivienda en la planificación urbana y, los desafíos relacionados con el acceso a esta por el aumento de los precios del suelo y el acceso a servicios en indicadores de cobertura y calidad. Finalmente, se planteó la necesidad de descentralizar los servicios en las ciudades, el deber de diversificar las opciones de espacios públicos dedicados al entretenimiento y la articulación, mejorando la eficacia de los planes de movilidad urbana sostenible. Así mismo, se mencionó la importancia de

la tecnología y su incorporación en la administración del territorio, mediante la articulación activa de los funcionarios públicos y la población en la mejora de los sectores urbanos.

*Tercer ámbito: La planificación y la dinámica urbana para la integración social*

En las entrevistas se discutió como la gobernanza y el proceso de descentralización en Perú han sufrido desde sus inicios, una falta de eficiencia en la aplicación de políticas urbanas, sumado a esto la falta de definición en las competencias transferidas a los gobiernos locales que aborden el desarrollo urbano sostenible.

Se abordó la importancia de la participación ciudadana de forma horizontal en el proceso de planificación urbana, aunque se reconoce que la comunicación y traducción de las leyes es deficiente hacia el ciudadano. También se habló de la falta de instrumentos técnicos y normativos adecuados en las ciudades emergentes peruanas, que permitan reconocer el rendimiento urbano y la diversidad de los sectores urbanos.

Se destaca la importancia que tienen los Planes de Desarrollo Urbano (PDU) en la generación de compacidad e integración social, sin embargo, se considera que no son suficientes para abordar la desigualdad y la segregación socioespacial, debido a su formulación conceptual que es insuficiente para atender la realidad del espacio construido.

Con respecto a la dinámica urbana, se destaca la importancia de abordar la movilidad urbana sostenible y la participación de los diferentes actores en su implementación, permitiendo generar estrategias de intervención dentro de los sectores urbanos. Por último, se mencionó el potencial de la inteligencia artificial en la gobernanza, la incorporación de esta en los instrumentos de planificación y se plantea que los planes y normativas pueden mejorar la calidad de vida en las ciudades emergentes peruanas con datos que permitan el sustento de intervenciones en los planes.

Análisis Temático

*La participación ciudadana*

Los participantes convergen en la importancia de involucrar a los ciudadanos en el proceso de planificación e implementación de estrategias, para esto existen varios desafíos aun por abordar, el primero de ellos es mejorar la comunicación estratégica entre lo expuesto por los instrumentos técnico-normativos, el segundo es mediar los intereses definiendo la voluntad política y el tercero es reconocer las necesidades

expresadas por los sectores urbanos. En otras palabras, en concordancia con Jara et al. (2021) en flexibilizar el proceso técnico de la planificación urbana y permitir una toma de decisiones horizontal basada en el reconocimiento del ciudadano y el entorno construido.

#### *El rendimiento urbano*

Los participantes estuvieron de acuerdo en que la mayoría de los instrumentos que son producto del proceso de descentralización, dentro de las facultades transferidas en planificación, transporte y movilidad urbana a los gobiernos locales, son instrumentos muy conceptuales para incorporar el rendimiento urbano, poco dinámicos al no ser basados en indicadores de eficiencia, el poco involucramiento de componentes tecnológicos para el modelamiento de datos y que como consecuencia presentan una planificación normativa, imposibilitando su aplicación o la adopción de sus estrategias (da Cruz et al., 2020).

#### *La informalidad*

Una de las preocupaciones expresada por los participantes es la falta de atención a la creciente demanda de servicios dentro del territorio urbano. Visto desde las capacidades de los gobiernos locales, el no tener indicadores de rendimiento urbano hace que la medición en los servicios como por ejemplo la vivienda y el transporte, sean abastecidos por grupos informales y en algunos casos al margen de la ley. En estos casos, la demanda de servicios no puede esperar la actuación burocrática y debilitada del Estado ("Decreto Supremo N.º 012-2019-MTC - PNTU," 2019).

#### *La dinámica urbana*

Otro factor que impacta los entornos urbanos y que las ciudades emergentes tienen la posibilidad de mitigar con estrategias innovadoras según los participantes, es la dinámica urbana. El desconocimiento del rendimiento en la estructura urbana para Terraza et al. (2016) conlleva a la ausencia de estrategias eficientes en materia de movilidad urbana, la falta de articulación en los espacios públicos y un servicio de transporte público basado en vehículos motorizados, incrementan la problemática de altos niveles de servicio en las vías, aumento en el tiempo de viaje y aumento en los gases de efecto invernadero.

#### *Los espacios públicos*

Un punto de convergencia de los participantes son los espacios públicos, la importancia que estos representan para la diná-

mica urbana en los modos de transporte y la integración de los sectores. Los espacios públicos han perdido su valor por medidas restrictivas, ausencia de inversión y en sectores con segmentos laberínticos la proliferación de la inseguridad ciudadana, cuando pueden ser los puntos estratégicos que promuevan la integración social (Segovia y Jordán, 2005).

#### *La sostenibilidad y la toma de decisiones*

Un punto preocupante para las ciudades emergentes según el punto de vista de los participantes es la sostenibilidad, traducida como la estabilidad de la voluntad política y el cumplimiento de una agenda pública. El cambio constante en las áreas técnicas y la difusa voluntad de los agentes políticos deterioran los avances en materia de planificación y ejecución de la agenda para el desarrollo, por consiguiente, afecta la toma de decisiones basadas en la evidencia (Sassen y Kourtiit, 2021).

#### *La inteligencia artificial y la gobernanza digital*

Uno de los temas que surgió a medida que se profundizaba el concepto de gobernanza, fue el rol de la inteligencia artificial y su uso para fortalecer los instrumentos de planificación. Los participantes convergen al igual que Nelson et al. (2023) en la idea de incorporar métricas más operativas y el modelamiento de estas mediante herramientas tecnológicas que orienten la medición de brechas y el mejoramiento de los servicios. Esto puede conducir a una ciudad regulada por una gobernanza digital, donde la base de la información sea el propio ciudadano.

#### *La integración de la sintaxis espacial en los mecanismos de planificación*

Finalmente, como parte del proceso de discusión y propuesta de acuerdo con el aporte de Pan et al. (2022) en brindar una respuesta al objetivo de determinar de qué manera los gobiernos locales, pueden incorporar dentro de sus mecanismos que estructuran los procesos de planificación y gestión del territorio, la relación entre la sintaxis espacial y la gobernanza territorial para mitigar la desfragmentación social en los sectores urbanos expresados en la (figura 4), se configura la evolución teórico-práctica de la sintaxis espacial y la modelación de escenarios dentro de los mecanismos para la toma de decisiones mediante la evaluación del rendimiento urbano de un escenario de estudio en cuatro fases.

La primera fase se enfoca en la preparación del escenario de estudio y el levantamiento

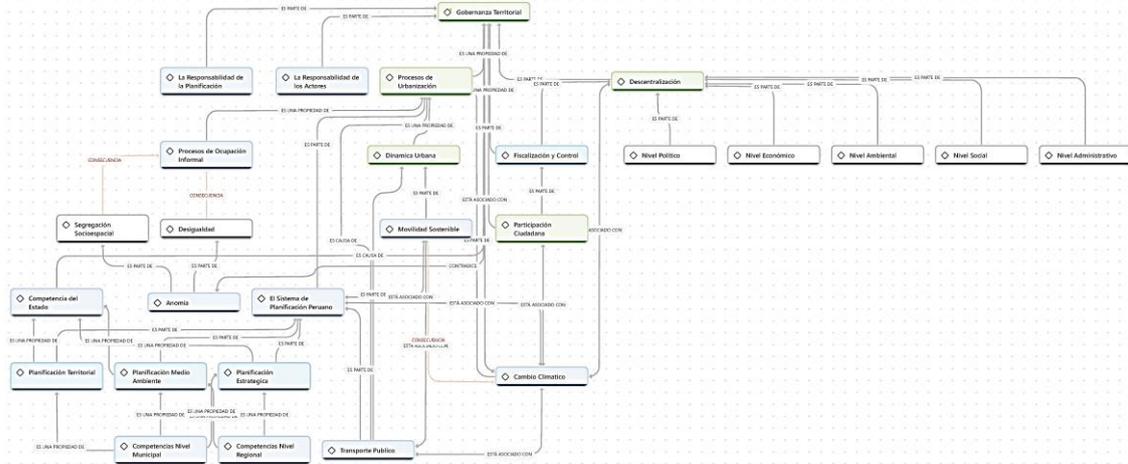


## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ATLAS.ti. (2024). *Atlas.ti*. In <https://atlasti.com/>
- Batty, M. (2022). Integrating space syntax with spatial interaction. *Urban Informatics*, 1(1). <https://doi.org/10.1007/S44212-022-00004-2>
- Bianchi, S., y Richiardi, A. (2023). Territorial Governance for Sustainable Development: A Multi-Level Governance Analysis in the Italian Context. *Sustainability* 2023, Vol. 15, Page 2526, 15(3), 2526-2526. <https://doi.org/10.3390/SU15032526>
- Caldas-Jara, R., Castillo-SantaMaría, B., y Castillo, F. W. (2023). Strategic governance in the context of economic development and public investment [Gobernabilidad estratégica en el contexto del desarrollo económico y la inversión pública]. *Revista Venezolana de Gerencia*, 28(10), 1246-1263. <https://doi.org/10.52080/rvgluz.28.e10.23>
- Cisterna, F. (2005). Categorización y triangulación como procesos de validación del conocimiento en investigación cualitativa. *Theoría - Ciencia, Arte y Humanidades*, 14, 61-71. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29900107>
- Creswell, J. W., y Poth, C. N. (2017). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches*. <https://us.sagepub.com/en-us/nam/qualitative-inquiry-and-research-design/book246896>
- da Cruz, N. F., Oh, D. Y., y Choumar, N. B. (2020). The metropolitan scale. *Cities*, 100, 102644-102644. <https://doi.org/10.1016/J.CITIES.2020.102644>
- de Sousa, H., y Torres, L. (2019). Sintaxis del espacio de las plazas públicas como signo para la urbanización turística: Un estudio en Balneário Camboriú (Brasil). *Estudios y perspectivas en turismo*, 28, 121-148.
- Decreto Supremo N.º 012-2019-MTC - PNTU. (2019). <https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/272373-012-2019-mtc>
- Decreto Supremo N.º 012-2022-VIVIENDA, (2022). <https://www.gob.pe/institucion/vivienda/normas-legales/3588833-012-2022-vivienda>
- Denzin, N. K., Lincoln, Y. S., Giardina, M. D., y Cannella, G. S. (2018). *The SAGE Handbook of Qualitative Research*. SAGE. <https://us.sagepub.com/en-us/nam/the-sage-handbook-of-qualitative-research/book275161>
- Faúndez, R., Arancibia, S., y Delamaza, G. (2022). Criterios determinantes de la institucionalización de la participación ciudadana en organismos públicos: Una propuesta de modelo. *Gestión y Política Pública*, 31(2), 35-61. <https://doi.org/10.60583/GYPP.V31I2.1256>
- Fernández, A. M. (2019). Unboxing the Black Box of Peruvian Planning. *Planning Practice y Research*, 34(4), 368-386. <https://doi.org/10.1080/02697459.2019.1618596>
- Fung, A., y Wright, E. O. (2001). Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics Society*. <https://doi.org/10.1177/0032329201029001002>
- GIZ. (2024). *Servicios públicos amigables con el clima en ciudades seleccionadas SDL*. GIZ. <https://efaidnbmnnnibpcjpcglclefindmkaj/https://www.giz.de/en/downloads/giz2024-es-factsheet-SDL.pdf>
- González Scandizzi, J. (2019). De la fuerza de la ley al milagro de la acción. Municipios y participación ciudadana en Uruguay. *Revista de la Facultad de Derecho*(47), 1-35. <https://doi.org/10.22187/RFD2019N47A6>
- Gori Nocentini, M. (2024). The governance of climate adaptation in metropolitan regions: A systematic review of emerging themes and issues. *Urban Climate*, 55, 101944-101944. <https://doi.org/10.1016/J.UCLIM.2024.101944>
- Husserl, E. (1970). *The crisis of European sciences and transcendental phenomenology : an introduction to phenomenological philosophy*.
- Jara, R. C., María, B. C. S., y Palacios, F. W. C. (2021). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible de Perú. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas*, 4(3), 47-54. <https://remca.umet.edu.ec/index.php/REMCA/artic le/view/438>
- Ley N.º 27783 Bases de la Descentralización, Congreso de la República 1-35 (2002). [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/co n4\\_uibd.nsf/B24C5FDB311A9EAF05257B8300648EAF/\\$FILE/27783.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/co n4_uibd.nsf/B24C5FDB311A9EAF05257B8300648EAF/$FILE/27783.pdf)
- Ley N.º 27972 Organica de Municipalidades, Congreso de la República 1-36 (2003). <https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0015/3-ley-organica-de-municipalidades-1.pdf>
- Litvack, J., Ahmad, J., y Bird, R. (1998). *Rethinking decentralization in developing countries*.
- MVCS. (2022). *Decreto Supremo N.º 012-2022-MVCS que Aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible*. Perú: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento Retrieved from <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2112560-6>
- Nelson, R., Min Naing, K., y Beroche, H. (2023). *Generative AI for Urban Governance*. U. AI.
- ONU-Habitat. (2017). *Nueva Agenda Urbana NAU*. Naciones Unidas. <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
- ONU. (2022). *World Population Prospects 2022*. <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210014380>
- Pan, M., Shen, Y., Jiang, Q., Zhou, Q., y Li, Y. (2022). Reshaping Publicness: Research on Correlation between Public Participation and Spatial Form in Urban Space Based on Space Syntax—A Case Study on Nanjing Xinjiekou. *Buildings*, 12(9). <https://doi.org/10.3390/BUILDINGS12091492>
- Patton, M. Q. (2014). *Qualitative Research y Evaluation Methods*. <https://us.sagepub.com/en-us/nam/qualitative-research-evaluation-methods/book232962#description>
- Pierre, J. (2011). *The Politics of Urban Governance*. Palgrave Macmillan. <https://www.bloomsbury.com/us/politics-of-urban-governance-9781137285553/>
- Rainey, H. G., Fernandez, S., y Malatesta, D. (2021). *Understanding and Managing Public Organizations*. <https://www.wiley.com/en-ie/Understanding+and+Managing+Public+Organizations%2C+6th+Edition-p-9781119705901>
- Resolución de Secretaría de Descentralización N.º 011-2020-PCM/SD, 2-2 (2020). <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1889794-2>
- Resolución Ministerial N.º 229-2024-VIVIENDA, (2024). <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2303305-1>
- Rondinelli, D. A., McCullough, J. S., y Johnson Ronald, W. (1989). Analysing Decentralization Policies in Developing Countries: a Political-Economy Framework. <https://doi.org/1467-7660.1989.tb00340.x>
- Saldaña, J. (2021). *The Coding Manual For Qualitative Researchers Fourth Edition*. SAGE Publications. <https://uk.sagepub.com/en-gb/eur/the-coding-manual-for-qualitative-researchers/book273583>
- Sassen, S., y Kourtiit, K. (2021). A Post-Corona Perspective for Smart Cities: 'Should I Stay or Should I Go?'. *Sustainability*, 13, 9988. <https://doi.org/10.3390/su13179988>
- Segovia, O., y Jordán, R. (2005). Espacios públicos urbanos, pobreza y construcción social. *Medio Ambiente y Desarrollo*, 122, 52.
- Sennett, R. (2018). *Building and Dwelling: Ethics for the City*. Penguin Books Ltd.
- Terraza, H., Rubio Blanco, D., Vera, F., y ARQ, E. (2016). *De ciudades emergentes a ciudades sostenibles*. <https://publications.iadb.org/es/de-ciudades-emergentes-ciudades-sostenibles>
- Wheeler, S. M. (2013). *Planning for Sustainability Creating Livable, Equitable and Ecological Communities*. Routledge. <https://doi.org/9780203134559>
- Yamu, C., Van Nes, A., y Garau, C. (2021). Bill Hillier's Legacy: Space Syntax—A Synopsis of Basic Concepts, Measures, and Empirical Application. *Sustainability*, 13(6), 3394. <https://doi.org/10.3390/su13063394>

ANEXOS

Anexo 1. Red semántica de la categoría Gobernanza Territorial.



Anexo 2. Diagrama de coocurrencias entre códigos de la categoría Gobernanza Territorial.

Códigos	Gobernanza Territorial Gr=200	
	Conteo	Coefficiente
● Anomia Gr=6	5	0.02
● Cambio Climático Gr=15	11	0.05
● Competencia del Estado Gr=99	52	0.21
● Competencias Nivel Municipal Gr=189	94	0.32
● Competencias Nivel Regional Gr=107	49	0.19
● Descentralización Gr=211	91	0.28
○ Desigualdad Gr=18	11	0.05
● Dinámica Urbana Gr=47	6	0.02
● El Sistema de Planificación Peruano Gr=108	84	0.38
● Fiscalización y Control Gr=11	11	0.06
● La Responsabilidad de la Planificación Gr=60	49	0.23
● La Responsabilidad de los Actores Gr=52	35	0.16
● Movilidad Sostenible Gr=29	10	0.05
○ Nivel Administrativo Gr=78	36	0.15
○ Nivel Ambiental Gr=54	13	0.05
○ Nivel Económico Gr=75	24	0.10
○ Nivel Político Gr=70	29	0.12
○ Nivel Social Gr=83	36	0.15
● Participación Ciudadana Gr=60	44	0.20
● Planificación Estratégica Gr=123	93	0.40
● Planificación Medio Ambiente Gr=60	39	0.18
● Planificación Territorial Gr=213	107	0.35
● Procesos de Urbanización Gr=84	35	0.14
○ Segregación Socioespacial Gr=12	3	0.01
● Transporte Público Gr=47	15	0.06

Título: ATLAS.II - Informe de co-ocurrencias entre códigos  
 Proyecto: Modelamiento de Impulso Teórico  
 Usuario: Magdiel Torres Vanegas  
 Fecha: 7/5/2024 - 16:02:07

Valores: Corteo y coeficiente

Abbreviations

Gr Enraizamiento del código. Esto es, número de citas que han sido codificadas por ese código.

**Anexo 3.** Guía de preguntas del instrumento guía de entrevista.

Categoría	Subcategoría	Preguntas
Gobernanza Territorial	Descentralización	<p>¿Cómo define el proceso de descentralización en el Perú?</p> <p>¿Cree que las facultades y competencias transferidas en ordenamiento territorial están bien definidas en este proceso de descentralización? Explicar su punto de vista.</p> <p>¿Considera que las facultades otorgadas a los gobiernos locales por la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley del Desarrollo Urbano Sostenible y las políticas sectoriales son suficientes en materia de ordenamiento y gestión del territorio? ¿Por qué?</p> <p>¿Ve a las ciudades emergentes peruanas con instrumentos técnico-normativos en planificación y desarrollo urbano, acordes a su necesidad que permita medir y atender su rendimiento urbano? ¿Por qué?</p> <p>¿Considera que una lectura del rendimiento urbano podría contribuir a que las acciones planteadas en los instrumentos de ordenamiento territorial y la provisión de servicios públicos sean más eficientes? ¿De qué forma?</p> <p>En materia de participación ciudadana ¿Qué rol desempeña el ciudadano en la gestión del territorio? ¿Es participativa la legitimación de estos instrumentos, o siguen siendo políticas locales muy verticales?</p> <p>Desde su punto de vista ¿Cómo podría fortalecerse la gobernanza territorial desde la participación ciudadana en los procesos de planificación y gestión del territorio?</p>
	Ordenamiento territorial	<p>A su criterio ¿Cuáles son los principales desafíos de las ciudades emergentes peruanas? De acuerdo con las políticas nacionales de desarrollo urbano sostenible:</p> <p>Los instrumentos de planificación urbana contemplados para el ordenamiento territorial ¿Proyectan a las ciudades emergentes peruanas para asumir los desafíos de la agenda urbana? ¿Por qué?</p> <p>Desde la lectura del rendimiento urbano de una ciudad emergente, a su criterio ¿Qué fenómenos socioespaciales podrían identificarse dentro de los sectores urbanos?</p> <p>¿De qué forma?</p> <p>¿Son suficientes los componentes dentro del Plan de Desarrollo Urbano (PDU) para identificar el rendimiento urbano? ¿Por qué?</p> <p>¿Podrían generar compacidad e integración social en el proceso de urbanización de un territorio? Amplie su respuesta.</p> <p>¿Son suficientes estos componentes para mitigar la desigualdad y segregación socioespacial de las ciudades?</p> <p>Argumente su respuesta.</p> <p>¿Son suficientes los lineamientos incorporados en los PDU para lograr la sostenibilidad, desde el punto de vista de la baja en las emisiones de carbono de las ciudades emergentes peruanas? ¿Qué políticas públicas o acciones deben asumirse?</p>
	Movilidad urbana sostenible	<p>¿Qué opina de la movilidad urbana en las ciudades emergentes peruanas?</p> <p>¿Es importante la integración o convergencia de los planes de desarrollo urbano y los planes de movilidad urbana sostenible? ¿Por qué?</p> <p>¿Es importante la identificación del rendimiento urbano dentro de los sectores para promover estrategias en movilidad urbana? ¿Podría darme un ejemplo?</p> <p>¿Cree que la acción pública ha sido suficiente en materia de movilidad y transporte público para lograr la accesibilidad del territorio? ¿Por qué? ¿Qué faltaría promover en este sentido?</p> <p>En cuanto a la Política Nacional de Transporte Urbano:</p> <p>El instrumento técnico-normativo Plan de Movilidad Urbana Sostenible PMUS ¿Son suficientes su metodología y componentes para orientar la sostenibilidad de la dinámica urbana?</p> <p>¿Son suficientes las estrategias dentro de los PMUS para generar una integración social y articular el territorio?</p> <p>¿Por qué?</p> <p>Para la implementación de los PMUS en las ciudades emergentes peruanas ¿Qué compromisos se deben asumir desde los gobiernos locales? ¿Y desde la sociedad?</p>