

UN ENFOQUE INSTITUCIONALISTA DE LA PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO: ENTRE PODERES NACIONALES Y REALIDADES LOCALES. EL CASO DEL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN PERUANO

Jaime Arias Kelly Ros Mery

Pontificia Universidad Católica del Perú | kjaime@pucp.edu.pe

Sessão Temática 03: Estado, planejamento e políticas públicas

Resumen: Mediante un análisis institucional se explora las configuraciones de las relaciones de gobernanza y transformación del territorio a través del sistema de planificación. Mientras el giro institucional ha clamado por el reconocimiento del rol de las instituciones en la vida cotidiana, el análisis de los sistemas de planificación en el Sur Global emerge como un nuevo escenario para abordar los arreglos institucionales del poder y el espacio detrás de la gobernanza de los territorios. A través de un enfoque de institucionalismo histórico (IH), el estudio traza la trayectoria y evolución del sistema de planificación peruano para encontrar sus dependencias, momentos críticos de cambio y cambios incrementales, develando la configuración institucional de su estructura y la práctica de los agentes como un proceso histórico. Los hallazgos reflejan la naturaleza administrativa de los sistemas de planificación. Muestran una estructura de gobernanza dual persistente y una gestión infraestructural del territorio que crea expresiones descentralizadas de centralización, con coyunturas críticas fallidas y cambios incrementales limitados debido a su tendencia a las dependencias. El caso peruano pretende contribuir a la teoría general del IH desde una perspectiva del sur global y decolonial, buscando los puntos en común y particularidades.

Palabras clave: Instituciones, historia, planificación, gobernanza, territorio. 165

AN INSTITUTIONALIST APPROACH TO DEVELOPMENT PLANNING: BETWEEN NATIONAL POWERS AND LOCAL REALITIES. THE CASE OF THE PERUVIAN PLANNING SYSTEM

Abstract: *An institutional analysis explores the configurations of governance relations and territorial transformation through the planning system. While the institutional turn has called for the recognition of the role of institutions in everyday life, the analysis of planning systems in the Global South emerges as a new arena to address the institutional arrangements of power and space behind the governance of territories. Through a historical institutionalism (HI) approach, the study traces the trajectory and evolution of the Peruvian planning system to find its dependencies, critical moments of change and incremental changes, unveiling the institutional configuration of its structure and the practice of agents as a historical process. The findings reflect the administrative nature of planning systems. They show a persistent dual governance structure and an infrastructural management of the territory that creates decentralised expressions of centralisation, with critical junctures of failure and limited incremental change due to its tendency to dependencies. The Peruvian case aims to contribute to the general theory of HI from a global south and decolonial perspective, looking for commonalities and particularities.*

Keywords: *Institutions, history, planning, governance, territory.*

UMA ABORDAGEM INSTITUCIONALISTA DO PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO: ENTRE PODERES NACIONAIS E REALIDADES LOCAIS. O CASO DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO PERUANO.

Resumo: *Uma análise institucional explora as configurações das relações de governação e a transformação territorial através do sistema de planeamento. Enquanto a viragem institucional tem apelado ao reconhecimento do papel das instituições na vida quotidiana, a análise dos sistemas de planeamento no Sul Global emerge como uma nova arena para abordar os arranjos institucionais de poder e espaço por detrás da governação dos territórios. Através de uma abordagem de institucionalismo histórico (IH), o estudo traça a trajetória e a evolução do sistema de planeamento peruano para encontrar as suas dependências, momentos críticos de mudança e mudanças incrementais, revelando a configuração institucional da sua estrutura e a prática dos agentes como um processo histórico. Os resultados reflectem a natureza administrativa dos sistemas de planeamento. Mostram uma persistente estrutura dual de governação e uma gestão infraestrutural do território que cria expressões descentralizadas de centralização, com momentos críticos de fracasso e mudanças incrementais limitadas devido à sua tendência para as dependências. O caso peruano visa contribuir para a teoria geral do IH numa perspetiva sul global e descolonial, procurando pontos comuns e particularidades.*

Palavras-chave: *Instituições, história, planeamento, governação, território.*

INTRODUCCIÓN

La aprobación en el 2021 de la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible fue un momento clave en la historia de la planificación peruana. Considerada por los promotores como una reforma urbana, es la primera ley nacional sobre gestión urbana decretada luego de más de 100 años de las primeras regulaciones del suelo en el país. A pesar de las resistencias a su aprobación y los conflictos de poder con otros sectores, un gobierno transitorio logró su aprobación. Su aprobación trajo expectativas de cambios relacionados a nuevos valores, instrumentos y prácticas que introduce para la gestión urbana y territorial de los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, luego de los primeros años de su aprobación, surge el cuestionamiento sobre si efectivamente se trate de una reforma, en un contexto de arreglos institucionales a distintos niveles que condicionan su aplicación y se mantienen inalterables. Estos arreglos están referidos a la fragmentación de la gobernanza, el centralismo nacional y la subordinación de la planificación territorial a la planificación económica.

La ley es parte de una de las continuas reformas tecnocráticas de arriba hacia abajo de las últimas tres décadas, con el objetivo de expandir el control gubernamental en el proceso de urbanización en un contexto de crecimiento urbano informal exponencial. Después de las políticas neoliberales que se introdujeron en la región, siendo Perú uno de estos casos, que promovieron la desregulación y reducción del Estado para promover la expansión del mercado y desarrollo económico que reduzca las condiciones de pobreza del ciclo anterior. Para lograr este objetivo, la débil institucionalidad de la planificación fue eliminada y las funciones y el poder de decisión se concentró en el gobierno nacional, quién tendría ahora el rol de promover la expansión del mercado en la atención de las necesidades y servicios de la población. El tiempo trajo resultados distintos a los esperados. A pesar del crecimiento económico, la informalidad se extendió a todos los ámbitos de la vida social, representando el 70% de la economía, con una de las tasas más altas de Latinoamérica, y los conflictos sociales, relacionados a intervenciones territoriales, se incrementaron en un 360%.

Consecuentemente, luego del retorno a la democracia, a pesar del objetivo de instaurar una “nueva institucionalidad” con la creación de nuevas organizaciones y regulaciones, esta se hizo la previa institucionalidad existente, es decir, sobre el conjunto de prácticas, procedimientos, estructuras y valores existentes. En este nuevo arreglo institucional, se le confirió al gobierno nacional el rol rector de los sectores y políticas nacionales, liderando la distribución de recursos, ejecución de proyectos y concentración de funciones, conocimiento y capacidad de acción. Para lograrlo, se implementó además una serie de reformas y sistemas administrativos de alcance nacional, que controlan y reducen la capacidad de acción de los gobiernos locales en el marco de objetivos de eficiencia y transparencia.

El proceso colectivo de transformación del espacio está inmerso en una estructura social, económica y política que da forma y configura la vida social y las acciones de los agentes. Dado el carácter multidimensional de la planificación, que abarca a los individuos, las sociedades y sus dimensiones espaciales, transformar la planificación implica transformar intrínsecamente sus instituciones y viceversa (Alexander, 2005). La planificación conceptualizada como una práctica institucionalizada de gobernanza del espacio, permite analizar el rol de las instituciones en la transformación de los territorios. Comprender este contexto institucional —como medio y como fin (Inam, 2002)— permite entender la naturaleza de la continuidad y el cambio en los acuerdos que configuran los sistemas de planificación. Desentrañar el origen y la consolidación de esos acuerdos exige introducir dimensiones espaciales y temporales desde una perspectiva explicativa, histórica y crítica.

El objetivo de este artículo es explorar la evolución del sistema de planificación como un arreglo institucional entre la gobernanza urbana y la transformación del territorio. A pesar de la afirmación general sobre el incumplimiento de las normas de planificación en los países en desarrollo, este estudio sigue la línea de los estudios que afirman que el desarrollo urbano y la transformación territorial se producen bajo el control de los sistemas de planificación, en lugar de al margen de estos (Lambert, 2011), y destaca el papel clave de la informalidad en el control y la transformación del espacio (Roy, 2009).

Esto es especialmente relevante en América Latina, donde la principal característica de las instituciones de la planificación son el alto nivel de involucramiento gubernamental, la desigual distribución de capacidades y coordinación entre los diferentes sectores y el creciente papel del Estado en la definición de lo que se considera formal o no (Roy, 2009; Friedman, 2005). Se argumenta que históricamente el gobierno central ha establecido las políticas y directrices nacionales de planificación, imponiéndose sobre otras escalas de gobierno como la regional o local, que por su cercanía al territorio hubiesen podido generar respuestas más adecuadas a sus necesidades de atención. Este proceso es impugnado mediante la creación de espacios de informalidad, concebidos como una acción de búsqueda de legitimidad en un contexto de opresión de las estructuras formales (Robert, 2016; Rodríguez, 2021). Sin embargo, la informalidad es parte de los arreglos institucionales formales, que como un mecanismo de negociación entre agentes y estructura evita la emergencia de crisis o conflictos restringiendo el cambio creando fuertes dependencias.

La exploración de la evolución de estos arreglos institucionales permite la identificación de los momentos críticos de cambio que han generado trayectorias permanentes o la emergencia de cambios incrementales. Con ello se puede conceptualizar el porqué del actual sistema de planificación, el rol que ha asumido en distintos momentos de la historia, las disputas y actores que han intervenido en su conformación y transformación.

Este artículo está organizado de la siguiente manera. Comienza con una revisión crítica del giro del nuevo institucionalismo y de la utilidad del institucionalismo histórico para trazar la trayectoria de cambio y continuidad de los sistemas de planificación en contextos de

informalidad. Se discute y justifica el método aplicado, el marco conceptual y la estrategia general de investigación. El desarrollo aborda el análisis de la configuración de la estructura territorial peruana, el modelo de gobernanza y el diseño institucional de sus sistemas de planificación. Se presenta una visión general de la evolución de su sistema de planificación a través de un enfoque del institucionalismo histórico, estableciendo diferentes periodos de análisis. Por último, la presentación de los principales resultados del análisis documental y de las entrevistas realizadas, y la discusión de los principales resultados relativos a las preguntas y objetivos de la investigación, conclusión y recomendaciones.

REVISIÓN DE LITERATURA

El «nuevo giro institucional» reconoce el papel de las instituciones en nuestras vidas, englobando un término polifacético que describe una variedad de fenómenos sociales con diferentes causas de regularidades impuestas (Jessop, 2001; Lowndes y Roberts, 2013). Son el conjunto compartido de normas, reglas, narrativas y prácticas que estructuran las interacciones sociales, restringiendo y permitiendo el comportamiento de los actores (Roland, 2004; Helmke y Levitsky, 2014; Healey, 2006), a través de una serie de procesos, estructuras y mecanismos de distinto orden impuestos en un tiempo y una sociedad en particular (Hall y Taylor, 1996; Rivolin, 2012; Sorensen, 2015).

Las instituciones tienen la capacidad de crear patrones persistentes de interacción entre individuos y grupos que son predecibles y perduran en el tiempo (Lowndes y Roberts, 2013) y son la base del conocimiento colectivo a lo largo del tiempo, con roles y responsabilidades asociados (Moroni, 2010). Para constituirse necesitan una dimensión cognitiva que implique el conocimiento explícito e implícito del sistema, sociopolítica sobre los modelos de sociedad y los dominios discursivos sobre los significados y valores detrás de la emergencia de las estructuras y técnica, referida a los instrumentos del día a día (Servillo y Broeck, 2012).

De acuerdo a Healey (2006) la planificación urbana y regional del desarrollo es sobre todo sobre instituciones, las cuales filtran y transforman los programas políticos en acciones concretas. Y algunos han llegado a afirmar que la propia planificación es un diseño institucional (Alexander, 2005). Las instituciones de planificación median en la relación entre el sistema de gobierno y la transformación del espacio (Rivolin, 2012) en un proceso colectivo inscrito en un contexto social, económico y político (Alexander, 2005) que estructuran, regulan y dan forma a la relación entre los individuos y el uso social del espacio (Lowndes y Roberts, 2013; Sorensen, 2015).

La interacción del sistema de planificación espacial y de gobernanza se refiere al complejo y polifacético proceso de interacciones verticales (entre niveles políticos) y horizontales (entre sectores políticos y entre sujetos públicos y privados) que abordan la organización espacial de la vida social (Rivolin, 2012: 63). De la interacción entre las instituciones y los modos de gobernanza (por ejemplo, centralizado de arriba abajo frente a descentralizado de abajo

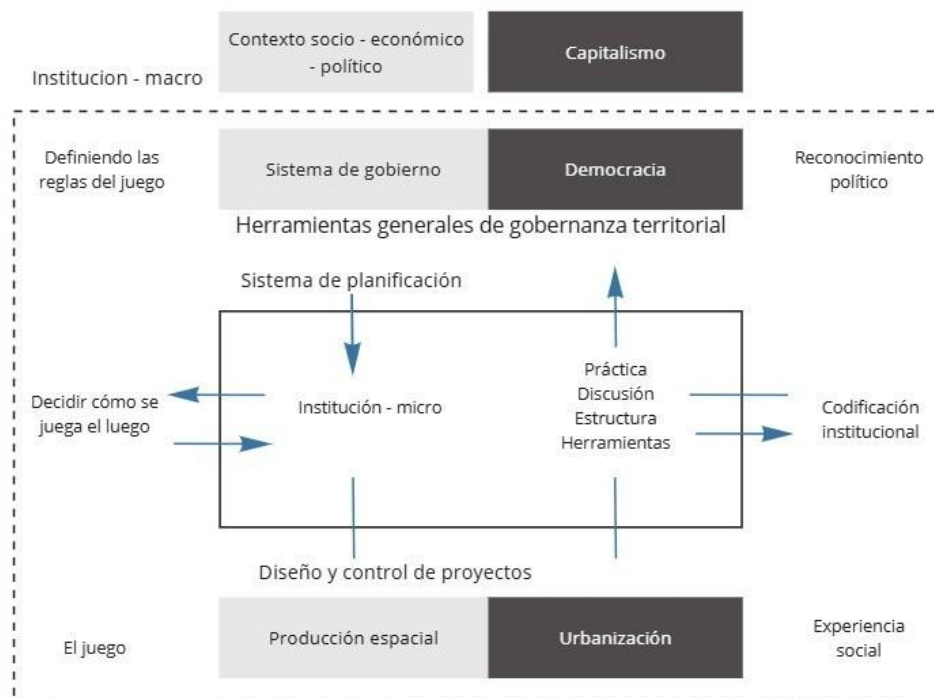
arriba), surgen los distintos mecanismos de planificación (por ejemplo, performativo frente a conformativo) (Asadzadeh et al., 2023).

Estos mecanismos se mantienen o transforman según la existencia de coaliciones de apoyo temporal conectando las micro prácticas y acciones de los agentes con fuerzas estructurantes más amplias (Giddens, 1984; Alexander, 2005; Gonzales and Healey, 2005). Dado que las instituciones de planificación se transforman continuamente en el tiempo, por la existencia de una lucha política constante (Alexander, 2005) entre grupos hegemónicos para que sus imaginarios y narrativas sean los de referencia, Rivolin (2012) propone su conceptualización como una tecnología: un conjunto de conocimientos y prácticas que cambian o se renuevan con el tiempo, bajo un proceso de ensayo y error, y permiten la «insurgencia de prácticas y culturas de planificación dentro de procesos más amplios de “institucionalización”» (Rivolin, 2012: 64). Este enfoque parte del reconocimiento del sistema de planificación como un proceso fluido, multiescalar e iterativo entre múltiples estructuras y actores, que necesita un trasfondo histórico para poder reconstruir esta dinámica.

Rivolin (2012) propone la operativización de la institucionalidad a través de cuatro momentos secuenciales que interrelacionan las prácticas, los discursos, la estructura y herramientas. Las prácticas (P) se generan a partir de la experiencia social dentro de un contexto institucional, creando una variedad de alternativas. Posteriormente, a través de un proceso de competitividad entre los conocimientos y las comunidades que realizan estas prácticas, las ideas que lo legitiman se convierten en los discursos dominantes (D). Tras el reconocimiento político de estos «conceptos hegemónicos», mediante un reconocimiento formal se incluyen en la estructura del sistema (S). Cuando se produce la codificación institucional, las normas seleccionadas se operativizan en la política mediante el establecimiento de herramientas (T), que a su vez se convierten en el nuevo marco operativo para las prácticas o la aplicación de la política, iniciando con ello un nuevo ciclo.

Mientras que el análisis de la estructura del sistema y las herramientas se asocian con la lógica funcional del institucionalismo racional, los discursos y las prácticas se asocian a las racionalidades y la cultura de los individuos del institucionalismo sociológico (IS). Sin embargo, desde el HI, al conceptualizar como un ciclo evita la simplificación excesiva de las preferencias políticas sólo como meras agregaciones de las decisiones individuales (Sorensen, 2017) o el impacto de los sistemas sociales, normas y convenciones en las decisiones humanas (Lowndes y Roberts, 2013).

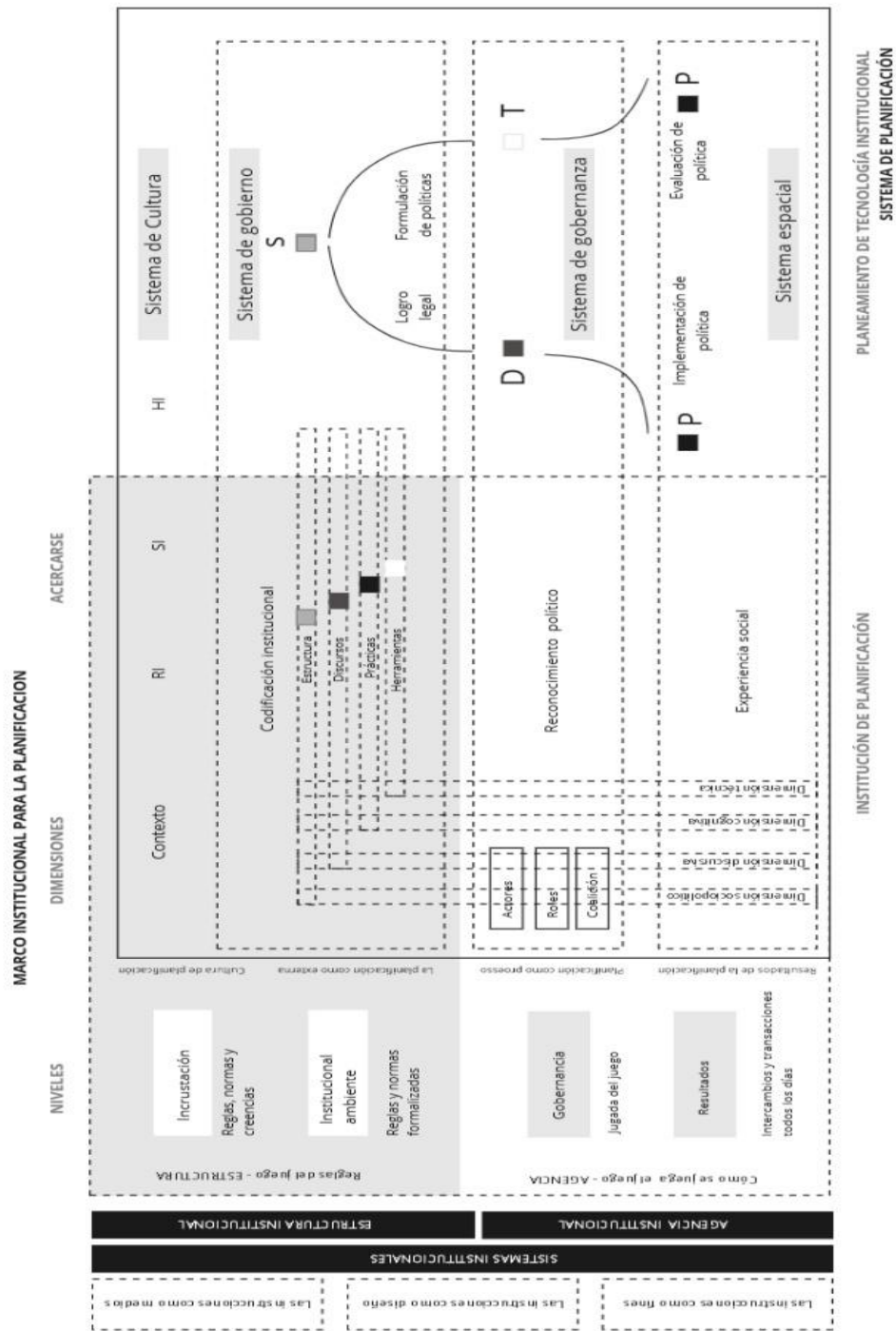
Figura 1. Institución de planificación sobre planificación.



Fuente: Elaboración propia (2024)

El ciclo introduce la noción de tiempo en la transformación de las instituciones, y arroja luz sobre el papel distributivo de las instituciones (Mahoney y Thelen, 2010) y los desequilibrios de poder que pueden crearse (Sorensen, 2017). La racionalidad del institucionalismo histórico (IH) reconoce la influencia de las dinámicas de poder en las acciones involuntarias. Las disparidades en el poder y la representación, derivadas de las desigualdades sociales, influyen en la creación de reglas y en cómo se juega el juego político (Taylor, 2013). Mientras que para el RI el cambio se produce como una respuesta a la búsqueda de mejores soluciones, y para el SI el cambio se da lentamente según los cambios de la sociedad, para HI el cambio es central pues se basa en la concepción del poder como un elemento históricamente construido.

Figura 2. Marco institucional de la planificación



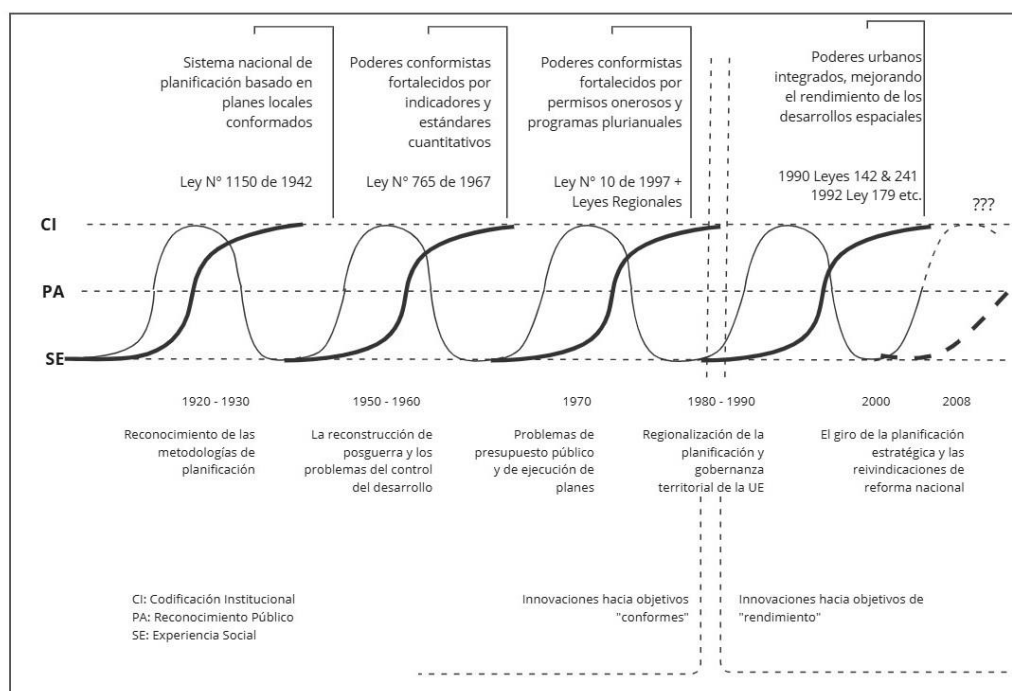
Fuente: Elaboración propia (2024)

HI en la planificación se centra en la evolución del sistema de planificación, sus cambios y continuidades. Explica el origen, las continuidades y las transformaciones de los sistemas de planificación, especialmente como políticas públicas bajo la influencia de poderosas luchas políticas y socioeconómicas a diferentes escalas. Conceptos analíticos como *path dependence*, *critical conjunctures* e *incremental change* ayudan a analizar los patrones de cambio y continuidad de la planificación como una institución de la gobernanza y transformación del espacio.

La dependencia de la trayectoria se refiere a momentos específicos en la historia de las instituciones que dan forma o crean impactos duraderos en el desarrollo de su sistema de planificación. Sorensen (2015) sugiere que la dependencia puede explicarse a partir de la identificación de la retroalimentación positiva que reciben algunos actores, lo que les anima a mantener una trayectoria específica. Esto pone de relieve la naturaleza explícitamente política de los sistemas de planificación, reconociendo la creación de una coalición de actores y de poder que moldean los sistemas para mantener los beneficios de la continuidad (Servillo y Broeck, 2012).

Por otro lado, las coyunturas críticas se refieren a momentos de crisis en los que se crean nuevas instituciones (Sorensen, 2022). Estas coyunturas se producen cuando las instituciones imperantes no logran alcanzar sus objetivos, lo que proporciona espacio para nuevas soluciones, como una oportunidad política. Las coyunturas críticas tienen diferentes legados dependiendo de las circunstancias específicas, el momento y las configuraciones de coalición de los actores (Sorensen, 2022). Sin embargo, este proceso es poco frecuente, y la mayoría de los cambios en la configuración institucional se producen en una transformación continua y lenta conocida como cambio incremental (Sorensen, 2015).

Figura 3. Innovación a través de la planificación como tecnología institucional en Italia



Fuente: Rivolin (2008).

METODOLOGÍA

Mientras que el estudio de los sistemas de planificación ha sido una práctica de larga data en los países del Norte (Rivolin, 2017; Berisha et al., 2021); en el Sur Global, como las naciones latinoamericanas, la planificación sigue evolucionando como una «ciencia en desarrollo» (Galland y Elinbaum, 2018). Si bien la transferencia de categorías analíticas de un contexto a otro puede ser compleja debido a los diferentes niveles y tipos de institucionalidad (Blanc et al., 2022), sigue siendo crucial no solo aplicar teorías y conceptos de otros contextos, sino también «probar» su aplicabilidad o adaptabilidad (Waltson, 2016).

Especialmente cuando las instituciones, como la planificación, se han convertido en un importante medio de colonización intelectual, potenciando la resistencia a la diferencia y la diversidad (Pineda, 2020). Por ello, los estudios decoloniales enfatizan el reconocimiento del legado colonial perdurable en la configuración de las dinámicas de poder en América Latina (Connell, 2018). El caso peruano, por haber sido la capital de las colonias españolas y con doscientos años de vida republicana independiente, donde la planificación y el urbanismo han sido prácticas recientes al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, nos permite abordar los vacíos en la conceptualización de las instituciones de planificación en los países del Sur Global. El enfoque del institucionalismo histórico permite tomar conciencia del

contexto particular de poder y disputa en el que se desarrolla la institución de la planificación en AL (Blanc y Cotella, 2020).

Las distintas escuelas de pensamiento ofrecen diferentes métodos de análisis de las instituciones. El Institucionalismo Racional (IR) ha desplegado estrategias basadas en los niveles de institucionalización con reglas superiores e inferiores que ejercen constreñimientos mutuos, entre las reglas del juego y cómo se juegan según Williams (2000) y el Institucionalismo Sociológico (IS) enfatiza las diferencias entre las reglas formales e informales. Mientras el Institucionalismo Histórico (IH) hace hincapié en las dinámicas de poder y los efectos distributivos dentro de las instituciones (Mahoney y Thelen, 2010), ofreciendo una visión a nivel macro de los contextos sociales y gubernamentales (Servillo, 2012).

El institucionalismo histórico aborda el papel del cambio y la continuidad en las políticas públicas. Lo hace rastreando en la historia los momentos clave que han dado forma a los arreglos institucionales actuales. Propongo el análisis de estos momentos a través de la comprensión de la planificación como una «tecnología institucional» (Rivolin, 2012) que media la gobernanza y transformación del espacio. A través de la reconstrucción de esta historia, el objetivo es identificar los momentos, circunstancias y actores que han configurado el devenir de las prácticas, discursos, estructuras y herramientas del sistema de planificación, así como los mecanismos de retroalimentación y sus patrones de desarrollo.

Las evoluciones históricas de los sistemas de planificación encuentran eco en el análisis documental y mapeo histórico, mientras que el estado actual de los sistemas de planificación se explica mediante entrevistas semiestructuradas a expertos locales. Las fuentes históricas abarcaban un conjunto diverso, desde estudios, revistas, libros, documentos oficiales y diversos formatos mediáticos. Las entrevistas fueron virtuales, realizadas a 03 grupos de profesionales (02 funcionarios nacionales, 02 consultores privados y 02 académicos), seleccionados mediante la estrategia de bola de nieve en base a la red profesional y académica del autor.

DESARROLLO

El sistema de planificación es concebido como una tecnología institucional de articulación entre el sistema de gobierno y la transformación del territorio. Al ser concebido como tecnología, los arreglos institucionales son parte de un proceso que cambia en el tiempo. De la experiencia social surgen las prácticas; del reconocimiento político, se producen los discursos, que a través de un reconocimiento legal hacen parte de la nueva estructura, que a su vez generará la implementación de nuevos instrumentos que terminan por condicionar las prácticas, repitiendo el ciclo nuevamente. En este proceso de institucionalización, se interrelaciona la gobernanza y la organización del territorio con su propia transformación, a través de la operativización de la planificación como una tecnología del saber, conocer y hacer.

En este contexto, el análisis de la institucionalidad peruana se divide en seis momentos de reformas avanzadas y regresivas que muestran la dinámica de poder del escenario institucional peruano. Estos momentos son el legado colonial en la gestión territorial, la modernización del Estado, el primer periodo de expansión del Estado en el territorio, reforma estructural del Estado y descentralización, crisis y reformas neoliberales del Estado y el Estado administrativo y el control nacional. En cada uno de estos periodos se analizará a través de los momentos secuenciales del sistema de planificación conceptualizado como una tecnología.

PERIODO COLONIAL: CENTRALIZACIÓN Y JERARQUÍAS TERRITORIALES

Los estudios de la planificación llaman a reconocer e identificar la impronta colonial en la práctica de la planificación en el Sur Global debido a que en ellas se halla el origen de las jerarquías sociales caracterizada por profundas desigualdades socioespaciales (Galland y Elinbaum, 2018). La colonización se concibe como un momento crítico de cambio, que establece un nuevo marco institucional, que en muchos casos ha sobrevivido a la etapa Republicana.

El Perú fue colonia española durante 279 años. La creación de una sociedad de españoles e indios marco una impronta de discriminación racial que ha relegado a las comunidades indígenas hasta la actualidad (Ruan, 2012). Esta concepción socio- política se refuerza también espacialmente. Las prácticas de control y organización territorial durante la colonia fueron fundamentalmente extractivas, con un enfoque en la división y organización del territorio en corregimientos, la fundación de ciudades y la creación de reducciones (Cazar, 2017). Mientras la imposición de regímenes de explotación de recursos como la mita y encomiendas, vinculan la explotación de la tierra con el control del trabajo y los tributos de las comunidades indígenas (Nicolás, 2022), la creación de reducciones rompe las estructuras previas de organización social, para facilitar la evangelización, el control demográfico y la recaudación fiscal (Mundigo y Crouch, 1977). De un asentamiento móvil y una conexión longitudinal del territorio en una sociedad agraria, se da paso a un sistema territorial organizado a partir de economía de enclave extractiva.

Los discursos de civilización justifican la imposición de un nuevo orden territorial asociado a los valores de jerarquía y control centralizado. Los procesos de asimilación y de control territorial estaban dirigidos a mantener la sumisión de las poblaciones locales. A pesar del intento de la Ley de Indias de reducir la concentración de tierras y salvaguardar los derechos

de las comunidades indígenas, no se logró hacer de cumplimiento estas normas, resultado en muchos casos de explotación y negligencia (Quiroz, 2013). La extensión del territorio y las dificultades de conexión con la nueva estructura, de un poder distante y ausente, propician las condiciones para el abuso de las autoridades locales y la institucionalidad histórica de la corrupción (Araujo, 2016; Rodríguez, 2021).

La estructura política colonial estaba centralizada en el poder de la Corona y la Iglesia, que eran los actores dominantes en la organización territorial. La Real Audiencia se configura como la principal institución de administración territorial y organización del espacio y establece un legado de control territorial desde la capital. Mientras que los Cabildos locales, compuestas por las elites urbanas españolas que administran las ciudades, se convierten en la base histórica de los gobiernos municipales actuales.

A nivel técnico, emergen las primeras regulaciones y censos territoriales que condicionan el desarrollo urbano y rural, en tanto se podía cuantificar a la población indígena para la recaudación del tributo, estimación de la fuerza laboral e identificación de tierras productivas. La Ley de Indias contenían guías sobre la gobernanza, organización espacial, estructuras sociales, derecho civil y derechos indígenas (Means, 1920). Las leyes coloniales sobre la propiedad de la tierra y la organización administrativa, establecieron un sistema que vinculaba la propiedad con el poder social y político.

PERIODO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO: CONSTRUCCIÓN DEL APARATO TÉCNICO

Después de la independencia, el Perú enfrentó el desafío de construir una nueva nación. Con el fin de mantener la unidad de la nascente República, se refuerza la estructura colonial centralizada (Penagos, 2004). Para ello se delega la expansión del Estado sobre la anterior estructura de haciendas y fundos coloniales, que mantienen el poder y la tierra concentrando y privatizando los servicios del Estado. De acuerdo a los primeros censos de la época, en las regiones existía una mayor presencia de militares y religiosos que servidores civiles (Sinesio Lopez, 2010). El desinterés del Estado por crear una estructura burocrática que contuviese el abuso local, se debe a una visión extractivista del territorio supeditada a sostener la economía de la capital.

Luego de una primera etapa de continuidad de la vieja estructura colonial, cuando este modelo se ve insostenible económicamente, se decide reforzar la presencia del Estado en los territorios de las regiones amazónicas y las zonas rurales para su integración a los circuitos de expansión del capital privado nacional y extranjero (Contreras y Cueto, 2008). Los recursos de los sucesivos ciclos económicos que genera la extracción de recursos primarios

son utilizados para la construcción de nueva infraestructura como ferrocarriles y puertos, y la modernización de las ciudades (Portocarrero, 1998). El discurso de la “modernización del país” coexiste con la concentración de la tierra y sus relaciones semif feudales, el mantenimiento del tributo indígena y la explotación de los territorios más alejados, configurando una modernidad excluyente promovida desde el Estado (Aguirre, 2002).

Las estructuras del Estado comenzaron a descentralizarse en este momento, con la creación de agencias de colonización y de gobiernos regionales. La Comisión de Colonización (1850s) fue una Institución creada para promover la distribución de tierras y la colonización agrícola mediante la llegada de inmigrantes (en su mayoría europeos) para poblar zonas deshabitadas o escasamente habitadas. Aunque disuelta, su legado sobre la planificación agraria y la administración de tierras se refleja en las políticas de reforma agraria y los programas de desarrollo rural en décadas posteriores.

Asimismo, se crea la estructura de subprefecturas y gobernaciones como mecanismos de control político y administrativo centralizado que coexistirán con los municipios locales. Su rol como bases de gobernanza local se enfocó en la supervisión y el control político, mientras que las municipalidades se centraron en la gestión urbana. El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones siguen tomando decisiones clave sobre urbanización, infraestructura y ordenamiento territorial, relegando a los gobiernos regionales y locales a un rol secundario.

A nivel de herramientas, la Constitución de 1823 y las primeras leyes republicanas abogaron por la liberalización de la propiedad y el derecho a la propiedad privada, transformando el sistema de tierras para dar paso a la inversión privada. Las normas legales de concesión de tierras a empresas extranjeras marcaron la pauta para la entrada del capital privado en el país (Martínez, 1963). El rol del capital privado se mantiene como una constante en la gestión del territorio.

EXPANSIÓN DEL ESTADO EN EL TERRITORIO: CONTROL DE LAS ZONAS RURALES Y AMAZÓNICAS--- LA REFORMA AGRARIA

En medio de los esfuerzos de modernización, se invirtió en escuelas, hospitales y redes de transporte, incluidos ferrocarriles y carreteras, con el fin de reforzar la integración interna y el mercado de transporte, incluidos ferrocarriles y carreteras, con el fin de reforzar la integración interna y la expansión del mercado (Portocarrero, 1998). Este período también fue testigo de

la evolución de la estructura administrativa de la nación hacia un Estado liberal en virtud de la Ley Constitucional de 1933. Al tiempo que prioriza el crecimiento del capital privado, el Estado peruano reforzó la estabilidad social interna mediante la expansión de los servicios sociales y la capacidad administrativa (Portocarrero, 1998).

En esta etapa, la estructura del Estado jerárquica y centralizada, empieza a crear nuevas instituciones tecnocráticas dedicadas a la planificación y la infraestructura. Se crea el Ministerio de Obras Públicas para impulsar el desarrollo de infraestructuras de transporte y comunicación. Este ministerio sienta las bases de la inversión pública, el cual convertirá en una constante de la planificación y gestión urbana y territorial. De su subdivisión posterior surgen los ministerios de Vivienda, Transporte y Comunicaciones, Industria y Comercio, así como Energía y Minas, entidades rectoras del desarrollo de infraestructura, que ejecutan el mayor porcentaje del presupuesto público nacional.

Sin embargo, eso no es suficiente para contener la movilización social que demanda la atención a estos problemas estructurales del campo, largamente postergado. Y a ello se suman los crecientes problemas urbanos. La concentración de inversiones, servicios y oportunidades, refuerzan el incipiente proceso de urbanización, y la diferencia entre la capital y el resto de las regiones. Previendo el potencial conflicto social y la influencia de la Revolución Cubana en la región, los Estados Unidos a través de su programa de la Alianza para el Progreso, apoyaron la creación de una serie de instituciones para la mejora de la calidad de vida de los peruanos a través de la ejecución de planes sistemáticos para el desarrollo económico y social. Al Perú le interesaba contar con estos planes en el marco de esta política para beneficiarse de los servicios financieros acordados en la Carta de Punta del Este. Y con el objetivo de descentralizar el país, se planteó la creación de corporaciones de desarrollo departamental (Rendon Cusi, 2021).

El principal instrumento de planificación en este periodo fue la elaboración de proyectos de infraestructura y los primeros planes urbanos, con la participación de expertos técnicos y planificadores. Pero mientras se fomenta ello, en paralelo se reconoce la existencia y permanencia de las barriadas mediante la promulgación en 1961 de la Ley de los Barrios Urbanos Marginales (Ley 13517), estableciendo mecanismos paralelos de regularización dentro del Estado (Cabrera, 2021) y el fomento a la propiedad privada entre las clases populares, evitando con ello su inclinación hacia medidas redistributivas mayores (Gyger, 2019). Al ser visto como una amenaza a la propiedad privada, se permite la ocupación de las áreas públicas de menor valor en la ciudad. Nuevamente se consolida un modelo de ocupación dual: vivienda para las clases medias y acceso al suelo para los más pobres.

También se empezaron a usar más sistemáticamente los censos y estudios técnicos para organizar la distribución de recursos. En 1956 se creó la Comisión de Reforma Agraria y Vivienda (CRAV) para examinar las reformas necesarias en la distribución de la tierra, junto a otros intentos de introducción de la figura de gobernanza regional e impuesto a la urbanización para financiar la expansión de la ciudad (Torres et al., 2022). Sin embargo, todas estas medidas progresistas fueron rechazados por los sectores conservadores y económicos, lo que conllevó al golpe militar del siguiente período.

REFORMA ESTRUCTURAL Y DESCENTRALIZACIÓN: REDISTRIBUCIÓN DE PODER

La falta de atención de las demandas históricas, que los gobiernos civiles no pudieron atender, exagera las amenazas de un conflicto social. La reforma Agraria se configura como la primera gran reforma de la propiedad de la tierra, que conduce a su redistribución y, sobre todo, el término de las relaciones de servidumbre que existía en las haciendas. El modelo de haciendas se basó en la continuidad del modelo colonial, con una estructura desigual de producción fundo por fundo, para la cual se tuvieron que crear más de 07 modalidades de cooperativas agrarias que implicaban un desafío de la gestión pública y social (Béjar, 2023).

El discurso de la reforma estructural estuvo vinculado a los ideales de justicia social, redistribución de tierras y democratización del poder. Por primera vez se genera un debate de reivindicación de las clases sociales, específicamente el campesino, y las condiciones estructurales de sometimiento de estos grupos que representaban el 40% de la población (Béjar, 2023). Este ejemplo evidencia el conflicto entre el interés común y el interés privado, en tanto, la defensa de las haciendas es asumido como la defensa del interés privado en bien del desarrollo económico del país por un grupo, y por otro, la denuncia de que el interés privado no es el interés público ni común de la nación.

Junto a esta reforma económica y social, se inicia un proceso de modernización y descentralización del Estado, para el acompañamiento a estos procesos y su continuidad. Ello implica la creación de un sistema de planificación que dirija el desarrollo regional y local, sobre las bases de la producción colectiva. Se creó el Sistema Nacional de Planificación para el Desarrollo Económico y Social del Perú, que incluye el Instituto Nacional de Planificación (INP), el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social (CNDES), las Oficinas Sectoriales de Planificación (OSP) y las Oficinas Regionales de Planificación (ORP) (Cusi, 2022). El proceso de descentralización promovió la creación de regiones administrativas, como parte de un esfuerzo por desconcentrar la gestión pública. Diseñadas como una reconfiguración

territorial, buscaban superar los límites heredados de la época colonial y republicana, promoviendo una gestión más funcional y estratégica del territorio desde una perspectiva centralizada. Sin embargo, esto no implicaba la transferencia del poder político a las regiones

Asimismo, se concibe la creación de instituciones públicas de apoyo y formación a la movilización social como un intento de articular las políticas nacionales de desarrollo con los objetivos sociales del régimen (Ventocilla y Valladares, 1973). En 1968, se creó la Oficina Nacional de Pueblos Jóvenes (ONDEPJOV) para las áreas urbanas, en 1971 el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS) para las zonas rurales en 1971 y en 1977 la Confederación Nacional Agraria (CNA), entre otros.

Se aplicó un modelo económico basado en la «sustitución de importaciones» para aumentar la producción local y la industrialización (Portocarrero, 1998). En el marco de esta política, el proceso de planificación y sus herramientas se consideraron instrumentos de coordinación y coherencia entre las políticas macroeconómicas, sectoriales y las reformas sociales redistributivas. Sin embargo, ante el cambio del entorno internacional, las políticas keynesianas entraron en crisis con consecuencias económicas adversas (Portocarrero, 1998). Dado que los sectores de poder tradicionales de terratenientes y económicas, opuestos a estos cambios previos, capitalizaron esta crisis para apoyar un golpe interno, iniciando una contrarreforma (Cusi, 2022).

Estos cambios generaron malestar social, sobre todo en las zonas urbanas que se enfrentaban a la crisis económica. Las protestas generalizadas culminaron en la elección de la Asamblea Constituyente en 1979, que dio lugar a la primera Ley Constitucional del Perú creada mediante procesos democráticos. Esta etapa marca un intento de participación en la vida política de las clases populares (Martucelli, 2022), ya que, en el Perú, es uno de los casos en Latinoamérica en donde la república no significó un aumento progresivo de derechos, sino uno regresivo. Las distintas reformas electorales incluyeron y excluyeron la participación de estos grupos sociales, y es solo con la constitución de 1979 que se establece por primera vez el sufragio universal, incluyendo el voto analfabeto en un país que este grupo representaba la mayoría.

Esta constitución introdujo una economía social de mercado, reconociendo diversos tipos de propiedad (privada, pública, comunal y social), la sujeción de los derechos de propiedad al interés social, el derecho a la vivienda y la concesión al Estado de facultades de intervención durante las crisis (García Belaunde y Eguiguren, 2008). La Constitución también reconocía el

concepto de «región», que implicaba elecciones libres y directas de los representantes (Vega Castro, 2008) así como la elección democrática de las autoridades municipales, que daría lugar a la Ley de Gobiernos Locales N° 23853 de 1984 (Gyger, 2019). Posteriormente, en 1984, se creó el Instituto de Desarrollo Urbano (INADUR) para brindar asistencia técnica en planificación urbana y planificación del desarrollo.

REFORMAS NEOLIBERALES: REDUCCIÓN DEL ESTADO Y LIBERALIZACIÓN

Este período comenzó con un aumento de la deuda externa, recesión económica, inflación y crisis social (Portocarrero, 1998). Las crisis económicas motivaron el cambio del modelo económico en la región. Muchas de estas medidas se alineaban con los Programas de Ajuste Estructural para la reducción de la deuda externa avalados por entidades internacionales como el Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional (Davis, 2006). El objetivo de estas reformas fue la reducción del Estado, la privatización de los servicios públicos, la liberalización de los mercados de la vivienda y el suelo, y el fomento al capital privado.

La visión neoliberal del Estado promovió la reducción del intervencionismo estatal en la economía y el fortalecimiento de las libertades económicas. La Constitución de 1993 hacía hincapié en una economía social basada en la promoción de la inversión extranjera, la igualdad de trato entre capitalistas extranjeros y nacionales, la propiedad privada, la desregulación, privatización y externalización (Eaton, 2015).

La estructura del Estado se modificó, reduciendo su intervención en la economía y en la planificación territorial. Se crearon nuevas instituciones para la gestión del mercado y la privatización, mientras que el Estado dejó de ser un actor central en la planificación urbana y rural. En 1992 se disolvió el Instituto Nacional de Planificación, y el Ministerio de la Presidencia y el Ministerio de Economía se convirtieron en las principales instituciones decisorias, impulsoras de la política y la asignación de recursos. La creación de organizaciones institucionales como Pro inversión reflejó la búsqueda de mejorar las relaciones con el capital extranjero y la inversión en grandes proyectos, en la gestión de los recursos naturales y la privatización de servicios públicos. Asimismo, en 1992, se revocó el anterior proceso de descentralización y se crean los Consejos Transitorios de Administración Regional en el que el poder ejecutivo, en particular el Ministerio de la Presidencia, pasó a controlar el proceso (Dammert, 2003). Este desequilibrio de poder allanó el camino para el clientelismo y la corrupción en todos los niveles de gobierno (Fernández, 2019).

Dado que en esta época se llevó a cabo la privatización de servicios, educación, salud y vivienda (Martucelli, 2016), y para evitar las demandas sociales, fue necesario la creación de una tecnocracia que pudiese diseñar una serie de programas y acciones de alivio a la pobreza (Béjar, 2023). Esta estrategia tenía como objetivo socavar la movilización social colectiva (Riofrio, 2021), concentrando las acciones del Estado en los niveles superior e inferior de la pirámide social, dejando a una parte significativa de la población en el mercado formal e informal (Torres et al., 2021).

Los principales instrumentos en este periodo fueron los programas de privatización, los proyectos de infraestructura orientados a la apertura del mercado y la flexibilización de las normativas de planificación urbana y rural. Se institucionalizó la práctica de la regularización legal de asentamientos informales, restando funciones al gobierno local y concentrándolas en el nacional. Y mediante decretos continuos de extensión del período de regularización, consolidando el modelo de crecimiento informal, lote por lote, formal y legalmente en la estructura de la planificación. Esta propiedad deficiente y de menor valor, en lugar de una vivienda y derechos sociales, se convierte en el seguro social de la economía informal que caracteriza este período.

ESTADO ADMINISTRATIVO Y CENTRALIZACIÓN: GOBERNANZA TERRITORIAL CONTEMPORÁNEA

Luego del retorno a la democracia, se instaura una nueva institucionalidad que demuestre que los valores de democracia son compatibles con los del libre mercado. Si bien se busca recuperar la presencia del Estado, con la creación de nuevas instituciones que fueron eliminadas en el régimen pasado y el reinicio del proceso de descentralización, la estructura de toma de decisiones se mantiene en el poder nacional.

Con el retorno a la democracia, inicia un nuevo proceso de descentralización a nivel regional y local, con una primera fase de devolución de funciones y competencias, que daría lugar a una fase posterior de transferencia de recursos y potestades fiscales para el cumplimiento de ellos. La fase de transferencia de recursos no llegó a concretarse pues se condicionó al proceso de regionalización (Valdivia, 2015).

La transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales y locales, coexiste con un gobierno nacional que tiene bajo su control programas presupuestales sobre los cuales los otros niveles de gobierno no tienen injerencia (PCM, 2024). El gobierno nacional maneja en promedio el 60% del presupuesto nacional, los gobiernos regionales el 20% y los gobiernos locales el 20%. Así, aunque los gobiernos regionales y locales son democráticamente elegidos y se han introducido mecanismos de participación política, las limitaciones financieras obstaculizan sus esfuerzos de desarrollo de capacidades (Pineda, 2018).

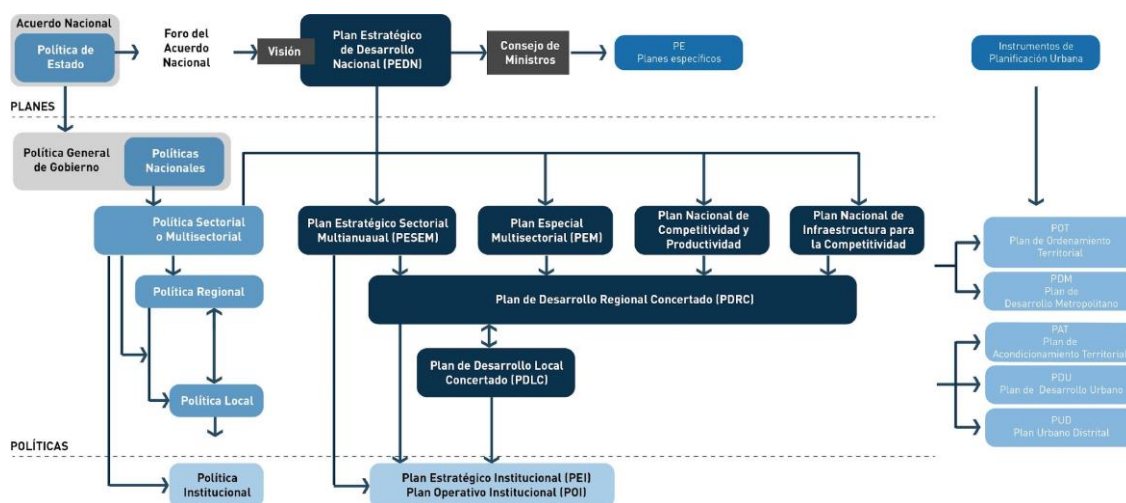
Por el contrario, el gobierno nacional ha reforzado su organización mediante la implementación de sistemas administrativos y funcionales, autoridades, programas y proyectos nacionales. En esta estructura, los ministerios poseen el rol rector de las políticas públicas. Además de registrarse conflictos de competencias resueltas por el Tribunal Constitucional. Con ello, la aplicación de la planificación como competencia local y regional es fuertemente limitada por el poder nacional, a nivel discursivo y operativo.

El sistema de planificación se compone de la planificación estratégica, territorial y ambiental. La planificación estratégica y territorial es competencia de todos los niveles, y el gobierno regional es el encargado de la planificación ambiental (Fernández, 2019). El CEPLAN, en reemplazo del INP, se convierte en el nuevo ente rector de la planificación estratégica. El ministerio de Ambiente es el ente rector de la planificación ambiental, y el ministerio de Vivienda el de la planificación urbana. A pesar de que estas funciones se reconocen formalmente como un sistema, sólo la planificación económica es de mandatorio cumplimiento. Es decir, solo los proyectos que son parte del Sistema Nacional de Inversión Pública, sin necesariamente ser incluidos en los otros tipos de planes, determinan la utilización de los recursos públicos (Benavides, 2010).

Sin embargo, a pesar de la sobrerregulación y mandato de elaborar planes según los distintos sectores y niveles de gobierno, la planificación no es vinculante (Dourojeanni, 2016). Por sobre los distintos objetivos de planificación, prevale la inversión privada, cuya decisión a pesar de la existencia de los sistemas puede ser discrecional.

A nivel territorial, persisten los conflictos políticos entre el poder central y las regiones, existiendo actualmente más de 211 conflictos territoriales (ComexPerú, 2022), siendo los casos más representativos los relacionados a la explotación de recursos minerales, la preservación de las cuencas de agua, actividad agrícola, entre otros, que desfavorecen a las zonas rurales respecto a las urbanas. A nivel urbano, la expansión del mercado no significó la reducción de la informalidad, que alcanza el 70% de la población (OECD, 2015), colocándolos en la posición de vulnerabilidad que se exagera ante eventos como las crisis económicas, cambio climático, crisis sanitarias o el mayor protagonismo de las economías ilegales.

Figura 4. Evolución del sistema de planificación en el Perú



Fuente: Elaboración propia (2024)

CONCLUSIONES

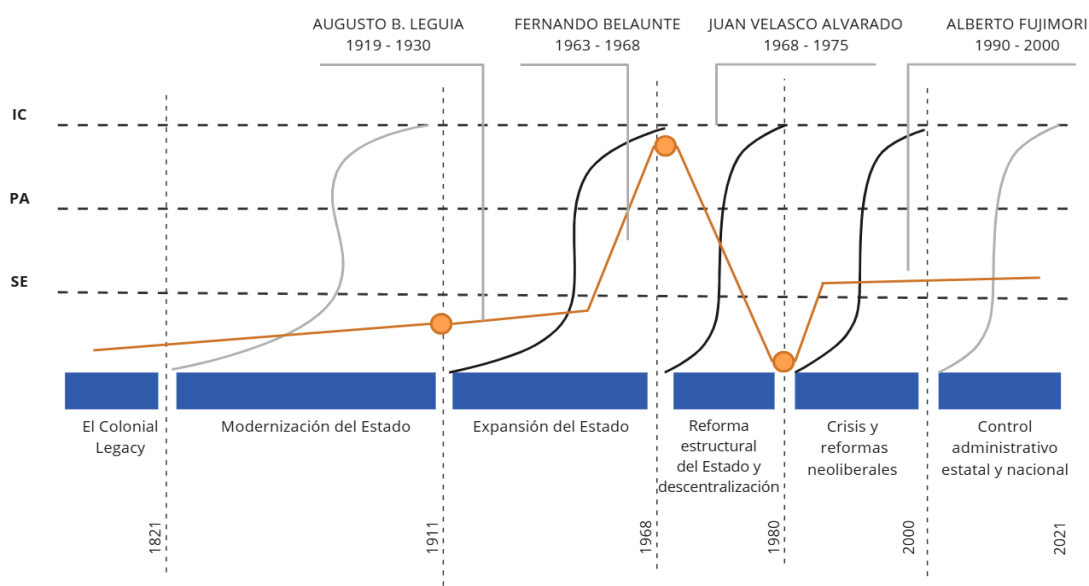
Según la teoría, las elevadas posibilidades de veto de las coaliciones de poder y los altos niveles de discrecionalidad en la interpretación y aplicación de las normas crean un contexto menos favorable para el cambio (Sorensen, 2015). Esto se confirma con el caso peruano ya que los principales cambios institucionales han sido consecuencia de momentos críticos de cambio; sin embargo, no todos lograron efectos duraderos en la sociedad creando nuevas trayectorias. Por el contrario

En la evolución del sistema de planificación territorial se identifican tres momentos centrales:

- La modernización del Estado y la expansión de la infraestructura para el control del territorio
- La reforma agraria y el empoderamiento popular que dio lugar a la Constitución de 1979
- Las reformas neoliberales, la informalidad y la expansión de los gobiernos tecnocráticos

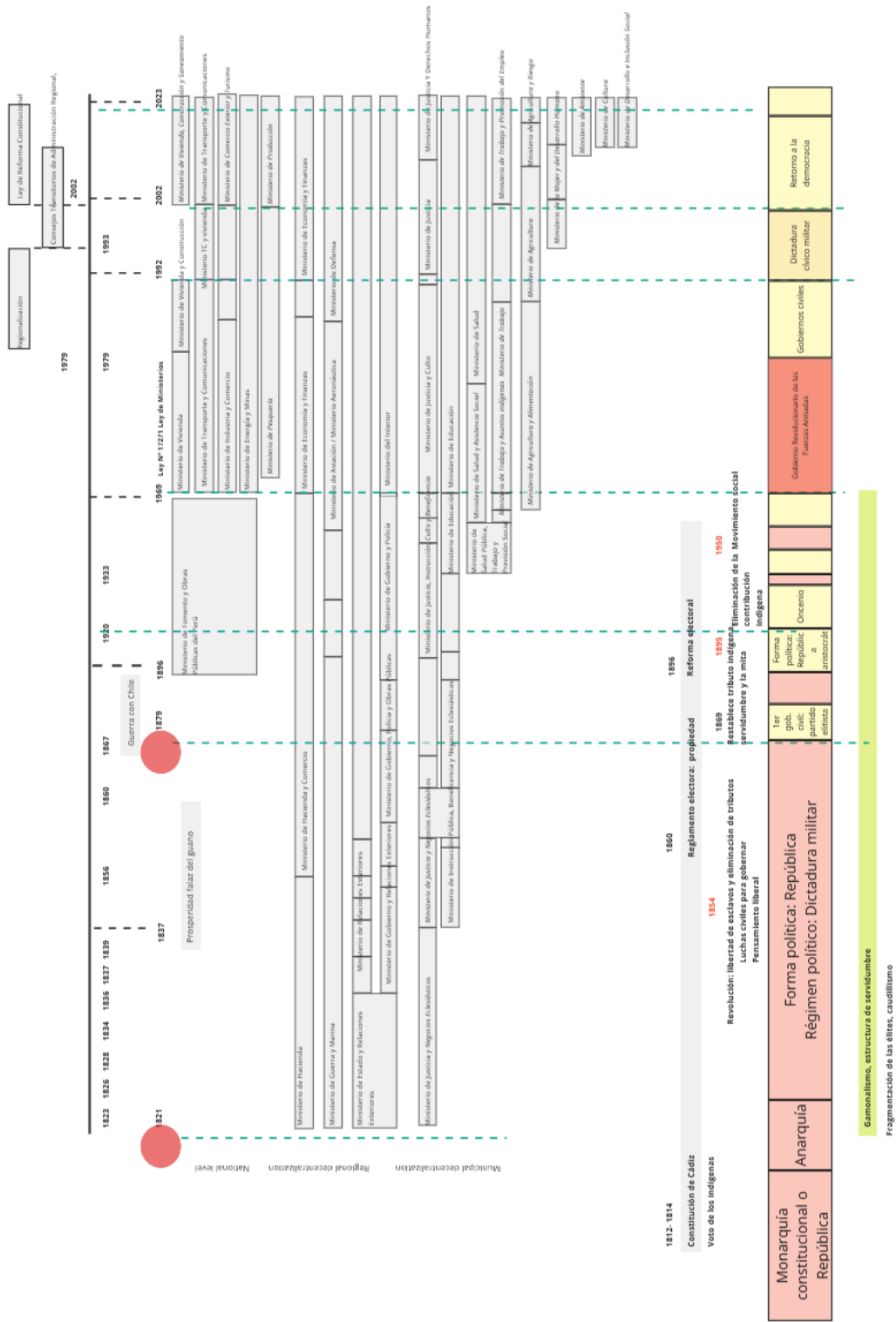
Estos tres momentos supusieron una transformación significativa en los sistemas de planificación, con su auge y total desaparición.

Figura 5. Evolución del sistema de planificación en el Perú



Fuente: Elaboración propia (2024)

Figura 6. Evolución de las organizaciones institucionales del Perú



Fuente: Elaboración propia (2024)

INFORMALIDAD Y SISTEMA DUAL DE GOBERNANZA

Las jerarquías sociales se mantienen como una constante en la estructuración de las relaciones sociales entre los distintos grupos y con el Estado. Desde la independencia la construcción del Estado se realiza sin la participación del sector popular, aunque existen momentos de construcción de nuevos pactos sociales sobre la base de mejora de los derechos y condiciones materiales de las poblaciones.

Sin embargo, se institucionalizó un sistema de concesión de derechos como forma de mitigación de los conflictos sociales. Además de la creación de categorías sociales y económicas que supeditan a estos actores a posiciones subordinadas de poder. Estas categorías cambian en cada período según los marcos socioeconómicos de análisis, siendo la última la categoría de informalidad. Esta categoría del ámbito económico fue extrapolada a otros ámbitos de la sociedad.

Estas características, como la prevalencia de relaciones de subordinación e informalidad, terminaron condicionando la gobernanza como un sistema dual. La gobernanza enmarca los sistemas de planificación en los países en desarrollo y examina quién tiene la autoridad para tomar decisiones. Aborda la cuestión de quién está invitado a jugar en sociedades caracterizadas por profundas desigualdades y la existencia de jerarquías sociales, que se extienden desde la era colonial hasta el presente republicano (Martucelli, 2016).

En este contexto, la formalidad no se trata solo de la adhesión a las normas legales oficiales de la sociedad, sino que representa un reconocimiento de la legitimidad del individuo para participar dentro de las estructuras institucionales oficiales; la creación de la categoría de informal se convierte en un mecanismo de exclusión del derecho a tomar parte de la toma de decisiones. «Mantener al 70% de las personas en la informalidad; significa que tienen menos poder que el 30% restante formal» (I 02).

La creación, desde el Estado, de sistemas alternativos de acceso a derechos al margen de los sistemas oficiales institucionaliza la informalidad. Se establece así una categoría distinta de ciudadanos y con gobiernos locales con limitado poder y agencia en relación con otros actores, fomentando relaciones clientelistas de dominación que son la base política de las estructuras de poder. De esta manera, el caso peruano contribuye al reconocimiento de la informalidad como un sistema institucionalizado en la estructura de gobernanza formal de los Estados.

En este contexto, el papel de las instituciones informales puede ser subestimado debido a la suposición general de que existe en un espacio donde los sistemas formales oficiales son un sistema fallido (Blanc et al., 2022) ante un Estado desbordado con un desarrollo no planificado (Fernández, 2018). Sin embargo, lo informal moldea el desempeño de las instituciones formales. El caso peruano es un ejemplo de cómo los procesos informales están en el ámbito del sistema oficial. En un sistema altamente controlado y regulado con entidades rectoras,

las reglas informales también están mediadas por las intervenciones del Estado, especialmente del gobierno nacional.

Contrariamente a la teoría general, las normas de las estructuras informales no se aplican y sancionan fuera de los canales oficiales, sino dentro de ellos. Esto concuerda con la afirmación de Helmke y Levitsky (2004) de la necesidad de diferenciar las instituciones informales de las instituciones débiles, las regularidades de comportamiento informales, las organizaciones informales y el concepto más amplio de cultura.

HI considera la informalidad como una categoría social difusa de derechos y valores distinta de las culturas de planificación, ya que este surge más de la literatura de institucionalidad racional y social (Williamson, 2002; Alexander, 2008; Knieling y Othengrafen, 2015; Steinhauer, 2011). Helmke y Levitsky (2004) sostienen que, aunque la cultura puede dar forma a las instituciones informales, debemos distinguir entre la creación de valores compartidos (valores culturales) y expectativas compartidas (valores institucionales). Al surgir de espacios de dominación, el valor inherente a la informalidad justifica la creación de vías dentro del Estado, la sociedad y el mercado, donde los individuos puedan desafiar las normas oficiales, estableciendo un conjunto alternativo de valores para legitimar las acciones. Sin embargo, este valor más que impugnar los valores impuestos que motivan la creación de vías alternativas, negocia con ellos, perpetuando así las condiciones de desventaja.

En este contexto, el acceso a los derechos depende más de la capacidad del individuo para navegar en sistemas paralelos (Lambert, 2021). Esto contrasta con seguir las "reglas oficiales del juego", que les pone en desventaja. "En sistema desigual, donde los ciudadanos tienen derechos a través de sus esfuerzos individuales, legitima a todos tipos de acciones" (I 04). En consecuencia, este marco social tolera desigualdades y la corrupción, lo que lleva a una desconfianza generalizada en las instituciones. Ante ellos, los sistemas se vuelven más burocráticos y administrativos, regulando relaciones en contextos de desconfianza.

La informalidad posee así una dualidad. Por un lado, es concebido, así como un mecanismo legítimo de acceso a derechos, en el cual por canales alternativos se puede negociar con el poder, pero a la vez, el mantener esa posición es un mecanismo de subordinación a largo plazo. En este arreglo institucional no se han generado momentos críticos de cambio y son altamente dependientes debido a que en la historia peruana existe un patrón recurrente de implementación de políticas progresistas para gestionar o mitigar los conflictos sociales.

GESTIÓN TERRITORIAL DEL SUELO

La planificación concebida como una institución de regulación del uso y gestión del espacio (Sorensen, 2024) cobra un rol clave en la escala territorial. Especialmente, cuando la inversión privada y la propiedad privada son instituciones que han modelado el uso del territorio. En el caso peruano, la vinculación del territorio con las poblaciones que habitan en él ha significado

la existencia de relaciones de explotación y servidumbre, incorporando la dimensión espacial en la configuración de las relaciones sociales. La prevalencia de estas instituciones y los valores asociados a ellos prevalecen respecto a otros valores de la planificación y gestión del territorio.

Las prevalencias de estas instituciones han supuesto la prevalencia de un interés privado por sobre el interés público. Mientras el SH, reconocer que estos acuerdos provienen de los valores compartidos socialmente (Hall and Tylor, 1996; Roland, 2004), HI reconoce disparidades sociales que cuestionan la asunción de un interés público unificado y la existencia de valores comunes compartidos (Taylor, 2013; Alexander, 2002). En los países del Sur Global, Roy (2004) y Watson (2009) destacan la naturaleza conflictiva de los valores públicos, debido al papel del Estado en sociedades diversas con disparidades de poder subyacentes (Yiftachel, 1993; Sandercock, 2004) enmascaradas por el aparente discurso de neutralidad de sus sistemas de planificación (Servillo & van den Broeck, 2012).

Sin una noción unificada de nación, la sociedad peruana también tiene una escasez de ideales públicos compartidos. “Los valores asociados a la planificación han sido tradicionalmente débiles” (I 05). En consecuencia, la agenda de la planificación y gestión refleja los intereses de grupo más que la participación democrática e inclusión de todos los sectores. “La alineación de los intereses sociales e institucionales no es fija, con los acuerdos institucionales a menudo sirven a grupos poderosos más que a la sociedad en general” (I 03).

Un momento crucial fue la «Reforma Agraria», que limitó el control de la población y la concentración de la tierra. “Fue la primera vez que el Estado desafió los intereses privados y los derechos de propiedad para contrarrestar la explotación» (I 04). Sin embargo, aunque las reformas agrarias estructurales se aplicaron en las zonas rurales, encontraron resistencia en las zonas urbanas debido al papel de la propiedad urbana en la generación de riqueza. Esto se ve reflejado en un segundo momento con el inicio de las migraciones masivas a la capital, en un contexto de urbanización sin industrialización. En el desarrollo de este proceso se observa como los arreglos institucionales de la gestión del suelo están arraigadas en el respeto cultural por la propiedad privada.

Especialmente porque la posesión de la tierra ha jugado un rol histórico en la creación del capital privado a partir de la vinculación de la explotación de la tierra y los sujetos a ello, creando una fuerte defensa de la propiedad privada. Mientras en las áreas rurales la demanda del acceso a la tierra surge como una reivindicación social para romper esta vinculación mediante la redistribución entre los trabajadores; en las áreas urbanas, el proceso de urbanización no logra generar una demanda social masiva de reivindicación de inclusión en la ciudad. Por el contrario, el fomento de la propiedad mediante los mecanismos de formalización y titulación de suelo público residual, logran incorporar a estos sectores dentro de la configuración ya establecida del suelo urbano. Es decir, no interfiere con la distribución

del suelo privado de la ciudad ni demanda vivienda localizada en las áreas ya urbanizadas por el capital público y privado.

La creación de la posesión informal como una categoría subestándar de propiedad, se convierte así en un mecanismo de inclusión en el sistema de la propiedad privada formal. De esta manera, de acuerdo a la teoría de path dependence, la defensa de la institución de la propiedad privada se da también por aquellos que tienen una posición desfavorable en el sistema. Especialmente, en las últimas décadas, en donde la reducción o desaparición de los sistemas de seguridad social, convierten el acceso al suelo como único mecanismo de capitalización de las familias. Este escenario surge del circuito de retroalimentación que las instituciones de propiedad privada brindan a las personas en contextos vulnerables, a medida que la inversión en tierras se convierte en una forma de seguridad social. El reconocimiento de la posesión informal se convierte así en un mecanismo tácito de control político.

Sin embargo, a pesar de las dependencias que generan los momentos críticos de cambios, la literatura reconoce también la posibilidad de “cambios incrementales”, cambios menores en las acciones cotidianas de los actores que con el tiempo pueden llevar a cambios progresivos en el sistema. En el caso peruano, la introducción de la Ley DUS, fue calificada como una posible reforma urbana que podría generar estos cambios incrementales; sin embargo, al no poseer una postura clara sobre la gestión del suelo urbano y rural, ni delimitar alcances con los otros sectores y niveles de gobierno, contribuye a generar mayor discrecionalidad que no genera espacio para un cambio progresivo. Sobre todo, porque no elimina los otros mecanismos, sino que surge como otro conjunto de alternativas de acción institucional.

Es decir, a pesar de ser la primera norma de este rango de ley que aborda la gestión del suelo desde un marco de planificación, no posee obligatoriedad de cumplimiento y se subordina a los otros sistemas de planificación y gestión del territorio, por lo que su impacto no es significativo, no logrando crear una nueva trayectoria. Como se explicó, este debilitamiento surge de las resistencias de las coaliciones de poder del sector inmobiliario dentro de la gestión privada y pública, que tienen grandes poderes de veto. Sin embargo, sus resultados en cuanto a la gestión del suelo urbano y rural aún deben ser analizados en un tiempo mayor.

DESCENTRALIZADAS EXPRESIONES DE CENTRALIZACIÓN

La forma de gobierno y organización del territorio se configuran como un tipo de arreglo institucional que hace posible el funcionamiento del Estado. En el caso peruano, la descentralización se plantea como un medio para un desarrollo sostenible y equitativo del territorio, por lo cual se planteó como una forma de gobierno que permita acercar al Estado a la población; mientras que la regionalización como un medio para reorganizar el territorio para su mejor administración y gestión.

De esta manera, la descentralización y la regionalización fueron los arreglos institucionales que se han tratado de instituir normativamente en la estructura de gobierno, siendo, sin embargo, ampliamente resistido a nivel de las prácticas y los discursos del gobierno nacional. Lo que finalmente genera una dependencia son las prácticas de centralización en el gobierno nacional.

El caso peruano sirve para ejemplificar la postura de HI, mostrando como en la ausencia de valores sociales compartidos, el nivel de gobierno nacional impone los valores de control, centralización y junto a los grupos de poder, se refuerzan las jerarquías sociales (Pineda, 2022). Las relaciones verticales de gobernabilidad son de arriba hacia abajo y las relaciones horizontales son fragmentadas y no colaborativas. La rectoría como arreglo institucional cuyo papel se alinea con las políticas nacionales de concentración de poder no ha sido cuestionada. En condiciones de desequilibrio estructural entre los distintos niveles de gobierno, los sistemas de planificación multiescalar parecen menos propósitos de coordinación que una herramienta de imposición hacia un desarrollo orientado al mercado a escala nacional

Como afirma Brenner (2002), las políticas neoliberales implican la destrucción de los modelos tradicionales de políticas redistributivas regionales compensatorias y de sistemas de apoyo del gobierno central a los municipios. Este giro ha cambiado el papel de la planificación para configurar un desarrollo más equilibrado entre territorios e introduce un enfoque más competitivo. Sin embargo, en el contexto de las políticas de austeridad que crean una incapacidad acumulada de los gobiernos locales (Peck, 2012), reduce su capacidad para aplicar la planificación local y proponer alternativas o políticas nacionales contestadas.

Con menos capacidad para gestionar sus territorios, tienden a aceptar la solución de intervención orientada al mercado impuesta por el nivel nacional de planificación (Allmendinger & Tewdwr-Jones, 2002). Roberts (2016) señala cómo esto ha creado un contexto de gobernanza entre el gobierno local y el nacional, donde la informalidad no es una elección sino una necesidad. Necesidad de escapar de las limitaciones que el gobierno nacional impone a los niveles locales.

Sin embargo, a diferencia de los otros procesos, la centralización es contestada. A pesar del carácter administrativo y controlador de los sistemas de planificación con su naturaleza restrictiva, existe espacio para el «cambio incremental» (Sorensen, 2022), es decir, cambios menores en las prácticas cotidianas de los agentes, con el tiempo, pueden dar lugar a cambios progresivos en el sistema general.

El modelo centralista de toma de decisiones mantiene la informalidad como un sistema paralelo, el cual entra en una crisis constante ante la emergencia de nuevos desafíos para los territorios como el cambio climático, el aumento de la desigualdad social, la precariedad social, crisis sanitarias, etc.

Finalmente, se destaca como instituciones claves emergen en cada período como respuestas a las necesidades de gestión territorial que surgen de las prácticas, negociaciones entre actores y los conflictos que surgen. Las estructuras y los instrumentos no son productos estáticos y dados, sino que son el resultado de las interacciones entre actores, que negocian, disputan y finalmente configuran las instituciones que dejan un legado en la institucionalidad actual. **Este legado modela el sistema de planificación y gobernanza territorial, manteniendo la tensión entre los poderes centrales nacionales y las demandas de las realidades locales.**

El análisis de la institucionalidad territorial no debe limitarse a las instituciones organizacionales formales, sino también considerar cómo las normas, valores y procesos han sido fundamentales en la construcción y negociación de la gestión del territorio. A lo largo de la historia de Perú, la propiedad privada, el capital privado y los valores dominantes han sido elementos clave en las disputas por el territorio. Sin embargo, las normas y valores sociales también han influido en la creación de nuevas instituciones legales y procesos participativos que buscan equilibrar los intereses económicos con las necesidades sociales y ambientales en la actualidad.

Integrar la agencia de los actores y los conflictos en la construcción de la institucionalidad dentro del análisis de la secuencia de prácticas, discursos, estructuras e instrumentos permite enriquecer la perspectiva de cómo la institucionalidad no es solo un producto de decisiones unilaterales del Estado, sino que resulta de las interacciones, negociaciones y conflictos entre diversos actores sociales, económicos y políticos a lo largo del tiempo.

El abordaje histórico permite cuestionar las continuas reformas tecnocráticas como el único instrumento para enfrentar las crisis de la sociedad. Se condiciona así que la problemática social se resuelve mediante la mejora de las estructuras e instrumentos existentes, sin cuestionar los valores y bases culturales sobre las que se arraigan los acuerdos institucionales de la sociedad.

REFERENCIAS

- Alexander, E.R. (2005) 'Institutional Transformation and Planning: From Institutionalization Theory to Institutional Design', *Planning Theory*, 4(3), pp. 209–223. Available at: <https://doi.org/10.1177/1473095205058494>.
- Alexander, E.R. (2009) 'Symposium Discussion: Planning in Complexity--Institutional Design Implications', *Journal of Planning Education and Research - J PLAN EDUC RES*, 28, pp. 518–524. Available at: <https://doi.org/10.1177/0739456X08330951>.
- Angotti, T. and Irazábal, C. (2017) 'Planning Latin American Cities: Dependencies and "Best Practices"', *Latin American Perspectives*, 44(2), pp. 4–17. Available at: <https://www.jstor.org/stable/26178807> (Accessed: 31 July 2023).
- Benavides, I. (no date) 'EL SNIP HA INSTAURADO UNA CULTURA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS'.
- Berisha, E. *et al.* (2021a) 'Spatial governance and planning systems in the public control of spatial development: a European typology', *European Planning Studies*, 29(1), pp. 181–200. Available at: <https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1726295>.
- Berisha, E. *et al.* (2021b) 'Spatial governance and planning systems in the public control of spatial development: a European typology', *European Planning Studies*, 29(1), pp. 181–200. Available at: <https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1726295>.
- Blanc, F., Cabrera, J.E., Cotella, G., García, A., *et al.* (2022) 'Does planning keep its promises? latin American spatial governance and planning as an ex-post regularisation activity', *Planning Practice & Research*, 37(6), pp. 699–720. Available at: <https://doi.org/10.1080/02697459.2022.2042921>.
- Blanc, F., Cabrera, J.E., Cotella, G., Vecchio, G., *et al.* (2022) 'Latin American spatial governance and planning systems and the rising judicialisation of planning', *disP - The Planning Review*, 58(4), pp. 22–39. Available at: <https://doi.org/10.1080/02513625.2022.2200654>.
- Blanc, F. (2022) 'Unpacking the Ecuadorian Spatial Planning Law: Policy Mobilities in Latin America between Transnational Agency and Path-dependent Logics', *Planning Practice & Research*, 0(0), pp. 1–15. Available at: <https://doi.org/10.1080/02697459.2022.2034283>.
- Blanc, F. and Cotella, G. (2020) 'Testing comparative spatial planning studies in the Latin American context: theoretical implications and challenges for regional development', *Redes*, 25(3), pp. 1032–1050. Available at: <https://doi.org/10.17058/redes.v25i3.15249>.

Caribe, C.E. para A.L. y el (2000) *Políticas de estabilización y reformas estructurales: Perú*. CEPAL. Available at: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7601-politicas-estabilizacion-reformas-estructurales-peru> (Accessed: 8 August 2023).

Cabrera, G.R. (2021) 'Ley N° 13517: 60 años de la ley que partió en dos la historia de las ciudades peruanas', *LIMAMALALIMA*, 18 February. Available at: <https://limamalalima.wordpress.com/2021/02/18/ley-no-13517-60-anos-de-la-ley-que-partio-en-dos-la-historia-de-las-ciudades-peruanas/> (Accessed: 30 August 2023).

Cazar, F.G. (2017) 'Transformaciones territoriales en la Amazonía: indígenas, campesinos, fronteras y colonización/ Territorial transformations in the Amazon: indigenous, peasants, borders and colonization', *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial*, (12), pp. 7–21. Available at: <https://doi.org/10.17141/eutopia.12.2017.3134>.

Ceberos, V.R. (2020) *Instituto de Planeamiento de Lima: Orígenes, desarrollo y desarticulación 1961 - 1984*.

Connell, R. (2018) 'Decolonizing Sociology', *Contemporary Sociology*, 47(4), pp. 399–407. Available at: <https://doi.org/10.1177/0094306118779811>.

Contreras, C. and Cueto, M. (2008) 'Caminos, ciencia y Estado en el Perú, 1850-1930', *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, 15, pp. 635–655. Available at: <https://doi.org/10.1590/S0104-59702008000300005>.

Conversatorio: Retos actuales de la Gestión Regional y Municipal (2023). Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=BollHyYOVss> (Accessed: 23 August 2023).

Dammert, M. (2003) *La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial*. Santiago, Chile: Instituto Latinoamericana y del Caribe de Planificación Económica y Social : Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Serie Gestión pública, 31).

Dargent, E. (2012) *El estado en el Perú: una agenda de investigación*. 1. ed. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Davis, M. (2006) *Planet of slums*. London ; New York: Verso.

Eaton, K. (2015) 'Disciplining Regions: Subnational Contention in Neoliberal Peru', *Territory, Politics, Governance* [Preprint]. Available at: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21622671.2015.1005126> (Accessed: 26 August 2023).

- Elinbaum, P. (2015) 'Los sistemas de planeamiento como emprendimientos sociales: tres enfoques para la investigación empírica y la reflexión desde la práctica', in. *VII Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Montevideo, junio 2015*, Departament d'Urbanisme i Ordenació del Territori. Universitat Politècnica de Catalunya. Available at: <https://doi.org/10.5821/siu.6201>.
- Fernández-Maldonado, A.M. (2019) 'Unboxing the Black Box of Peruvian Planning', *Planning Practice & Research*, 34(4), pp. 368–386. Available at: <https://doi.org/10.1080/02697459.2019.1618596>.
- Friedmann, J. (2005) 'Globalization and the emerging culture of planning', *Progress in Planning - PROG PLANN*, 64, pp. 183–234. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.progress.2005.05.001>.
- Galland, D. and Elinbaum, P. (2018a) 'A "Field" Under Construction: The State of Planning in Latin America and the Southern Turn in Planning', *disP - The Planning Review*, 54(1), pp. 18–24. Available at: <https://doi.org/10.1080/02513625.2018.1454665>.
- Galland, D. and Elinbaum, P. (2018b) 'Positioning Latin America within the Southern Turn in Planning: Perspectives on an "Emerging Field"', *disP - The Planning Review*, 54(1), pp. 48–54. Available at: <https://doi.org/10.1080/02513625.2018.1454696>.
- García Belaunde, D. and Eguiguren Praeli, F.J. (2008) 'LA EVOLUCIÓN POLÍTICO-CONSTITUCIONAL DEL PERÚ 1976-2005', *Estudios constitucionales*, 6(2), pp. 371–398. Available at: <https://doi.org/10.4067/S0718-52002008000100012>.
- Giddens, A. (1986) *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*.
- Gonzales de Olarte, E. (2010) 'Descentralización, divergencia y desarrollo regional en el Perú del 2010', *Opciones de política económica en el Perú: 2011-2015* [Preprint]. Available at: <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/190971> (Accessed: 23 August 2023).
- Gonzales de Olarte, E., Pinzas García, T. and Trivelli, C. (1994) 'Descentralización fiscal y regionalización en el Perú', *INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS* [Preprint]. Available at: <https://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/1004> (Accessed: 23 August 2023).
- González, S. and Healey, P. (2005) 'A Sociological Institutional Approach to the Study of Innovation in Governance Capacity', *Urban Studies*, 42(11), pp. 2055–2069. Available at: <https://doi.org/10.1080/00420980500279778>.
- Gyger, H. (2019) *Improvised Cities: Architecture, Urbanization, and Innovation in Peru*. University of Pittsburgh Press. Available at: <https://doi.org/10.2307/j.ctvdjrpj7>.

- Hall, P.A. and Taylor, R.C.R. (1996) 'Political Science and the Three New Institutionalisms', *Political Studies*, 44(5), pp. 936–957. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>.
- Healey, P. (2003) 'Collaborative Planning in Perspective', *Planning Theory*, 2(2), pp. 101–123. Available at: <https://doi.org/10.1177/14730952030022002>.
- Healey, P. (2006) 'Transforming governance: Challenges of institutional adaptation and a new politics of space', *European Planning Studies*, 14(3), pp. 299–320. Available at: <https://doi.org/10.1080/09654310500420792>.
- Healey, P. (2007) 'The new institutionalism and the transformative goals of planning', *Institutions and Planning* [Preprint]. Available at: <https://eprints.ncl.ac.uk> (Accessed: 31 July 2023).
- Helmke, G. and Levitsky, S. (2004) 'Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda', *Perspectives on Politics*, 2(4), pp. 725–740. Available at: <https://www.jstor.org/stable/3688540> (Accessed: 31 July 2023).
- Hordijk, M. (2005) 'Participatory governance in Peru: exercising citizenship', *Environment and Urbanization*, 17(1), pp. 219–236. Available at: <https://doi.org/10.1177/095624780501700111>.
- Inam, A. (1999) 'Institutions, routines, and crises: Post-earthquake housing recovery in Mexico City and Los Angeles', *Cities*, 16(6), pp. 391–407. Available at: [https://doi.org/10.1016/S0264-2751\(99\)00038-4](https://doi.org/10.1016/S0264-2751(99)00038-4).
- Irazabal, C. (2009) 'Revisiting Urban Planning in Latin America and the Caribbean'.
- Janin Rivolin, U. (2008) 'Repositioning planning in a governance context: a technological perspective', pp. 1–14.
- Janin Rivolin, U. (2012) 'Planning Systems as Institutional Technologies: a Proposed Conceptualization and the Implications for Comparison', *Planning Practice & Research*, 27(1), pp. 63–85. Available at: <https://doi.org/10.1080/02697459.2012.661181>.
- Jessop, B. (2001) 'Institutional Re(turns) and the Strategic – Relational Approach', *Environment and Planning A: Economy and Space*, 33(7), pp. 1213–1235. Available at: <https://doi.org/10.1068/a32183>.
- Lambert, R. (2021) 'The violence of planning law and the production of risk in Lima', *Geoforum*, 122, pp. 82–91. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2021.03.012>.

Lowndes, V. and Roberts, M. (2013) *Why Institutions Matter: The New Institutionalism in Political Science*. Palgrave Macmillan.

Mahoney, J. and Thelen, K. (eds) (2009) *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press. Available at: <https://doi.org/10.1017/CB09780511806414>.

Martínez, H. (1963) 'Evolucion de la Propiedad Territorial en el Peru', *Journal of Inter-American Studies*, 5(4), pp. 437–450. Available at: <https://doi.org/10.2307/165168>.

Masser, I. et al. (1984) 'Cross national comparative planning studies: a review', *Town Planning Review*, 55, p. 137. Available at: <https://doi.org/10.3828/tpr.55.2.n85617l5m665j585>.

Means, P.A. (1920) 'Indian Legislation in Peru', *The Hispanic American Historical Review*, 3(4), pp. 509–534. Available at: <https://doi.org/10.2307/2505777>.

Miraftab, F. (2009) 'Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South', *Planning Theory*, 8(1), pp. 32–50. Available at: <https://doi.org/10.1177/1473095208099297>.

Moroni, S. (2010) 'An evolutionary theory of institutions and a dynamic approach to reform', *Planning Theory*, 9(4), pp. 275–297. Available at: <https://doi.org/10.1177/1473095210368778>.

Mundigo, A.I. and Crouch, D.P. (1977) 'The City Planning Ordinances of the Laws of the Indies Revisited. Part I: Their Philosophy and Implications', *The Town Planning Review*, 48(3), pp. 247–268. Available at: <https://www.jstor.org/stable/40103542> (Accessed: 31 August 2023).

Nicolás, P.A. (2022) '2. La tierra como expresión material de colonialismo y resistencia : Una reflexión sobre la Región de la Araucanía, Chile', in C. Alister et al. (eds)

OECD (2015) *Multi-dimensional Review of Peru: Volume 1. Initial Assessment*. OECD

(OECD Development Pathways). Available at: <https://doi.org/10.1787/9789264243279-en>.

Pineda-Zumaran, J.S. (2018) 'Exploring practitioners' perception of ethical issues in planning: The Peruvian case', *Environment and Planning C: Politics and Space*, 36(6), pp. 1109–1132. Available at: <https://doi.org/10.1177/2399654417745875>.

Portocarrero, F. (1998) *Inversiones públicas en el Perú (1900-1968): una aproximación cuantitativa*. Editorial Universidad de Lima.

Quijano, A. and Ennis, M. (2000) 'Coloniality of Power, Eurocentrism, and Latin America', *Nepantla: Views from South*, 1(3), pp. 533–580. Available at: <https://muse.jhu.edu/pub/4/article/23906> (Accessed: 31 July 2023).

Quijano, A. and Ennis, M. (2000) 'Coloniality of Power, Eurocentrism, and Latin America', *Nepantla: Views from South*, 1(3), pp. 533–580. Available at: <https://muse.jhu.edu/pub/4/article/23906> (Accessed: 31 July 2023).

Rendón Cusi, S.F. (2019) *Ordenamiento y Planificación Territorial en Perú. Una aproximación crítica a los instrumentos de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), TDX (Tesis Doctorals en Xarxa)*. Ph.D. Thesis. Universitat de Barcelona. Available at: <https://www.tdx.cat/handle/10803/668162> (Accessed: 23 August 2023).

Marc Dourojeanni. (2016) '[OPINIÓN] ¿Existe planificación en el Perú?. SPDA Actualidad Ambiental', 11 January. Available at: <https://www.actualidadambiental.pe/planificacion-existe-en-el-peru-falta-de-coordinacion-entre-sectores-y-el-desorden/>, <https://www.actualidadambiental.pe/planificacion-existe-en-el-peru-falta-de-coordinacion-entre-sectores-y-el-desorden/> (Accessed: 30 August 2023).

Rivolin, U.J. (no date) 'Repositioning planning in a governance context: a technological perspective'.

Rodriguez, L. (2021). La informalidad como desregulación del Estado. Las zonas de penumbra de la ciudad post-colonial. (2021). *Revista De Sociología*, 1(32), 53 75. <https://doi.org/10.15381/rsoc.n32.21548>

Roland, G. (2004) 'Understanding institutional change: Fast-moving and slow-moving institutions', *Studies in Comparative International Development*, 38(4), pp. 109–131. Available at: <https://doi.org/10.1007/BF02686330>.

Roy, A. (2009) 'The 21st-Century Metropolis: New Geographies of Theory', *Regional Studies*, 43(6), pp. 819–830. Available at: <https://doi.org/10.1080/00343400701809665>.

Servillo, L.A. and Van Den Broeck, P. (2012) 'The Social Construction of Planning Systems: A Strategic-Relational Institutional Approach', *Planning Practice & Research*, 27(1), pp. 41–61. Available at: <https://doi.org/10.1080/02697459.2012.661179>.

Sorensen, A. (2015) 'Taking path dependence seriously: an historical institutionalist research agenda in planning history', *Planning Perspectives*, 30(1), pp. 17–38. Available at: <https://doi.org/10.1080/02665433.2013.874299>.

Sorensen, A. (2017) 'New Institutionalism and Planning Theory', in *The Routledge Handbook of Planning Theory*. Routledge.

Sorensen, A. (2022) 'Taking critical junctures seriously: theory and method for causal analysis of rapid institutional change', *Planning Perspectives*, 0(0), pp. 1–19. Available at: <https://doi.org/10.1080/02665433.2022.2137840>.

Torres Obregón, D., Perleche Ugás, D. and Aiquipa Zavala, A. (2021) 'Encuentros y desencuentros entre la planificación urbana y la realidad de la producción del espacio urbano en Lima metropolitana y el Callao (1961–2020)', *Revista de Geografía Norte Grande*, (81), pp. 35–54.

Ugarte, M., Rivero, J.C. and Bautista, D. (no date) '1.2 ¿Por qué las reformas administrativas no logran los resultados esperados?'

United Nations (2017) *Planificación para el Desarrollo en América Latina y el Caribe: Enfoques, Experiencias y Perspectivas*. Edited by J. Máttar and L.M. Cuervo. UN (ECLAC Books). Available at: <https://doi.org/10.18356/927df532-es>.

Valdivia, F.R.M. (2015) 'La descentralización centralista en el Perú: entre la crisis y el crecimiento 1970–2014', *Investigaciones Sociales*, 19(34), pp. 153–167. Available at: <https://doi.org/10.15381/is.v19i34.11758>.

Vega Castro, J. (2008) 'Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú'. Available at: <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/46906> (Accessed: 9 August 2023).

Watson, V. (2003) 'Conflicting rationalities: implications for planning theory and ethics', *Planning Theory & Practice*, 4(4), pp. 395–407. Available at: <https://doi.org/10.1080/1464935032000146318>.

Watson, V. (2009) 'Seeing from the South: Refocusing Urban Planning on the Globe's Central Urban Issues', *Urban Studies*, 46(11), pp. 2259–2275. Available at: <https://doi.org/10.1177/0042098009342598>.

Watson, V. (2016) 'Shifting Approaches to Planning Theory: Global North and South', *Urban Planning*, 1(4), pp. 32–41. Available at: <https://doi.org/10.17645/up.v1i4.727>.

Williamson, O.E. (2000) 'The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead', *Journal of Economic Literature*, 38(3), pp. 595–613. Available at: <https://www.jstor.org/stable/2565421> (Accessed: 31 July 2023).

Yiftachel, O. (1998) 'Planning and Social Control: Exploring the Dark Side', *Journal of Planning Literature*, 12(4), pp. 395–406. Available at: <https://doi.org/10.1177/088541229801200401>.