

# Capítulo I

## Consideraciones Generales

## **PLAN DE DESARROLLO URBANO DE LA CIUDAD DE TARAPOTO Y LOS NUCLEOS URBANOS DE MORALES Y LA BANDA DE SHILCAYO**

### **PRESENTACION**

#### **CAPITULO I. CONSIDERACIONES GENERALES**

##### **1.1 Marco Conceptual.**

Según el DS N°027-2003, el Plan de Desarrollo Urbano es el instrumento técnico-normativo para promover y orientar el desarrollo urbano de cada asentamiento poblacional del ámbito provincial, en concordancia con el Plan de Acondicionamiento Territorial, estableciendo:

- La zonificación de usos del suelo urbano y su normativa.
- El plan vial y de transporte y su normativa.
- Los requerimientos de vivienda para determinar las áreas de expansión urbana y/o programas de densificación, de acuerdo a las condiciones y características existentes.
- Los requerimientos de saneamiento ambiental y de infraestructura de servicios básicos.
- La preservación de las áreas e inmuebles de valor histórico monumental.
- La programación de acciones para la protección y conservación ambiental y la de mitigación de desastres.
- El nivel de servicio de los equipamientos de educación, salud, seguridad, recreación, Institucional, comercial y otros servicios comunales.
- El Sistema de Inversiones Urbanas a fin de promover las inversiones al interior de la ciudad e incrementar el valor de la propiedad predial.
- La delimitación de áreas que requieran de Planes Específicos.

En éste Plan de Desarrollo Urbano el diseño del entorno construido y del paisaje se aborda en diversas escalas dentro del territorio habitable de la ciudad de Tarapoto, tanto en los ámbitos urbanos como suburbanos, considerando que pobladores y entorno deben formar una unidad en armonía. El Plan desarrolla estudios interdisciplinarios, para la definición de nuevas metodologías y gestión del espacio habitable, en la perspectiva de la formulación de un Plan apropiado.

La primera escala de trabajo lo constituye el núcleo urbano actual, las características de su evolución, morfología, estructuración, servicios y gestión. También se debe asumir el diseño y habilitación de los espacios actualmente rurales o semi-rurales en forma explícita en la política de desarrollo urbano, a través de la integración de las variables ambientales al desarrollo territorial. También considerar que el potencial turístico y recreativo del territorio no urbano como un recurso que debe ser potenciado por las políticas urbanas y territoriales.

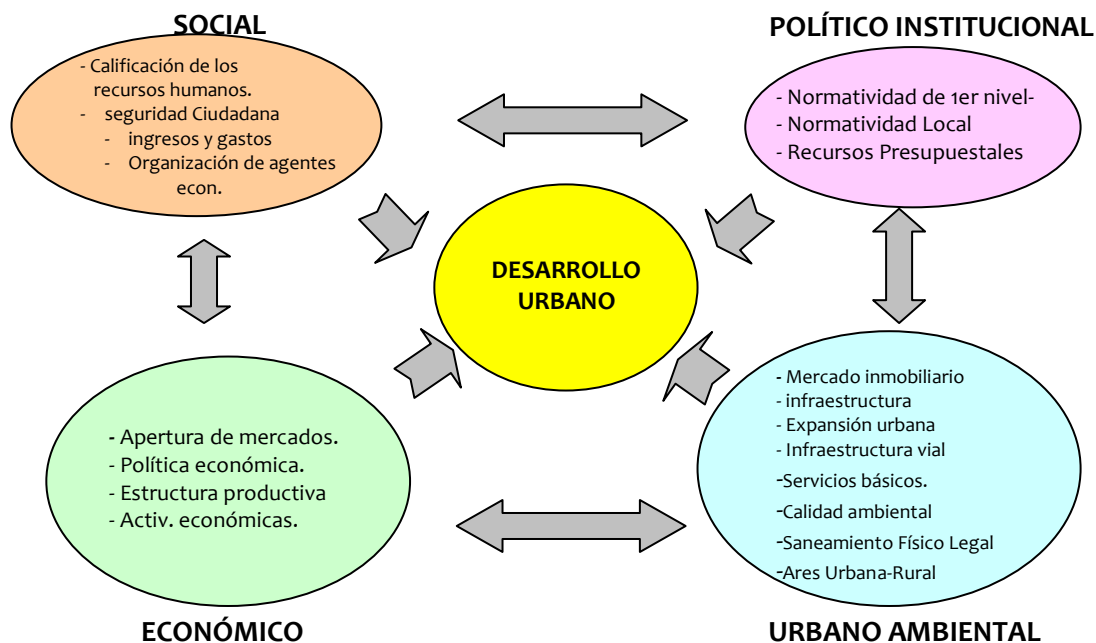
Se debe asumir la expansión urbana como fenómeno inherente al desarrollo de las ciudades y a su capacidad de acomodar nuevas demandas no satisfechas por los procesos de densificación, creando políticas modernas de manejo de este crecimiento.

El enfoque integral significa que para entender un problema hay que encontrar todos sus ángulos y dimensiones, a efectos de encarar soluciones realistas en un reto que se presenta en el proceso de formulación del Plan y que requiere mucha flexibilidad en dicho proceso.

El desarrollo urbano sostenible debe entenderse como un proceso de integración sinérgica entre los cuatro subsistemas que constituyen la ciudad: el económico, el social y el físico ambiental, y el político institucional; cada uno de ellos con sus características de la forma como es su influencia en el desarrollo urbano. Ver Esquema siguiente.

El crecimiento caótico y desordenado que experimentan las ciudades rebasa la capacidad de soporte del ecosistema, causando impactos ambientales negativos y comprometiendo seriamente la seguridad física del asentamiento.

Otro aspecto asociado al desarrollo urbano es la gestión que implica para la autoridad local una modificación de sus roles y atribuciones, tendientes a dotarla de mayores niveles de autonomía, independencia financiera y discrecionalidad en la toma de decisiones, permitiéndole así asumir un papel dinamizador, generador y de promoción del desarrollo local; se diferencia, así, de concepciones de administración basadas solamente en el control de la ocupación y transformaciones del espacio urbano, y de la provisión de algunos servicios básicos. La gestión urbana presupone una institucionalidad particular, en donde el gobierno local sea ejercido por autoridades competentes y motivadas, cuyos esfuerzos estén encaminados a la generación de un proceso de administración y gestión que sea apropiado y ajustado a las características y necesidades de desarrollo de la localidad.



## 1.2 Objetivos

### Objetivo General

Plantear los fundamentos del Desarrollo Urbano de la ciudad de Tarapoto definiendo el futuro modelo urbano ordenador, así como formular los aspectos técnico normativos y de gestión urbano ambiental, entendiendo que el desarrollo urbano se basa en la atracción de nuevas actividades económicas, la consolidación y reconversión de las actividades económicas tradicionales.

### Objetivos Específicos

Elaborar las propuestas del Plan de Desarrollo Urbano de la ciudad de Tarapoto de acuerdo a lo establecido en el D.S. No. 027-2003-VIVIENDA

- a. Formular el Diagnóstico Urbano, bajo el enfoque de una caracterización integral de la problemática.
- b. Formular una propuesta general de desarrollo urbano sostenible estableciendo la visión, objetivos estratégicos, estrategias y políticas de desarrollo urbano.
- c. Formular propuestas específicas de desarrollo urbano, referidas al crecimiento urbano, acondicionamiento territorial urbano, sistema vial, zonificación urbana, equipamiento urbano, servicios básicos, ordenamiento ambiental y mitigación ante desastres y gestión urbano ambiental.
- d. Identificar, priorizar las oportunidades de inversión para el desarrollo urbano, en coordinación con los principales organismos y agentes que intervienen en la gestión del desarrollo urbano.
- e. Movilizar a los actores locales en torno al proceso de formulación del Plan de Desarrollo Urbano.
- f. Integrar la ciudad al territorio, que se dará en dos escalas; La conexión con otros núcleos urbanos, y la articulación con su entorno próximo de características Agro-urbanas.
- g. Definir el patrón o esquema ordenador del crecimiento urbano.

## 1.3 Metodología

- Planeamiento participativo: Uso del método social inductivo y deductivo. Inductivo, porque mediante el, los planteamientos van surgiendo de abajo hacia arriba en la pirámide social. Implica el involucramiento de todos los agentes sociales en talleres y mesas de diálogo o trabajo. Deductivo porque la formulación del Plan de desarrollo Urbano responde a un conjunto de políticas nacionales, regionales y locales; así como a la normatividad que la regula.
- Convocatoria multidisciplinaria: Corresponde el uso de diversas ciencias para la mejor comprensión del territorio, la sociedad y su medio ambiente. La participación de profesionales interdisciplinarios (especialidades de Arquitectura y Urbanismo, Economía, Sociología e Ingeniería Ambiental), permitirán propuestas de desarrollo sustentable y sostenible.
- Concertación Institucional: Es el uso de la gestión coordinada entre instituciones, organizaciones y otros actores (públicos y privados) para la concertación de políticas y apoyo con miras al desarrollo socioeconómico de las zonas de estudio.

➤ Principio de “Unidad Procesal”: Es la organización del trabajo sobre, la base de “Fases” y “Etapas”. Estas están organizadas con una secuencia lógica para alcanzar el resultado o producto. Esas “fases y “Etapas” conforman un solo proceso. El siguiente gráfico y esquema señalan el proceso.

Un referente metodológico importante lo constituye la diferenciación conceptual de los procesos de planeamiento concurrentes en de elaboración del Plan y las acciones inherentes al mismo.

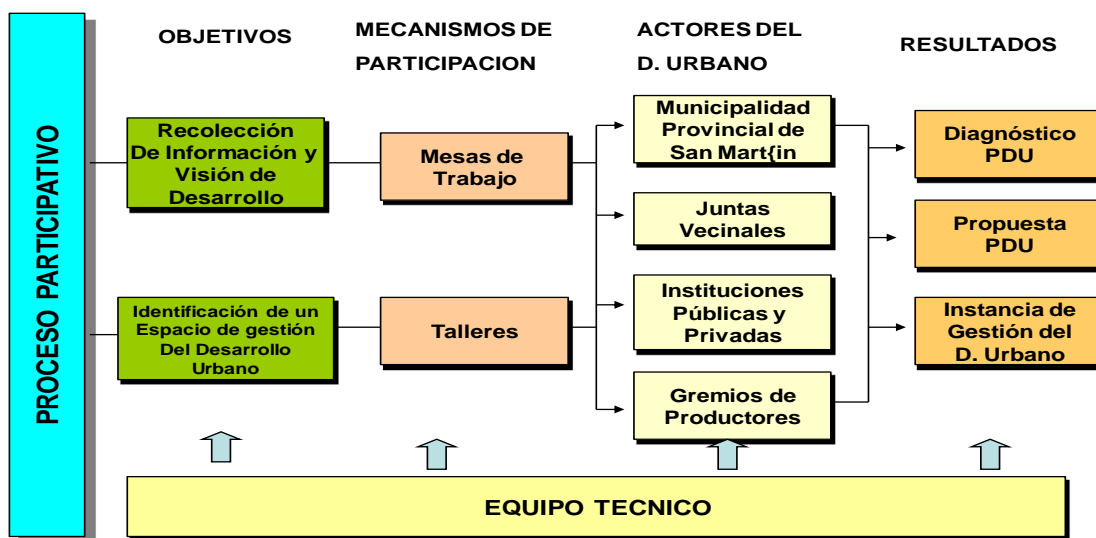
### Proceso Político

Comprende las acciones de coordinación con las autoridades municipales y la decisión de estas de involucrarse y acompañar el proceso, que en nuestro caso comprenderá una gestión municipal saliente y otra entrante. Corresponde igualmente la aprobación del Plan.

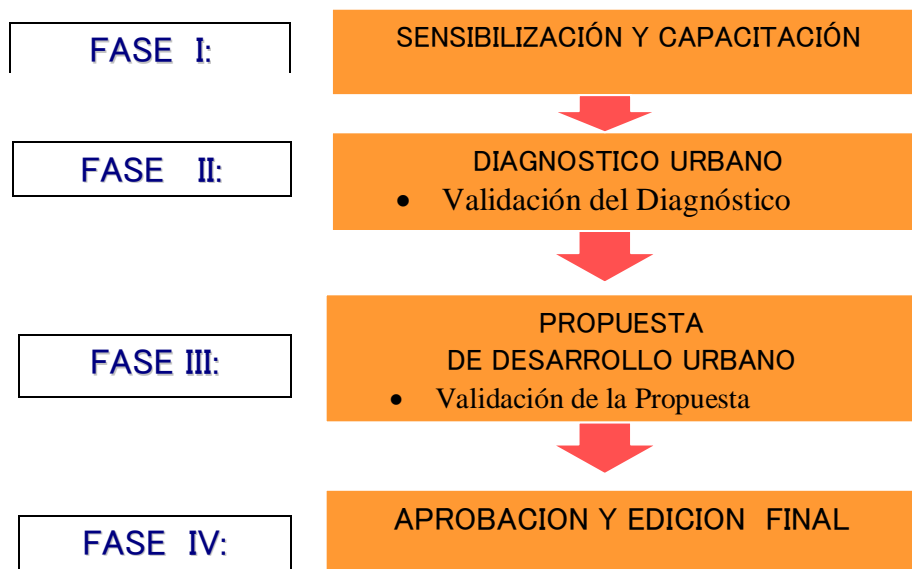
### Proceso participativo

Involucrar en este proceso de elaboración del Plan, a los diferentes agentes involucrados en el desarrollo de la ciudad. Se propone la realización de talleres (organizaciones territoriales y funcionales - OSB) y mesas de trabajo (instituciones públicas y privadas, funcionarios, regidores de la municipalidad), convocados por la Municipalidad Provincial de San Martín.

## PROCESO PARTICIPATIVO



La metodología para la elaboración del Plan De Desarrollo Urbano comprende cuatro (4) fases



#### **FASE I: PREPARATORIA Y DE SENSIBILIZACIÓN**

**Etapas I: Reconocimiento del centro urbano; Preparación y Procesamiento de Documentación Básica.**

**Reconocimiento del Centro Urbano (Ciudad de Tarapoto y Núcleos Urbanos de Morales y Banda de Shilcayo).**

Obtener un conocimiento general de la realidad urbana, con el propósito de conceptuar el Plan y precisar sus alcances, así como detectar dificultades que podrían incidir en su elaboración.

#### **Diseño de Plan de Trabajo.**

Disponer de un instrumento operativo para la elaboración del Plan, a fin de permitir una mejor orientación en el cumplimiento de los objetivos trazados, (metodología operativa, contenido preliminar del estudio, cronograma).

#### **Sensibilización en la población**

Es en esta etapa que se debe difundir y el inicio del proceso ante la población y los diversos actores, esto tiene como objetivo impulsar el aspecto comunicacional para la participación efectiva en los diversos momentos del Plan.

## **FASE II: DIAGNÓSTICO**

### **Etapa I: Elaboración de Diagnóstico Urbano.**

Determinar las tendencias, desequilibrios, potencialidades y posibilidades económicas, geográficas, socio-culturales, físico - espaciales, ambientales e institucionales de la ciudad de Tarapoto, (Tarapoto, Morales y Banda del Shilcayo), teniendo en consideración la estructura del Plan y las principales variables explicativas de la caracterización de la ciudad.

### **Etapa II: Validación del Diagnóstico y Construcción de Visión Preliminar de Desarrollo Urbano.**

A través de los Talleres y mesas de trabajo recoger los aportes y observaciones de las autoridades y funcionarios municipales, así como de las instituciones públicas y privadas, poniendo énfasis en los principales actores identificados; a fin de desarrollar un proceso de negociación con los actores en la gestión del suelo, como parte de un proceso de planificación estratégica participativa. Ello contribuirá a desencadenar una nueva práctica de gestión concertada del desarrollo de la ciudad.

Estos Talleres y mesas de Trabajo tienen por finalidad recoger los aportes e iniciativas, a través de un proceso participativo, en relación a la problemática urbana y a las propuestas del Plan De Desarrollo Urbano.

## **FASE III: PROPUESTA DEL PLAN DE DESARROLLO URBANO**

### **Etapa I: Análisis Estratégico.**

Construcción de escenarios, rol de la ciudad (teniendo en consideración el Plan de Acondicionamiento territorial). Identificar las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas del desarrollo urbano de los centros urbanos y establecer el cuadro de relaciones entre ellas; a fin de determinar los Objetivos Estratégicos y las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible.

### **Etapa II: Elaboración del Modelo y la Propuesta General de Desarrollo Urbano Sostenible.**

Construcción de la Visión de Desarrollo Urbano Sostenible.

Identificación de Objetivos Estratégicos, Políticas y Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible.

### **Etapa III: Elaboración de Propuestas Específicas y Normatividad de Desarrollo Urbano Sostenible.**

Elaborar las Propuestas Específicas de Acondicionamiento Urbano Territorial, Plan Vial y transporte, Zonificación Urbana de usos del suelo y áreas de expansión, Protección y conservación Ambiental, y Mitigación ante Desastres, Equipamiento Urbano, Servicios Públicos, y Gestión Urbana de implementación del Plan.

Es aquí donde se van a Identificar y priorizar un conjunto de proyectos de inversión para consolidarlos en un Sistema de Inversiones, y formular un conjunto de fichas de proyectos prioritarios; a fin de orientar la consecución de los Objetivos Estratégicos y las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible definidos por el Plan.

Finalmente se elaborará la reglamentación respectiva de las propuestas de zonificación y usos del suelo urbano, sistema vial urbano.

**FASE IV: APROBACIÓN Y EDICIÓN FINAL**

**Etapa I: Consulta, Presentación del Plan.**

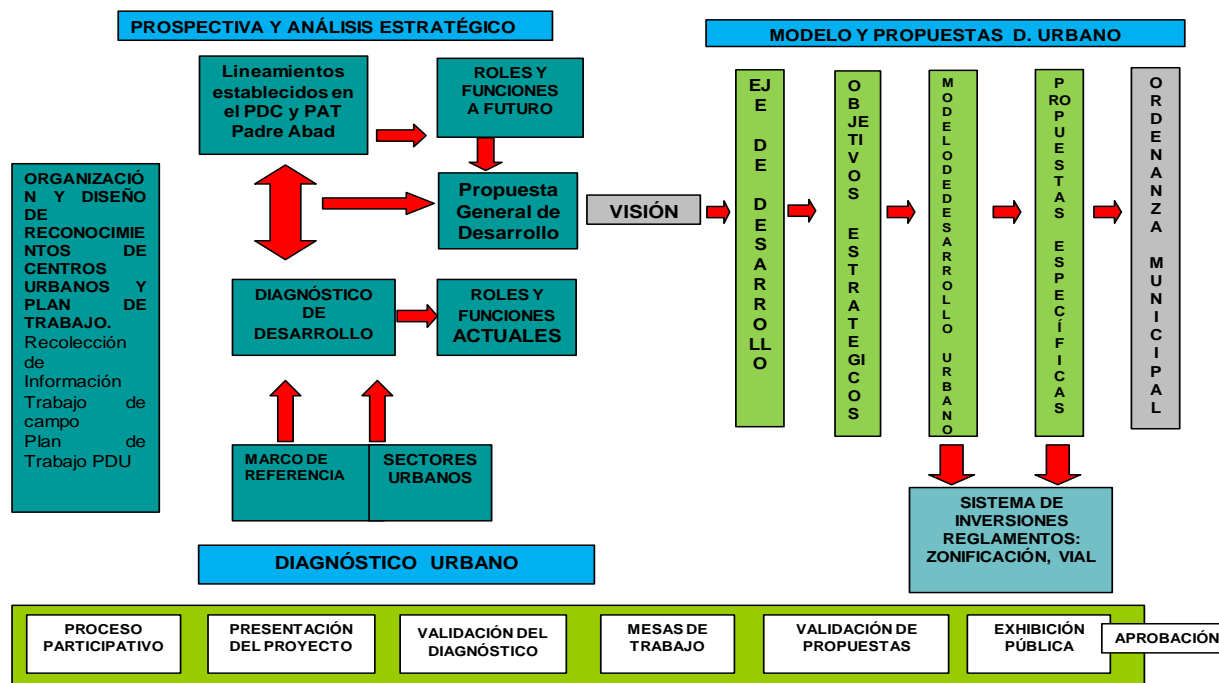
Realizar consultas y exposiciones del Plan De Desarrollo Urbano a las comunidades de Tarapoto y a las instituciones involucradas en el desarrollo urbano de las mismas; a fin de conciliar intereses y asimilar las últimas observaciones y aportes al Estudio.

**Etapa II: Edición Final y Aprobación del Plan.**

Realizar la edición del Informe Final del Plan para su entrega a La Municipalidad Provincial de San Martín de conformidad con el convenio suscrito.

Aprobación del Plan de desarrollo Urbano mediante Ordenanza Municipal.

**PROPUESTA METODOLÓGICA**



**1.4 Antecedentes.**

Mediante Convenio suscrito entre la Municipalidad Provincial de San Martín y el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano – INADUR, se realizó en 1998 el Estudio “ESQUEMA DE ESTRUCTURACION URBANA DE LA CIUDAD DE TARAPOTO”

Dicho instrumento durante su horizonte temporal programado ha venido orientando la inversión pública y privada en la ciudad con muchas limitaciones derivadas de los procesos de desarrollo que viene experimentando la conurbación en los últimos años.



El proceso de urbanización, el crecimiento no planificado, los déficits de atención en los servicios básicos de agua y desagüe, el mal estado de la infraestructura y equipamientos, requieren ser reorientados en el marco de propuestas de desarrollo urbano sostenibles y participativas.

Teniendo en consideración dichos factores que requieren su control y gestión, mediante Oficio N° 614-2009-A/MPSM el señor Alcalde de la Municipalidad Provincial de **San Martín**, solicita al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) la suscripción de un Convenio de Asistencia Técnica para la Elaboración del **Plan de Acondicionamiento Territorial (PAT)** de la **Provincia de San Martín** y del **Plan de Desarrollo Urbano (PDU)** de la ciudad de **Tarapoto**.

Dicho Convenio se estableció con la finalidad de coadyuvar a que la **Municipalidad Provincial de San Martín**, cuente con los instrumentos técnicos y las alternativas de acondicionamiento territorial y su desarrollo urbano orientado a su desarrollo sostenible y alcanzar la competitividad regional, nacional e internacional, desde el punto de vista económico, social, cultural y físico-ambiental. Asimismo, promover el involucramiento de la población en general, de autoridades y representantes de los sectores a cargo de las políticas sectoriales y responsables de la infraestructura, equipamiento y servicios sociales urbano-rurales.

Mediante acuerdo adoptado en sesión extraordinaria de fecha 19 de Mayo, el Consejo de la Municipalidad, autorizó al Alcalde a suscribir el Convenio ASISTENCIA TECNICA PARA LA FORMULACION DEL PLAN DE ACONDICIONAMIENTO TERRITORIAL DE LA PROVINCIA DE SAN MARTÍN Y DEL PLAN DE DESARROLLO URBANO DE LA CIUDAD DE TARAPOTO, PROVINCIA Y DEPARTAMENTO DE SAN MARTIN, en mérito a lo dispuesto por Ley N° 27972 Ley Orgánica de Municipalidades.

## 1.5 Marco Legal.

### **Constitución Política del Perú.**

La Constitución Política del Perú vigente, define en su Artículo 192° que las Municipalidades tienen competencia, entre otras, para planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, y ejecutar los planes y programas correspondientes.

Asimismo, señala en sus Artículos 67° y 68° que el Estado determina la política nacional del medio ambiente y promueve el uso sustentable de sus recursos naturales; y que el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

### **Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972.**

Señala que las atribuciones del Concejo Municipal relacionadas con la planificación del desarrollo local y el ordenamiento territorial urbano y ambiental son: aprobar los Planes de Desarrollo Municipal Concertados y el Presupuesto Participativo; y el Plan de Acondicionamiento Territorial Provincial, que identifique las áreas urbanas y de expansión urbana, las áreas de protección o de seguridad por riesgos naturales, las áreas agrícolas y las áreas de conservación ambiental declaradas.

Asimismo, el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Rural, el Esquema de Zonificación de Áreas Urbanas, el Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos y demás planes específicos sobre la base del Plan de Acondicionamiento Territorial; así como el sistema de gestión ambiental

local y sus instrumentos, en concordancia con el sistema de gestión ambiental nacional y regional; y la creación de centros poblados y de agencias municipales.

### **Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano.**

El Decreto Supremo N° 027-2003-VIVIENDA del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, de Octubre del 2003, aprobó el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, el cual constituye uno de los reglamentos de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972.

El Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano constituye el marco normativo nacional en el Perú, para los procedimientos que deben seguir las Municipalidades en el ejercicio de sus competencias en materia de planeamiento y gestión de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano, en el marco de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972.

Según el Art. 3º del reglamento, las Municipalidades, formulara el Plan de Desarrollo Urbano además del Plan de Acondicionamiento Territorial de la Provincia.

Según el Artículo 8º del Reglamento, el Plan de Desarrollo Urbano es el instrumento técnico - normativo para promover y orientar el desarrollo urbano de cada asentamiento poblacional del ámbito provincial, en concordancia con el PAT, estableciendo:

- La zonificación de usos del suelo urbano y su normativa.
- El plan vial y de transporte y su normativa.
- Los requerimientos de vivienda para determinar las áreas de expansión urbana y/o programas de densificación de acuerdo a las condiciones y características existentes.
- Los requerimientos de saneamiento ambiental y de infraestructura de servicios.
- La preservación de las áreas e inmuebles de valor histórico monumental.
- La programación de acciones para la protección ambiental y la mitigación de desastres.
- El nivel de servicio de los equipamientos de educación, salud, seguridad y recreación.
- El Sistema de Inversiones Urbanas, a fin de promover las inversiones al interior de la ciudad e incrementar el valor de la propiedad predial.
- La delimitación de áreas que requieran de Planes Específicos.

### **RM N° 325-2009-Vivienda.**

Esta resolución aprueba el Manual para la elaboración de Planes de desarrollo Urbano, que permite contar con una guía metodológica que oriente la actividad de las autoridades y equipos técnicos locales, encargados de la planificación y administración del desarrollo urbano, en su formulación, actualización e implementación.

### **Ley General del Ambiente N° 28611.**

La Ley General del Ambiente N° 28611 del 15 de Octubre de 2005 constituye una norma general ordenadora y moderna del marco normativo legal para la gestión ambiental en el Perú.

Establece los principios y las normas básicas para procurar un ambiente saludable, orientar la gestión ambiental y regular la protección del ambiente; a fin de mejorar la calidad de vida de la población y lograr progresivamente el Desarrollo Sostenible en el Perú.

Establece en su Artículo 23° que corresponde a los gobiernos locales, en el marco de sus funciones y atribuciones, promover, formular y ejecutar planes de ordenamiento urbano y rural, en concordancia con la Política Nacional Ambiental y con las normas urbanísticas nacionales, considerando el crecimiento planificado de las ciudades, así como los diversos usos del espacio de jurisdicción, de conformidad con la legislación vigente, los que son evaluados bajo criterios socioeconómicos y ambientales.

Asimismo, señala que los gobiernos locales deben evitar que actividades o usos incompatibles, por razones ambientales, se desarrollen dentro de una misma zona o en zonas colindantes dentro de sus jurisdicciones. También deben asegurar la preservación y la ampliación de las áreas verdes urbanas y periurbanas de que dispone la población.

Finalmente, define que las instalaciones destinadas a la fabricación, procesamiento o almacenamiento de sustancias químicas peligrosas o explosivas deben ubicarse en zonas industriales, conforme a los criterios de la zonificación aprobada por los gobiernos locales.

## 1.6 Ubicación

La ciudad de Tarapoto, es la capital de la Provincia de San Martín, en la Región San Martín. Se encuentra ubicada en la cadena oriental del Área Natural Protegida Cerro Escalera: a 6°31'30" de latitud sur y a 76°22'50" longitud Oeste. A una altura de 333 m.s.n.m. Ver mapa N° I.1

La ciudad comprende las áreas urbanas de los distritos de Morales y Banda de Shilcayo

## 1.7 Ámbito

El ámbito del Plan de Desarrollo Urbano de la ciudad de Tarapoto y los Núcleos Urbanos de los distritos de Morales y Banda de Shilcayo corresponde al área de posible urbanización, contigua al área consolidada, y se encuentra definida por el Oeste hasta el sector La Planicie sobre el eje de la carretera a Moyobamba; por el Norte el límite es la zona conocida como Tarapotillo y la parte alta de Morales.

Por el este el límite es El sector Saranguillo (sobre el eje de la carretera IRRSA a Yurimaguas) y el área natural Quinta Elena. Por el Sur hasta en Centro Poblado Las Palmas (sobre el eje de la carreta hacia Chazuta y Juanjui), además de Santa Rosa de Cumbaza. Sobre esta área se han hecho los análisis correspondientes a los aspectos físico ambientales, recursos naturales, y económicos (área de cultivos)

Este ámbito de estudio a su vez comprende al área conurbada de la ciudad, entendida como la unidad territorial conformada por las áreas urbanas de los distritos de Tarapoto, Morales y Banda de Shilcayo y que sirve de base para el análisis de las principales variables físico espaciales, económicas, sociales y político institucionales. Ver Mapa N° I.2.

## 1.8 Historia.

Morales fue fundado el 10 de Octubre de 1656, hace 349 años, por el Sacerdote Español Don Lorenzo Morales Izuñiga, es el distrito más antiguo de la Provincia de San Martín.

Luego se da la fundación española de la ciudad de Tarapoto se realizó el 20 de Agosto de 1782 por el obispo Trujillo, Don Baltazar Jaime Martínez de Compagñón y Bufanda. Esta ciudad se asentó sobre una ocupación nativa anterior, conformada por diversas etnias: Los Suchiches, Alrededor del actual Parque Leveau (Laguna Suchishe), los Cumbaza en las orillas de la quebrada Choclino (Banda Shilcayo) y Amorarca (Morales), () los Pinchis en la parte Alta del Valle, los Muniches y Wancabales ubicados en el Barrio Huayco y los Motilonos a orillas del Río Mayo.

En 1850, a inicios del boom del caucho, se estima una población de 3500 habitantes.

En 1953 se eleva al rango de villa, en 1956 es elevada a capital de la Provincia de Huallaga del Departamento de Loreto, en 1868 es elevada al rango de ciudad.

Según el primer censo nacional de 1876, tiene una población de 5334 habitantes; en 1940 la población de Tarapoto crece a 8693 iniciándose así el gran intercambio cultural comercial con la costa llevando: café, tabaco y algodón.

Es allí donde la ciudad inicia su expansión hacia los distritos de Morales (1717 habitantes), y La Banda de Shilcayo (111 habitantes) era un barrio más de Tarapoto. Para irse a la ciudad, los pobladores, que muchos se sienten todavía "tarapotinos" tenían que sufrir el tortuoso camino que escalaba la loma, luego de atravesar el puente de madera sobre el río Shilcayo. Con una Plaza convertida en campo deportivo y con un tremendo charco al centro. A un costado se levantaba una antigua iglesia de gruesos tapiales, que fue derruida. Contaba también con una escuela, en la que aprendieron el ABC a golpes de palmetas, muchos profesionales de hoy.

Para 1961, la población se había incrementado en 13907 habitantes Tarapoto y 2430 en Morales, es decir se había construido un Puente sobre Shilcayo y la Quebrada Choclino.

En 1981, la población de Tarapoto avanza a los 44986 habitantes. Desde mediados de la década del 80, el impulso económico que tenía fue frenado por la presencia del terrorismo, el departamento de San Martín fue declarado en emergencia, quedando a cargo de un comando político militar. La violencia e inseguridad retrajo a las inversiones en la ciudad, iniciándose un fuerte proceso migratorio, atrayendo a población de áreas rurales, expulsando poblaciones hacia zonas más seguras, trayendo como consecuencia el decaimiento de la actividad comercial, por razones de seguridad.

El proceso de pacificación iniciado en los años 90, permitió el resurgimiento de todos los centros poblados de la región.

Mapa de Ubicación

Mapa de ámbito