



# Cuadernos urbanos

Edición N°3, noviembre del 2017



# CUADERNOS URBANOS

ACERCA DEL PROCESO DE  
RECONSTRUCCIÓN NACIONAL

EDICIÓN N°3, NOVIEMBRE DEL 2017

# Índice

Colección: CUADERNOS URBANOS N°3  
Obra colectiva

**Editado por:**  
© Colectivo Hábitat Perú



Jr. Coronel Zegarra 426, Jesús María

Hecho en el depósito legal de la Biblioteca Nacional del Perú N° 2017-15522

**Editora:**  
Fabiola Espinoza Vergara

**Fotografía de carátula:**  
Fabiola Espinoza Vergara

**Diseño:**  
www.gamagráfica.org

**Impresión:**  
Gama Gráfica S.R.L.  
Jr. Risso 560, Lince,  
Lima - Perú

Noviembre del 2017  
Lima-Perú

<b>Introducción</b> .....	07
<b>Artículos</b>	
<b>LA GESTIÓN DE RIESGO Y EL PROCESO DE RECONSTRUCCIÓN</b>	
<b>Riesgos, desastres y reconstrucción</b>	
<i>Pedro Ferradas</i> .....	13
<b>Reconstrucción: una mirada desde las poblaciones afectadas</b>	
<i>Carlos Escalante, Emilie Etienne y Miluzca Ordoñez</i> .....	23
<b>EL HÁBITAT EN EL PERÚ</b>	
<b>De la concepción del hábitat en la legislación peruana y su impacto en el proceso de fragmentación urbana de Ica, durante el último decenio</b>	
<i>Renato Arteaga Arteaga</i> .....	31
<b>Hábitat III: La Nueva Agenda Urbana, desafíos y compromisos</b>	
<i>Paul Maquet Makedonski</i> .....	41
<b>Impacto de la doctrina neoliberal en la concepción legal del hábitat en el Perú</b>	
<i>Renato Arteaga Arteaga</i> .....	53
<b>PROPUESTAS Y EXPERIENCIAS SOBRE HÁBITAT Y VIVIENDA</b>	
<b>Por ciudades compactas, seguras y verdes</b>	
<i>Liliana Miranda Sara</i> .....	65
<b>Programa de intervención urbanística integral de vivienda social de captación de aires para densificación en barrios populares con servicios</b>	
<i>Juan Carlos Calizaya y Esther Álvarez</i> .....	77
<b>Cantagallo renace</b>	
<i>Esther Álvarez</i> .....	91

# Introducción

El paisaje de las ciudades del norte del Perú se ha visto transformado por el paso del Fenómeno de El Niño Costero y sus intensas lluvias durante febrero y marzo del 2017. Se estima que los daños producto de este fenómeno ascienden a US\$ 3.100 millones (INDECI 2017), lo que incluye cerca de 90 mil hectáreas de terreno agrícola dañados, la pérdida de puestos de trabajo, infraestructura, viviendas. Sin duda, el escenario post-desastre pone en jaque a la modalidad de crecimiento de las ciudades y las políticas relativas al hábitat que el Estado en sus diferentes niveles ha asumido durante las últimas décadas. Estos elementos posibilitaron que el fenómeno se convierta en desastre y que a su vez, los efectos de este acrecienten las inequidades sociales preexistentes.

Nuestro país se encuentra en medio del escenario de reconstrucción, por lo que como Colectivo Hábitat Perú abordamos esta problemática en la presente edición de Cuadernos Urbanos. Las alternativas para la reconstrucción implican la comprensión de las políticas públicas en materia de hábitat, así

como conocer las propuestas de la sociedad civil organizada; asuntos que también son descritos en este número.

La legislación peruana relativa al hábitat y la vivienda promulgada en el marco de la Constitución de 1993, evidencia una serie de restricciones en torno a la planificación y la participación de la sociedad civil como parte de la toma de decisiones acerca de la ciudad que queremos construir. El artículo de Renato Arteaga, titulado “Impacto de la doctrina Neoliberal en la concepción legal del hábitat en el Perú” en su recorrido inicial analiza las visiones liberales del Estado desde la modernidad hasta su versión neoliberal. Para comprender la concepción del hábitat en nuestro país, revisa la Constitución Política de 1993, el Reglamento Nacional de Edificaciones, así como normativas al interior de los Gobiernos Locales en una lectura comparada entre la Constitución del 79 y la actual Constitución Política. De esta forma halla un correlato entre los principios liberales que, en su faceta neoliberal implicaron en la eliminación del derecho a la vivienda, la

supresión de límites urbanos, la simplicidad para el cambio de uso del suelo así como la disolución del Ministerio de Vivienda y de instituciones relacionadas a la planificación territorial.

Por su parte, Paul Maquet Makedonski del Instituto de Desarrollo Urbano CENCA apertura el debate acerca de los desafíos asumidos por los Estados en la Conferencia Mundial Hábitat III realizada el año 2016. Analiza así los documentos de trabajo elaborados por ONU-HABITAT para la Nueva Agenda Urbana que da cuenta de la intensificación del proceso de urbanización sobre todo en Asia, África subsahariana y América Latina y el Caribe. Sin embargo, Maquet nos recuerda que este reconocimiento ya había sido contemplado durante el evento mundial Hábitat II, realizado en 1996, en el cual los países firmaron también una serie de compromisos. Pese a ello Hábitat III no ha realizado una evaluación acerca de la situación de tales compromisos y las políticas establecidas en las naciones.

Además de los acuerdos de Hábitat III, son múltiples los compromisos pactados a nivel internacional por lograr que ciudades sostenibles. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible precisa en el Objetivo 11 alcanzar ciudades y comunidades sostenibles, más precisamente en la Meta 11.7 estipula que para el 2030 debe proporcionarse acceso universal a zonas verdes y espacios

públicos seguros. Es sobre la base de estos compromisos que Liliana Miranda (Foro Ciudades para la Vida) reflexiona acerca de cómo se traduce esta importante agenda en el Perú. A decir del artículo, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento no está considerando estas metas en la formulación de políticas públicas y normativas de regulación de las edificaciones en la ciudad. Al cierre del artículo, la autora expone una serie de propuestas específicas para la reformulación de políticas en materia de áreas verdes y espacios públicos, a fin de garantizar una mejor calidad de vida para los peruanos y peruanas.

En el texto titulado “De la concepción del hábitat en la legislación peruana y su impacto en el proceso de fragmentación urbana de Ica durante el último decenio” Renato Arteaga nos presenta un análisis de las políticas habitacionales desarrolladas entre 2006-2016 y su impacto en incremento de déficit habitacional de la Región Ica, producto de la expansión de la actividad agroexportadora. Esta actividad tiene como correlato un crecimiento económico y demográfico vertiginoso, que intensifica la demanda habitacional en la zona.

Sobre el proceso de reconstrucción encontramos el artículo de Pedro Ferradas de Soluciones Prácticas, sobre lo que viene siendo la recuperación de las ciudades en la costa peruana a propósito de los efectos

del Fenómeno El Niño ocurrido a principios del presente año. Pese a los miles de años de antigüedad de este fenómeno, las instituciones del Gobierno se han centrado en su análisis al corto plazo. Ferradas considera que es menester pensar la vulnerabilidad como proceso que se fortalece con prácticas de ocupación del territorio, la construcción, la débil gobernabilidad y la limitada cultura de prevención. Es decir, una serie de factores que refuerzan el círculo vicioso de la vulnerabilidad, y que frente a un fenómeno natural torna inevitable su transformación en desastre. Para finalizar su reflexión, Ferradas expone una serie de propuestas en el abordaje de la condición de vulnerabilidad, riesgos y desastres en nuestro país.

Desde la sociedad civil existe un conjunto de experiencias y lecciones aprendidas en torno a los riesgos y desastres. Entre las reflexiones de la Conferencia Nacional de Desarrollo Social 2017 (CONADES) se realizó un Foro público denominado “Balance y lecciones aprendidas del Niño Costero: una mirada desde las familias afectadas”, donde vecinos y técnicos expusieron sus experiencias en el territorio acerca del proceso de reconstrucción. Así, Carlos Escalante, Emilie Etienne y Miluzca Ordoñez del Observatorio de Riesgos, narran las experiencias presentadas desde la voz de vecinas y vecinos de diferentes zonas del Perú como Chosica (Asodacaroccio), Ate Vitarte (AAHH El Carrizal), Piura (Plataforma de la Sociedad Civil de la Cuenta del Río Chira), Trujillo (GRIDES Trujillo),

Lurigancho-Chosica; así como de la participación de la Unión de Estudiantes de Arquitectura de Lima en el mapeo en la zona de desastre de Cajamarquilla, Lima. Indudablemente el cúmulo de experiencias presentadas aporta a la reflexión acerca de las modificaciones necesarias para el denominado proceso de reconstrucción con cambios que viene siendo ejecutado desde el Gobierno Central.

Otra experiencia interesante de intervención de la población en la gestión de su territorio lo encontramos con la Comunidad urbana Shipibo-Conibo de Cantagallo, ubicados en el Distrito de El Rímac, cuyo proceso es relatado por Esther Álvarez (Instituto de Desarrollo Urbano CENCA), quien además acompañó el proceso de reconocimiento y reivindicación de derechos de esta comunidad.

En el siguiente artículo, Juan Carlos Calizaya y Esther Álvarez describen lo que significa la propuesta de vivienda social denominada “Programa de intervención urbanística integral de vivienda social de captación de aires para densificación en barrios populares con servicios”. Esta es una propuesta innovadora que se propone lograr el acceso a vivienda para los sectores populares, en vista que las condiciones impuestas del mercado inmobiliario formal no hace sino excluir a miles de familias de su derecho a una vivienda segura y digna.

Colectivo Hábitat Perú,  
noviembre del 2017

# LA GESTIÓN DE RIESGO Y EL PROCESO DE RECONSTRUCCIÓN



# Riesgos, desastres y reconstrucción en las ciudades de la costa peruana

Pedro Ferradas

pedro.Ferradas@solucionespracticas.org.pe

## Resumen

Cuando hablamos de desastres o de reconstrucción tendemos a olvidar el pasado y a vivir el presente sin tener suficientemente en cuenta el futuro. Conocer los procesos que generaron riesgos, analizar el impacto de los desastres y contar con propuestas para el desarrollo futuro de las ciudades constituye la razón de ser del presente trabajo.

### Las amenazas: entre el desconocimiento y el alarmismo

Las amenazas de inundaciones asociadas al Fenómeno de El Niño costero han existido

desde hace miles de años, siendo los más recientes los de 1891 y 1925. Sin embargo, las instituciones gubernamentales carentes de una perspectiva histórica sólo se han centrado en el estudio de los últimos Niños globales: El de 1983 y 1998, y han desarrollado acciones en torno a tales arquetipos del fenómeno (Ferradas, 2015). El resultado fue que no logramos interpretar a tiempo los fenómenos climáticos que devinieron en El Niño costero del año 2017. La gran diferencia existente entre El Niño Costero y El Global es que el primero se localiza en las costas de América del Sur afectando principalmente a Perú y Ecuador, mientras El Niño Global impacta en distintas regiones del planeta.

Las amenazas derivadas del Fenómeno de La Niña son casi desconocidas en nuestro país, a pesar de que a nivel global se advierte sobre altas probabilidades de que afrontemos en los próximos meses este fenómeno que podría tener impactos adversos en las actividades agropecuarias. De implicar sequías prolongadas, generaría un efecto indirecto en la disponibilidad de productos agropecuarios que se consumen en el país.

La posibilidad de ocurrencia de sismos y tsunamis de gran magnitud y letalidad ha llenado los titulares de la prensa a consecuencia recientes desastres ocurridos en México, lo que produce cierta angustia en la población. Los pronosticadores de sismos de magnitudes de hasta 9 grados han opacado los pronósticos más factibles que están basados en los antecedentes de los sismos en el país y sobre todo en el hecho de que sismos de menor magnitud pero con características tales como su superficialidad, su cercanía a las ciudades o la mala calidad de los suelos, pueden ser igualmente letales y destructivos.

Los desastres ocurridos en México, derivados de sismos de magnitudes menores, evidencian la necesidad de revisar las estrategias basadas sólo en pronósticos extremos, los cuales, en algunos casos, son producto de la falsificación de información<sup>1</sup>.

La historia de los sismos en el Perú ha sido escrita desconociendo muchas veces que los instrumentos y escalas de medición de las magnitudes e intensidades han sido diseñados en el siglo XX y responden a la realidad de construcciones inexistentes en los siglos anteriores. Mal puede pues afirmarse que el sismo y tsunami de 1746 ocurrido en Lima, fue de determinados grados de magnitud e intensidad; más aún que existen evidencias históricas documentadas sobre informes contradictorios de daños a consecuencia de aquel desastre, lo que reflejaba los distintos intereses existentes (propietarios, recaudadores de impuestos, inquilinos, entre otros)<sup>2</sup>. Lo que sí ocurrió fue la desaparición de la mayor parte de la entonces pequeña población del Callao, a consecuencia del tsunami.

<sup>1</sup> Según una "noticia" que circuló en las redes, el Dr. David Schwartz, presidente de la Asociación Sismológica de la Universidad de Harvard, lanzó una alerta por la llegada de un mego terremoto para fines del mes de septiembre del presente año que se dará en todo el territorio de América del Norte, esto es, Estados Unidos, México y Canadá. Pero todo eso es falso, es una nota fabricada por un sitio de noticias virales que busca solo publicidad. Entre otras cosas no existe la "Asociación Sismológica de la Universidad de Harvard y en la Universidad de Harvard no trabaja ningún Dr. David Schwartz sin embargo si existe el Dr. David P. Schwartz que trabaja para el US Geological Survey, quién ha negado haber hecho tales declaraciones. Tomado de Ciencia y tecnología: falsa nota viral. <http://mundo.paralax.com.mx/ciencia-y-tecnologia-main/235-falsa-nota-viral-cient%C3%ADficos-lanzan-aler-ta-por-mega-terremoto.html>

<sup>2</sup> Ferradas, P. *Óp. cit.* p. 157

De otro lado sorprenden los pronósticos sobre el número de víctimas que causaría un sismo de gran magnitud en nuestro país que tienen como uno de los referentes al sismo de magnitud 7.8 ocurrido en 1970 donde se estimaron 70 mil muertos, de los cuales 20 mil fueron a consecuencia del aluvión que sepultó Yungay, Ranrahirca y poblados aledaños.

El número de posibles víctimas estimadas por estos pronósticos han variado en unos pocos años de 50 a 200 mil, aunque los autores de tales anuncios son diferentes y en algunos casos constituyen meras declaraciones en medios de comunicación. En contraste a esto, algunos estudios realizados por el PNUD refutan o por lo menos debilitan tales afirmaciones al reconocer condiciones de vulnerabilidad diferentes, por ejemplo, según la hora de realización del sismo. En el caso de Municipalidad Metropolitana de Lima se cuenta con mapas donde se diferencia claramente la ocurrencia de un desastre sísmico en la noche de uno ocurrido en el día. Y es que no sólo se trata de las mayores dificultades de evacuar en la noche, sino también el menor acceso a los servicios de emergencia en los barrios populares, como es el caso de los Hospitales de la Solidaridad.

A todo ello habría que agregar el hecho de que las actividades de preparación, como los simulacros y otras medidas de prevención,

deberían tener algún resultado y por lo tanto en un pronóstico de víctimas debería incluirse el porcentaje de la población que se encuentra preparada y cómo avanza la preparación. Con la anunciada visita del Papa al Perú para inicios del año 2018 se abrió un debate sobre la pertinencia o no de celebrar la misa en la Costa Verde; ¿Estamos preparados para evacuar más de un millón de personas para que en pocos minutos puedan alcanzar las zonas relativamente altas y seguras? ¿Podrán ser evacuados a tiempo miles de niños, ancianos y personas en situación de discapacidad o se prohibirá que participen en la misa? Más que un debate político habría que sugerir un análisis del plan de evacuación, pero también de la estabilidad y resistencia de los taludes ante un sismo de gran intensidad.

### La vulnerabilidad es un proceso y no sólo una situación

La vulnerabilidad está directamente relacionada con seis procesos claves: la ocupación del territorio, la construcción, el hacinamiento o densificación, el deterioro de las construcciones antiguas, la débil gobernabilidad y la limitada existencia de una cultura de prevención.

La ocupación progresiva de terrenos de alto riesgo para fines de vivienda no ha sido exclusiva responsabilidad de los que habitan



tales terrenos sino de actores como las empresas urbanizadoras y los funcionarios municipales corruptos que promueven, amparan y se benefician de tales ocupaciones.

La autoconstrucción, que ha posibilitado el acceso a la vivienda progresiva del 70% de las familias peruanas, es hoy cuestionada puesto que ha implicado la ocupación de suelos más expuestos a fenómenos destructivos y la inexistencia o insuficiencia en la aplicación de criterios y normativas técnicas adecuadas. Sin embargo no se hace mucho por mejorar la construcción de vivienda progresiva mediante la asesoría y orientación técnica.

Los riesgos se generan también progresivamente debido a la densificación del uso del suelo y a la construcción informal, lo que implica tanto a los asentamientos, las edificaciones antiguas sin mantenimiento adecuado, como a diversas actividades comerciales y empresariales. De hecho entre los sectores más vulnerables se encuentran las poblaciones que habitan en edificaciones y asentamientos antiguos, los trabajadores de pequeñas empresas informales y los clientes y comerciantes de mercados y galerías hacinadas. Ello incluye a locales municipales u otras dependencias públicas, cuyo hacinamiento y precariedad no es siquiera supervisado.

Un ejemplo lo tenemos en el Asentamiento Humano Márquez en el Callao cuyo diseño y construcción original fue adecuadamente planificado en la década de 1970 pero que en la actualidad es uno de asentamientos los más vulnerables ante las amenazas sísmicas, de tsunamis e inundaciones. Otro caso es el de la expansión de Villa El Salvador que ha implicado la ocupación para fines de vivienda de uno de los lugares más peligrosos del país: El cerro Lomo de Corvina, constituido por depósitos de arena de más de 20 metros de profundidad, lo que asegura la licuación de suelos en caso de un sismo de intensidad y con ello la destrucción de la totalidad de las viviendas e infraestructura local. Tales procesos de ocupación de espacios de riesgo son comunes en muchas ciudades del país, en particular mediante la ocupación de las laderas de cerros de gran pendiente.

Si bien los estándares de calidad de las edificaciones formales son mejores que la autoconstrucción, existen dos situaciones que relativizan tal afirmación. La construcción de escuelas durante el Gobierno de Alberto Fujimori con deficiencias en el diseño que fueron advertidas posteriormente (Alva & Vásquez, 1999) , las denominadas

columnas cortas (Alatrística, s/f). Mientras el Colegio de Arquitectos del Perú (CAP)<sup>3</sup> ha advertido y cuestionado que durante el Segundo Gobierno de Alan García (2006-2011) se ha permitido la construcción de edificios sin las licencias exigidas en otras gestiones, lo que no garantiza la calidad de tales construcciones.

La vulnerabilidad está asociada con la débil gobernabilidad, lo que implica la insuficiencia de los mecanismos de participación de la población y las instituciones de la sociedad civil, incluidas las universidades, instituciones científicas y el sector privado. La débil gobernabilidad se manifiesta también en la incapacidad para aplicar las políticas, diseñar e implementar los planes y proyectos de gestión de riesgo; así como la falta de articulación de planes y delimitación de roles entre las diversas instancias gubernamentales. Se carece de integralidad en los procesos de planificación y gestión,

lo que lleva a la duplicidad de esfuerzos y muchas deficiencias. Se elaboran planes de respuesta de instituciones individuales que requieren complementarse entre sí, lo que debería traducirse en protocolos interinstitucionales en las ciudades y municipios. No se tiene claridad en la toma de decisiones en una situación de emergencia y existen antecedentes de decisiones de evacuación preventiva de una autoridad que deviene en la oposición de otra<sup>4</sup>.

En un reciente pronunciamiento, el Colegio de Ingenieros del País (2017) se advierte que las inundaciones de este año se produjeron por una combinación de causas que involucran las deficiencias de los expedientes técnicos, la carencia de ordenamiento territorial, la inadecuada descolmatación de cauces y la invasión de los mismos, la escasez de recursos para el mantenimiento de obras de prevención, la carencia o deficiencia de los drenajes, entre otros aspectos. Estos elementos evidencian los serios problemas

<sup>3</sup> "El Poder Ejecutivo y el Congreso, sin atender los argumentos de los Colegios Profesionales de Arquitectos e Ingenieros, de la Municipalidad de Lima y de la AMPE, con la coartada de acelerar los trámites administrativos para facilitar la inversión inmobiliaria, aprobaron la Ley 29090 y su modificatoria 29476, que relativizan las revisiones técnicas de los proyectos en las municipalidades, excluyen a los Colegios Profesionales de Ingenieros y Arquitectos en las revisiones de hasta 3.000M2 y amplían la capacidad discrecional de la Municipalidad sin normas que la regulen, afectando en tiempo a los intereses de los proyectistas y administrados. Es aún más grave que dichas leyes promuevan el Silencio Administrativo Positivo, en una materia — la construcción — en que, por doctrina jurídica comparada y por razones de seguridad no se puede aplicar dicho SILENCIO, porque se trata de una actividad técnica que debe proteger la vida y no es un mero trámite". Pronunciamiento del Colegio de Arquitectos del Perú. Lima Mayo 2010. Reproducido en: <http://arbolariadadatentadospatrimonio.blogspot.pe/2012/01/pronunciamiento-colegio-de-arquitectos.html>

<sup>4</sup> En caso de un desastre sísmico en Lima o en otra ciudad, cada institución suele tener su plan de contingencia o de respuesta pero no están articulados entre sí. Por ejemplo el sector salud o SEDAPAL saben que tienen que trasladar los heridos o el agua, pero no saben necesariamente por donde pueden transitar los vehículos, sobre todo ante el caos que se generaría en el tráfico y la eventual interrupción de algunas avenidas. No existía mucha claridad de si ello lo debe definir la municipalidad u, la policía u otra institución y quién y cómo despejan las vías afectadas. Otro caso es el de los proyectos en un ámbito municipal que ejecutan diferentes actores, Ministerios, Gobierno Regional o Municipal; muchos de estos proyectos no responden a un plan integrado del municipio.

de gobernabilidad en materia de gestión de riesgos que tiene lugar en nuestro país.

La vulnerabilidad implica también las debilidades organizativas e institucionales. El debilitamiento de la organización y participación de la sociedad civil (colegios profesionales, universidades, ONG, etc.) deja en manos de las autoridades -no siempre eficientes y honestas- muchas decisiones que determinan el presente y futuro de las ciudades.

Finalmente la vulnerabilidad está directamente relacionada con la carencia de una cultura de prevención en nuestro país en general y de la urbe en particular. Esto se traduce en el limitado conocimiento sobre los riesgos, la insuficiente priorización de la prevención en la población, la indiferencia frente a la generación de condiciones de riesgo en las propias comunidades, entre otros.

### **El impacto de los desastres: menos víctimas letales pero más afectación económica en las ciudades.**

El número de víctimas causadas por los desastres tiende a reducirse en la medida que las poblaciones estén mejor informadas y preparadas. Los sistemas de alerta temprana constituyen un mecanismo eficiente en tanto impliquen a la propia comunidad organizada y se supere el pánico propiciado por los pronósticos alarmistas y la información

sensacionalista sobre los desastres. El avance tecnológico y comunicacional hace más factible protegerse incluso un minuto antes de que se aprecien los efectos de un sismo; mientras que la tecnología de alerta temprana en caso de inundaciones y huaicos brinda más tiempo para la evacuación.

De igual manera, los avances en la organización de la respuesta a desastres tienden a marcar la diferencia en el número de víctimas, en particular, cuando la respuesta se produzca durante las primeras 72 horas. Estos avances se deben traducir en la respuesta organizada de la población, en la solidaridad de la comunidad y en la eficacia de los grupos de rescate y atención de heridos. El gran reto será optimizar las coordinaciones y asegurar el rápido acceso a las zonas afectadas. La actualización y mejora de los protocolos de respuesta de los gobiernos locales y su articulación con el nivel nacional resulta igualmente imprescindible.

Un desastre no sólo genera daños inmediatos sino de mediano y largo plazo, puesto que las ciudades y sociedades afectadas tienen que dedicar parte de los esfuerzos y recursos destinados para el bienestar y desarrollo de sus habitantes, en la atención de emergencia y en la reconstrucción. En nuestro país, si bien encontramos diversas iniciativas ya en marcha, como es el caso de los planes de continuidad de los negocios privados y de las actividades

de las instituciones gubernamentales, las pérdidas económicas tenderán a ser más cuantiosas dado que en las ciudades se concentran bienes y recursos económicos en zonas de riesgo.

Las mediciones a la afectación económica deben considerar las diferencias en los estratos sociales, ya que no es lo mismo las pérdidas en un gran número de familias de escasos recursos, que las pérdidas para empresas y sectores económicos de mayores ingresos y acceso a créditos. Resulta pues indispensable considerar estas diferencias a fin de evitar mayores desigualdades. Algunos datos del Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN) evidencian más tales diferencias: El Niño costero dejó más de 160 fallecidos, más de 285 mil damnificados y más de un millón y medio de afectados. Más de 65 mil viviendas fueron destruidas o quedaron inhabitables, mientras que más de 372 mil sufrieron afectaciones<sup>5</sup>.

El impacto de El Niño se ha producido fuertemente en los medios de vida. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en el primer trimestre del año el PBI del Perú creció 2,1%, mientras que la zona norte registró una caída de 2,1%, la más severa de

los últimos 33 años. El resultado negativo de las regiones norteñas se evidencia en las caídas del PBI de Piura (-3,6%), Cajamarca (-2,9%), Áncash (-2,6%), La Libertad (-1,1%) y Lambayeque (-0,2%), además del débil crecimiento de Tumbes (0,1%).

La respuesta humanitaria se centró inicialmente en las familias que perdieron sus viviendas y que se vieron obligadas a abandonarlas. La respuesta a la emergencia aún continúa, miles de familias no tienen aún acceso a las viviendas provisionales, mientras que la reconstrucción de éstas enfrenta la carencia del saneamiento legal. La recuperación de los medios de vida está en el discurso de la atención de emergencia y la reconstrucción, pero todavía es muy poco lo que se ha avanzado en ello.

### **De la reconstrucción y la gestión de riesgos**

Mucho se ha dicho y debatido sobre la reconstrucción con cambios (2017). Tratemos de concentrarnos entonces en algunos aspectos claves:

La reconstrucción difícilmente culminará en un plazo de tres años; de hecho tal horizonte de tiempo puede generar frustraciones y

<sup>5</sup> INDECI, Resumen Ejecutivo de la Temporada de Lluvias – reporte EDAN al 98%, actualizado el 17 de agosto 2017.

críticas. Las experiencias en otros países son de 10 y 20 años<sup>6</sup>.

La reconstrucción debe articularse con la planificación del desarrollo, lo que en términos urbanos, significa la gestión municipal, incluidos los mecanismos de manejo territorial, crecimiento de la ciudad y políticas de vivienda.

La reconstrucción debe ser inclusiva y por tanto priorizar recursos para la vivienda popular y la recuperación de los medios de vida de la población, en particular la rural.

La reconstrucción debe implicar la participación de la sociedad civil en general y en particular de las instituciones que cuentan con especialistas y experiencia, como es el caso de las universidades, los colegios profesionales y las ONG. El Estado debería ser capaz de apoyar iniciativas para la reconstrucción participativa y de menor costo en donde algunas ONG tienen mayor experiencia.

La reconstrucción debe implicar mejoras en la gestión de riesgo. Esto debe significar el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo y Desastre (SINAGERD) y el impulso a las políticas y planes nacionales ya existentes. Es necesario el mejorar la gestión

de riesgo incorporando estrategias de manejo de cuencas y desarrollando capacidades en los niveles locales y comunitarios.

La participación del sector privado en la reconstrucción debe ser evaluada a la luz de experiencias recientes y actuales. Esto implica superar las dificultades derivadas del saneamiento legal, evaluar los costos y la calidad de las obras, así como contar con sistemas de vigilancia adecuados y articulados entre sí.

La reconstrucción debe considerar estrategias para la sostenibilidad de las obras realizadas, especialmente lo relativo a su mantenimiento, dada la precariedad económica de los gobiernos locales.

De otro lado se hace necesario el destacar algunos retos de la gestión de riesgo en los ámbitos urbanos:

Resulta indispensable que los gobiernos locales en coordinación con el Sector Vivienda, puedan destinar terrenos seguros tanto para reasentar a las poblaciones en situaciones de riesgo no mitigable, como para atender las dinámicas de crecimiento demográfico.

Los gobiernos locales con el apoyo de los gobiernos regionales o provinciales deben ser dotados de recursos humanos y materiales

suficientes para asegurar un adecuado control del crecimiento urbano; así como asesoría y control de calidad de las edificaciones. Se debe erradicar la práctica de regularización de las licencias de construcción para lo que es necesario contar con procedimientos rápidos en la expedición de tales licencias y en la supervisión de las obras.

Los proyectos de reducción de riesgo deben basarse en un análisis de las cuencas y sub-cuencas y no sólo estar focalizados en un barrio o ámbito de afectación potencial.

La información sobre riesgo debe ser accesible a los funcionarios municipales, líderes locales y a la población en general. Los estudios o estimaciones de riesgo deben ser actualizados cada tres años como mínimo.

Los avances en los sistemas de alerta temprana deben ser potenciados mediante redes de intercambio y difusión de experiencias, bajo el liderazgo de las redes de Municipalidades e INDECI.

La vivienda progresiva (autoconstrucción) puede ser una solución para los más pobres a condición de que se oferten terrenos seguros y baratos, y se provee orientación técnica adecuada en el proceso constructivo. Es necesario el retomar iniciativas para mejorar los asentamientos populares pero enfatizando principalmente

sobre aspectos de reducción de riesgo y mejoramiento ambiental.

Las universidades y los centros educativos deben organizar grupos estudiantiles asesorados por los docentes a fin de identificar riesgos en el territorio y asesorar a las poblaciones para reducir la vulnerabilidad de las construcciones.

Se debe considerar en los programas presupuestales las obras de reducción de riesgos con dirección técnica y participación comunitaria, en la medida en que estas puedan mejorar los ingresos de la población y favorecer el control y mantenimiento de las obras.

Cada Gobierno Local debe contar con un grupo asesor técnico en GRD integrado por funcionarios municipales, especialistas de instituciones de la localidad y vecinos especializados. Tal grupo, así como las plataformas de defensa civil, podrá ser convocado por el Alcalde o funcionarios claves de GRD de las municipalidades. Entre sus funciones se debe incluir la evaluación de la calidad de las medidas y obras de gestión de riesgos.

Las autoridades regionales y locales deben promover la difusión de buenas prácticas de GRD a través de encuentros entre líderes y funcionarios municipales u otros medios.

<sup>6</sup> La reconstrucción en Nueva Orleans no culmina aún, después de desastre del Catrina del año 2005.

Así como contar con estrategias y políticas comunicacionales en GRD destinadas a evitar el alarmismo y a orientar a los habitantes sobre las medidas a realizar.

Los simulacros de respuesta a emergencias

requieren mecanismos locales de evaluación por lo que resulta necesario convocar a los líderes y dirigentes comunitarios. Las evaluaciones deben ir acompañadas de recomendaciones a tener en cuenta en futuros simulacros.

## Bibliografía

*Alatriza, C.* (s/f). Problema de Columna Corta. Recuperado 12 de octubre de 2017, a partir de <https://es.scribd.com/document/265246107/Problema-de-Columna-Corta>

*Alva, J., & Vásquez, D.* (1999). Terremoto de Nazca, 12 de noviembre de 1996, Perú. Recuperado 12 de octubre de 2017, a partir de <https://es.scribd.com/document/147193245/Terremoto-de-Nazca>

*Colegio de Arquitectos del Perú* (2017). Pronunciamiento del 10 de setiembre del 2017: Plan Integral de Reconstrucción con Cambios. Recuperado el 12 de octubre de 2017, a partir de <http://www.cip.org.pe/index.php/noticias/prensa-cip/item/1073-pronunciamiento-plan-integral-de-reconstruccion-con-cambios.html>

*Ferradas, P.* (2015). La memoria es también porvenir. Historia mundial de los desastres. Soluciones Prácticas.

# Reconstrucción: Una mirada desde las Poblaciones Afectadas

Carlos Escalante E.<sup>1</sup>  
Emilie Etienne<sup>2</sup>  
Miluzca Ordoñez<sup>3</sup>

## Resumen

El conjunto de experiencias presentadas en el Foro Público: “Balance y lecciones aprendidas del Niño Costero: una mirada desde las familias afectadas” llevado a cabo el 21 de agosto del 2017 en el marco de la Conferencia Nacional de Desarrollo Social (CONADES), expresan diferentes procesos muy representativos de lo que sucedió en nuestro país durante el denominado Niño Costero. Ellos dan

cuenta de cómo desde los afectados y desde la sociedad civil se viene participando en el proceso de reconstrucción con una mirada diferente de la que viene realizando el Estado.

El presente texto representa una síntesis de las experiencias y aprendizajes presentados en dicho foro desde la mirada de los vecinos y técnicos involucrados. Asimismo, al final del texto formulamos algunas consideraciones importantes en cuanto al relacionamiento

<sup>1</sup> CENCA, Observatorio Urbano de Riesgos, [ceescalantee@gmail.com](mailto:ceescalantee@gmail.com)

<sup>2</sup> SOLUCIONES PRACTICAS, [Emilie.Etienne@solucionespracticas.org.pe](mailto:Emilie.Etienne@solucionespracticas.org.pe)

<sup>3</sup> SOLUCIONES PRACTICAS, Observatorio Urbano de Riesgos, [miluzca.Ordoñez@solucionespracticas.org.pe](mailto:miluzca.Ordoñez@solucionespracticas.org.pe)

con las poblaciones durante los procesos de reconstrucción.

## Presentación

En la presentación introductoria de **Emilie Etienne**, se recordó que el Niño Costero que ocurrió en los últimos meses fue el evento que originó más pérdidas en los últimos cuarenta años en términos absolutos. Más allá de las cifras de la afectación, es necesaria una reflexión sobre los procesos de creación de riesgos en el país, y sobre la participación de la población en todas las etapas de la gestión de riesgos de desastres. En particular, los ciudadanos deben de ser involucrados no solamente como beneficiarios del proceso de reconstrucción como se plantea en el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios, sino como actores activos en el diseño, implementación y seguimiento de la reconstrucción.

**Eva Luz Dávalos Ramírez**, dirigente de la Asociación de vivienda de la quebrada de Carocio (Asodacarocio) en Chosica nos recordó la importancia de la organización comunitaria para enfrentar los riesgos de huaycos y deslizamientos. Nos refirió como el huayco de 1987 les hizo presente que la naturaleza los afectaba a todos, ante lo cual, carecían de sentido las diferencias entre

las asociaciones que habitan la quebrada. Mientras que el huayco del 2015 y el proceso de reasentamiento impulsado desde las autoridades les enseñó la importancia de la organización social para tener derecho a opinar ante las decisiones que toman las autoridades a su nombre. De esta experiencia nace la Asociación de Afectados la Quebrada Carosio (ASODACAROCIO) quienes vienen impulsando el proceso de reconstrucción participativo de su barrio contando con el Plan de Desarrollo Concertado como instrumento de gestión.

**Cesar Figueroa** representante del GRIDES Trujillo, nos refirió como la activación de diferentes quebradas durante el fenómeno del Niño Costero afectó no solo zonas agrícolas y barrios periféricos sino el propio Centro Histórico de la ciudad lo que, dentro de lo negativo de este evento, dio mayor visibilidad y apresuró la acción de las autoridades. Figueroa considera fundamentales los espacios de participación ciudadana para los procesos de reconstrucción, de forma que se recupere lo más pronto posible los medios de vida de la población y la actividad económica local y doméstica y no solo la de las grandes empresas. Enfatizó sobre la necesidad de cimentar el Plan Nacional de Reconstrucción con Cambio sobre una visión prospectiva, integral y el derecho a una vivienda digna de las poblaciones afectadas. Por último, resaltó

la importancia para los tiempos actuales de la armonía con la naturaleza y de los saberes ancestrales de los antiguos habitantes de La Libertad, como fueron los Moches y los Cupisniques.

**Jhony Pariona** dirigente del AAHH El Carrizal en Ate Vitarte, nos presentó una valiosa experiencia autogestionaria en la Marquen Izquierda del Río Rímac. Nos comentó como ante la ausencia de proactividad de las autoridades, los pobladores ejecutaron con sus propios esfuerzos y recursos diversas iniciativas de prevención ante los efectos del Niño Costero en su comunidad tales como la contratación de maquinarias, la elaboración de expedientes técnicos para la descolmatación de cursos de agua, entre otros. Nos informó también de su intención de recuperar la franja marginal del Río Rímac para desarrollar una zona ecológica y turística, rechazando para ello los intentos de invasiones ilegales y contribuyendo de esta forma a un manejo integral de la cuenca del río Rímac. También precisó que se han articulado con cuatro barrios y asociaciones aledañas a su comunidad con quienes comparten los mismos problemas y necesidades. Hoy por hoy, estas comunidades se encuentran en la construcción de una visión compartida que aborde la recuperación de la faja ribereña para alcanzar el sueño del proyecto eco-turístico.

**Dilma Dávila** nos presentó la experiencia del Observatorio de Riesgo de Lima Metropolitana, el cual está impulsado por varias instituciones y personas de la Sociedad Civil y que, complementariamente, tiene su correlato en el Congreso de la República. La moción de aprobación ya ha pasado al Pleno del Congreso de la República y está a la espera de su discusión y su eventual aprobación. La referida consultora explicó que el observatorio comprendería no solo los riesgos originados por fenómenos naturales y que se les denomina riesgos súbitos, sino que también aquellos originados por acciones de la vida misma de la población y agentes locales denominados como *riesgos cotidianos o de origen lento*.

**Alcides Vilela** de Soluciones Prácticas y miembro de la Plataforma de la Sociedad Civil de la Cuenca del Río Chira-Piura, nos presentó una experiencia que asumía un enfoque territorial para el manejo integral de la Cuenca como uno de sus aportes más importantes. Esta propuesta enfatizaba en acciones sobre la cuenca alta del río Piura para defender o reducir impactos en la zona baja. Se propone colocar unos reservorios temporales en la parte alta denominados polders a fin de reducir el volumen de agua en la parte baja.

Asimismo se propuso un sistema de drenaje en las ciudades de la parte baja. La propuesta

tiene cuatro componentes principales que son: Infraestructura verde, el control de crecidas, el drenaje en zonas urbanas y el fortalecimiento institucional. Esta propuesta ha sido considerada en el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios pero falta abrir los debates con la población de esta propuesta así como discutir colectivamente el Plan de Desarrollo Urbano debido al rol fundamental para organizar la ocupación del territorio.

**Gonzalo Quispe**, de la Unión de estudiantes de Arquitectura de Lima (UDEAL) compartió la experiencia de los estudiantes en el mapeo geo referenciado y levantamiento de fichas de afectación de Cajamarquilla, zona que fue afectada por los huaycos ocurridos a efectos de las intensas lluvias ocurridas en la capital entre febrero y marzo del 2017.

Los estudiantes incorporaron un enfoque colectivo que tiene una gran utilidad pues levantaron la proximidad de las personas, los grupos familiares y las redes de apoyo mutuo lo que permite contar con criterios más efectivos los procesos de reasentamiento, así como para la identificación de beneficiarios de soluciones como puede ser la construcción de edificios multifamiliares para familias

afectadas por los huaycos. Recalaron que se requiere organizaciones sociales para abordar procesos de transformación de la ciudad. Por último, en base a su experiencia, propusieron articular la emergencia a la reconstrucción mediante el diseño de prototipos de vivienda temporales desarmables donde las paredes y otros elementos puedan ser recuperados en construcción de las viviendas definitivas.

**Edward Pagasa**, funcionario de la Municipalidad de Lurigancho-Chosica, recalcó la necesidad de atender los problemas administrativos en las diferentes instituciones del Estado a fin de facilitar el desarrollo de propuestas de gestión de riesgo y desastres. En los momentos de formular leyes e incluso diseñar fichas de afectación se requiere la opinión de los integrantes de los Gobiernos Locales y de los propios pobladores. No solo para el diseño de instrumentos de recolección de datos sino también para desarrollar iniciativas como los Sistemas de Alerta Temprana, entre otras. También precisó que hay una desarticulación entre los diversos instrumentos de gestión como el SINAGERD<sup>4</sup> que no se articula a diferentes niveles del Estado que no dialogan entre sí y no son vinculantes unos de otros.

<sup>4</sup> Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastre

## Lineamientos de estrategia de reconstrucción con respeto a los derechos de las poblaciones afectadas

Entre los lineamientos que surgieron de las presentaciones y el debate realizado con los asistentes al evento se puede mencionar los siguientes:

- La importancia de la organización social para abordar los temas referidos a la reconstrucción y propiciar que este proceso cuente con la participación organizada de la población afectada.
- Complementariamente se requiere la construcción de espacios de participación y concertación de propuestas entre la ciudadanía y representantes del Estado en sus diferentes niveles. Es muy importante que la población afectada y los actores locales cuenten con información fehaciente y oportuna. En muchos casos, algunas familias toman decisiones sin contar con la información sobre el riesgo que éstas puedan acarrear
- Si bien se aprecia un gran despliegue logístico de ayuda humanitaria y de recursos del Estado, se evidencia una débil coordinación con las organizaciones comunitarias, líderes y las autoridades locales.

• Se requiere de la articulación y el diálogo permanente entre los diversos actores que intervienen en el proceso de reconstrucción, en ocasiones la comunicación no ha sido fluida incluso entre miembros de un mismo sector al interior del Estado.

• Es importante tener en claro que abordar la reconstrucción es una tarea que está vinculada estrechamente a la propia gestión del desarrollo y que esta visión integrada y prospectiva requiere del uso de instrumentos de planificación, es decir de ponerse de acuerdo a donde queremos llegar y que ruta queremos tomar. En tal sentido se requiere desarrollar instrumentos para la gestión de riesgos articulados a los instrumentos de desarrollo local.

• Por otro lado, para participar en el proceso de reconstrucción de manera más efectiva e incluso para intentar incidir en las políticas urbanas se requiere que las organizaciones de la sociedad civil establezcan mecanismos de comunicación donde podamos intercambiar información y opiniones. Para ello el Observatorio de Riesgos puede ser un instrumento útil en la medida que se pueda constituir en una plataforma descentralizada donde sus diversos integrantes compartan sus experiencias e iniciativas.

# EL HÁBITAT EN EL PERÚ



# De la **concepción del hábitat en la legislación peruana** y su impacto en el proceso de fragmentación urbana de Ica, **durante el último decenio**

Renato Arteaga Arteaga  
arqteaga\_uni@hotmail.com

## Resumen

La fragmentación urbana es la desconexión socio territorial de un sector de la ciudad. Este fenómeno urbano posmoderno está relacionado con políticas habitacionales excluyentes. En este contexto, este ensayo tiene como objeto estudiar el marco legal de las políticas habitacionales creado en el último decenio en el Perú, con el propósito de vincularlo con el proceso de fragmentación urbana de Ica.

**Palabra clave:** Política habitacional, habilitación urbana, normatividad, fragmentación urbana.

## Introducción:

El presente artículo trata sobre el marco legal de las habilitaciones urbanas en el Perú, dentro del contexto de las políticas habitacionales aplicadas a partir de la Declaración de Estambul (1996). Tiene por objetivo identificar puntos clave del marco normativo que se vincule con la problemática de la fragmentación urbana.



Un fragmento urbano para Jordi Borja es la separación socio-territorial de una urbanización dentro del sistema de ciudad, originando espacios excluyentes y desconectados de un sistema productivo. Otra distinción que hace Borja<sup>1</sup> sobre el espacio urbano fragmentado es su cualidad de ser un sector mono-funcional, donde predomina una determinada actividad. Para Eduardo Neira (1972), la fragmentación urbana significa la desconexión de recursos y capacidades de nuevos sectores de población a la vida económica y política de la ciudad. Los inicios de este fenómeno urbano se remontan a la década del ochenta, y se desarrolla dentro del contexto de la liberación del mercado. En efecto, desde inicios del presente siglo se han manifestado las dimensiones de las políticas neoliberales establecidas en la década del noventa en el Perú. Un claro impacto que ha tenido en Ica ha sido el incremento de la actividad agroexportadora, reflejándose en un vertiginoso crecimiento económico, demográfico y sobre todo de demanda habitacional.

Durante la segunda década después de la Declaración de Estambul, entre los años 2006 y 2016, los gobiernos han impulsado políticas habitacionales de 'tipo facilitadora', mediante un marco normativo que incentivó fuertemente la participación del sector

privado, reduciendo la participación del Estado a dar un bono para la adquisición de vivienda. En este contexto, las inmobiliarias proliferaron en Ica y empezaron a incrementar las habilitaciones urbanas, con el propósito de construir viviendas de interés social. Sin embargo, los criterios de emplazamiento y adecuación al contexto han incrementado el proceso de fragmentación urbana que tiene la ciudad, debido a: primero, la inadecuada localización de las habilitaciones urbanas, las cuales se han ubicado en la periferia de la ciudad, con limitado acceso a los servicios urbanos; emplazadas en tierras eriazas o rurales, sin conformidad con la zonificación propuesta por el plan urbano y en zonas altamente riesgosas en caso de inundación o terremotos. Segundo, la desconexión a la trama del entorno. Tercero, el deficiente acceso vial. El acceso a las urbanizaciones se da no directamente a través de las vías principales o troncales, sino de las vías terciarias, es decir, caminos de tierra sin pavimentar. Estas condiciones hacen que el transporte público no llegue a estas nuevas urbanizaciones. Toda esta evidencia física pone en tela de juicio las políticas habitacionales de tipo facilitadoras en el proceso de construcción de la ciudad en el Perú, ya que en el fondo generan ineficacia, ineficiencia, inequidad e insostenibilidad del sistema urbano. En este contexto nos formulamos la cuestión: ¿en qué medida

inciden las políticas habitacionales, desde su marco normativo, en la fragmentación urbana de Ica?

Las políticas habitacionales en Perú en los últimos 20 años han pasado por dos procesos claramente distinguibles. En un primer momento corresponde al efecto inmediato (durante la primera década) de las medidas neoliberales aplicadas tras la consagración de la Constitución en 1993, en el cual se observa una total ausencia de medidas que fomenten políticas de construcción de vivienda de interés social. Y una siguiente etapa correspondiente a la segunda década, entre el 2006 al 2016. Este último periodo, se caracteriza por medidas paliativas en materia de políticas habitacionales.

En materia normativa, hasta la fecha, la Constitución no contempla el derecho a la vivienda. La normatividad relativas a la habilitación urbana poseen una naturaleza vertical, restrictiva, incongruente, general y sobre todo, manifiesta desregularización y flexibilidad en el cambio de uso de suelo. Las medidas de promoción de la vivienda impulsadas por el Estado, se limitaron a dar un bono habitacional en el segundo periodo, en tanto que durante la primera etapa prácticamente no se dio ningún subsidio por vivienda. Por otro lado, los sectores sociales más carenciados que no cumplían con los requisitos mínimos, satisficieron su demanda mediante el asentamiento informal. Según

el Ministerio de Vivienda (2010), el déficit habitacional a nivel nacional alcanzó en 2009 una brecha de 1.967.150 viviendas, déficit que anualmente crece en cien mil unidades. Para el 2012, según el BID (2012) el Perú fue el tercer país latinoamericano, solo después de Nicaragua y Bolivia, con el más alto déficit habitacional. Este mismo informe muestra que el 72% de la población peruana no cuenta con techo para vivir o cuenta con vivienda en pésima calidad.

### Sobre la concepción del hábitat en la Constitución peruana

La Constitución peruana, junto con la chilena, son las únicas de los países sudamericanos que no ampara el derecho a una vivienda digna. Si bien, los temas referidos a la vivienda, hábitat y planificación urbana se delegan a los gobiernos locales, estos carecen de herramientas necesarias para ejecutarlas, pues no poseen autonomía económica ni política para resolver los problemas urbanos. En efecto, en el artículo 7 de la Ley orgánica de municipalidades (LOM), se menciona la relación de cooperación y de coordinación entre estos tres niveles de gobierno, bajo el principio de subsidiariedad (Ley 27972, 2003). Los gobiernos regionales y locales son los encargados de aplicarlo en su jurisdicción con limitada autonomía de decisión. Esto es fácil de deducir, porque la normatividad local frecuentemente se encuentra dentro de la figura: de estar bajo manera armónica

<sup>1</sup> Borja, Jordi. Derecho a la ciudad. Conferencia internacional del UGYCAMBA, 23 de abril de 2015, Aula Magna, FADU – UBA, 19 - 20hr. Buenos Aires, Argentina.

de las disposiciones del poder central. Es notorio observar la dependencia política de la administración de su territorio. Así, en el artículo 75 de la LOM, se menciona que todas las normas municipales en materia de acondicionamiento territorial deben estar en concordancia con las normas técnicas de carácter nacional, esto significa que cualquier otra alternativa que exista para ordenar mejor y más eficiente su jurisdicción sería imposible plantearla, sino está conforme a los lineamientos verticales y estrictos que emite el gobierno central.

Las competencias de gestión urbana que poseen los gobiernos locales en el Perú son amplias, según se puede deducir del artículo 192 de la Constitución. Sin embargo, los gobiernos locales están supeditados al presupuesto anual que pueda recibir del gobierno central. Así el artículo 69 de la LOM declara al gobierno nacional como el principal ente proveedor de recursos económicos a los gobiernos locales. Otra razón por la que afirmamos esta ausencia de autonomía presupuestaria es las que nos muestra la Ley de Presupuesto del sector público, que para el año fiscal 2016 aprobó un monto total de 138.490 millones de soles, de los cuales solo el 24% del total va a las regiones. Y ni qué decir de la Ley de Canon, otro dispositivo que privilegia la administración central de los recursos económicos producidos en todo el territorio de la República.

## De los gobiernos locales en la gestión del hábitat

Según la LOM, los gobiernos locales en materia de hábitat tienen como competencia la emisión de normativa técnica general en materia de planeamiento urbano, si y solo si, esté en sintonía con las normas nacionales. El artículo 73 de la LOM señala como responsabilidad municipal los temas de la planificación integral del desarrollo local y de ordenamiento territorial. Específicamente las competencias son sobre: uso del suelo, habilitación urbana, saneamiento físico legal de asentamientos, acondicionamiento territorial, infraestructura urbana básica, vialidad, entre otros.

La competencia es compartida con los gobiernos distritales y provinciales en lo referido a temas de vivienda: el artículo 79, inciso 2.2, de la LOM, dice textualmente: «Diseñar y promover la ejecución de programas municipales de vivienda para las familias de bajos recursos». Se deduce de este artículo que no es objetivo del gobierno local ejecutar programas de vivienda de índole social, sino solo promoverlos; limitándose a tomar la iniciativa, mas no a ejecutarlos, porque de hacerlo sería ilegal. Se deduce que es el mercado el encargado de hacerlo posible. Sin embargo, la modalidad predominante del crecimiento urbano, a golpe de invasiones y barriadas, evidencia que está fuera su alcance.

El inciso 3.5 del mismo artículo, menciona que el gobierno distrital tiene como competencia reconocer los asentamientos humanos y promover su desarrollo y formalización. Este inciso es la puerta abierta de la normativa para el reconocimiento legal de las invasiones. Sin embargo, este inciso entra en contradicción con el inciso 3.6 del artículo 93, el cual menciona que los gobiernos locales tienen la facultad de demoler y desalojar toda edificación de construcción informal, como por ejemplo la vivienda en barriadas, donde no se cumple ninguna disposición legal, partiendo que no son propietarios del terreno. Se observa que sobre una misma materia hay dos incisos incoherentes y mutuamente excluyentes.

## Del reglamento de acondicionamiento territorial

El reglamento de acondicionamiento territorial (RAT), define al plan de acondicionamiento territorial como un instrumento técnico y normativo para la planificación física territorial de aglomeraciones urbanas (decreto supremo 004-2011). De la definición legal pueden hacerse tres observaciones: la primera, apela al uso racional y sostenible del territorio; la segunda, a la coordinación entre los diferentes niveles de gobiernos para su implementación; y la tercera, al alto grado de flexibilidad en el cambio de zonificación. En efecto, sobre el último punto, el cambio de zonificación no aparece en la LOM; recién nace en el decreto

supremo 004-2011 y, específicamente, en el artículo 50 del RAT. En este último artículo se mencionan principalmente los actores y los plazos administrativos para realizar este proceso. Básicamente, pueden proponer cambios de zonificación: un privado o el municipio. El cambio procede mínimamente para el cambio de una manzana entera, y se precisa autorización de los vecinos colindantes de dicha manzana. Por otro lado, el municipio se encarga de dar autorización en un plazo de 30 días calendario, previa evaluación por parte del comité técnico del municipio. Para declarar factible el cambio, es de vital importancia que sean suficientes los servicios públicos, como la vialidad, servicios de agua, desagüe, electricidad; además de que cuente con la suficiente dotación de equipamientos urbanos de educación, salud y recreación, o de lo contrario, que el solicitante del cambio de zonificación garantice el financiamiento de la ejecución de las obras que demanden el déficit identificado.

Al revisar la normativa del cambio de zonificación podemos resaltar el carácter sencillo y simplificado este proceso, ya que por un lado solo afecta a los vecinos de frente de la manzana, y no a los vecinos del entorno inmediato, que en la realidad sí son afectados por que hacen uso de su entorno. Para el caso de zonas periféricas de la ciudad es aún más sencillo plantear el cambio de uso. La normatividad sobre el cambio de zonificación fija un caso especial, indicado en el inciso

51.4, aquí se dice: «Para el caso de predios que se encuentren en áreas de expansión urbana, con zonificación signada, pero aún no habilitada, no será necesario notificar a los inmuebles vecinos» (decreto supremo 004-2011, artículo 51). Es frecuente que las áreas de expansión estén en la periferia de la ciudad, las cuales, o tienen uso de área agrícola intangible o son áreas eriazas. En este inciso se abre un abanico de posibilidades y facilidad para urbanizar en la periferia de la ciudad, zonas por lo general que carecen de servicios de conectividad vial.

A partir del análisis del RAT, podemos concluir que el plan de desarrollo urbano es un instrumento legal que se da en un contexto de verticalidad normativa proveniente del gobierno central, en el cual, en términos reales la planificación no se da desde el lugar donde se enmarca, sino que viene prediseñada desde instituciones del ejecutivo. Una evidencia de ello es el cambio de zonificación como competencia a los gobiernos locales, dispuesta por el gobierno central, los cuales ponen en tela de juicio la vialidad real de la planificación, ya que surge la interrogante, ¿cuán beneficioso puede ser el cambio de zonificación una vez aprobado el plan de desarrollo urbano?

### Del proceso de habilitación urbana

La Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones desarrolla aspectos principalmente ligados a procesos administrativos de la habilitación urbana, a su definición, y algunos artículos que entran en incoherencia con otras normas. En cuanto a los criterios para convertir un suelo rural y/o eriazo a urbano, son meramente constructivos de pedazo de área urbana, sin tener en consideración otros aspectos, y menos su relación con el sistema urbano. El artículo 3 de esta ley define la habilitación urbana como simplemente construir pistas y veredas que permitan el acceso a áreas loteadas, cuyos lotes deben estar dotados de servicios de agua, desagüe y energía eléctrica (Ley 29090, 2007). Sin embargo, esta definición es excesivamente general, por ejemplo: no especifica criterios de localización; no especifica la distancia máxima con respecto a los servicios públicos elementales como educación, seguridad y salud; no especifica su conexión a un determinado tipo de vía, sea esta troncal, secundaria o terciaria; y lo peor es que no considera la población potencial máxima que residirá en dicha urbanización para el cálculo del porcentaje de áreas verdes. El plan urbano establece los fundamentos de uso del suelo, indicando las áreas de expansión urbana. De ella, se infiere la posible localización

de la habilitación urbana, la cual es pasible de modificación, siempre y cuando se cambie el plan urbano. El artículo 14 de la Ley 29090, en su tercer párrafo, indica que ninguna modificación al plan de desarrollo urbano podrá contemplar el cambio o disminución de zonificación, ni de los parámetros urbanos (Ley 29090, 2007). Y es aquí en donde volvemos a encontrar incoherencias, porque el decreto supremo 004-2011 que analizamos en el anterior subcapítulo menciona que el cambio de zonificación puede ser hecho a solo auspicio de un particular y la aceptación del equipo técnico del municipio previa evaluación. En consecuencia, la sencilla manera del cambiar el uso del suelo estaría determinada por el costo del suelo y sobre todo por la iniciativa privada. Además, por si cabe la duda de esta afirmación tenemos la Ley del Silencio Positivo<sup>2</sup>, con lo cual hace más vulnerable la modificación del uso de suelo. Esto quita el carácter permanente de la zonificación, haciéndola voluble y se presta al cambio, y a modificación del plan urbano.

### Resutados:

Luego de hacer un análisis de la normatividad vigente. Tenemos como resultado cuatro aspectos claves en la legislación peruana, que inciden en incrementar el proceso de fragmentación urbana de la ciudad de Ica. En primer lugar, la Constitución fue redactada en un contexto de crisis del Estado, debido a la disolución del parlamento, y la intervención en el poder judicial. Y tuvo como propósito la apertura de un agresivo modelo neoliberal y la reducción de muchos derechos sociales establecidos en la anterior constitución, entre ellos la eliminación del concepto de vivienda como derecho fundamental de la persona. Segundo, la intensificación del centralismo: constitucionalmente se otorga amplias competencias a los gobiernos locales; sin embargo, no se les entrega los medios suficientes para la gestión urbana, por ejemplo, no poseen autonomía en el manejo y explotación de sus recursos económicos y naturales. Tercero, el Reglamento de Acondicionamiento territorial tiene un espíritu legal que se da en un contexto de verticalidad normativa proveniente del gobierno central, lo cual confirma que la planificación no se da desde el lugar donde se

<sup>2</sup> La ley N° 29060 otorga un plazo de 30 días calendarios para emitir un juicio de valor por parte de la comisión técnica, en caso de no hacerlo, la solicitud de habilitación urbana este es automáticamente, así tenga cuestiones dudosas.

enmarca, sino que viene prediseñada desde instituciones del ejecutivo. Cuarto, existe otra dificultad para el ordenamiento de la ciudad en función de los intereses de la sociedad, y es la activa y predominante participación del sector empresarial, en la concepción legal y física de la ciudad peruana, el cual tiene su correlato en la normatividad relacionada con la alta flexibilidad del cambio de zonificación, mecanismo que pone en tela de juicio la vialidad real de la planificación.

### Conclusiones y recomendaciones:

Al inicio del trabajo planteamos la situación problemática del proceso de fragmentación urbana de Ica, expuesto mediante cuatro indicadores en el espacio físico de la ciudad. A partir de ello nos planteamos la siguiente cuestión: ¿qué puntos claves de la normatividad regulan los criterios para determinar la eficiente localización de las nuevas habilitaciones urbanas? A lo largo del trabajo encontramos cuatro puntos clave que nos permiten responder esta pregunta. Podemos concluir que las políticas habitacionales todavía no poseen las condiciones reales para que los gobiernos locales puedan promover el desarrollo socioeconómico mediante la planificación. Las graves limitaciones y deficiencias de las políticas habitacionales en el Perú, se han debido en parte a la naturaleza jurídica restrictiva de los derechos sociales. Las políticas habitacionales durante la segunda década desde de la Declaración de Estambul, llevado a cabo entre el 2006 y el 2016, son escasas en materia de gestionar la vivienda y cubrir el déficit de arrastre de la década del noventa. En consecuencia, recomendamos superar los cuatro puntos, aquí expuestos.

### Bibliografía

*Constitución del Perú.* (1993). Diario Oficial El Peruano.

*Ley N° 27972.* (2003). Ley orgánica de municipalidades. Diario Oficial El Peruano.

*Ley N° 29090.* (2007). Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones. Diario Oficial El Peruano.

*Decreto supremo N° 004-2011.* (2011). Reglamento de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano. Diario oficial El peruano.

*Borja, Jordi.* (23 de abril de 2015). Derecho a la ciudad. Conferencia internacional del UGYCAM-BA, Aula Magna, FADU – UBA.

*Neira, Eduardo.* (1972). Las políticas de desarrollo regional en América Latina, planificación regional y urbana en América Latina. ILPES-ILDES, Editorial Siglo XXI, México.

*Banco Interamericano de desarrollo.* (2012). Comunicado de prensa. Disponible en <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2012-05-14/deficit-de-vivienda-en-america-latina-y-el-caribe,9978.html>

*Cámara Peruana de la Construcción.* (s.f.). (Página no disponible). <http://eeea.ca/wp-content/uploads/2013/09/GUIDE-ICEX-El-Sector-de-la-Construccion-en-Peru-Jul-2010.pdf>

# Habitat III: La nueva agenda urbana: Desafíos y compromisos

Mediante la Resolución N° 66/207 del 22 dic. 2011<sup>1</sup>, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió convocar a la Conferencia Hábitat III sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, a realizarse en Quito, Ecuador, del 17 al 20 de Octubre de 2016, con el objetivo de examinar la situación urbana global y aprobar una Nueva Agenda Urbana. Siguiendo los procedimientos de la ONU, la Asamblea

General formó un comité preparatorio, abierto a todos los Estados Miembros. Dicho comité organizó diez grupos<sup>2</sup> que dieron lugar a documentos de trabajo (ONU-Hábitat, 2015), reuniones y declaraciones temáticas<sup>3</sup>. Como parte de este proceso se realizó también el Foro Mundial Urbano de Medellín (abril 2014), y las Prepcom I, Prepcom II y Prepcom III<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Aplicación de los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) y fortalecimiento del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat)

<sup>2</sup> El derecho a la ciudad, el marco socio-cultural urbano, las políticas urbanas nacionales, la gobernanza urbana y desarrollo institucional, la hacienda municipal y los sistemas locales, las estrategias urbano-territoriales: El mercado de la tierra y segregación, las estrategias de desarrollo económico, la ecología urbana, los servicios urbanos y la tecnología y políticas de vivienda.

<sup>3</sup> • Participación ciudadana - Tel-Aviv, Israel (septiembre 2015).  
• Áreas Metropolitanas - Montreal, Canadá (octubre 2015).  
• Ciudades Intermedias - Cuenca, Ecuador (noviembre 2015).  
• Ciudades y Renovación Energética, Abu Dhabi, (enero 2016).  
• Ciudades Inteligentes - Barcelona, febrero 2016).  
• Asentamientos Informales, Johannesburgo (febrero 2016).  
• Financiamiento de la Nueva Agenda Urbana, México (marzo 2016).

<sup>4</sup> Septiembre 2014, abril 2015 y julio 2016, respectivamente

La Resolución de convocatoria marca la pauta de las preocupaciones de la ONU, a ser trabajadas en el curso del proceso:

*“ (...) Recordando además el objetivo enunciado en la Declaración del Milenio y en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 de mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de barrios marginales para 2020, y el objetivo enunciado en el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (“Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo”) de reducir a la mitad, para 2015, el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable y al saneamiento (...)”*

*(...) Expresando preocupación por el aumento constante del número de habitantes de barrios marginales en todo el mundo, pese a haberse alcanzado la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio relativa al logro de una mejora considerable de la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales para 2020,*

*(...) Tomando nota del documento final de la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en particular el párrafo 77 k), en el que los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a trabajar para que las ciudades no tengan barrios marginales, superando incluso las metas actuales, mediante la reducción de las poblaciones de los*

*barrios marginales y la mejora de sus condiciones de vida, con apoyo adecuado de la comunidad internacional, y con ese fin dando prioridad a estrategias nacionales de planificación urbana en las que participen todos los interesados, promoviendo el acceso en pie de igualdad de los habitantes de los barrios marginales a los servicios públicos, incluidos la salud, la educación, la energía, el agua y el saneamiento, y a la vivienda adecuada, y promoviendo el desarrollo urbano y rural sostenible, y alentando al ONU-Hábitat a que siga prestando la asistencia técnica necesaria (...)”*

A partir del seguimiento de estas iniciativas y de estas preocupaciones, se puede afirmar que la realización de la Conferencia Hábitat III estuvo precedida de un amplio proceso de reflexión y de debate que a nivel de los países debió materializarse en la conformación de Comités Nacionales y en la elaboración de los Informes por país. Ello no obstante, este segundo paso se dio muy débilmente o no se dio. La movilización de los Estados hacia Hábitat III y la participación de la sociedad civil estuvieron prácticamente ausentes del proceso, lo que llevó a que la discusión se llevara a cabo casi exclusivamente entre expertos al interior de círculos oficiales o semi-oficiales.

Un primer acercamiento a la situación de las ciudades, marco a partir del cual debía desarrollarse la reflexión posterior, fue

planteado por la Declaración de Nairobi (13 de Abril de 2015), que afirmaba: *“Notamos que el proceso de urbanización en los últimos veinte años se ha ampliado y acelerado aún más, sobre todo en el mundo en desarrollo, de manera que para el 2050 se espera que al menos dos tercios de la población mundial viva en áreas urbanas. Además de ser fuentes y sitios de desigualdades y conflictos exacerbados, las ciudades también son centros de oportunidad y los conductores de la prosperidad”.*

Meses más tarde, la Declaración de Montreal sobre Áreas Metropolitanas, enfatizaba esta idea de la siguiente manera: *“Vivimos en un mundo cada vez más urbano. Por primera vez en la historia, más de la mitad de la población del mundo vive en ciudades. Para 2050, esta cifra alcanzará casi el 70%. En 1996, cuando se celebró Hábitat II en Estambul, el mundo tenía 2.600 millones de personas viviendo en áreas urbanas. Se prevé que en 2016, cuando la comunidad mundial se reúna en Quito para la Conferencia Hábitat III, esta cantidad llegará a 4.000 millones. Según la OECD, al finalizar este “siglo metropolitano”, la mayor parte del proceso de urbanización de nuestro planeta probablemente habrá concluido y para el año 2100, aproximadamente el 85% de la población mundial vivirá en ciudades. Esta urbanización acelerada es evidente en los países del Asia, África sub-sahariana y Latinoamérica” (2015e).* La Declaración de Montreal sostenía también que el ascenso de las áreas metropolitanas y las desigualdades socioespaciales y económicas establecían desafíos significativos para las metrópolis.

Para abordar los desafíos de las ciudades de hoy, la Nueva agenda urbana define tres pilares principales: La planificación, la legislación urbana y el financiamiento; que, en su interacción, proporcionarían el marco necesario para el desarrollo. De acuerdo con ello, una adecuada planificación urbana es fundamental para el desarrollo de inversiones rentables y sostenibles, basadas en una legislación adecuada y bajo finanzas sólidas, sin las cuales incluso los planes mejor diseñados nunca llegarán a buen puerto. Sobre esta base, propone las siguientes variables principales: Población y urbanización, pobreza y desigualdad, y exclusión y segregación, compromisos y un plan de acción.

## Compromisos

1. No dejar a nadie atrás; poner fin a la pobreza en todas sus formas y dimensiones;
2. Afirmar los derechos ciudadanos;
3. Garantizar una Ciudad para todos.
4. Promover economías urbanas sostenibles e inclusivas; lograr la igualdad de género;
5. Sostenibilidad del medio ambiente en materia de tierra energía.
6. Aprobar y poner en práctica políticas de reducción de riesgos de desastres.

## Plan de Acción

### Economía Urbana

Item 45: Economías urbanas dinámicas, sostenibles e inclusivas.

Item 46: Vivienda social y Producción Social del Hábitat (PSH) como dinamizadores del desarrollo económico

Item 58: Entorno propicio para la actividad empresarial sobre la base de los principios de sostenibilidad ambiental y prosperidad inclusiva.

### Desarrollo Urbano y rural sostenible

Item 27: Acceso equitativo a la ciudad

Items 26 y 49: Desarrollo urbano y rural centrado en las personas, que proteja el planeta (considera edad, género y cuidado del planeta) / Ordenamiento y uso sostenible de los recursos naturales y la tierra.

### Gestión territorial

Item 69: Función social y ecológica de las tierras.

Item 71: Gestión sostenible de los recursos.

Item 72: Planificación urbana y territorial.

Item 74: Gestión racional de los desechos.

Item 75: Construcción eficaz desde el punto de vista energético.

Items 65 - 67 - 73 - 77: Ordenamiento sostenible de los recursos naturales en las ciudades y los AAHH de una forma que proteja los ecosistemas urbanos mediante estrategias de reducción de riesgos de desastres/ Espacios públicos de calidad, resiliencia frente al cambio climático y desastres/ Uso sostenible del agua/ Resiliencia de ciudades con el marco de Sendai. **Mitigación y adaptación al cambio climático.**

Items 79 - 74 - 50: Mitigación y adaptación al cambio climático, temperatura mundial x debajo del 2oC luchando porque no pase se 1.5/ Uso de la Energía renovable/ Conectividad, transporte y movilidad sostenibles.

### Defensa de los espacios públicos

Items 37 y 51: Espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, verdes y de calidad/ Espacios públicos seguros, integradores y sostenibles

### Vivienda, servicios y equipamientos

Items 32 - 33 - 35 - 36: Desarrollo de políticas y enfoques habitacionales

integrados/ Promover políticas de vivienda a nivel nacional, sub nacional y local orientadas a la realización progresiva del derecho a la vivienda adecuada/ Aumento de la seguridad de tenencia para todos/ Accesibilidad a las personas con discapacidad.

Item 34: Acceso equitativo y asequible a infraestructura física y social básica sostenible, para todos.

Item 55: Servicios públicos adecuados que garanticen ciudades saludables

### Instrumentos para la gestión urbana

Item 15: Trabajar en pro de un cambio de paradigma urbano:

- Reorientar la manera de planificar, financiar, desarrollar, dirigir y gestionar las ciudades y Asentamientos Humanos propendiendo a un desarrollo urbano sostenible
- Reconocer la labor rectora de los gobiernos nacionales en la definición y aplicación de políticas urbanas inclusivas y eficaces.
- Enfoques de desarrollo urbano sostenible centrado en las personas.

- Fortalecimiento de la gobernanza urbana

- Reactivación de la planificación

- Marcos e instrumentos de financiación eficaces, innovadores y sostenibles.

## Los Temas en debate

Las principales variables que propone Hábitat III, comparables con las de la COP 21 y las de Sendai, y que están sintetizadas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (respetando la especificidad de cada uno de los espacios a los que se hace referencia) continúan siendo, a pesar de los esfuerzos realizados hasta este momento por la ONU, desafíos sin respuesta, más aún cuando, no están acompañados de indicadores precisos que comprometan de forma real a los Estados.

Con relación al primer tema, pobreza y desigualdad, el documento preparatorio del 31 de mayo del 2015, señala lo siguiente: *“La urbanización ofrece la posibilidad de nuevas formas de inclusión social, incluyendo una mayor igualdad, el acceso a servicios y nuevas oportunidades, y la participación y la movilización que refleja la diversidad de las ciudades, países y el mundo”*. Pero agrega que *“la desigualdad y*

la exclusión abundan en detrimento del desarrollo sostenible: Un tercio de la población urbana del mundo en desarrollo (863 millones de personas) vive en tugurios y más de dos tercios lo hace en ciudades en las que las desigualdades de ingresos han aumentado desde 1980<sup>5</sup>.

Para remediar esta situación, anota el documento, es necesario recorrer dos caminos simultáneos: a) el compromiso político con el desarrollo urbano inclusivo, y b) establecer mecanismos e instituciones que permitan facilitar la inclusión, incluyendo decisiones participativas de política, la rendición de cuentas, el acceso universal a los servicios, la ordenación del territorio y un fuerte reconocimiento de las funciones complementarias de los gobiernos nacionales y locales en la consecución de un crecimiento inclusivo.

Sabemos no obstante, que la pobreza, la segregación espacial y la vulnerabilidad de las ciudades y de sus poblaciones no se deben solo a ausencia de decisiones políticas, o a la existencia de mecanismos y de instituciones deficientes. UN-HABITAT / ROLAC ha publicado diversos estudios que analiza la situación actual de las ciudades latinoamericanas. En Rostros de la Pobreza en

Ciudades de América Latina y El Caribe”(UN Hábitat & ROLAC, 2005), detalla la realidad que vive una gran parte de la población que habita en ciudades de esta parte del mundo, caracterizada por la precariedad material en términos de vivienda, de servicios, de agua y saneamiento, disposición de desechos, transporte, estancamiento en el acceso a la propiedad, la violencia, producto de una situación de exclusión estructural en la cual el riesgo y la vulnerabilidad son el contexto cotidiano para la mayoría de la población. Existe en el mundo un fenómeno creciente de inequidad en la distribución de los ingresos. Un informe reciente de OXFAM sobre la desigualdad en el mundo propone algunas cifras reveladoras. Según este informe, la riqueza mundial se encuentra dividida en dos: La mitad está en manos del 1% de la población, y la otra mitad se reparte entre el 99% restante. Asimismo, el 10% de la población mundial posee el 86% de los recursos del planeta, mientras que el 70% más pobre (más de 3.000 millones de adultos) sólo cuenta con el 3%(2014). El informe y otros estudios indican que esta desigualdad se estaría profundizando y haciéndose cada vez más patente allí donde hoy se encuentra la mayoría de la población, es decir en las ciudades.

En lo que se refiere a la relación urbano-rural, el documento preparatorio N°10 de Hábitat III(UN Hábitat, 2015c),señala que: “Las interdependencias entre las zonas urbanas y rurales, sus flujos y funciones se demuestran a través de las dinámicas económicas locales y nacionales, vínculos sociales culturales y sinergias ambientales que se producen a través de la asentamientos humanos. Estos incluyen las remesas financieras, el acceso a la alimentación, la migración, la prevención y reducción de la pérdida de alimentos y residuos de alimentos, servicios de los ecosistemas, los bienes, los servicios sociales, el transporte, el empleo, la energía y los mercados” (p.4)

En la perspectiva de garantizar una relación urbana-rural adecuada , propone una serie de medidas como la planificación territorial, la descentralización, el fortalecimiento de las ciudades intermedias, el desarrollo de mecanismos públicos orientados a la reducción de la pobreza, la atención social orientada a corregir las desigualdades, el fortalecimiento de la conectividad, la protección de los ecosistemas, entre otras medidas.

Según proyecciones de la ONU, en el año 2025 de 8.3 mil millones de personas a nivel mundial, 5 mil vivirán en ciudades, y de ellas 4 mil millones en 27 ciudades de países del Sur con más de 8 millones (21 de estas ciudades se sitúan en Asia). Philippe Haeringer denomina

a este fenómeno de expansión urbana incontrolable, megalopolización (1993, pp. 3-14), donde el crecimiento urbano se habría autonomizado de los condicionamientos económicos y sociales constituyendo un fenómeno en sí mismo en detrimento del campo, más allá de la capacidad de las ciudades de acoger o no de manera adecuada a nuevos contingentes de habitantes.

Más que tener un rol o una función reservada a áreas cada vez más específicas, las megalópolis –en particular las del tercer mundo-, existen hoy día por sí y para sí. Situación que genera gravísimos problemas de sostenibilidad debido al incremento incesante de la densidad urbana, al tráfico, al ruido, a la contaminación del aire. Pero que también genera nuevas formas de relación entre ciudad y campo, donde la primera, con necesidad de una cantidad cada vez mayor de recursos para su existencia, devora literalmente al segundo económica y ecológicamente.

En materia de vulnerabilidad urbana, el documento preparatorio N° 15 Hábitat III”, llama a hacer frente a los peligros derivados de los fenómenos naturales mediante la resiliencia entendida como el reconocimiento del área urbana como “un sistema complejo y dinámico que debe adaptarse continuamente a diversos desafíos en una manera integrada y

<sup>5</sup> La línea de alerta es determinada por las Naciones Unidas cuando los países/ciudades alcanzan un Índice gini en percepción arriba de 0.4.(UN Hábitat & CAF, 2014)



holística” (UN Hábitat, 2015b) Sostiene que mientras más gente y activos se concentran en las ciudades, hay una gama cada vez más compleja de los choques y tensiones que pueden influir, negativa o positivamente, sobre la resiliencia.

La vulnerabilidad se encuentra estrechamente vinculada con la pobreza, con la segregación socio espacial, con las desigualdades sociales, que hacen que una parte significativa de la población se encuentre localizada en lugares inconvenientes, de difícil acceso, con viviendas de materiales precarios, sin agua, sin luz, expuesta a los fenómenos físicos y a los riesgos cotidianos. Es una realidad el hecho que las mejores tierras en medio urbano son apropiadas por el capital inmobiliario y que por lo general los Estados, en la lógica de promover las inversiones, habilitan los terrenos y construyen grandes obras de infraestructura física mediante asociaciones público–privadas.

Sobre la sostenibilidad ecológica y la dificultad para adaptarse al cambio climático la ONU-Hábitat puntualiza que la demanda de agua en las grandes áreas urbanas de América

Latina se incrementó 76% en 15 años; que la contaminación por vertimiento de aguas residuales se está volviendo una constante dado que muchos de los ríos se han convertido en alcantarillado a cielo abierto. Y que muchas ciudades sufren por la presencia excesiva en su atmósfera de partículas que tienen impactos nocivos sobre la salud<sup>6</sup>. Agrega este informe que el crecimiento físico de las ciudades latinoamericanas está provocando una pérdida significativa del entorno natural y lleva al quebrantamiento de los ecosistemas que llega a causar daños irreparables a la biodiversidad (Hábitat, 2010)<sup>7</sup>. Por otro lado, los ecosistemas urbanos tienen una disposición inadecuada de desechos urbanos. La descomposición de los residuos sólidos, contaminan las fuentes de agua y las emisiones de metano deterioran la calidad del aire.

Sobre la planificación urbana, el documento preparatorio N° 8 hacia Hábitat III, señala que “existe un creciente consenso mundial de que las estrategias y políticas de planificación urbana contribuyen al crecimiento económico, el desarrollo social y la sostenibilidad ambiental y la resiliencia”. El reciente debate sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015 hizo hincapié en el desarrollo de los asentamientos humanos

incluyentes, seguros, resistentes y sostenibles y la planificación urbana fue reconocida como un medio positivo para dar forma a un futuro sostenible y equitativo. Esto marca un cambio significativo de las percepciones pasadas y énfasis en las estrategias “que limitaban el papel del actor público, mientras que daban un papel preponderante a las fuerzas del mercado”. (UN Hábitat, 2015a)

A contrapelo de este deseo, Alain Bourdin señala que la civilización metropolitana actual está íntimamente relacionada con el mercado y la cultura del consumo: Consumir se ha convertido en una visión del mundo, en un valor en sí mismo. Y los actores principales en la gran ciudad son aquellos que poseen el poder para influir de manera decisiva en las mentes y en los corazones de millones de personas indicándoles qué deben consumir, y qué no, cuándo y por qué; los que imaginan los productos; inventan los comportamientos; formulan las nuevas exigencias de consumo; aquellos que con su producción simbólica alientan el movimiento; y los que poseen los capitales y acumulan las ganancias que este movimiento genera.(2005)

Pero el mercado no sólo moldea las expectativas de los habitantes sino también a la ciudad misma, en respuesta a intereses económicos concretos, del capital inmobiliario o de aquellos que proponen privatizar los servicios, por ejemplo, lo que hace de la

ciudad un escenario permanente de conflicto en el que los que menos tienen muchas veces sucumben en un escenario que, además, está cada vez más dominado por traficantes, bandas organizadas y narcotráfico.

Por último, en lo que se refiere a financiamiento, el documento preparatorio N°7 “Finanzas Municipales”, anota que: “A pesar de su importancia económica, las ciudades están privadas de recursos para el desarrollo. En muchos países, los impuestos locales y otras fuentes de ingresos podrían ser una fuente importante de financiamiento para el desarrollo, pero a los gobiernos territoriales no se les permite ampliar su base de ingresos. En los países en desarrollo, los impuestos locales representan el 2.3% del PIB, frente al 6.4% en países industrializados (...). Los gobiernos locales están bajo presión para hacer más con menos. En muchos casos, las funciones municipales se están volviendo cada vez más complejas y abarca temas de generación de empleo, la inclusión social y el cambio climático. Por lo tanto, tienen que ser creativos sobre la búsqueda de fuentes de ingresos y juiciosos en la racionalización de sus gastos. La mayoría de las ciudades del mundo en desarrollo todavía dependen en gran medida de las transferencias y subvenciones, La estructura de los ingresos locales muestran que la contribución territorial es potencialmente una buena fuente de ingresos locales, pero en la mayoría de las ciudades en desarrollo, la contribución territorial representa menos del 4.3% de los ingresos locales, en

<sup>6</sup> Entre 2000 y 2004, el promedio anual superó el nivel recomendado por la OMS (20 microgramos/m<sup>3</sup>). El mayor responsable de la contaminación atmosférica es el transporte terrestre, pero también la generación de energía eléctrica a base de carbón o aceite pesado y la producción industrial.

<sup>7</sup> La Organización Mundial de la Salud recomienda que las ciudades dispongan como mínimo entre 9 y 11m<sup>2</sup> de área verde por habitante. No obstante, los datos recabados entre 2003 y 2008 para 16 ciudades muestran que la mitad de ellas no cumple con esta recomendación.

comparación con 40-50% en ciudades de Australia, Canadá, Francia, Reino Unido y los EE.UU”.

El financiamiento, crucial para el desarrollo urbano, está estrechamente ligado a medidas tales como la descentralización de los recursos públicos y el establecimiento de mecanismos adecuados de recuperación de la plusvalía urbana. Tiene también que ver con una concepción de desarrollo, sectorial y piramidal y que debe trocar en otra en la que predominen la territorialidad y la horizontalidad.

Estos problemas a los que hemos hecho mención ya estaban presentes en la preocupación de Hábitat II, llevado a cabo en 1996, en Estambul, Turquía. Recordemos lo que señala el punto 4 de la Declaración de Estambul: “Para mejorar la calidad de vida en los asentamientos humanos, debemos luchar contra el deterioro de condiciones que, en la mayoría de los casos y sobre todo en los países en desarrollo, han alcanzado dimensiones críticas. A tal fin, debemos encarar de manera amplia las modalidades de producción y consumo insostenibles, sobre todo en los países industrializados; los cambios demográficos insostenibles, incluidas la estructura y la distribución de la población, prestando atención prioritaria a la tendencia a una concentración excesiva de la población; las personas sin hogar; el aumento de la pobreza; el desempleo; la exclusión social; la

inestabilidad de la familia; la insuficiencia de recursos; la falta de infraestructura y servicios básicos; la ausencia de una planificación adecuada; el aumento de la inseguridad y de la violencia; la degradación del medio ambiente y el aumento de la vulnerabilidad ante los desastres”(UN Hábitat, 1996)

Para ello, Hábitat II estableció determinados compromisos, entre ellos asumir la función social de la tierra y la propiedad, promover la recuperación de las plusvalías urbanas, proteger a las poblaciones vulnerables contra los desalojos, garantizar el derecho progresivo a la vivienda adecuada y promover asentamientos humanos sostenibles. Hábitat III no ha evaluado en qué situación se encuentran los compromisos adoptados en 1996 y sobre todo, las políticas establecidas para llevarlos a cabo: El Estado como facilitador y como agente subsidiario de la inversión privada<sup>8</sup>. Quizás esta ausencia de balance crítico de la ineficacia de estas políticas adoptadas veinte años antes –dejar la solución de los problemas del hábitat casi exclusivamente en manos de la iniciativa privada- haya sido la principal debilidad de Hábitat III, porque al hacerlo, reincide en el error. Ello explica en buena medida porqué los problemas del hábitat se han agravado a nivel global en las últimas dos décadas y por qué los desafíos que afrontamos son cada vez mayores.

<sup>8</sup> Ver a este respecto con referencia a las políticas de vivienda: “Los Con Techo, Un desafío para la política de vivienda social” Susana Aravena et. al, Editado por Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes, Ed. SUR, Santiago 2005.

## Bibliografía

Bourdin, A. (2005). La Métropole des individus, éditions de l’Aube. Martuccelli, D.(2006a). Forgé par l’épreuve: l’individu dans la France contemporaine. Paris: Colin.

Habitat, ONU. (2010). Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe. Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ROLAC), Rio de Janeiro, Brasil. Pamela Cáceres.

Haeringer, P. (1993). La mégapolisation du monde: du concept de ville à la réalité des mégapoles. Géographie et cultures, (6), 3–14.

OXFAM. (2014). Gobernar para las élites: Secuestro democrático y desigualdad económica. Recuperado a partir de <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp-working-for-few-political-capture-economic-inequality-200114-es.pdf>

UN Habitat. (1996). Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos. Recuperado 17 de octubre de 2017, a partir de <http://habitat.aq.upm.es/aghbab/adeclstambul.html>

UN Habitat. (2015a). Habitat III: Ordenación urbana del territorio y diseño (No. 8). Recuperado a partir de [http://habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-8\\_Planeacion\\_Urbana\\_Emerson-SP.pdf](http://habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-8_Planeacion_Urbana_Emerson-SP.pdf)

UN Habitat. (2015b). Habitat III: Resiliencia urbana. Recuperado 17 de octubre de 2017, a partir de <http://habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-15-Urban-Resilience.pdf>

UN Habitat. (2015c). Habitat III: Vínculos urbano-rurales.

UN Habitat. (2015d). Issue Papers. Recuperado a partir de <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/documents/issue-papers/>

UNHabitat. (2015e, octubre). Promover la cooperación metropolitana para un desarrollo urbano sostenible - La Declaración de Montreal sobre áreas metropolitanas. Recuperado 18 de octubre de 2017, a partir de [http://cmm.qc.ca/fileadmin/user\\_upload/documents/20151007\\_habitat\\_declarationMontreal-es.pdf](http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/20151007_habitat_declarationMontreal-es.pdf)

UN Habitat, C., & CAF. (2014). Construction of More Equitable Cities. Recuperado a partir de <https://unhabitat.org/books/construction-of-more-equitable-cities/>

UN Habitat, & ROLAC. (2005). El rostro de la pobreza en las ciudades de América Latina y el Caribe. El rostro de la pobreza en las ciudades de América Latina y el Caribe.

# Impacto de la **doctrina neoliberal** en la concepción legal del **Hábitat en el Perú**

Renato Arteaga<sup>1</sup>

Universidad Nacional de Ica  
arqteaga\_uni@hotmail.com

**Palabras clave:** Neoliberalismo, leyes, territorio, hábitat y vivienda.

## Resumen

La doctrina liberal ha propugnado la mínima intervención estatal en cuestiones económicas de las naciones, así mismo ha dado connotaciones negativas a todo lo referente a los medios de planificación central o mecanismo que intenten impedir el libre intercambio. La imposición de este modelo en los países latinoamericanos ha estado en función de las diversas coyunturas políticas. Para el caso peruano, estos principios se han consolidado desde la Constitución Política del 93 y de toda la legislación relacionada con el

hábitat, promulgada a partir de esa fecha. En este sentido, el presente artículo tiene como propósito vincular la noción liberal de Estado y la legislación en materia del hábitat.

En este trabajo no se pretende realizar una disertación erudita de la doctrina liberal, sino efectuar una breve mención de los aspectos más significativos de esta doctrina elaborados por sus representantes paradigmáticos y tratar en lo posible de relacionar los efectos de estas doctrinas en la concepción de ciudad, sobre todo en la generación del suelo urbano. Queda para otro artículo hacer numerosas críticas y cuestionamiento a esta concepción liberal. Por el momento, aquí nos limitaremos a describir y vincular la doctrina

---

<sup>1</sup> Arquitecto por la Universidad Nacional de Ingeniería, con posgrado en la Universidad de Buenos Aires. Actualmente docente en la Universidad Nacional de Ica en la Cátedra de territorio, hábitat y vivienda.

con el ámbito normativo. Esta vinculación permitirá posteriormente intuir la naturaleza de la reconstrucción y política habitacional de inicios del Siglo XXI en el Perú.

Para tal propósito, es necesario estudiar a Locke, Friedman y Hayek, autores que tiene como eje de argumentación la defensa de una libertad, con frecuencia relacionada con aspectos mercantiles. Estos autores que desde distintos ámbitos temáticos, sea filosófico, políticos y económico tiene en común sostener que la libertad todo lo justifica.

En la obra de Locke se sostiene que la libertad en la generación de riqueza juega un rol importante en conseguir bienestar y felicidad en el hombre. Fundado en esta concepción de vida, en la libertad y en la propiedad, el Estado debería garantizarla para la sociedad, debiendo estos ser sus atributos fundamentales (Locke, 1988).

Según este autor *todos nacemos en condiciones iguales y libre<sup>2</sup>*, y con las mismas facultades físicas e intelectuales para procurar nuestro bienestar. Para llegar a este fin, sin embargo, es necesario estar en una fase de *estado de naturaleza*, en un estado de paz, de benevolencia, de donde nace todo aquello necesario para la convivencia en sociedad.

De aquí deduce la *ley natural* como aquello proveniente del estado de naturaleza, del cual se dependen tres nociones que permiten fundamentarlas: La preservación de la vida, y garantía de la propiedad y perpetuar la libertad.

En Locke observamos la apología a la libertad sin límites. Libertar para hacer todo lo que nuestra industria pueda y satisfaga toda necesidad y deseo. A partir de sentar que uno es dueño de su cuerpo, y por consecuencia es dueño de todo lo que se desprende del esfuerzo de nuestro cuerpo, entonces el trabajo es el que justifica la propiedad,

Si la propiedad está en función del trabajo, consecuentemente el hombre tiene derecho a tener toda a propiedad que sus esfuerzos lo permitan y sus ambiciones lo deseen. La última idea significa que el hombre tiene derecho por la libertad perfecta que le otorga ley natural de apropiarse innecesariamente de los bienes para la vida, acumular más de lo utilizable, y de amontonar todo el caudal de riqueza fundado sólo en el trabajo. Queda claro según las sentencias de este autor toma extrañamente lo extremo por virtuoso, en consecuencia la ambición se torna un valor.

Si era preocupación de Locke justificar la



La imagen muestra la evacuación de los residentes de la urbanización inundada San Idelfonso. Dicho barrio fue un emprendimiento privado construido sobre un área inundable, a 50 m del río Ica. Luego de dicho suceso, a pesar de la afectación a los módulos de viviendas no se condono ninguna deuda con la financiera, por el contrario, los residentes sufrieron la devaluación de sus propiedades a casi la mitad del precio original. La imagen tiene como fuente la página web del diario El Comercio, del día 29.01.17

propiedad, a Friedman(1980) le preocupará justificar la acumulación de propiedad como efecto natural del mercado. Para este autor la libertad económica es indispensable para tener libertad política. La libertad económica está relacionada con el intercambio voluntario entre dos partes, y a la libre cooperación que hacen las partes con el fin de beneficiar continuamente. Esta condición inicial genera un determinado sistema de precios.

El precio permite transmitir información, dar incentivos y redistribuir la renta. El precio no es otra cosa que el valor de un bien en el modo de la libre oferta y demanda; y por supuesto, es afectado por varios aspectos: por la tecnología, desastres naturales, huelgas, y gravámenes. De hecho, el reemplazo de una tecnología puede hacer que cambie la rapidez de producir un producto y por ende se reduzca su precio final. Un fenómeno natural

<sup>2</sup> Esta Premisa fue refutada posteriormente por los tratados de Rousseau y Marx, el primero en el Contrato Social y la desigualdad entre los hombres(2003), y en el segundo en Los debates de la dieta Renana(Marx, 2007)

puede afectar la cadena de comercialización y por consiguiente afectar al precio final. La paralización de la producción por huelga o problema social también traería dicho resultado, y desde luego, las intervenciones estatales mediante los gravámenes, afectarían su producción y alterarían su precio final. Para Friedman este es el principal mal la intervención del Estado y la interferencia a la libre oferta y demanda.

El segundo rol del precio es el incentivo para el ingreso de nuevos emprendedores que ven oportunidad en ingresar al mercado les permitan maximizar ganancias en producir bienes y servicios. El tercer rol del sistema de precios es distribuir renta por cada transacción. El intercambio entre un comprador y un vendedor existe una renta que es el precio final en el costo de producción del bien. Cabe notar que la redistribución de la renta sólo es posible entre los que accedan al mecanismo del mercado.

En resumen, el sistema de precios indica la relación de oferta y demanda en el mercado, y en el fondo es para proporcionar información que permita tomar una decisión de otros individuos a entrar a ofertar o demandar en el mercado. El autor menciona que toda intervención estatal al sistema de precios afecta negativamente al modo y que se distorsiona esta información. Para el autor el Estado debe ser sólo un árbitro, no un jugador. En consecuencia, el Estado no debe intervenir

en la determinación de precios de un bien, tampoco debe producir bienes o servicios. En consecuencia, no posee justificación que el Estado grave a la producción e influya en los costos del mercado. En otras palabras, el Estado no tiene el deber de obligar a algunos a ayudar a otros, de hacerlo el Estado mermaría la libertad individual.

Si en Locke encontramos un debate en el campo filosófico, en Friedman en el económico; en Hayek será el ámbito político en donde discurrirá sus razonamientos. El cual le preocupará defender la espontaneidad y el azar, medios en donde se desenvuelve el libre mercado y por consecuencia refutar y estigmatizar todo proceso de planificación central que intente regular esta "naturalidad" (1986).

Hayek considera que el liberalismo es una doctrina que se fundamenta en el individualismo, esta es la esencia misma de la civilización occidental. El individualismo significa que el hombre que tiene la capacidad de hacer su propio destino, que está en sus propias manos la construcción de su futuro. Es más, el hombre tiene derecho a la descomunal ambición y al deseo desmesurado de los bienes para conseguir dicho destino.

A partir de este razonamiento el liberalismo propugna la libertad económica, en donde el hombre posee la libertad individual para ejercer el comercio, resalta que la capacidad del libre emprendimiento genera riqueza y prosperidad en la sociedad donde se rijan, siendo

el crecimiento económico e el incremento la propiedad privada indicadores de esta prosperidad. En consecuencia, el Estado debe propiciar la libre competencia y el libre mercado. Esto garantizará la riqueza y la justicia.

Un principio para llevar a cabo la libre competencia es que esta se lleva de forma aleatoria y espontánea; por tanto, no es necesario premeditar objetivo y planificar hacia un bien común. En vez de ello se debe alentar mecanismo de imprevisión, de azar, basado en el libre mercado. En este contexto el autor, denigra todo mecanismo de regulación, calificándolo de trabar la inversión privada, la libre iniciativa, de menoscabar la libertad.

El discurso de Hayek es una refutación a todo sistema económico de planificación y a los mecanismos de control. Incluso descarta un punto intermedio o equilibrado entre la libre competencia y los modos de planificación central. Su radicalismo es total. Toda visión de prosperidad, riqueza y justicia, que no provenga de la lógica del libre mercado significa tiranía y servidumbre.

Puede deducirse a partir de esta concepción un rechazo hacia los mecanismos de control económico y por consiguiente de planificación urbana como elementos abstrusos a la libertad empresarial o como medios que podrían en duda alcanzar los principios liberales

Luego de haber explicado tres puntos centrales de este discurso liberal, podemos concluir

que esta doctrina propugna la individualidad, la libertad libre competencia en materia económica, y resalta la no intervención del estado a cualquier campo económico. Contentémonos por ahora en sentar estas bases y pasar a explicarlo cómo se da en la legislación del hábitat. Ya habrá ocasión para rebatir las falacias contenidas en esta concepción liberal.

Para comprender los cambios en el marco normativo relacionado con la concepción del hábitat, primero hemos revisado la Constitución Política, leyes de los gobiernos locales y el reglamento de construcción promulgados antes y después de los noventa. Posterior a ello, hemos elaborado un cuadro en donde sintetizamos los cambios sustanciales y los impactos en la sociedad.

En el marco legal sobre el hábitat antes de los noventa observamos la existencia de una coherencia normativa entre los distintos niveles de jerárquicos legales que tendían al bienestar social, garantiza la construcción de ciudad de forma integrada, que contribuye con el incremento de la calidad de vida y el derecho a la vivienda. Así como otorga facultades a los gobiernos locales que permiten cumplir el cometido. La Ley Orgánica de Municipalidades promulgado en un contexto de descentralización, posee más independencia administrativa y financiera, el cual le permite tener cierto grado de

institucionalidad y capacidad para ordenar el hábitat. Finalmente, el Reglamento Nacional de Construcción pensado en el ciudadano garantiza la generación de áreas urbanas que permiten integrarse al tejido urbano existente. Basado en criterios mínimos de habitabilidad como pauta elemental para el desarrollo de la vida humana. En resumen, toda la legislación en materia de hábitat respondía al principio de toda Constitución se enmarca en su preámbulo. Así, la Constitución del 79 en el preámbulo menciona el principio siguiente: la economía está al servicio del hombre y no el hombre al servicio de la economía. Por tanto, el Estado jugará un rol importante en garantizar este principio, y una fuerte participación de los Gobiernos locales en el bienestar social.

Luego de la disolución del parlamento en los noventa, progresivamente se modificaron las leyes respecto al hábitat. La normativa promulgada desde esa década, afectó la forma de construcción de la ciudad. Para conocerlo hemos revisado cinco documentos legales: la Constitución Política, la Ley Orgánica de Municipalidades, el Reglamento de Acondicionamiento del Territorio, la Ley de Habilitación Urbana y el Reglamento Nacional de Edificaciones (RNE).

La actual Constitución Política tiene como objetivo re-centralizar la nación, otorgando

más funciones al Gobierno Local pero reduciéndole recursos estratégicos. La política nacional, plasmada en la Constitución se caracteriza por la verticalidad normativa, por las restricciones a los gobiernos locales, y se da en el marco del rol protagónico del interés privado. Se magnifica el Poder Central en materias transcendentales como es lo económico, administrativa y político, por sobre las demás provincias, creando un desarrollo desigual, que dicho sea de paso, es contradictorio porque la misma Carta menciona velar por el desarrollo equilibrado de la República. Además, solo nuestra Constitución junto a la Constitución de Chile son las únicas de la región que no amparan el derecho a una vivienda digna.

La competencia de los Gobierno locales es diseñar y promover la ejecución de programas municipales de vivienda para las familias de bajos recursos, más no ejecutar. Se entiende que el mercado es el encargado de hacerlo posible. Y para los sectores sociales que no puedan acceder a dicho mercado, se deduce que la construcción informal es una buena alternativa.

El Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible fue diseñado para desvirtuar todo plan urbano. Esta ley hace que el cambio de suelo sea de

carácter sencillo y simplificado. En esta ley se abre un abanico infinito de posibilidades y facilidad de urbanizar en la periferia de la ciudad, en zonas por lo general carecen de servicios de conectividad vial, equipamiento urbano. En consecuencia, este reglamento a pesar que apela al uso racional y sostenible del territorio, ésta Ley contraviene con ella. Ya que es irracional cambiar la zonificación a un año de haber aprobado el plan urbano. Consecuentemente, en términos reales la planificación no se da desde el lugar donde se enmarca, sino que viene prediseñada desde instituciones del Ejecutivo. Esta reglamento pone en tela de juicio la vialidad real de la planificación, ya que surge al interrogante, *¿Cuán beneficioso puede ser el cambio de zonificación una vez aprobado el Plan de Desarrollo Urbano?*

La Ley de Habilitación Urbana es para regular la burocracia en la generación del suelo urbano, no para crear habilitaciones de calidad. Esta Ley es para regular procesos administrativos de la habilitación urbana. En cuanto a los criterios para convertir un suelo rural y/o eriazos a urbano, son nociones meramente constructivas, sin tener en consideración otro aspecto que determinan su calidad y menos su relación con el sistema urbano. Aquí no se especifica criterios de localización, o de acceso a equipamiento, tampoco menciona criterios de conectividad al sistema urbano.

El RNE ha incrementado la generalidad de su contenido. Los criterios allí mencionados son buenas intenciones para ser vulneradas, en consecuencia, este Reglamento no garantiza un adecuado planeamiento urbano, sino que dificulta la regulación en la generación de suelo urbano de ciudad.

En la *Tabla 1*, mostramos los cambios esenciales que ocurrieron luego de los años noventa.

En conclusión, hemos observado cambios substanciales en el marco legal constatándose un correlato de los principios liberales: garantizar la propiedad privada, libre mercado, reducción del control estatal. A casi un cuarto de siglo de la imposición del modelo neoliberal observamos la creciente consolidación de sus principios en la legislación. El cambio de modelo económico del Estado benefactor al privatizador, redujo el aparato estatal a su máxima expresión. Cuatro sucesos que afectaron la concepción de ciudad desde esa década fue: la eliminación del derecho a la vivienda digna, la supresión de los límites urbanos, la facilidad del cambio de suelo y la disolución de instituciones técnicas que trataban asuntos de planificación. El cambio constitucional llevó al apogeo a los sectores empresariales para la construcción del hábitat, quedando en sus manos el mercado inmobiliario, cuyo

**Tabla 1**  
**CAMBIOS EN LA LEGISLACION DEL HÁBITAT, TRAS EL CAMBIO CONSTITUCIONAL**

Contenido	Antes Del 90	Después Del 90	Impacto
Competencia en materia de acceso al hábitat	Competencia nacional y municipal	Competencia municipal	Mayor carga administrativa y de gestión de los gobiernos locales.
Principio de ordenamiento territorial	Lo definen el gobierno provincial	Proviene del Gobierno Central	Mayor centralismo
Criterio de habilitación urbana	Social y acceso a la ciudad	Criterio constructivo y del mercado	Mayor exclusión y segregación socio residencial
Acceso a vivienda	Derecho	Servicio	Incrementa la exclusión social
Instituto de vivienda	Existe. Además que se exige la creación de una oficina de desarrollo urbano para poblaciones mayores 50,000hab. (ver RNC)	No se exige su creación.	Incrementa el descontrol y regulación del ámbito habitacional
Políticas del gobierno local de acceso a la vivienda	El gobierno local diseña y ejecuta programas de vivienda.	El gobierno local promueve programas de vivienda.	Monopolio del sector privado en la ejecución de programas de vivienda.
Criterio legal para expansión urbana	Mediante expropiación (Art. N° 13 –LOT). El gobierno local tiene la potestad de decidir	Las áreas para HUR pueden ser expropiadas, previa mención en el plan urbano. El gobierno local debe pedir permiso al gobierno nacional para su autorización	Incremento de trámite burocrático para tomar decisión sobre la expropiación y generación de suelo urbano.
Zonificación y uso de suelo	Se modifica únicamente luego de cambiar el plan urbano	Se modifica sin necesidad de cambiar el plan urbano.	El privado tiene la facultad de modificar el suelo
Sector empresarial	Dentro del estatuto de sociedad. Las disposiciones del sector público encausan a la del privado	Estatuto distinto al de la sociedad. Ambos tienen igual peso.	Rol importante del sector privado en la construcción del hábitat
Computo de espacio público recreación: parques, plazuelas, plaza.	Aporte mínimo del 30% de área por habilitar	Aporte mínimo del 10% de área por habilitar	Reducción de espacio públicos

Fuente: Elaboración propia.

propósito fue proveer viviendas para la población de clase alta y media, destinando solo el 12% de su producción para la clase trabajadora (mediante subsidio del Gobierno Nacional), estrato social que representa aproximadamente el 70% de la población peruana. Estos sectores sociales de menores recursos satisficieron su demanda mediante el

asentamiento informal y la autoconstrucción, tal es así que para el 2012, según el BID el Perú es el tercer país latinoamericano (solo después de Nicaragua y Bolivia), con el más alto déficit habitacional; en su informe muestra que el 72% de la población peruana no cuenta con techo para vivir o cuenta con vivienda en pésima calidad(2012).

### Bibliografía

*Banco Interamericano de Desarrollo.* (2012, Mayo 12). Déficit de vivienda en América Latina y el Caribe. Recuperado 23 de octubre de 2017, a partir de <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2012-05-14/deficit-de-vivienda-en-america-latina-y-el-caribe,9978.html>

*Hayek, F. A. von, Dorcel, V., & otros.* (1986). Camino de servidumbre. Universidad Autónoma de Centro América.

*Locke, J.* (1988). Ensayo sobre el gobierno civil.

*Marx, K.* (2007). Los debates de la Dieta Renana (1843). Madrid: Gedisa.

*Milton, F., & Friedman, R.* (1980). Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico.

*Rousseau, J.-J.* (2003). El contrato social [1762]. Madrid: Alianza Editorial.

# PROPUESTAS Y EXPERIENCIAS SOBRE HÁBITAT Y VIVIENDA





# Por ciudades compactas, seguras y verdes<sup>1</sup>

Mg. Arq. Liliana Miranda Sara<sup>2</sup>  
lmiranda@ciudad.org.pe

## Resumen

Se requiere ampliar el verde urbano natural, sea en espacios públicos abiertos, naturales, vivos y/o intervenidos, que con árboles, arbustos, cubre suelos y flores reproducen biodiversidad, mejoran calidad ambiental, generan protección y refugio y el disfrute del paisaje. Crean microclimas beneficiosos para la calidad del aire, reducir gases de efecto invernadero, recarga de los acuíferos, confort y a la salud humana, recuperando ecosistemas naturales al interior y alrededor de la ciudad preservan fauna, renuevan el aire y estabilizan el suelo.

Por esa razón se ha incorporado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (CEPAL, 2016), el Objetivo 11 por Ciudades y comunidades sostenibles, con la Meta 11.7 *“De aquí al 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad”*. Desgraciadamente el Sector Vivienda de este Gobierno no lo está considerando. La propuesta en consulta de la Política Nacional de Vivienda y el recientemente aprobado DS N° 022-2016: Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Artículo desarrollado en base a uno con similar tema de la autora publicado en Revista Perspectiva Gubernamental Septiembre 2017

<sup>2</sup> Directora Ejecutiva Foro Ciudades para la Vida, doctorante Universidad de Amsterdam [www.ciudad.org.pe](http://www.ciudad.org.pe)

<sup>3</sup> En adelante RATDUS

(MVCS, 2016) requieren una inmediata corrección. Por ello, se incluyen aquí una serie de recomendaciones de cómo lograrlo y qué medidas ayudarían a cumplir con este compromiso internacional del Perú.

## Introducción

La Constitución Política del Perú en su artículo 73 define bienes de dominio y uso público, como inalienables e imprescriptibles, siendo un espacio público un bien de dominio público. El artículo 4 del DS N° 022-2016, define el espacio público como *“espacios libres de edificaciones, dentro o en el entorno inmediato de los centros poblados, que permiten su estructuración y articulación, la movilidad de las personas y mercancías, la integración e interacción social, la recreación de las personas, la facilitación del tendido de redes de servicios de infraestructura y, la regulación de los factores ambientales. El espacio público de la ciudad lo constituyen: las áreas requeridas para la circulación peatonal y vehicular; áreas para recreación pública, activa o pasiva, áreas para seguridad y tranquilidad ciudadana; fuentes de agua, parques, plazas, jardines y similares”*.

En el 2014, la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) aprobó la Ordenanza N° 1852, para la conservación y gestión de áreas verdes en la provincia de Lima, que establece en su Artículo 40 que *“las áreas verdes públicas destinadas a la recreación pasiva o activa pueden ser espacios naturales o contruidos”*. Su mejor conservación se da acompañada de procesos

de construcción sostenible como la generación y utilización de técnicas y tecnologías limpias, que utilicen recursos locales para causar el mínimo impacto negativo al ambiente.

Esto implica en general aplicar las siguientes estrategias:

- a) Mínimo uso de recursos naturales no-renovables y promoción de sustitutos.
- b) Uso racionalizado de recursos naturales renovables.
- c) Mínima producción de desechos y contaminantes que la naturaleza no pueda reciclar por si misma.
- d) Provisión de espacios apropiados y de calidad de vida requeridos para el desarrollo humano.

El índice de prosperidad urbana de Hábitat Naciones Unidas, indica también que los bosques y espacios verdes representan al menos el 58.3% de la dimensión ambiental de este índice. Es decir, más de la mitad de la calidad ambiental de una ciudad está soportado por los bosques urbanos y espacios verdes, por lo que son un pilar clave para lograr la sostenibilidad de las ciudades.

Entre los aspectos técnicos a enfocarse se podría considerar el origen y la calidad de los materiales de construcción, el costo de estos y

su estado, y otros aspectos como la salud de los residentes. Evitando enfermedades y riesgos a la salud - por ejemplo: no usar asbestos y materiales tóxicos – lo cual es crucial para los residentes; la realización de una buena ventilación en la casa y el uso de aparatos apropiados para cocinar es crucial para el cuidado de la salud y evitar enfermedades a los pulmones (Miranda, 2008).

## ¿Más verde para las ciudades peruanas?

Según la encuesta de Lima Cómo Vamos del 2015, la población de Lima aumentó al 37% su insatisfacción frente a la falta de verde urbano y árboles, subiendo de 32% en la encuesta del 2010. Aunque en sus prioridades primero aparece la contaminación ambiental y luego están las áreas verdes, dentro y alrededor de la ciudad. En esa misma encuesta, los limeños informan que un 81% sale a parques a pasear. Sin duda que para atender los problemas de contaminación, las áreas verdes representan parte de la solución.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) recomendaba un mínimo 9 m<sup>2</sup>/habitante de áreas verdes (parques, bermas laterales y centrales, bosques urbanos, entre otros). Además, el PLAM 2035 (Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima, 2014, no aprobado) en su propuesta de espacios abiertos e infraestructura ecológica incluía un nuevo dato de 24,7 m<sup>2</sup>/habitante de áreas verdes que incluían los ecosistemas naturales

conservados y distribuidos en el territorio metropolitano de Lima. Es decir, este indicador no solo incorpora las áreas verdes dentro del casco urbano, sino también del entorno natural en la periferia y alrededores de la ciudad. Con esta propuesta, se demostró la factibilidad de alcanzar el estándar de la OMS si se protegen, conservan, mantienen y amplían las áreas naturales y se las considera en la planificación urbana de la ciudad.

Adicionalmente, se tendría que incluir un mínimo de árboles, como Buenos Aires (2 árboles/persona) o Sevilla (un árbol/20 m<sup>2</sup> área construida), pero estas propuestas aún no se reflejan en el Reglamento Nacional de Edificaciones (RNE) ni en Ordenanzas municipales. Un programa de arborización como este, requiere la integración de la silvicultura urbana, la arboricultura y el paisajismo en una política de arborización y creación de bosques urbanos de protección y recreación para cada ciudad y su entorno. Para esto, las bermas laterales y retiros deberían contar con asoleamiento garantizado que permita el crecimiento de cobertura vegetal y árboles propios de exteriores, y no estar bajo permanente sombra dada la altura de las edificaciones (además de la necesidad de contar con asoleamiento garantizado para las viviendas de los primeros pisos y no se vean condenadas a una sombra permanente, la pérdida de confort y afectaciones a la salud, desde ácaros hasta depresión).

Estas propuestas se sustentan también en la necesidad de seguridad para la evacuación de las personas en caso de un sismo o terremoto. De no existir espacios abiertos ni calles suficientemente anchas ¿Hacia dónde evacuar y encontrar espacios abiertos y libres donde protegerse y refugiarse? Los espacios abiertos son vitales para garantizar la protección de las personas en caso de un desastre como el ocurrido en México recientemente. Resulta más indispensable aún si la edificación cuenta con una alta densidad, puesto que debe garantizarse cómo albergar a más de 3,000 personas por hectárea en algún espacio

abierto en terreno firme, el cual incluye parques, vías y calles. Este es un imperativo de seguridad y prevención ante el cual el último RATDUS requiere una pronta revisión y corrección como podremos observar más adelante. Sin embargo, tanto el RATDUS (DS N° 022-2016-Vivienda), el RNE como el DS N° 011-2006-Vivienda, establecen -entre otros temas- porcentajes para el cálculo de las áreas de verdes y de recreación, las cuales, tal como se puede observar en el Cuadro N°1 en el caso de nuevas habilitaciones urbanas de alta densidad podrían dejar a las ciudades con menos de 1 m<sup>2</sup> de área verde.

Imagen N° 01: Fotografía promocional de proyectos inmobiliarios en Lima



Fuente: Web

Esto entra en contradicción con lo señalado por la OMS que establece al menos 9 m<sup>2</sup>/habitante de área verde, de los cuales 7 m<sup>2</sup>/habitante deben ser incluidos en el área de las habilitaciones urbanas en cada localidad y 2 m<sup>2</sup> deben ser atribuidos en contribución a parques del conjunto de la ciudad y/o de carácter metropolitano que de no poder cumplirse deberían ser redituados en dinero a SERPAR (Servicio de Parques de Lima) para

efectos de que la Municipalidad sea quien realice la compensación de los espacios verdes deficitarios, algo que con esta nueva reglamentación no se está cumpliendo y por el contrario, se están convirtiendo en una externalidad negativa transferida a la ciudad y a la ciudadanía.

Como se puede observar en el Cuadro N°1, con este nuevo Reglamento la situación de las

Cuadro N° 1: Cálculo de áreas verdes por % según RNE y RATDUS en contraste con indicador de M<sup>2</sup>/persona de la OMS

	Tipo de Densidades	RDB	RDM	RDM	RDA*	RDA
	Aplicado a una hectárea (en m <sup>2</sup> ) o 10,000 m <sup>2</sup>	10,000				
RATDU 2011	Densidad neta (2011)	110	330	330	1200	1200
RATDUS 2016	Densidad neta (2016) vigente	1250	2100	3170 <sup>4</sup>	(**)	3000
RNE	% AREA VERDE SEGÚN RNE (no por m <sup>2</sup> /persona)	8	8	8	8	15
	Equivalente M <sup>2</sup> verde por Hectárea (2011 y 2016)	1000	1000	900	800	1700
RATDU 2011	M <sup>2</sup> /persona área verde resultantes (por densidad antes), en base a RNE y ORD. MML 1016	9.09	2.73	2.42	0.83	1.42
RATDUS 2016	M <sup>2</sup> /persona área verde resultantes actual	0.80	0.43	0.25	-	0.57
OMS	M <sup>2</sup> /persona recomendados por OMS	9.00	9.00	9.00	9.00	9.00
	M <sup>2</sup> Verde/persona/hectárea requerida antes	880	2640	2640	9600	9600
	M <sup>2</sup> Verde/hectárea urbanizada actual (***)	9600	18900	28530	-	27000

Fuente: Reglamento Nacional de Edificaciones (RNE), Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano (RATDU) y RATDUS vigentes al 2011 y 2016 y OMS

(\*) Habitación Tipo 5 (con construcción simultánea)

(\*\*) Solo estipula área mínima de departamento de 60 m<sup>2</sup>

(\*\*\*) Requiere que cada habilitación urbana retribuya y compense aportes de áreas verdes a la ciudad

Elaboración: Liliana Miranda

<sup>4</sup> Cuando el lote está frente a parque o avenida de más de 20 ml de sección, con berma central, el parque debe cumplir con la normativa vigente en área y dimensiones mínimas.

áreas verdes en las ciudades ha empeorado, puesto que ha eliminado los mínimos aportes por ZRE estipulados originalmente en porcentajes. Es decir, si las Municipalidades en su Plan de Desarrollo Urbano y Reglamento de Zonificación no lo estipulan ni lo corrigen, simplemente no se contaría con un mínimo aceptable de áreas verdes, recreativas y naturales en las nuevas habilitaciones urbanas. Como se puede observar en el Cuadro N° 1 las áreas de ZRE resultantes con las densidades máximas por uso residencial de densidad baja (RDB), residencial de densidad media (RDM) y residencial de densidad alta (RDA) al haberse elevado sustantivamente, sin un correlato de ampliación de las áreas reglamentarias de aporte los aportes en áreas verdes y recreación pública se están viendo reducidos significativamente en detrimento de la calidad de vida de la población.

Adicionalmente, la propuesta de la Política Nacional de Vivienda<sup>5</sup> únicamente considera como objetivo reducir el impacto de los centros poblados sobre el ambiente proponiendo como lineamientos de política promover la conformación de ciudades compactas y diseñar mecanismos para la adecuada gestión de residuos sólidos y de las aguas residuales para su transformación y

reutilización. Ninguna mención a los espacios públicos, verdes ni naturales.

Para complicar aún más esta situación, el actual RNE en el diseño vial, elimina el requerimiento de bermas laterales en las vías locales en habilitaciones progresivas, con lo cual elimina el espacio necesario para plantar árboles en la habilitación. En un catastro de árboles en espacios públicos desarrollado por la Municipalidad Distrital de Miraflores, cerca del 80% de los árboles del distrito se encuentra en las bermas laterales. Si a esto se le adiciona que los estacionamientos dentro de lote hacen uso intensivo del subsuelo sin condicionar la reserva de algún espacio en la superficie para plantar árboles y que prácticamente se ha eliminado el concepto de retiro municipal. Todas estas falencias estarían condenando a los nuevos barrios de la ciudad a la cuasi inexistencia de áreas verdes y arbolado urbano, al no existir reservas específicas y mínimas para ello, ni en el espacio público ni privado, en las nuevas zonas urbanizables de la ciudad, y contradictoriamente, en las más densas.

Por todo lo dicho, y como se ha podido observar en el Cuadro N° 1, la normatividad vigente del Sector Vivienda en el Perú no garantiza la

**Imagen 02: Fotografía de proyecto inmobiliario de 20 pisos construido en Lima**



Fuente: Web

adecuada calidad ambiental, de recuperación de la biodiversidad ni del paisaje de la ciudad. Las ciudades del Perú en general vienen sufriendo de un déficit de áreas verdes, en el caso de Lima por ejemplo, según estimaciones del PLAM 2035 contaba con 2.79 m<sup>2</sup> de área verde por habitante<sup>6</sup>, esta situación requiere ser corregida y no agudizada.

En Lima, siendo la segunda ciudad más poblada en el mundo ubicada en un desierto, las consecuencias de no contar con áreas verdes en esas condiciones no solo afecta el ambiente donde se desarrolla la salud física y social de la población, sino que además constituye un factor de deterioro grave del ambiente pues no se está cuidando la preservación de la calidad del aire, la renovación del ciclo urbano del agua, ni las mínimas condiciones para la protección del paisaje natural ni cultural.

Adicionalmente, en medio del cambio climático que atraviesa el planeta, las ciudades y edificaciones también sufren el riesgo de alteración de los ecosistemas. Esto ha despertado un interés creciente por desarrollar edificios y tecnologías de construcción más responsables y comprometidas con el cuidado del ambiente; en ese sentido, las Municipalidades Provinciales deberían desarrollar Estrategias de Adaptación al Cambio Climático y Reglamentos Provinciales que estipulen condiciones mínimas de habitabilidad, verde urbano así como promover la edificación verde, que podría incluir, entre otros:

- Incorporar en los términos de referencia para la construcción de infraestructura pública y aquella destinada a equipamiento

<sup>5</sup> Documento en consulta presentado a reunión de trabajo con Sociedad civil, Agosto 2017

<sup>6</sup> Plan Metropolitano de Lima al 2035 elaborado por la gestión municipal de la Alcaldía de Susana Villarán pero sin un proceso de consulta y no aprobado por la gestión actual. PLAM 2035, 2014.

y servicios urbano, las consideraciones de adaptación al cambio climático, priorizando medidas de prevención ante variaciones climáticas con criterio de temporalidad (anuales, quinquenales y ante eventos como El Niño y La Niña), para su incorporación en las obras de inversión pública y privada, así mismo establecer medidas y criterios para incorporarlas en las intervenciones de política, plan, programa, proyecto o actividad.

- Priorizar proyectos de inversión pública y privada en infraestructura y construcción que alivien la pobreza, reduzcan la vulnerabilidad climática y los riesgos: identificando barrios o zonas más vulnerables al cambio climático, sea por islas de calor, frío, inundaciones, evaluando las vías y su sistema de escorrentía para garantizar la evacuación del agua de lluvia en la ciudad y las viviendas. Así como simultáneamente preparándose para la sequía.
- Promover el diseño bioclimático en el diseño urbano y de las viviendas, incorporando tecnologías y uso de materiales constructivos ecoeficientes y de bajo consumo de agua y energía, así como instrumentos de mejora del comportamiento ambiental de la construcción.
- Incorporar medidas de adaptación al

cambio climático en las normas de edificación tal como el establecimiento del coeficiente de área natural en la construcción, que incorpore, amplíe y proteja la naturaleza en áreas libres de predios públicos y privados, así como incrementar áreas verdes en techos, paredes, patios y balcones verdes.

- Promover la incorporación de medidas de adaptación de las edificaciones en el Reglamento Nacional de Edificaciones, orientado a la mejora del coeficiente de áreas verdes por habitante, al incremento de altura mínima para mejora de ventilación y calidad del aire al interior de la vivienda, elementos de sombra mínimos obligatorios. Desarrollar políticas públicas que permitan conservar zonas ecológicas sensibles como humedales, lomas costeras, bosques y las fuentes de agua en las cuencas y zonas periurbanas, así como la promoción de bosques urbanos. Incluir el requisito de Licencia Social en la construcción, que permita más control y sanción a la construcción ilegal pero que lo haga respetando el derecho de los vecinos a participar.
- Que las Municipalidades del Perú formulen Ordenanzas de Protección del Paisaje y la Naturaleza que permitan establecer los límites, deberes y derechos respecto a suelo que obtenga en propiedad. El suelo es uno de los bienes privados que tienen

que ser parte de una regulación adecuada para que todos podamos vivir bien y en paz, esta Ordenanza debe ser parte de un Acuerdo Social que luego se vea expresado en el TUPA de la Municipalidad y que establezca los límites, deberes y derechos de cada uno en el uso y ocupación del territorio sea urbano, rural o natural.

De esta forma, se hace necesaria una agenda municipal para conservar, proteger, mantener y ampliar el verde urbano, rural y/o de las áreas naturales, agrícolas y bosques.

### Recomendaciones para una Agenda Municipal Verde

Para lograr esta agenda es recomendable iniciar el mapeo e inventario de las áreas verdes y árboles disponibles, así como diseñar un sistema que incluya las áreas verdes dentro del casco urbano, pero también a las unidades ecosistémicas de la estructura ecológica lo cual permitirá determinar áreas prioritarias para ampliar el verde natural, particularmente en aquellos barrios y asentamientos en estado crítico, así como delimitar las zonas de protección ecológica en y alrededor de cada ciudad, todas las cuales se incorporarían a las áreas verdes y naturales de la urbe.

Esto implica el diseño de acciones de protección, conservación, mantenimiento y

ampliación de áreas verdes tanto urbanas, rurales y/o agrícolas como las naturales, e identificar aquellas que requieren ser declaradas intangibles dentro del perímetro urbano, la edificación construida y el paisaje natural y cultural. Es estratégico declarar intangibles las zonas agrícolas, naturales y ecológicamente sensibles.

Las modificaciones al RNE podrían también incluir acciones tales como:

1. Rediseñar y ampliar las secciones de todas y cada una de las vías locales (principales y secundarias), según el tipo de habilitación urbana y su densidad y reservar así espacio en bermas laterales y centrales, además de reforzar la necesidad de retiros municipales y cumplir con 2 árboles persona (considerando que cerca al 80% de árboles de cada ciudad se encuentran en bermas y retiros de viviendas). Los árboles contribuirán también a reducir olas de calor, proveer confort térmico y protección de radiación.
2. Reponer la obligatoriedad de retiros posteriores y que los frentes de lote permitan ubicar árboles, autorizando un máximo de 30% de frente del lote para ingreso y salida de autos.
3. Que todas y cada una de las vías, aceras y pavimentos en general apliquen un índice

- de permeabilidad no menor al 30% para contribuir a recargar el acuífero y reducir vulnerabilidad a inundaciones o eventos de lluvia intensa. El uso masivo de éstas y otras innovaciones constructivas puede reducir el problema de inundaciones.
4. Las Municipalidades deben contar con un Plan de Drenajes y su respectivo Reglamento para que cada vía, priorizando laderas, cuenten con drenajes pluviales que protejan los inmuebles ante eventos extremos de lluvias, huaycos, desbordes y/o inundaciones.
  5. Promover arborización y forestación urbana en laderas en riesgo. La dotación de árboles por vías locales principales no debe ser menor a 400 árboles por Km. en doble alineación, en vías locales secundarias no debe ser menor a 200 árboles por Km. en doble alineación y debe especificarse el número de árboles según la pendiente y condiciones de cada ladera.
  6. El área viva libre de cada edificación debe ocupar como mínimo el 20% del área del lote y debe ser utilizada como espacio de recreación y tratamiento paisajístico, no se permitirá ningún tipo de construcciones en subsuelo o sobresuelo, ni sobre ni debajo de ellas, de tal forma que se puedan plantar árboles, arbustos o flores.
  7. Se debe diseñar e instalar Techos Verdes, que se ubicará en las azoteas, es decir, sobre la altura máxima permitida, de acuerdo con las características que se indicarán en el Reglamento respectivo, contemplando un mínimo de 30% de cobertura verde viva el cual deberá estar vivo como requisito para la conformidad de obra.
  8. Diseño de Balcón Verde: Se debe diseñar e incorporar balcones en el diseño de la edificación de tal manera que su tamaño permita la existencia de jardineras con una superficie mínima total de un metro cuadrado y que ocupen no más de un 50% de la superficie del balcón.
  9. Promover programas de agricultura urbana y biohuertos que mejoren la ingesta alimentaria, sean pulmones verdes y definan bordes ante la expansión urbana. Pueden ubicarse en todas y cada una de las bermas, así como al interior de las propiedades.
  10. Los cálculos de aportes para recreación pública, parques zonales se realizarán en función a la densidad bruta y por m2 por persona, de acuerdo al Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible son RDB, RDM y RDA. Estos aportes de no poder cumplirse podrán ser redimidos en dinero, el cual sólo podrá ser utilizado en la compra de terrenos para

compensar, ampliar e implementar nuevas áreas verdes vivas en el área de influencia no mayor a 1,500 metros a la redonda de donde esta edificación se realice.

Por todo lo dicho, es urgente también determinar mínimos de habitabilidad y aportes que requieren las edificaciones y habilitaciones - nuevas y en proceso - así como en cada proceso de aumento de densidad poblacional y cambio de uso en cada barrio, asentamiento o ciudad.

En resumen, se requiere modificar las normas de vivienda y habilitaciones urbanas para detener y prevenir la tugurización de las ciudades y garantizar una adecuada provisión de espacios públicos, arbolado y áreas verdes urbanas.

¿Estarán los y las arquitectas peruanas a la altura de estos nuevos retos y necesarios cambios? ¿Qué opinarán los vecinos de estas nuevas torres y barrios construidos aplicando este último Reglamento? ¿Qué harán las Municipalidades al respecto?

**Cuadro N° 2: Propuesta de aportes en M2 por persona**

TIPO	ZONA DE RECREACION PUBLICA <sup>7</sup> (LOCAL)	ZRE PARQUE ZONAL	ZRE <sup>8</sup> - ZA <sup>9</sup> - AREA NATURAL
RDB	6 a 8	2	2 a más
RDM	5 a 8	2	3 a más
RDA	4 a 8	2	4 a más

Fuente: Adaptado del RNE 2016, elaboración propia

<sup>7</sup> ZRE, Área que se encuentra ubicada en zonas urbanas o áreas urbanizables destinadas fundamentalmente a la realización de actividades recreativas activas y/o pasivas como:

Plazas, parques, juegos infantiles y similares.

<sup>8</sup> Zona de Reglamentación Especial, Área urbana y área urbanizable, con o sin construcción, que poseen características particulares de orden físico, ambiental, social o económico que son desarrolladas urbanísticamente mediante el PE para mantener o mejorar su proceso de desarrollo urbano - ambiental. Las áreas de protección se incluyen en esta zonificación.

<sup>9</sup> Zona Agrícola, no urbanizable

## Bibliografía

CEPAL. (2016). Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad para América Latina y El Caribe. Naciones Unidas. Recuperado a partir de <http://www.sela.org/media/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf>

Miranda, Liliana (2008) Ed. "Construcción Sostenible al Alcance de todos en Perú", 260 pp, , Foro Ciudades para la Vida, Avina y Sucede

MVCS. Reglamento de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano sostenible DSN 022- 2016 (2016). Recuperado a partir de <http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-de-acondicionamien-decreto-supremo-n-022-2016-vivienda-1466636-3/>

Municipalidad Metropolitana de Lima. (2014) Ordenanza N° 1852: Ordenanza para la conservación y gestión de áreas verdes en la provincia de Lima. Recuperado a partir de [https://www.google.com/url?sa=t&rc=jeq=esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjs6eC1k\\_jWAhUBHpAKHWcbBLAQFggmMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.munlima.gob.pe%2Fconvocatorias-de-personal-pgrlm%2Fdoc\\_download%2F447524129-ordenanza-n%25C2%25B0-1852&usg=AOvVaw1NhXgHCZe2X7H4\\_jkCpd6Q](https://www.google.com/url?sa=t&rc=jeq=esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjs6eC1k_jWAhUBHpAKHWcbBLAQFggmMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.munlima.gob.pe%2Fconvocatorias-de-personal-pgrlm%2Fdoc_download%2F447524129-ordenanza-n%25C2%25B0-1852&usg=AOvVaw1NhXgHCZe2X7H4_jkCpd6Q)

SINIA-MINAM. (2016). Superficie de área verde urbana por habitante. Recuperado 9 de octubre de 2017, a partir de <http://sinia.minam.gob.pe/indicadores/superficie-area-verde-urbana-habitante>

# Programa de intervención urbanística integral de vivienda social de captación de aires para densificación en barrios populares con servicios

Juan Carlos Calizaya Luna  
Instituto de Desarrollo Urbano CENCA  
[j.calizaya@cenca.org.pe](mailto:j.calizaya@cenca.org.pe)

Esther Álvarez Estrada  
Instituto de Desarrollo Urbano CENCA  
[j.calizaya@cenca.org.pe](mailto:j.calizaya@cenca.org.pe)

**Palabras clave:** Captación de Aires, Densificación, Vivienda Social, financiamiento asequible.

## Resumen

En Lima, la población de menores recursos no tiene oportunidad ni mecanismos financieros

asequibles para acceder a una vivienda segura; mientras que se ocupan y destruyen lomas que constituyen un ecosistema que provee equilibrio ambiental a nuestra desértica ciudad. Anualmente alrededor de 30,000 mil familias ocupan las laderas de alto riesgo en Lima<sup>1</sup>. Por otro lado, en barrios de los años setenta u ochenta, así como hay edificaciones

<sup>1</sup> Informe 2016, ADI PERU

de cuatro pisos, existen viviendas de un piso y en algunos casos con módulos de vivienda precarios que exponen a sus habitantes a riesgo físico.

Este artículo presenta una propuesta de proyecto de vivienda denominado “Programa de vivienda social con captación de aires” que posibilite a las familias más vulnerables, sin techo o con viviendas en zona de riesgo, a acceder a una vivienda adecuada, confortable, con servicios básicos, accesibilidad, espacios públicos, con un financiamiento asequible y sobre todo en un lugar seguro.

La propuesta ha sido elaborada por el Instituto de Desarrollo Urbano CENCA en alianza con Hábitat Para la Humanidad, en diálogo con el Viceministerio de Vivienda y la Subcomisión de Vivienda de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza de Lima (MCLCPL).

## Antecedentes

Lima, desde mediados del siglo pasado ha tenido un patrón de crecimiento extendido. Mientras que los asentamientos humanos masiva e informalmente fueron ocupando los bordes de cerros y micro cuencas; las asociaciones, cooperativas y urbanizaciones

de vivienda ocuparon zonas planas y sobre todo estos últimos ocuparon terrenos de condiciones agrícolas.

La conurbación de los valles chillón, Rímac y Lurín, con el Callao se fue consolidando. La población en Lima y Callao a fines del Siglo XX alcanzó los 7 496 831 habitantes, de los cuales la tercera parte de ella ya ocupaban parte de las laderas de cerros.

En la década de los noventa, el Gobierno crea COFOPRI<sup>2</sup> y prioriza como política de acceso al suelo la formalización de los asentamientos humanos. En los siguientes años, al no existir una política de vivienda nueva orientada a los sectores D y E, las laderas fueron ocupándose, consolidando así la vulnerabilidad, el riesgo y la pobreza.

A partir del 2002, el Gobierno creó los programas Mi Vivienda, Techo propio vivienda nueva y en sitio Propio, como alternativas para solucionar el problema de acceso a la vivienda nueva y ocupada. Si bien el Fondo Mi Vivienda al 2015 ha invertido 8,877 millones de soles (aprox. 2,690 millones de dólares US.), a través de 107,249 subsidios, lamentablemente ello ha sido absorbido por familias con un ingreso mayor

a 1,500 dólares americanos. Generando utilidades en el sector inmobiliario pero sin beneficiar a los sin techo. El programa Techo Propio en Sitio Propio, invirtió 3,566 millones de soles (aprox. 1,080 millones de dólares americanos), a través de 185,206 subsidios, estos fondos han beneficiado a aquellos ya asentados con ingresos familiares mayores de aprox. 500.00 dólares americanos (MVCS, 2016). Como se puede observar las poblaciones con ingresos mínimos se quedan sin oportunidad alguna.

## Problemática actual

La situación es muy complicada para los pobres sin techo. Al no tener una política pública de vivienda que vele por su derecho a una vivienda adecuada, muchas veces, caen presa de los traficantes de suelo, quienes venden terrenos sin seguridad de tenencia, en áreas extremas de riesgos sobre laderas no aptas para vivienda, sin factibilidad de servicios y de muy difícil accesibilidad. Más de 30,000 familias en Lima ocupan anualmente este tipo de suelos<sup>3</sup>, por lo que la vulnerabilidad crece cada día para miles de familias pobres ante las amenazas de terremoto grado 8 en escala de Richter y de

lluvias prolongadas producto del Fenómeno El Niño.

Lamentablemente falta de control urbano, la autoridad pública no limita las acciones de los traficantes y si bien -con limitaciones- desde la Municipalidad Distrital, el Gobierno Central y ONG, se desarrollan acciones de mitigación a los riesgos en laderas como construcción de muros de contención, escaleras, mejoras de pircas. Ello solo sirve para disminuir el problema pero no eliminarlo y, por el contrario, muchas veces estas medidas alientan la posibilidad de ocupación de áreas de riesgos extremos.

Por otro lado en la zona plana la construcción de vivienda en barrios populares es una actividad que ha sido y viene siendo realizada por iniciativa familiar a través de un proceso de autoconstrucción. De acuerdo a Gerardo Freiberg, un 40% de las viviendas ocupadas en Lima, han sido realizadas bajo este patrón de construcción (RPP: 2012). Una de las características más resaltantes de este proceso, es que no todas las familias tienen las mismas posibilidades de autoconstruir. En barrios en proceso de consolidación existen viviendas de un piso y en algunos casos son módulos de viviendas muy precarios con

<sup>2</sup> Organismo de la Formalización de la Propiedad Informal

<sup>3</sup> Declaraciones de Ricardo Arbulú, Presidente del Instituto de la Construcción y el desarrollo, publicado en el Diario El Comercio 22 de febrero del 2016. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/lima/construyen-30-mil-casas-informales-ano-lima-275698>



problemas de hacinamiento y riesgos físicos en la salud desde hace más de 40 años.

## Desarrollo de la propuesta

### Conceptualización de la intervención

#### Promueve el derecho a la ciudad a través de un proceso integral de mejoramiento y planificación urbana

La propuesta integral de intervención en un área de interés social, se focaliza en un territorio; sobre él, se promueve la intervención conjunta en tres niveles de acción: 1. La vivienda social como prioridad, 2. El ámbito urbanístico ambiental en proceso de consolidación y 3. La recuperación y dotación de áreas verdes productivas en las laderas de borde. En el territorio se constituye un proceso de planificación urbana participativa en diálogo con el Gobierno Central, Gobierno Local y organizaciones sociales, entre otros actores.

#### Derecho a la vivienda con justicia social e inclusión social

La propuesta reivindica el derecho a la vivienda para los sectores D y E<sup>4</sup> que viven de zona de

riesgo en laderas o nuevas familias producto del desdoblamiento familiar y migración interna. Para ello desarrolla una estrategia de densificación urbana que busca edificar vivienda social a través departamentos accesibles a estos sectores, construidos sobre predios de casi 40 años de posesión por familias de escasos recursos económicos. Si bien las razones de subutilización de los predios son diversas, pero la más importante ha sido la limitación económica de las familias, las cuales durante décadas no han podido consolidar el sueño de una vivienda acabada, completa, saludable y segura. Mientras que esta propuesta de vivienda social asegura también a estas familias una vivienda terminada.

#### Gestión de riesgos y cambio climático

La propuesta contribuye a reducir los riesgos en las laderas, puesto que se desalienta a nuevas familias a ocupar estas áreas. Las familias asentadas en suelo con riesgo tienen la opción de dejar su vivienda y ocupar una vivienda segura. Se propone un programa de estabilización de laderas y generación de áreas verdes productivas en las zonas de ladera que serán desocupadas. Por

otro lado, las edificaciones planteadas por esta propuesta, estarán construidas con enfoque de gestión de riesgo, es decir serán estructuras diseñadas para soportar un sismo de alta magnitud. Asimismo, las edificaciones tendrán instalaciones que usaran tecnología ecoeficiente y con uso de energía renovable, es por ello que podemos decir que la propuesta implementa acciones de mitigación y adaptación al cambio climático.

#### Participación comunitaria, Ayuda Mutua y solidaridad.

Se implementarán mecanismos de participación de las organizaciones para la definición de un Plan Específico que contenga proyectos de mejoramiento barrial. Asimismo se promoverá la participación ciudadana como parte de un comité interinstitucional zonal que hará seguimiento al proceso de intervención urbanística ambiental integral.

La ayuda mutua se expresa través de la participación de los beneficiarios en la construcción de las viviendas que luego les son entregadas descontando del costo su aporte en mano de obra<sup>5</sup>.

La solidaridad en la propuesta se da desde el

momento en que los distintos actores aportan desde su especificidad a la construcción de la propuesta. Se plantea además, un mecanismo de acceso a vivienda segura de alquiler promoviendo la ayuda entre familias que buscan acceder a una vivienda.

#### Condiciones de sostenibilidad y/o viabilidad en la Intervención en el AAHH José Carlos Mariátegui:

**Viabilidad Urbanística ambientalmente sostenible;** con saneamiento físico legal de los predios, cobertura y servicios de agua y saneamiento, factibilidad de mayor volumen de dotación de agua, vías de acceso, espacios públicos, equipamientos suficientes y ambientalmente sostenibles.

**Viabilidad Arquitectónica;** con normativa y parámetros de la zona, acorde con la propuesta, diseño participativo de la población objetivo en el proceso de elaboración de los prototipos propuestos y de sus ventajas producto de la participación social en el diseño con flexibilidad, ventilación, iluminación, seguridad en la forma, tamaño de los departamentos, con eco eficiencia hídrica y energética, techos verdes.

<sup>4</sup> En el Perú, el 44% de hogares pertenecen al sector D y E con ingresos mensuales menores a dos sueldos mínimos

<sup>5</sup> Ver experiencia FUCVAM, Uruguay

<sup>5</sup> Ver experiencia FUCVAM, Uruguay

**Viabilidad Económica y financiera;** donde el valor promedio del suelo en la zona no sobrepase los 400 dólares m<sup>2</sup>., exista una estructura de financiamiento donde el estado asegure un subsidio importante por departamento, la familia un ahorro y cuota mensual con interés del crédito que les sea accesible a este sector social.

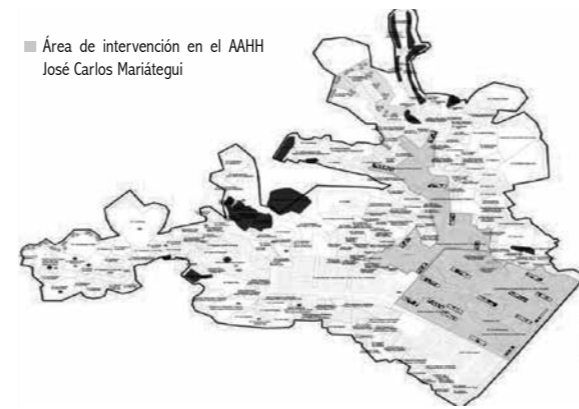
**Una Viabilidad social y legal;** donde confluyan los intereses y compromiso de las familias sin techo y los propietarios de los lotes, incorporar incentivos, beneficios a los familiares, que se hayan dado solución a los conflictos legales por lotes, tasaciones justas y finalmente acuerdos de permutas y contratos firmados.

En cuanto a la **Viabilidad institucional;** deberá ser un espacio de gestión y concertación; institucionalizarse con la presencia de la Municipalidad Distrital, organizaciones sociales, propietarios, beneficiarios y representantes del Estado. Así mismo deberá existir coordinación con grupos de operadores o entidades técnicas y/o micro emprendimientos de construcción.

**Ámbito de intervención**

Definimos un área dentro del AAHH. José Carlos Mariátegui, en San Juan de Lurigancho

que abarca 178 manzanas, que cuenta con saneamiento físico legal, servicios básicos y áreas para equipamiento. En esta área identificamos familias con lotes que no tiene el primer piso construido, siendo esta una oportunidad de captación de dichos aires para iniciar un proceso de consolidación de la vivienda y generar un mecanismo de acceso a vivienda social.



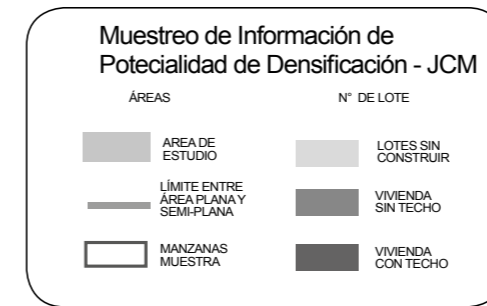
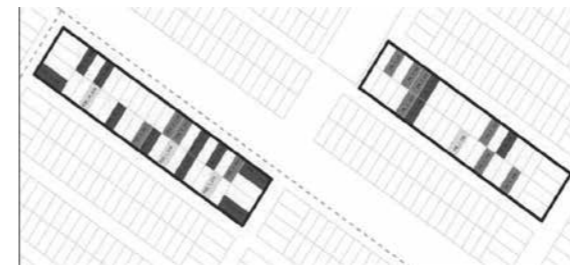
Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano CENCA 2016

En el estudio base para la formulación de la propuesta en la zona realizado por CENCA (2016), se observó que no todas las familias tienen las mismas posibilidades de autoconstruir; y así como hay edificaciones de viviendas de cuatro pisos en zonas en proceso de consolidación, existen viviendas de un piso y en algunos casos son módulos muy precarios con problemas de hacinamiento

y riegos físicos en la salud. En promedio, de cada manzana con 36 lotes, en 11 no se ha podido construido su primer piso (CENCA, 2016).

sectores un mecanismo de acceso viable, económicamente accesible, seguro, con servicios y equipamiento.

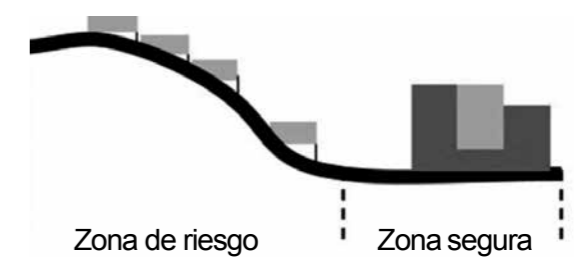
**Imagen N° 03: Número de manzanas muestra del estudio**



Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano CENCA 2016

Una de las formas de desalentar el avance de la ocupación informal de suelos de alto riesgo ubicados en laderas por familias de escasos recursos económicos, que son ofertados por traficantes de suelo, es desarrollando una propuesta de política que oferte a estos

**Imagen N° 04: Esquema para reasentamiento**

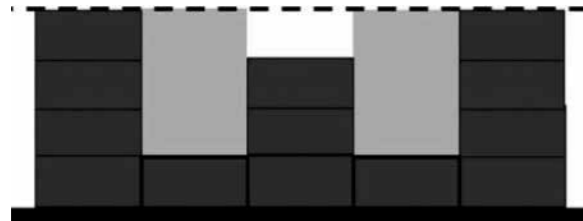


Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano CENCA 2016

**Cumpliendo un sueño**

Cuando hicimos un Focus Group con los propietarios de los lotes, ellos estaban interesados en la propuesta, pero se resistían porque su deseo durante casi 40 años ha sido vivir junto a sus hijos, esta idea fue asumida en la propuesta y se les indicó que sus hijos en condición de pobreza, tendrían la prioridad de vivir con sus familias accediendo a los departamentos superiores a la vivienda de los padres; pero su condición será como la de cualquier beneficiario y pagará una cuota mensual.

Imagen N° 05: Propuesta de captación de aires



Fuente: Elaboración Propia

Lo interesante de esta propuesta es que si esta familia ha vivido en una vivienda precaria por más de 30 años, en 5 meses puede lograr el sueño de contar con una vivienda acabada y tener la prioridad sus hijos de acceder a los departamentos en los pisos superiores.

**Una vivienda asequible al alcance de los más pobres**

Una de las principales limitaciones para el acceso a una vivienda segura de las familias que se encuentran en los sectores D y E, son las limitaciones económicas. Como resultado de una encuesta a las familias asentadas en las zonas de riesgo en laderas, así como a familias del Movimiento de los Sin Techo (MST); se obtiene que lo máximo que ellos podrían dar como pago mensual por una vivienda de 72m2, está en el rango de 280-350 nuevos soles, que es lo que algunas familias pagan

por alquiler o es la tercera parte de un sueldo mínimo (850.00 nuevos soles). Para efectos de factibilidad de esta propuesta se plantea que las cuotas mensuales no deberían ser mayores tales montos.

Cuadro N° 3: Una estructura de financiamiento apropiada al sector D y E

Para un departamento de 72.50 m2., el valor es \$ 25,950.00 USA. O S/.85,623.00 nuevos soles		
Aportes	USD \$.	Nuevos Soles S/.
BFH (Techo Propio AVN)	9,846.00	32,000.00
Ahorro familiar	914.00	2,970.00
Bono Verde	1,143.00	3,715.00
Aporte total	11,903.00	38,685.00
<b>Monto de Financiamiento a crédito</b>	<b>14,223.00</b>	<b>46,938.00</b>

Fuente: Elaboración Propia

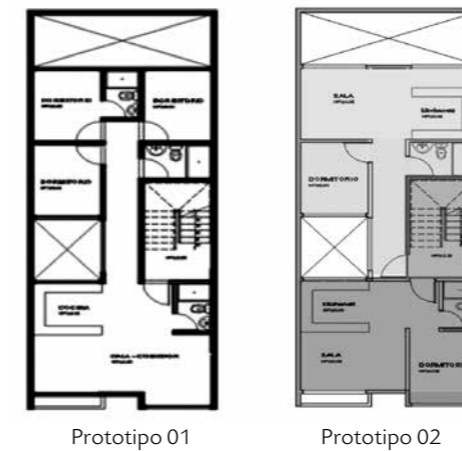
Si consideramos una tasa de interés del 6% anual a 20 años se tendría una mensualidad aproximada de S/. 341.00 soles mensuales.

**Mecanismos que propician el acceso a la vivienda progresiva de los más empobrecidos.**

Se propone prototipos arquitectónicos flexibles y alternativas para propiciar las condiciones de acceso seguro y comfortable

de la población de los sectores D y E, además de aportar al acceso progresivo de familias extremadamente pobres a la vivienda social segura. Se ofertarían departamentos de 72.50m2 en promedio, dependiendo del área del terreno; así mismo departamentos básicos de 37.00m2., para familias jóvenes, Ver Prototipos 01 y 02.

Imagen N° 06: Prototipo de módulos de vivienda mínima



Adquisición de un departamento de 37.00 m2 de área (dormitorio, Baño, Kitchenette, Sala, escalera), al 6% de interés anual, la cuota mensual sería S/. 58.00 soles

Fuente: Elaboración Propia

<sup>6</sup> Reglamento de Acondicionamiento Territorial de Desarrollo Urbano Sostenible 2016.

En el proceso de construcción de las edificaciones se facilitará la participación de los beneficiarios que quieran reducir los costos de las viviendas, aportando mano de obra no calificada, si consideramos un costo día de S/. 80.00 soles en 5 meses podría hacer 40 jornales lo que significa S/ .3,200.00 nuevos soles; este valor le permitirá disminuir aproximadamente 10 cuotas del pago total.

Por otro lado se ha asumido recursos normativos de bonificación de altura por construcción sostenible y de zonificación Inclusiva que establece el RATDUS<sup>6</sup>; ello permitirá sustentar la construcción de una edificación de 5 pisos.

Imagen N° 07: Prototipo de edificación multifamiliar



Fuente: Elaboración Propia

Otra de las características que se proponen para el acceso a la vivienda social segura es la flexibilidad que se requiere en el diseño, para que la familia acceda a la vivienda a un costo menor (con cuotas menores) y que luego según sus posibilidades de manera autogestionaria la familia pueda también hacer un proceso de consolidación de la vivienda – departamento de manera progresiva o incremental (Ver Prototipo 03) Otra de las características que se proponen para el acceso a la vivienda social segura es la flexibilidad que se requiere en el diseño, para que la familia acceda a la vivienda a un costo menor (con cuotas menores) y que luego según sus posibilidades de manera autogestionaria la familia pueda también hacer un proceso de consolidación de la vivienda – departamento de manera progresiva o incremental (Ver Prototipo 03).

De otro lado, se propone un mecanismo adicional, progresivo y solidario de ocupación de la vivienda social, especial para quienes no pueden acceder al prototipo 01; esta se denominará Programa de acceso a la vivienda de alquiler solidario. El adjudicado tiene todo el departamento con diseño Prototipo 02; alquila uno de los departamentos y con el cobro del alquiler el adjudicado del departamento se ayuda a pagar la mensualidad; mientras tanto el inquilino va ahorrando para acceder en un segundo momento al Prototipo 01.

**Potencial de escalamiento**

En Lima durante las décadas de los setentas y ochentas, se ocuparon las principales superficies planas a ambos lados de las principales vías de articulación metropolitana en los denominados conos, los límites de esta segunda expansión horizontal eran precisamente los bordes de quiebre entre las áreas planas con las laderas. Actualmente estas áreas cuentan con vías, servicios básicos, título de propiedad, espacios públicos, etc., Lugares como Collique, Año nuevo, Huaycán, José Carlos Mariátegui entre otros, reúnen las condiciones para desarrollar el Programa de vivienda Social con captación de Aires.

Para hacer un cálculo aproximado de viviendas potenciales en distritos populares de Lima

Imagen N° 08: Ampliación posterior



Metropolitana, se ha considerado el Censo de 1991; donde se ubican estos asentamientos populares en zonas planas, sobre ello una proyección útil al 30%, con lo cual se obtiene 109,472 lotes potenciales; lo que significa, que si se construyen 4 departamentos adicionales en cada lote se tendría 437,880 Viviendas - departamentos nuevos en Lima. Esto cubriría la demanda actual de vivienda nueva.

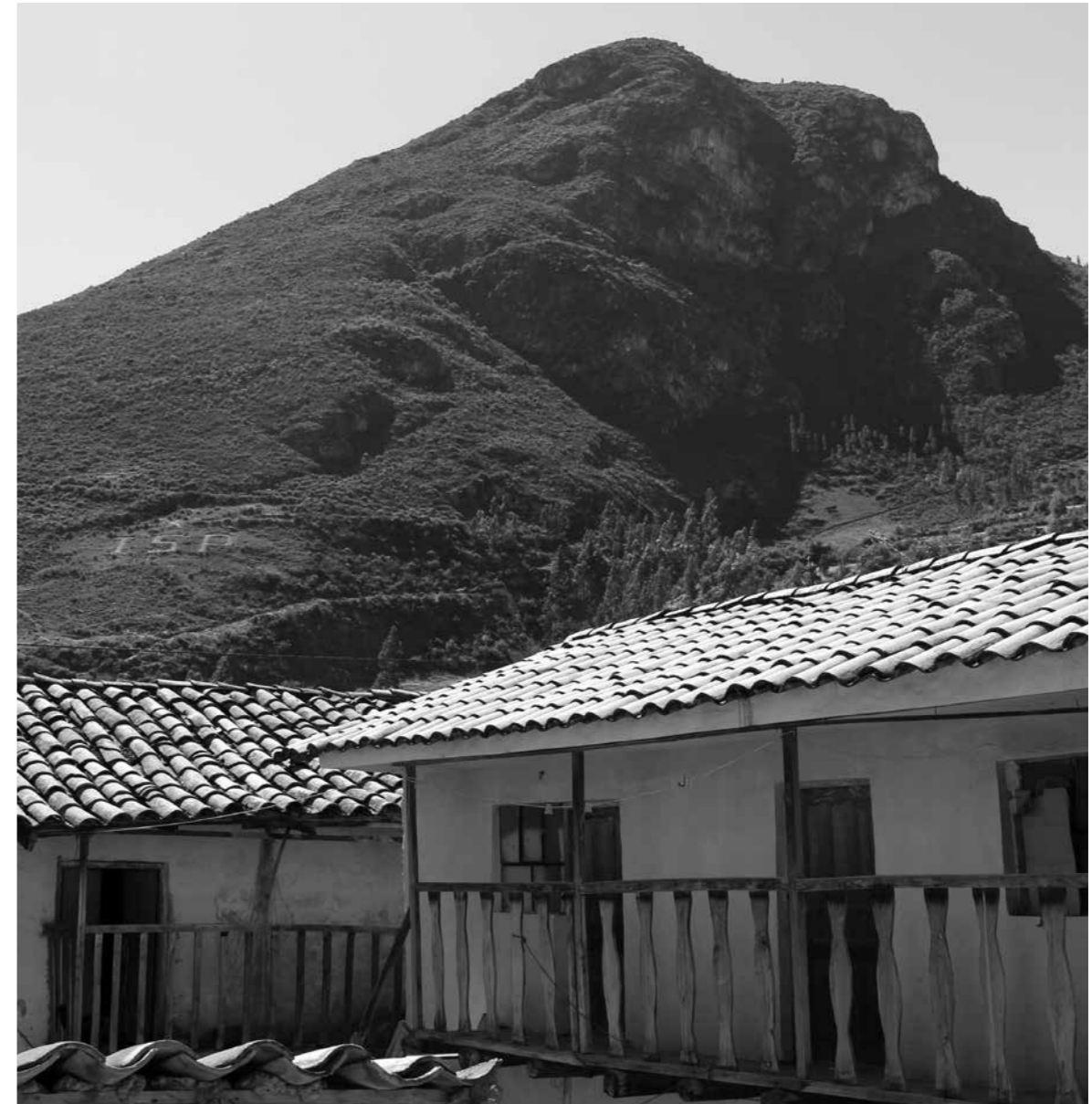
**Proceso de implementación del programa**

1. Estudios de viabilidad (pre-factibilidad) social, ambiental, económica y urbana.
2. El Estado identifica áreas de intervención social para el programa especial de vivienda social en los sectores D y E.
3. Declaración de Unidad de Gestión Urbanística o Área de intervención social para el Programa de vivienda social con captación de aires.
4. Identificación de lotes de transacción, permuta.
5. Solución de conflictos legales por lotes
6. Tasaciones
7. Desarrollo y firma de contratos y permutas
8. Calificación de beneficiarios
9. Desarrollo de Proyecto, Elaboración de proyectos y expedientes técnicos, Permisos y licencias,
10. Primera Etapa de construcción: Medianas empresas constructoras, Demolición, cimentación, estructuras y techos primer piso acabado.
11. Segunda Etapa de construcción: Microempresas de construcción de la localidad, Muros interiores, instalaciones, puertas, ventanas y acabados.
12. Coordinación y acuerdos con asociaciones de propietarios y vecinos, Coordinación con otras instituciones públicas.
13. Ubicación temporal de familias de lotes a desarrollar las edificaciones
14. Incorporación en el proceso constructivo de Mano de Obra calificada del lugar y de beneficiarios en Mano de Obra No Calificada.
15. Construcción a cargo de entidades técnicas y participación de beneficiarios en la Mano de Obra no calificada

16. Participación de MYPES de construcción local en los acabados.
17. Mejoramiento Urbanístico
18. Recepción de obra
19. Entrega de departamentos.
- Impactos del problema de la vivienda social**
- a) Desalentará la ocupación anual de 30 mil familias sobre laderas de alto riesgo en Lima; y les genera un mecanismo asequible de vivienda segura con servicios.
- b) Mejoraría las condiciones de habitabilidad de alrededor de 100,000 familias que viven actualmente en condiciones de precariedad habitacional.
- c) Hijos en mayoría de edad, podrían vivir en una vivienda propia en el mismo edificio donde viven sus padres de tercera edad.
- d) Familias pobres pueden generarse rentas, alquilando espacios en su vivienda en el primer piso o en parte de los departamentos.
- e) Con el ahorro de agua y energía pueden ahorrar no menos de 50 soles mensuales por familia.
- f) Urbanísticamente como las edificaciones serán terminadas irán consolidando un perfil urbano de calles en barrios periurbanos
- g) Se generan mayores ingresos municipales por renta y arbitrios.
- h) Se contribuye a optimizar el uso de los espacios públicos e Infraestructura de Barrio.
- i) El valor del suelo en la zona sube y también el patrimonio de los ocupantes de las viviendas.

## Bibliografía

MVCS. (2016). Informe Nacional Perú Hábitat III. Recuperado el 18 de octubre de 2017, a partir de <http://www3.vivienda.gob.pe/popup/Informe-Nacional-HABITAT-III.pdf>



# Cantagallo renace

Esther Álvarez

Instituto de Desarrollo Urbano CENCA

Esae16@yahoo.es

**Palabras clave:** Resiliencia y vivienda de emergencia.

*“A pesar de esto, tengo fuerzas de salir adelante. Existen mis manos y mi cabeza, mi conocimiento que nadie me lo quita solamente con la muerte”.*  
Olinda Silvano, lideresa de la comunidad.

## Resumen

La comunidad urbana indígena Shipibo-Konibo, llegó a la ciudad de Lima en el año 2000 buscando mejores condiciones de vida. Se instalaron en la zona de Cantagallo, distrito del Rímac, viviendo de manera precaria, sin contar con servicios básicos y de manera hacinada. Lamentablemente los problemas de organización retrasaron el desarrollo de la comunidad.

Durante las gestiones municipales de Susana Villarán y Luis Castañeda se plantearon realizar la reubicación definitiva de estas familias, pero no prosperó, generando en la comunidad inseguridad jurídica del terreno que tenían en posesión.

En noviembre del 2016 ocurrió un incendio que afectó las viviendas, muchas familias quedaron en absoluta desgracia, lo poco que tenían lo perdieron. Sin embargo demostraron capacidad de resiliencia y se articularon las organizaciones existentes, pero se mantenían conflictos pese a los esfuerzos de unificación.

La solidaridad no se hizo esperar y se organiza con algunas instituciones en el comité técnico de la comunidad, esto permitió además llamar la atención del



Fotografía: Apolline Bouin

Estado en sus diferentes niveles y tener un primer logro: Que el Presidente de la Republica anunciara que la comunidad shipibo konibo se quedaría en Cantagallo. Así como canalizar recursos de la cooperación para dotarse de viviendas de emergencia apoyados por SELAVIP y el Instituto de Desarrollo Urbano CENCA.

La comunidad luchó, se movilizó para que sean reconocidos sus derechos como comunidad y su derecho a participar en el proceso de implementación del proyecto de habilitación urbana, llegando incluso hasta la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

#### Los inicios en Lima

La comunidad urbana indígena Shipibo

Konibo de Cantagallo se encuentra ubicada en la ciudad de Lima, distrito del Rímac, en la zona denominada Cantagallo. Según lo señalado por uno de los líderes de la comunidad, el señor Jonás Franco, llegaron de Ucayali en el año 2000 con el fin de promocionar la artesanía Shipibo Konibo en Lima y establecieron contacto inicial con Elian Karp, además de participar en la marcha de los 4 suyos. Vienen en búsqueda de mejorar su calidad de vida y la de sus familias, ya que en sus comunidades no tenían acceso a los servicios de salud y educación.

Como no tenían donde quedarse, les pasaron la voz para que se instalen en la zona de Cantagallo, tal es así que cinco familias artesanas se posesionaron y armaron sus viviendas de madera. Así se dio inicio a la

ocupación de estos terrenos al lado del río Rímac, reproduciendo sus costumbres ancestrales de ocupación al lado del río.

Estas familias mantienen su identidad indígena, la lengua Shipiba, vestimenta típica, costumbres, danzas, artesanías, practican la medicina ancestral. Asimismo, gestionaron la conformación de la escuela intercultural de la comunidad shipiba en el año 2007.

Según cuenta el señor Jonás Franco, ellos en sus inicios llegan para difundir sus artesanías, es así que conforman la asociación de artesanos shipibos residentes en Lima en el año 2001 con 30 familias. Luego se conformó ASHILV con fines de vivienda en el año 2006 con 50 familias y con el transcurso del tiempo aumentaron a 64 familias. Luego se conformarían las asociaciones Acushikolm en el año 2013 con 80 familias (Ahora son 130 familias). Y Ashirelv se formaría en el año 2014 con 18 familias (Ahora son 37 familias). Estas organizaciones nacen con la finalidad de acceder a una vivienda digna puesto que los terrenos que ocupaban carecen de habilitación urbana, y han vivido así por más de dieciséis años sin ningún tipo de servicios.

La Municipalidad de Lima en la gestión de Villarán planteó la implementación del

Proyecto Río Verde, donde se contemplaba la reubicación de estas familias. Sin embargo nunca se concretó, pues la gestión municipal de Luis Castañeda, utilizó el presupuesto en la realización del By pass de la avenida 28 de Julio.

Durante el incendio del 4 de noviembre del 2016, las condiciones de hacinamiento y precariedad de las viviendas fueron condicionantes para que rápidamente se expandiera el fuego, que afectó a más de 300 familias y con la lamentable pérdida de la vida de un niño. Este hecho despertó la solidaridad de mucha gente y organizaciones amigas, así como alentó el trabajo de las organizaciones al interior de Cantagallo. A pesar de eso, al interior de estas organizaciones se identificaron conflictos, es por ello que en asamblea general de la comunidad en el 2017 se conformó el Comité Central de la Comunidad Urbana Shipibo Konibo con el objetivo de que generen nuevos liderazgos y sean los miembros de la comunidad los que elijan nuevos dirigentes que integren el Comité Central de la comunidad Shipibo Konibo de Cantagallo, tal es así que eligieron una nueva directiva y esta fue reconocida por la Municipalidad Distrital del Rímac.

Pese a este esfuerzo inicial, esto no prosperó del todo, manteniéndose la representación de cuatro organizaciones de la Comunidad



Fotografía: Apolline Bouin

frente a las instituciones del Estado. Estas organizaciones son Acushikolm, Ashirelv, Ashil y Comité Central de la comunidad shipibo Konibo de Cantagallo.

### La capacidad de resiliencia de la Comunidad Shipibo Konibo de Cantagallo

A un mes del incendio ocurrido en Cantagallo, las familias realizaron movilizaciones reclamando al Estado se respete su derecho a vivienda adecuada. Realizaron plantones frente al Ministerio de Vivienda, exigiendo se respete sus derechos como Comunidad Indígena

Urbana. Asimismo se planteó realizar un recorrido e inspección del suelo y la cantidad de escombros que sería necesario retirar para que se puedan quedar, este informe preliminar se alcanzó al Ingeniero Kuroiwa de CISMID.

Posteriormente, en asamblea de la comunidad se aprobó la conformación del Equipo Técnico que acompañaría brindando asistencia técnica legal a la comunidad a fin de quedarse en la zona de Cantagallo y evitar ser desalojadas. Para ello se organizaron con el equipo técnico de la comunidad y se elaboró un plan de trabajo de emergencia y otro de mediano plazo.

La comunidad tuvo que exigir y reclamar ante el Ministerio de Vivienda que sea aceptada su participación en las discusiones acerca de la reubicación y el proceso de limpieza de escombros. Asimismo se generó debate sobre su permanencia, existiendo diversas opiniones unas por que deberían ser reubicadas y otras por que se queden en la zona previo trabajo de limpieza de las escombreras. Se acordó que el Ingeniero Kuroiwa revise los diversos estudios y emita opinión.

Finalmente, luego de la presión de la gente, el Presidente de la Republica el 16 de diciembre de 2017 se presentó en Cantagallo y anunció que la Comunidad Shipibo Konibo se quedaba y se realizaría un proyecto de habilitación urbana en beneficio de la comunidad Shipibo Konibo.

### Roles de los actores

**La comunidad Shipibo Konibo;** Fue uno de los principales protagonistas quienes a pesar de sus diferencias entre las tres asociaciones Ashilv, Achshikolm y Ashirelv, coincidían en la necesidad de quedarse en el terreno de Cantagallo. El Comité Central de la comunidad Shipiba Konibo hizo un esfuerzo de recomponer la unidad de la comunidad, lamentablemente no fue del todo fructífero. Sin embargo esto no impidió que exigieran su derecho a participar en la solución de su problemática y exigir ser parte de la mesa intersectorial.

**La sociedad civil;** cumplió un rol importante de apoyo y solidaridad, la unión de estudiantes de arquitectura (UDEAL), estuvo presente desde el inicio apoyando a las familias afectadas por el incendio,



Fotografía: Apolline Bouin



así como diversas organizaciones como Lima Q, IPRES, Instituto de Desarrollo Urbano CENCA, la CNDH, el CAAPS, entre otros. Con estas instituciones y personas se conformó el Equipo Técnico de la Comunidad y se encargó de realizar el acompañamiento social, técnico y legal. Elaborándose el plan de emergencia y de mediano plazo, acompañando el proceso ante la comisión técnica multisectorial.

El Equipo Técnico en coordinación con la comunidad realizó talleres de diseño participativo del proyecto de habilitación urbana a fin de incorporar las necesidades de la comunidad.

Las familias después del incendio vivían en carpas de manera muy precaria, frente a ello, se gestionaron recursos de la cooperación SELAVIP a fin de dotarles de viviendas de emergencia de madera machimbrada, los mismos que financiaron los materiales para 37 viviendas de emergencia contando con la participación de un comité de gestión de la comunidad se elaboró los criterios de priorización de beneficiarios que fue aprobada en asamblea de la comunidad.

El proceso de implementación de las viviendas de emergencia se realizó con participación de las familias beneficiarias, desde el diseño de las viviendas que se realizó con cada familia, quienes se organizaron para el acarreamiento del material para los pisos y para la elaboración

de los pisos, así como durante el proceso de colocación de las viviendas de emergencia.

La alianza con las ONG defensoras de derechos humanos determinó que la comunidad reivindique sus derechos colectivos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, llamando la atención de los comisionados sobre la problemática de la comunidad urbana indígena shipibo konibo.

**La Municipalidad distrital de El Rímac;** Acompañó a la comunidad desde el momento que ocurrió el incendio, se encargó conjuntamente con la Municipalidad de Lima y COFOPRI el empadronamiento de la población.

**La Municipalidad de Lima;** Conjuntamente con la municipalidad distrital de El Rímac determinaron el padrón de moradores de 238 familias.

La municipalidad de Lima frente a la presión de la comunidad shipiba realizó el cambio de zonificación de ZRP a ZRE y la independización que fue aprobada la Ordenanza N° 2039-2017 MML en sesión de concejo el 20 de abril de 2017.

También se le encargó de la realización del plan de reubicación temporal y su implementación, no obstante no presentó

el plan de reubicación temporal y a insistencia de la comunidad en la Mesa Técnica, se aprobó en Sesión de Concejo un convenio con la Municipalidad de Lima, aprobando convenio con la Fundación Lima y un subsidio para el pago de alquiler de las viviendas por la suma de quinientos soles mensuales.

Una parte de la comunidad planteo reubicarse de manera colectiva y que la asignación como subsidio a la municipalidad que la Fundación Lima se encargue de realizar el plan de reubicación temporal y alquile directamente el terreno

**Cismid;** se encargó de la elaboración del estudio con fines de cimentación, este sirvió de base para determinar que la Comunidad Shipibo konibo se quede en Cantagallo.

**El Ministerio de Vivienda;** Lideró la Comisión Técnica Multisectorial, se encargó de articular y convocar a los sectores (Municipalidad de Lima, Municipalidad distrital, Comunidad y sociedad civil). Se encargó de recepcionar las propuestas de proyectos pilotos de habilitación urbana y elaboro el diseño final recogiendo los aportes elaborados por la comunidad y el equipo técnico.

Asimismo recepcionó el padrón elaborado por la Municipalidad Metropolitana de

Lima y la Municipalidad Distrital de El Rímac y notificó a las familias empadronadas beneficiarias del proyecto de habilitación urbana, siendo este un documento que garantizaría su posesión.

En adelante, se encargará de realizar la habilitación urbana y con COFOPRI realizar la entrega de los títulos de propiedad, asumirá la calificación de las familias para que accedan al bono familiar habitacional que es un subsidio para las familias que les permitirá contar con un módulo de vivienda.  
**Conclusión:**

La Comunidad Shipibo Konibo logró su permanencia en la zona de Cantagallo, así como llamar la atención política y reivindicar sus derechos como comunidades urbanas indígenas olvidadas históricamente.

Su organización, movilización y lucha contribuyeron a que renazcan de los escombros y a pesar de las diferencias internas existentes en sus organizaciones; que avancen, pese a la intromisión clientelar de parte de la Municipalidad de Lima. Lograron que se respete su derecho a participación en todo el proceso de discusiones para abordar su problemática urbana por los diferentes niveles del estado.

Siendo uno de sus logros su permanencia en la zona de Cantagallo y la asignación de financiamiento para su habilitación urbana y canalización de subsidios para la construcción de sus viviendas.



