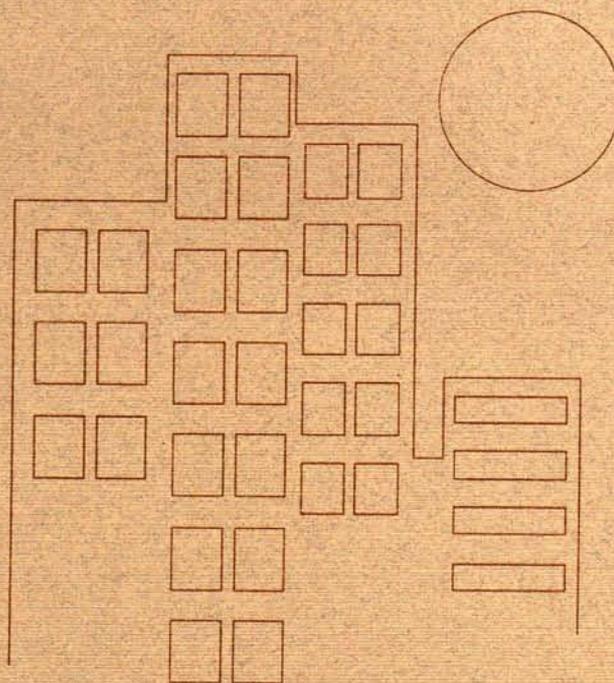


# HABITAT Comisión



## Informe: La Vivienda, a un año de HABITAT II en el Perú 1996 - 1997

Alternativa  
Cenca  
Cepromur  
Cidap  
Cipur  
Ciudad  
Desco  
Estrategia  
Ideas  
Ids  
Ipadel  
It dg  
Oaca  
Predes  
Sea



Comisión Hábitat - Plataforma Hábitat II

CUADERNO N° 3



## Comisión Hábitat

ALTERNATIVA, CENCA, CEPROMUR, CIDAP, CIPUR, CIUDAD, DESCO, ESTRATEGIA, IDEAS, IDS, IPADEL, ITDG, OACA, PREDES, SEA

Este informe fue realizado por la **Comisión Hábitat**, colectivo de organizaciones no gubernamentales y publicado gracias al apoyo de **Plataforma Hábitat II** y del Servicio Holandés de Voluntarios, **SNV**

Edición:  
Silvia de los Ríos B.  
Secretaria ejecutiva  
Comisión Hábitat

Participaron en la elaboración:

**Comisión de Acceso al Suelo:**  
CENCA: Esther Álvarez,  
Alejandro Guzmán,  
Esperanza Ludeña  
CIDAP: Iván Ortiz  
SEA: Carmen Cuadros

**Comisión de Manejo y Protección del Medio Ambiente:**  
ALTERNATIVA: Sonia Rodríguez  
IDEAS: Marina Yrigoyen  
PREDES: Lenkisa Angulo  
SEA: Carmen Robles

**Comisión de Renovación Urbana:**  
CEPROMUR: Luz Estremadoyro  
CIDAP: Silvia de los Ríos,  
Samuel Yáñez  
CIPUR: Ana Reque

**Comité Consultor:**  
Gustavo Riofrío, Marta Llona, Julio Calderón

**Colaboradores:**  
José Ortiz, Mons.Emr.José Dammert,  
Manuel Piqueras, Armando García Campos

**Asistencia de edición:** Augusto Mendoza  
**Corrección de estilo:** Rocio Moscoso  
**Impresión y diagramación:**  
Máximo Martel - Telf. 4814050

### © COMISIÓN HÁBITAT

Sede CIDAP:  
Jr. Ricardo Bentín No.763,765 Rímac Perú,  
Telefax 3810080, 4814704  
Casilla Postal : 361 Lima 100  
Email: Silvia@cidap.org.pe, CHABITAT@cidap.org.pe

## Informe: LA VIVIENDA, a un año de Hábitat II en el Perú, 1996 - 1997

### Índice

<b>Presentación:</b>	<b>pag. 2</b>
<b>Introducción:</b>	<b>pag. 3</b>
<b>Escenario nacional:</b>	<b>pag. 5</b>
<b>Después de Estambul:</b>	<b>pag. 14</b>
<b>El proceso nacional y sus avances :</b>	<b>pag. 16</b>
<b>Lo que aún falta tratar:</b>	<b>pag. 24</b>
<b>Voces de la Ciudad:</b>	<b>pag. 37</b>
<b>Bibliografía:</b>	<b>pag. 47</b>

---

## **Presentación:**

---

En junio de 1996, a iniciativa de la Organización de las Naciones Unidas, se realizó en Estambul la Conferencia Mundial de las Ciudades denominada HÁBITAT II. De esta manera culminó la primera etapa del trabajo realizado por la Comisión Nacional Hábitat II, la cual elaboró, junto con representantes de la sociedad civil, el Plan de Acción Nacional sobre el Hábitat para el período 1995-2000. Este plan registra las políticas y metas nacionales que emprenderá el Estado con el fin de cumplir los compromisos asumidos en dicha conferencia respecto al hábitat de nuestras ciudades.

La Comisión Hábitat, con el apoyo de Plataforma Hábitat II, ha elaborado la presente reflexión y balance denominado HÁBITAT ADECUADO PARA TODOS: A un año de Hábitat II en el Perú, que toma como punto de partida las políticas y metas que comprende el Plan de Acción Nacional Hábitat II, proyectadas para el primer año, período 1996-1997.

Esta iniciativa de las 15 organizaciones no gubernamentales que integran el mencionado colectivo surge de la experiencia acumulada en 10 años de permanente labor y promoción de propuestas para el desarrollo del hábitat nacional.

El proceso generado por el sistema de las Naciones Unidas y respaldado por los gobiernos así como por la sociedad civil que tiene como fin asegurar que las ciudades se organicen con justicia y equidad, no ha concluido en la Cumbre de Hábitat II. Para la Comisión Hábitat, este proceso más bien se inicia con este hito en la historia de las ciudades que comprende la declaración y los compromisos respaldados por los Estados para asegurar que todos podamos alcanzar un hábitat adecuado.

Las ONG -que representamos un segmento de la sociedad civil- consideramos este informe como un aporte al seguimiento de los acuerdos de Hábitat II y al proceso nacional emprendido por la reciente Comisión Nacional de Seguimiento del Plan de Acción Nacional y el Programa Hábitat. A través de este documento, queremos de manera muy especial contribuir al fortalecimiento de la producción social del hábitat nacional, liderado de manera significativa por los sectores populares del país que están en búsqueda de una vivienda digna y segura.

Igualmente, sabemos que contribuyendo al fortalecimiento del proceso nacional de monitoreo fortalecemos también el proceso internacional, en el cual la Organización de Naciones Unidas -a través del Centro para los Asentamientos Humanos con sede en Nairobi y de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe con sede en Río de Janeiro- viene desempeñando un papel significativo y demostrando a los países en vías de desarrollo que debemos observar con suma cautela los acontecimientos que se producen en nuestras ciudades así como las prácticas de nuestros vecinos del mundo tendientes a construir entre todos un hábitat urbano organizado sobre la base de la dignidad y la equidad.

Julio Calderón Cockburn

**Coordinador de Plataforma Hábitat II**

Silvia de los Ríos B.

**Secretaria ejecutiva de la Comisión Hábitat**

*"Reafirmamos nuestra determinación de garantizar progresivamente el ejercicio pleno del **derecho a una vivienda adecuada**, según lo previsto en los instrumentos internacionales. A ese respecto, reconocemos que los gobiernos tienen la obligación de lograr que la población pueda conseguir una vivienda y de proteger y mejorar las viviendas y los vecindarios. Nos comprometemos a alcanzar el objetivo de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de forma equitativa y sostenible, de manera que **todos tengan una vivienda adecuada** que sea salubre, segura, accesible y asequible y que comprenda servicios, instalaciones y comodidades básicas, que nadie sea objeto de discriminación en materia de vivienda y seguridad jurídica de la tenencia. Cumpliremos y promoveremos ese objetivo de modo plenamente acorde con las normas de derechos humanos"*

Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Estambul, junio de 1996 Capítulo III de los Compromisos, Párrafo 39, Pág. 24.

## **Introducción:**

El derecho a contar con una vivienda, con agua, transporte y otros servicios urbanos que están comprendidos dentro del concepto del hábitat, desafortunadamente no está reconocido en el país. Sin embargo, este hecho no ha paralizado ni reducido la producción social de la vivienda, especialmente de los más pobres, que en medio de sus carencias económicas básicas y de la desprotección legal, emprendieron la construcción de su hábitat, haciendo ciudad en el país.

Las familias que lograron procurarse un techo donde vivir -y las que no- integran los cada vez más enormes asentamientos humanos que hoy constituyen la puerta de las principales ciudades, como Lima. Otros habitantes han tomado el corazón de los centros urbanos, apropiándose de su historia, subdividiendo las grandes casonas y solares abandonados, utilizando para vivir hasta el último metro del espacio.

El reconocimiento y la relevancia internacional de que el contar con un hábitat adecuado en el que la vida pueda desarrollarse con seguridad es un derecho inobjetable que todos tenemos, no ha producido un mayor impacto en el país: el significativo déficit de viviendas, el crecimiento anárquico y la falta de servicios básicos en los asentamientos humanos, el ensanchamiento de los centros urbanos, el desequilibrio de los ecosistemas frágiles, entre otros temas, no han sido atendidos mediante nuevas políticas. Se ha dejado al hábitat nacional sometido al libre mercado, sin regulación; y la equidad y la solidaridad social han quedado fuera de las reglas de negociación.

En junio de 1997 se cumplió un año de la declaración y el reconocimiento internacional del **Derecho a la vivienda adecuada para todos**, el cual se registró como compromiso mundial en la Conferencia de la ONU sobre los Asentamientos Humanos, Hábitat II, realizada en Estambul.

Este compromiso forma parte de un conjunto de acuerdos suscritos por los gobiernos de Estados Unidos y Perú, entre otros, que se comprometieron -ante la ONU y la sociedad internacional- a cumplir estos acuerdos a escala nacional.

Como parte de este compromiso, el gobierno peruano formuló el Plan de Acción Nacional para el Hábitat, interesante y valioso instrumento que permite medir el desarrollo del hábitat nacional, que no sólo se circunscribe a la vivienda en sí misma, sino que abarca al conjunto de componentes que requieren los asentamientos humanos urbanos y rurales.

La Comisión Hábitat, sobre la base de la práctica urbana de las 15 ONG que la integran actualmente y en el marco de sus labores de investigación y construcción de propuestas para el mejoramiento del hábitat nacional, hace un alto al final del primer año de HÁBITAT II y toma el Plan de Acción Nacional para utilizarlo como un instrumento de medición de la situación del hábitat nacional, que es precisamente uno de los fines con el que fue formulado.

La Comisión Hábitat realiza esta labor con el propósito de contribuir desde la sociedad civil a la mejor producción social del hábitat nacional así como de fortalecer el debate que permita la formulación de políticas y propuestas que aseguren un hábitat sostenible en las ciudades.

Nuestra labor de seguimiento realizada en este año nos ha permitido conocer con detenimiento la situación de las políticas urbanas que se vienen aplicando en el país y el estado en que se encuentra el derecho a la vivienda en este mundo globalizado de cuyas reglas no escapa el Perú.

Sobre la base de la información que maneja la Comisión Hábitat, hemos logrado constatar que en el caso de Lima se vienen alcanzando significativos logros referidos a la infraestructura de servicios (agua, energía, etcétera) que cubren las metas del Plan de Acción Nacional. Sin embargo, aún carecemos de una respuesta referente a lo que pasará hasta el año 2000 si no se mejora el recurso del agua incrementando o ampliando las fuentes de abastecimiento.

Así mismo, se hace evidente que los programas de compensación social no lograrán impactos significativos en los grupos más vulnerables de aquí al año 2000. Consideramos que lo que se necesita es una revisión de la actual política económica y de la situación de pobreza en el país.

Además, como consecuencia del actual modelo económico, en la ciudad se están incrementando los grupos más vulnerables como los inquilinos de tugurios, los comerciantes informales "ambulantes", los usuarios y consumidores de los asentamientos humanos marginales, los que no tienen título de propiedad, entre otros. Paralelamente, determinadas áreas de la ciudad catalogadas como ecosistemas frágiles (parques, pantanos, cuencas, etcétera) están en peligro de desaparecer.

Respecto a la vivienda -que constituye uno de los temas del Plan de Acción en el que se han considerado metas y objetivos muy claros-, consideramos que los resultados que desarrollamos más adelante demuestran que este aspecto aún no es relevante en la agenda nacional; por el contrario, no se habría cumplido con las metas establecidas en cuanto a titulación de predios así como a número de viviendas mejoradas y nuevas.

El seguimiento realizado nos permite constatar que deben desarrollarse otros temas del Plan Acción Nacional que sólo han quedado en objetivos y lineamientos: nos referimos a la gestión ambiental, el fortalecimiento de capacidades y la descentralización. Estos temas vienen siendo trabajados de manera muy significativa por la sociedad civil y los gobiernos locales; si estas prácticas fueran tomadas en cuenta, contribuirían muchísimo al alcance de las metas planteadas inicialmente y a la realización de otras que ni siquiera han sido formuladas.

Desde que se inició su elaboración, este informe fue concebido como un aporte dirigido tanto a la sociedad civil como a las diferentes instancias del Estado, entre ellas la reciente Comisión Nacional de Seguimiento constituida para revisar la vigencia del actual Plan de Acción. Esperamos que cumpla este propósito y también el de aportar en la solución de los problemas que afectan a las ciudades del país y particularmente a los grupos más vulnerables, que en caso del Perú son los pobres. En el ámbito internacional, quisiéramos contribuir en la respuesta que el gobierno peruano debe dar al ECOSOC<sup>1</sup>, con relación a la resolución emitida luego de la presentación del informe oficial, en la que el "Comité insta al Perú a que presente lo antes posibles toda la información pertinente que no ha llegado a proporcionar durante el examen de este informe. En particular, el Estado Parte debería proporcionar información detallada sobre las medidas y prácticas legislativas y de otras índoles adoptadas en relación con los derechos a una vivienda adecuada..."

Finalmente, es importante destacar el compromiso y el valioso apoyo de los miembros de la Comisión Hábitat: ALTERNATIVA, CENCA, CEPROMUR, CIDAP, DESCO, ESTRATEGIA, IDEAS, IDS, PREDES y SEA. Sin la participación de sus profesionales -Sonia Rodríguez, Juan Carlos Calisaya, Esther Álvarez, Alejandro Guzmán, Esperanza Ludeña, Luz Estremadoyro, Iván Ortiz, Gustavo Riofrío, Luz María Sánchez, Marina Yrigoyen, Félix Grandes, Lenkisa Angulo, Carmen Robles y Carmen Cuadros, no podría haberse realizado este informe.

Silvia de los Ríos B.  
Secretaria ejecutiva

<sup>1</sup> Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas

### **El Escenario Nacional:**

Los anuncios a escala internacional acerca de que cada año los centros urbanos deben albergar mayor población sin estar preparados para soportar esta demanda, se refieren también a nuestras urbes y especialmente a ciudades como Lima que son centros de atracción y concentración poblacional (70% de la población nacional es urbana). Esta tendencia mundial se agudizará especialmente en países en vías de desarrollo como el Perú.

Las cifras de hogares que habitan viviendas inadecuadas en el país (677,000 hogares, 3,385,000 habitantes), que están hacinados (849,724 hogares, 4,248,620 habitantes) y que viven en la vía pública, demuestra que la vivienda, el hábitat digno, es una necesidad insatisfecha que se mantiene en el tiempo y cuya solución pasa por el orden estructural.

De acuerdo con los censos nacionales, el déficit cuantitativo de vivienda en Lima Metropolitana en 1993 fue de 252,018 unidades, por 143,303 en 1981, lo que significa un incremento absoluto del déficit de 108,715 viviendas y relativo del orden del 75%. El INEI no ha podido determinar el déficit cualitativo, aunque no descarta que el mismo sea importante<sup>2</sup>.

La economía nacional que se rige por las leyes del libre mercado, sin equidad ni solidaridad, no facilitará la reducción significativa del déficit nacional de vivienda. El Estado debe repensar su política económica y de vivienda en función de tener una población que, contando con un hábitat digno, sea un potencial para el cambio; debe fomentar el crecimiento y el desarrollo del país de manera sostenida y que beneficie a todos, y no tan sólo percibir el desarrollo en función de ser buenos pagadores de una deuda externa que se escapa de las manos y cuyas reglas demandan un gran costo social.

Sin posibilidades de acceder al mercado inmobiliario formal, los sectores de menores ingresos tienden a ocupar diversos espacios libres dentro de la ciudad, para edificar allí sus viviendas. En Lima, la existencia de grandes extensiones de terrenos eriazos<sup>3</sup> frecuentemente ubicados en las faldas de los cerros que rodean la ciudad y que son de propiedad fiscal sin valor comercial determina que estas áreas estén sujetas al crecimiento barrial.

En 1961, el gobierno del entonces presidente Manuel Prado promulgó la ley 13517 que reconocía a los asentamientos humanos y disponía su regularización. Esta norma prohibió además la formación de nuevas barriadas y estableció como alternativa la promoción, por parte del Estado, de urbanizaciones populares de interés social. Desde esa fecha, y habida cuenta de que estas urbanizaciones nunca llegaron a hacerse realidad, cada gobierno ha dado nuevos plazos para reconocer a los asentamientos humanos constituidos en el período anterior<sup>4</sup>.

### **La iniciativa del Estado**

Los programas públicos creados para atender a los sectores menos favorecidos han podido proveer, en los últimos 15 años, a los sectores medio/bajo y bajo de unas 9,000 soluciones habitacionales de interés social por año, en todo el territorio nacional.

En el Informe Nacional que presenta a la Cumbre Mundial Hábitat II en 1996, el Viceministerio de Vivienda evalúa que «los diseños de las viviendas y las ubicaciones de estos programas no fueron los más convenientes para la necesidad de los sectores más pobres desde el punto de vista socio-económico, incluidos estilos de vida, usos y costumbres»<sup>5</sup>.

Tomando como un supuesto para fines estadísticos esta cifra de 9,000 unidades al año como válida y suponiendo que el 100% de las soluciones habitacionales hayan sido implementadas en Lima -cosa que evidentemente no es así-, resta todavía una necesidad de vivienda por parte de sectores capitalinos de ingresos medio bajos y bajos del orden de 23,000 unidades/año. La diferencia entre esta demanda anual no cubierta y el déficit abierto de vivienda estimado para los sectores de ingresos medios y bajos permite conjeturar la existencia de aproximadamente 16,000 soluciones informales de vivienda que se producen cada año en Lima.

<sup>2</sup> INEI, Censos Nacionales, 1993.

<sup>3</sup> Terrenos yermos, que carecen de cultivo.

<sup>4</sup> Ley 13517, DS 014-JC/8.68, directiva 037-5-77 de Sinamos de octubre de 1997; DL 051-Ley de Municipalidades del 18.3.81; Decreto de Alcaldía No. 77 15.783; Ley Orgánica Municipalidades 238853 de junio de 1984; Ley 24513 de junio de 1986; Ley 25102; Ley 25314; Ley 26264 de diciembre de 1993.

## La producción social de la vivienda

La anterior afirmación explica el por qué del crecimiento vertiginoso que han experimentado los asentamientos humanos entre 1981 y 1993, cuya población abarca ya un 35% del total de habitantes de Lima Metropolitana. Entre 1981 y 1993 este ritmo de crecimiento fue de unos 30 asentamientos por año, lo cual refleja una dinámica intensa de incremento poblacional en esas zonas de Lima.

Según algunas fuentes, en los últimos años habrían surgido en Lima no menos de 1,000 nuevos asentamientos, sobre todo en San Juan de Lurigancho, Ate Vitarte, Comas, Carabaylo, Puente Piedra, Los Olivos, Villa María del Triunfo, Villa el Salvador y el Callao. Se trata de asentamientos más bien pequeños, localizados en faldas de cerros en zonas de pendiente más o menos pronunciada; son viviendas construidas con materiales improvisados, con pocos servicios o con ninguno, que no tienen vías. En ellas habitan sectores en extrema pobreza, refugiados de la violencia, desempleados, personas jóvenes dedicadas al comercio ambulante y a quehaceres de menor cuantía.

### Lima Metropolitana: población en AA.HH. 1981-1996

Año	Total Población	Total de población AA.HH.	%	Nº AA.HH.
1981	4,608,010	1,329,00	29	385
1993	6,345,858	2,188,445	35	700
1994 - 1996	6,622,373	2,315,229	35	1,846

Fuente: INEI, Censos Nacionales / Encuesta de Municipalidades, Tendencias de crecimiento urbano de Lima al 2015  
MLM, Dirección General de AA.HH. 1996

### Lima Metropolitana: Población en conos 1984-1995

Cono	Nº de Distritos	Nº de AA.HH.	Población
Este	19	834	751,128 (1)
Norte	8	416	444,801 (1)
Sur	16	448	812,001(1)
Callao	5	148	307,299 (2)
Total	48	1,846	2,315,229

Fuente: INEI, Censos Nacionales / Encuesta de Municipalidades.  
MLM, Dirección General de AA.HH. 1996  
Cuánto, Perú en Números 1996.

## Características de la producción social de la vivienda

Las condiciones de la ocupación de estos asentamientos son distintas respecto a épocas anteriores. El suelo, en efecto, ha ido disminuyendo en cantidad y calidad. Un claro ejemplo de ello es el sector de Canto Grande, donde asentamientos como UPIS Huáscar, con 5,782 familias y con un área de 1,715,419 m<sup>2</sup> en zonas de pendiente suave, han dejado paso, entre 1989 y 1996, a la conformación de alrededor de 20 nuevos pueblos jóvenes con características similares a las enunciadas más arriba.

Las extensiones de terreno de los asentamientos son variables: van de menos de 1 a 4.5 hectáreas, aunque las áreas que realmente se pueden ocupar llegan a un máximo de 3.6 hectáreas. Las familias que los conforman finalmente no superan las 250, lo que da una población total aproximada de alrededor de 1,000 personas.

Las características topográficas del terreno mantienen relativamente aislado a un asentamiento de otro y elevan los costos de habilitación y de consolidación de la vivienda, toda vez que para edificar en estas zonas es necesario invertir en muros de contención que varían de 2 a 5 metros de altura, con lo que se incrementa la construcción hasta en un 25%.

<sup>5</sup> El estudio del Inadur sobre la política habitacional entre 1985 y 1990 sostenía, en efecto, que muchas de estas habilitaciones no llegaron a ser utilizadas por los sectores para los cuales fueron ideadas debido -entre otras cosas- a que el sistema de sorteo por que eran adjudicadas no se ajustaban a la localización deseada por el postulante.

## Los servicios básicos y la infraestructura vial en AA.HH.

Por otro lado, si bien en los últimos años la dotación de servicios básicos para los asentamientos humanos ha aumentado y se han reducido los plazos para la ejecución de las obras generales, se constata una reducción de la calidad del servicio, así como una atención restringida en el abastecimiento del agua en los asentamientos consolidados (un promedio de tres horas diarias).

Las condiciones físicas del suelo afectan también la comunicación de los nuevos asentamientos, ya sea por la extensión del terreno útil -que va a involucrar a asentamientos cuya única forma de acceso será a través de vías peatonales, con todas las dificultades que ello conlleva para el traslado de materiales de construcción- o para la atención de servicios como la limpieza o los servicios de emergencia, que serán muy difíciles de obtener.

En los pocos asentamientos que han podido reservar terrenos para vías vehiculares, la implementación de éstas significará un costo elevado ya que será necesario que se construyan muros de contención.

Igualmente, si bien estos asentamientos han surgido alrededor de otros ya consolidados que cuentan con equipamiento de salud y educación, por las condiciones de ubicación requerirán equipamientos adicionales como postas médicas o centros de educación para niños menores de cinco años que no pueden trasladarse a grandes distancias.

Esta situación, con ligeras modificaciones, se repite en todos los distritos populares de Lima metropolitana. Si bien se reconoce que la población, mediante su esfuerzo, va transformando estas condiciones hasta hacer que estos espacios se transformen en habitables, los costos económicos y sociales que ello involucra son significativos.

Pero no es solo en asentamientos humanos nuevos donde se cobijan las 100,000 personas que cada año se ven obligadas a transitar hacia la informalidad. En los últimos años, los otrora distritos llamados periféricos han experimentado en conjunto un proceso acelerado de crecimiento poblacional. Y es que los asentamientos humanos que albergan estos distritos populosos constituyen lugares donde recalán familiares, alojados e inquilinos precarios que ingresan cada año al sistema informal de vivienda y/o que invaden terrenos reservados a usos públicos y equipamiento comunal.

## La tugurización<sup>6</sup>

La tugurización<sup>7</sup> es otro proceso generado por la población que necesita un espacio donde vivir. Hoy en día, tanto las áreas urbanas periféricas como las centrales (los centros históricos) de las ciudades capitales como Lima son escenarios de significativos grados de deterioro, lo que conlleva el peligro de que la ciudad colapse.

Lima como distrito alberga 72,091 viviendas<sup>8</sup>, de las cuales el 25% están tugurizadas. Según fuentes del Estado, el 20% de estos tugurios debe ser demolido; se estima que para ello tendrían que desalojarse a 2,230 familias y reubicarse a otras 3,279. Este hecho produciría un efecto social que involucra tanto a familias que ocupan las viviendas en calidad de inquilinos como a pequeños propietarios, entre otros.

Según cálculos oficiales, se necesitaría una inversión de 136,000,000.00<sup>9</sup> dólares americanos para revertir esta situación en el Centro de Lima y aplicar así una renovación urbana sin marginación social.

## Los estándares de las unidades de vivienda

Los estándares de las unidades de vivienda en los tugurios de alquiler y de pequeños propietarios presentan variaciones. Las viviendas de la época republicana son las más resaltantes en el Centro de Lima; las edificaciones del período del virreinato se perdieron debido a los terremotos que se produjeron en la ciudad.

La unidad de vivienda de los tugurios se ubica entre los 20 y 40 m<sup>2</sup>; su altura libre interna varía entre los 4 y 5 m. Estas viviendas frecuentemente comprenden los denominados tugurios por proceso y por origen, clasificados de la siguiente manera:

Tugurios por proceso: corralones, edificios.

Tugurio por origen: callejones, solares, conventillos, edificios, quintas.

Normalmente, en un conjunto de viviendas organizadas en dos líneas -llamado callejón, solar, conventillo, etcétera-, el botadero o caño comunal, que sirve también para eliminar excretas, se ubica sobre el corredor central debido a que está destinado al uso comunal.

El sistema estructural de estas viviendas está constituido por muros de adobe para el primer piso, con un espesor de muro variable entre los 0.40 y 0.60 metros; los pisos superiores -segundo, tercero y cuarto- se edificaban con quincha.

Las familias que habitan en tugurios modifican -incluso en el presente- estas edificaciones para poder satisfacer sus necesidades básicas y albergar el desdoblamiento familiar. La modificación o innovación más resaltante es la instalación del altillo o entrepiso, que divide la altura total en dos ambientes (dos medias alturas).

## Tendencia del inquilinato<sup>10</sup>

Sobre la base de las cifras de los dos últimos censos nacionales de población y vivienda, realizados en 1981 y 1993, podemos señalar que el número de viviendas particulares de inquilinato con ocupantes presentes se ha incrementado, a escala nacional, en 5,531 unidades (2%) en los últimos 12 años. El total de viviendas privadas de inquilinato en el país llega, en 1981, a 480,506, mientras que en 1993 pasó a 486,037.

Desagregando este total, tenemos que en 12 años el número de viviendas privadas de inquilinato en el área urbana decrece en 12,433 unidades y en el área rural se produce un incremento de 17,964 unidades. Además, en la última encuesta aplicada en 1994<sup>11</sup> a los hogares del país, se muestra que la curva de crecimiento del inquilinato en la sierra urbana es mayor que la que presenta Lima.

En el ámbito de Lima Metropolitana (provincia) 182,417 unidades de vivienda están alquiladas (16.5%) y 640,559 unidades de viviendas son propias (58%); en este último rango están consideradas las viviendas en asentamientos humanos titulados y las pequeñas propiedades de tugurios.

## Contexto en cifras<sup>1</sup>

### Escala nacional:

- Población total del país: 22,639,443 hab.
- Tasa de crecimiento poblacional anual 2%
- 13% de vivienda son de alquiler
- 18% de los hogares están hacinados
- 14% de los hogares viven inadecuadamente
- Déficit nacional de viviendas: 1,800,000
- Stock de viviendas hasta la fecha: 5,099,600
- El 96% del stock de viviendas está ocupado.
- Se necesita una producción de 100,000 viviendas por año.
- La producción privada y pública sólo ha llegado a 15,000 viviendas por año.

### Provincia de Lima:

- Población total: 6,214,097 hab.
- Distritos: 43
- 16.5% de viviendas son de alquiler

### Distrito Cercado de Lima:

- Población total: 342,455 hab.
- Viviendas tugurizadas: 18,087
- 38.1% de viviendas son de alquiler

### Barrios del programa:

#### Monserate:

- 15% de tugurios del Cercado de Lima
- Barrios Altos:
- 50% de tugurios del Cercado de Lima

Fuente: Cuadro elaborado por CIDAP

Total	1994	46.5%
	1996	49.0%
Área Urbana total	1994	38.1%
	1996	41.9%
Área urbana Lima Metropolitana:	1994	37.2%
	1996	39.7%

Fuente: Cuadro elaborado por CIDAP

<sup>10</sup> Estrategias para mejorar la calidad de vida de los barrios tugurizados de inquilinato. De los Ríos, Silvia. Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Poblacional, CIDAP/IIED.

<sup>11</sup> Edificación deteriorada, con presencia de hacinamiento.

<sup>12</sup> Fuente: Instituto Nacional de Defensa Civil del Perú.

<sup>13</sup> Municipalidad de Lima Metropolitana

El incremento en la compra de viviendas -sea con el sistema de crédito o al contado- es el resultado de las acciones que la población de ingresos medios y bajos ha realizado frente a un marco normativo referido al inquilinato que no protege sus derechos como habitantes de una vivienda. Para asegurar la tenencia del lugar donde viven, tienen que adquirir la propiedad.

Las últimas reformas legales -por ejemplo las políticas de recuperación de los centros urbanos bajo las reglas del mercado- no han modificado de manera significativa la tendencia de los habitantes con relación al inquilinato como modalidad para sobrevivir.

La política de los sucesivos gobiernos, así como de los agentes del mercado, ha promovido siempre la propiedad como régimen de tenencia de la vivienda definitiva y segura. Por ello, los sectores más deprimidos económicamente han efectuado acciones destinadas a ocupar la periferia o borde urbano de las grandes ciudades como Lima para edificar sus viviendas, «resolviendo» así su problema habitacional con un gran costo social. Frente a este hecho, el Estado se limita a regularizar la posesión de estos sectores sociales, volviéndolos propietarios de este espacio urbano anárquico, que tiene defectos y virtudes.

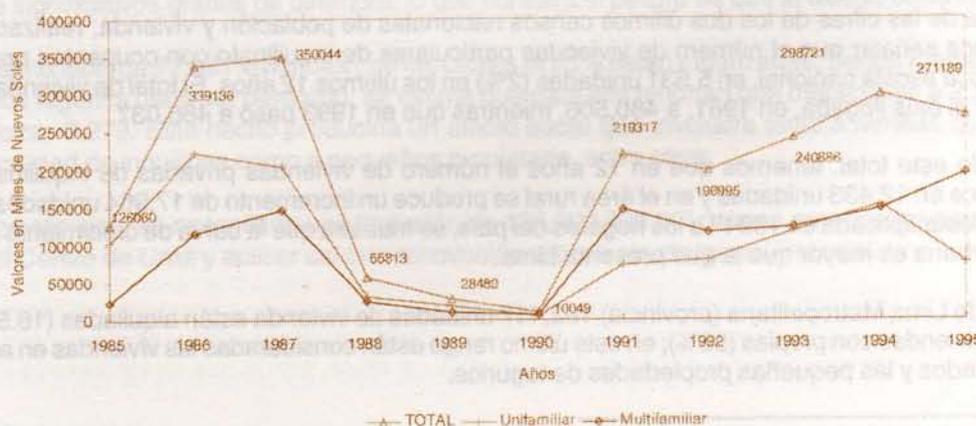
Los habitantes de los tugurios de Lima viven hoy una situación de inestabilidad muy grande tanto por el deterioro físico de las viviendas que ocupan, como porque la ley que liberaliza los alquileres de los tugurios debe entrar en vigencia el próximo año, lo que obligará a muchos ocupantes a abandonar el lugar que ocupan.

Resta por último mencionar a las 130,000 familias -de las 260,000 mil que constituyen el déficit abierto- cuyas viviendas no han sido contabilizadas por el censo de 1993 por presentar características inadecuadas para ser consideradas como tales (ver el siguiente cuadro). Muchas de ellas constituyen, en sentido estricto, el sector de los «sin techo», que habitan entre latas y cartones junto al río Rímac, en los basurales o en las partes altas de los cerros.

**Lima: Hogares sin vivienda adecuada**

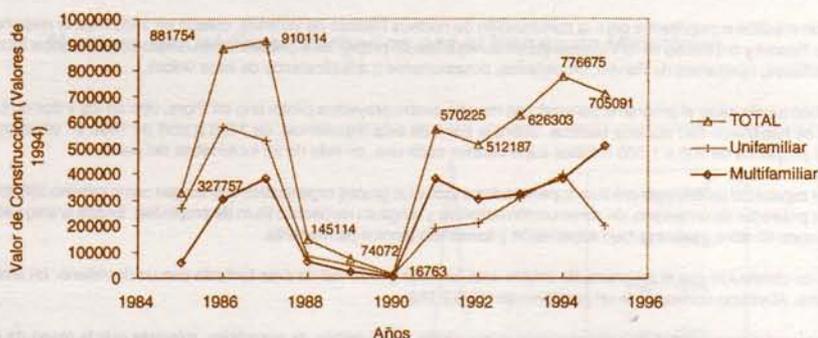
	1981	%	1993	%
Total de hogares	910, 905		1,380,466	
Número de hogares sin vivienda adecuada	143, 303	(16)	251, 958	(18)

LIMA: OBRAS PRIVADAS CONSTRUIDAS 85-95



<sup>10</sup> «El inquilinato modalidad de vivir en el centro de Lima», CIDAP/PGU De los Ríos B. Silvia  
<sup>11</sup> Encuesta Nacional Sobre Medición de Niveles de Vida

PERU: CONSTRUCCIONES EN VIVIENDA



**El Fondo Nacional para Vivienda:**

Desde principios de la década de los ochenta, las políticas públicas referidas a la vivienda se han ejecutado en buena medida gracias al aporte del Fondo Nacional para Vivienda (Fonavi).

El Fonavi fue creado el 30 de junio de 1979 mediante D.L. 22591, con el objetivo de satisfacer de manera gradual la necesidad de vivienda de los trabajadores en función de sus ingresos y, complementariamente, realizar obras de saneamiento. Para tal fin la ley previó una aportación obligatoria de empleadores y trabajadores, cuyas proporciones han ido cambiando con el tiempo.

Con los años también fue modificándose la orientación que tendrían las inversiones del fondo. Si en un primer momento se trató básicamente de la construcción de viviendas para los fonavistas, a partir de 1986 parte importante de la inversión se destinó a satisfacer demandas de servicios de la población tales como electrificación, agua y desagüe.

En 1992, durante la epidemia del cólera, la ley del Presupuesto General de la República amplió el porcentaje susceptible de ser destinado a obras de saneamiento de 15 a 25%. Ese mismo año, mediante el D.L. 25520, el Fonavi pasó a formar parte del Ministerio de la Presidencia, ampliando su radio de acción en materia de saneamiento y electrificación. Sobre esta base, la Presidencia del Consejo de Ministros expidió el D.S. 043-PCM-93 que modificó la aplicación del Fonavi. Para hacer frente a estas nuevas responsabilidades, el Estado incrementó la contribución de estos aportes al 7%.

Como se observa en el Cuadro adjunto entre 1992 y 1995 la inversión de Fonavi fue de unos mil millones de dólares; la mitad en créditos directos en electricidad y saneamiento y la otra mitad en créditos a entidades públicas, entre las que destacan Enace con el 49%, los créditos supervisados con el 28%, el Banco de Materiales con el 27%.

**Inversiones 1992 - 2000**

(en millones de soles)

Entidad: Fondo Nacional de la Vivienda - FONAVI

	Ejecutados				Proyec. const.			Metas	
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Crédito directos	27.6	216.8	543.9	528.3	733.5	833.6	956.2	1083.8	11204.8
• Electricidad	20.3	114	289.5	278.4	266.7	416.8	478.1	541.9	602.4
• Saneamiento	7.3	102.8	254.4	249.9	366.8	416.8	478.1	541.9	602.4
Créditos hipotecarios	0	0	0	0	138.3	44.6	25.2	37.7	41.4
• Programas de créditos hipotecarios	0	0	0	0	138.3	44.6	25.2	37.7	41.4
Creditos a entidades públicas	102.7	206.2	459.9	527.9	733.5	44.6	901.2	1017.6	1128
Sedas-Provincia	15.6	45.9	727	437	102.7	789.4	133.9	151.7	168.7
Sedapal	12.1	22.5	22.7	27.6	49.6	116.7	62.1	70.4	78.3
Enace	21.5	58.4	182.4	273.3	282.2	54.2	382.6	433.6	482
• Programa de vivienda multifamiliar	15.9	5.2	73.3	76.5	159	333.5	212.8	241.2	268.1
Programa de créditos supervisados	5.6	53.2	109.1	196.8	123.2	185.5	169.8	192.4	213.9
Banco de Materiales	8.3	25	154.7	165.3	190.7	148	248.6	281.8	313.2
Ministerio de Trans. Com. Viv. Cons.	40	0	0	0	0	216.8	0	0	0
Pronamanch-Pratvir D.L. 25742	0	14.6	7.8	11	34.4	0	42	47.1	51.8
Prodeis	0	0	15.6	0	0	34.4	0	0	0
Reconstrucción viv. afectadas por terrorismo	0	0	3.7	0.7	4.8	0	0	0	0
Proyecto Especial Pachacutec	0	0	0	5.9	0	0	0	0	0
D.S. N° 010.87.VC	0.3	0.3	0	0	0	0	0	0	0
Programa de Destugurización	4.9	4.9	0.3	0.1	0	0	0	0	0
Otra colocaciones	0	0	0	0	34.9	21	22	23	24
Total crédito	0	0	0	0	34.2	10	10	10	10
	130.3	423	1003.8	1056.2	1605.3	1667.6	1882.6	2139.1	2375.2

Fuente MTC, Informe Nacional Lima 1996, Ministerio de la Presidencia, Fondo Nacional de la Vivienda, UTE - FONAVI

<sup>11</sup>Mevius Federico: «El Programa de crédito supervisado». ITDG, Lima 1993

**Los créditos supervisados**

El programa de créditos supervisados para la construcción de núcleos básicos de vivienda, creado en 1985 bajo la responsabilidad de Enace<sup>13</sup> con fondos de Fonavi y del Banco de la Vivienda (hasta su liquidación) proporciona préstamos en dinero con asistencia técnica a representantes de grupos familiares, aportantes de Fonavi, propietarios, poseesionarios o adjudicatarios de lotes únicos.

En junio de 1986 se dio inicio al programa poniendo en marcha cuatro proyectos piloto: uno en Piura, otro en Ica y dos en Lima. Como resultado de esta labor se habilitaron 593 núcleos básicos. Sobre la base de esta experiencia, de 1986 a abril de 1992 se construyeron 17,500 núcleos básicos en 44 proyectos de 200 a 1,500 créditos supervisados cada uno, en más de 20 localidades del país.

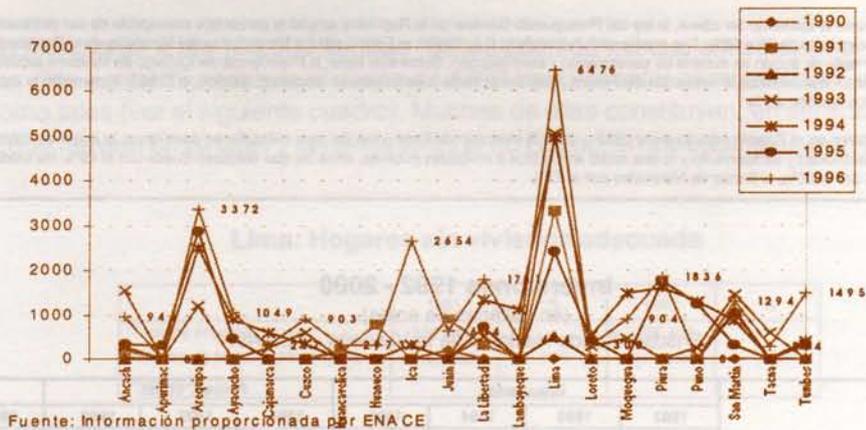
Enace está en capacidad de entregar créditos supervisados a todos los grupos organizados que tengan como mínimo 350 miembros, cada uno de los cuales sea poseedor de un terreno sin construcción definitiva y tenga su respectivo título de propiedad. Enace entrega el crédito por partes de acuerdo al avance de obra, realizada bajo supervisión y asistencia técnica permanente.

El núcleo básico construido con el programa de crédito está formado por 24 m<sup>2</sup> de área techada con un dormitorio, un ambiente de cocina y un baño con ducha. Al mismo corresponde un préstamo de US \$ 2,762.

El 70% del monto del presupuesto de cada proyecto corresponde a adquisición de materiales, mientras que la mano de obra especializada la contrata la propia población.

Desde su creación hasta julio de 1995 el Programa de crédito supervisado habría permitido la construcción de 60 mil núcleos básicos en los asentamientos humanos de todo el país.

**ENACE : Número de Créditos Supervisados Otorgados por años según Departamentos**



Fuente: Información proporcionada por ENACE

**El Banco de Materiales:**

El Banco de Materiales es un sistema creado a principios de la década de los ochenta que busca apoyar los procesos de autoconstrucción de viviendas mediante tres modalidades de préstamos en materiales.

- a) «Inicio solo», cuyo monto de préstamo asciende a 1,600 dólares, incluyendo materiales, mano de obra, asistencia técnica, tarrajeo, pintado de fachada, y puerta y/o ventana metálica. En este caso el monto alcanza para construir una o dos habitaciones desde el cimiento hasta dejar lista para techar un área aproximada de 36 a 40 m<sup>2</sup>.
  - b) «Techo solo», que incluye materiales, mano de obra y asistencia técnica. En este caso el monto permite techar un área aproximada de 60 a 70 m<sup>2</sup>.
  - c) «Inicio con techo o módulo cerrado habitable». El monto del préstamo en esta modalidad asciende a 2,300 dólares; incluye materiales, mano de obra, asistencia técnica, tarrajeo y pintado de fachada, puerta y/o ventana metálica. En este caso el monto alcanza para levantar y techar un área de 36 a 40 m<sup>2</sup> (dos habitaciones).
- Una limitación de las modalidades antes dichas es que por lo general el Banco de Materiales sólo apoya construcciones y techado del primer piso. Los plazos de pago de estos créditos son de hasta cinco años con bajos intereses. Ello ha llevado a numerosos economistas a plantear que se trata de un crédito a fondo perdido.

En el programa de proyectos especiales implementado principalmente en asentamientos humanos localizados en cerros (San Pedro y El Pino por ejemplo), el monto del préstamo es de hasta 2,300 dólares. Incluye materiales, mano de obra, asistencia técnica, tarrajeo y pintado de fachada, puerta y/o ventana metálica. En este caso el monto alcanza para levantar desde el cimiento y techar un área aproximada de 36 a 40 m<sup>2</sup> (dos habitaciones) que también pueden efectuarse en segundo piso.

De acuerdo con cifras oficiales del Banco de Materiales entre 1980 y octubre de 1995 se entregaron en todo el país aproximadamente 140,000 préstamos, unos 23,000 en Lima. El monto promedio de los mismos ha sido de 900 dólares.

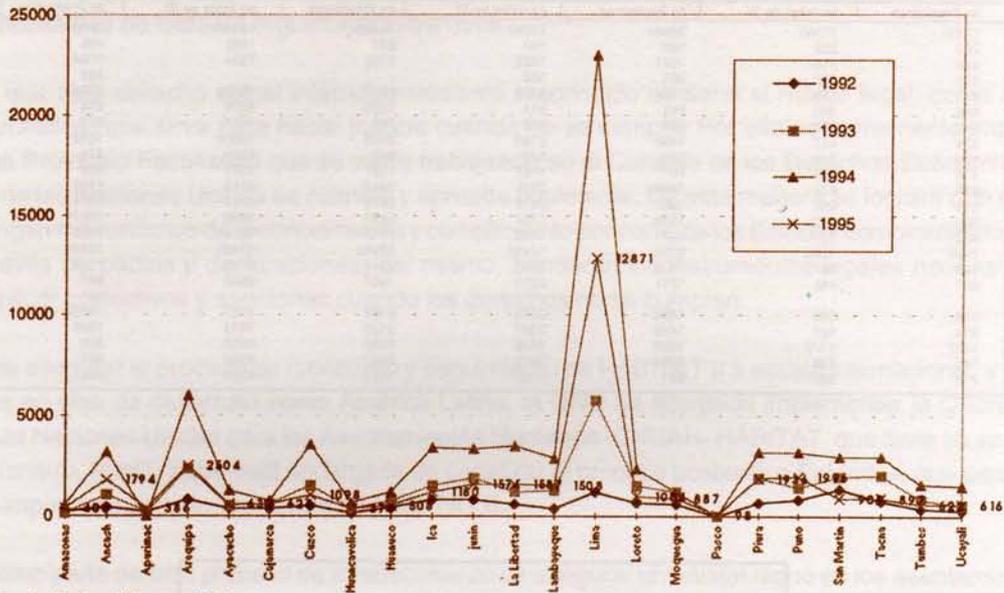
De 1980 a 1995, el Banco de Materiales ha experimentado un crecimiento sostenido que se expresa en las cifras alcanzadas en cada quinquenio, llegando a significar en 1995 el 51.77 del total de créditos otorgados por Fonavi a entidades públicas por 37.2% del Programa de Créditos Supervisados (ver cuadro de inversiones del Fonavi).

Entre 1992 y 1995, el Banco otorgó 42,782 créditos<sup>14</sup> en Lima Metropolitana; esto representa unos 10,695 por año, que sumados a los otorgados en el periodo anterior arrojan un total promedio de 13,000 créditos anuales (sólo para Lima Metropolitana).

ENACE realizaba licitaciones públicas, supervisaba las obras realizadas por contrata y otorgaba a la asistencia técnica al usuario

Después de Extensión:

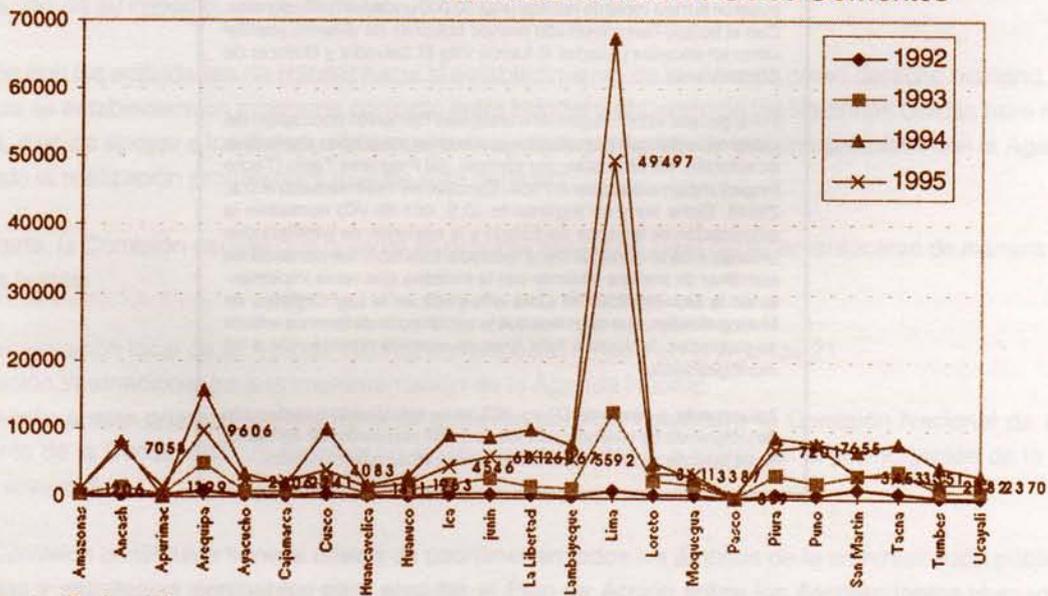
**Número de Créditos Otorgados por el Banco de Materiales**



Fuente : Perú en Números 1996

**Montos de Créditos Otorgados por el Banco de Materiales**

En Miles de Nuevos Soles Corrientes



Fuente : Perú en Números 1996

## CREDITOS OTORGADOS POR EL BANCO DE MATERIALES A NIVEL NACIONAL SEGUN DEPARTAMENTOS 1992-95

Departamento	1992		1993		1994		1995	
	Nº de Prestamos	Monto en miles de S/.	Nº de Prestamos	Monto en miles de S/.	Nº de Prestamos	Monto en miles de S/.	Nº de Prestamos	Monto en miles de S/.
TOTAL	13231	11585	30691	53247	72368	195368	36001	136876
Amazonas	263	205	166	193	537	1162	406	1206
Ancash	446	410	1027	1552	3193	7924	1794	7058
Apurimac	220	178	261	392	-	-	386	1399
Arequipa	871	766	2344	4749	6027	15779	2504	9606
Ayacucho	398	350	561	814	1266	3376	632	2406
Cajamarca	346	270	578	915	743	1571	623	2241
Cuzco	524	427	1490	2185	3562	10000	1098	4083
Huancavelica	169	145	379	632	647	1584	374	1411
Huanuco	476	338	761	1197	1187	3055	508	1963
Ica	829	671	1499	2111	3447	9113	1180	4546
Junin	850	697	1901	2975	3375	8891	1574	6012
La Libertad	598	491	1240	1767	3490	9926	1587	6087
Lambayeque	392	337	1271	1563	2917	7804	1508	5592
Lima	1199	1098	5757	12496	22955	67495	12871	49497
Loreto	888	667	1505	2543	2389	5158	1004	3611
Moquegua	607	546	1211	2013	1207	2823	887	3387
Pasco	-	-	-	-	-	-	98	379
Piura	875	550	1899	3374	3168	8767	1936	7201
Puno	839	685	1446	2367	3185	7873	1996	7655
San Martin	1387	1370	1983	3332	2985	6950	900	3453
Tacna	740	736	2056	3672	2957	8059	897	3351
Tumbes	412	352	821	1183	1589	4529	622	2382

### Los programas municipales de vivienda

Junto con la labor de titulación de 1984 a 1990, la Municipalidad de Lima promovió programas municipales de vivienda con el objetivo de dar respuesta de manera planificada a la demanda de vivienda acumulada de la capital.

De esta forma fueron creados en el norte Laderas del Chillón y Panamericana Norte, para 7,624 y 17,303 habitantes respectivamente; en el este Huaycán, Arenal de Canto Grande y Alfa y Omega para albergar a 120,000, 7,700 y 1,200 personas; y por el sur Rinconada de Pamplona Alta para una población de 4,200 habitantes. Estos programas se propusieron la meta inicial de habilitar unas 30,000 unidades habitacionales. Con el tiempo han constituido nuevos bolsones de vivienda popular como en décadas pasadas lo fueron Villa El Salvador y Huáscar de Canto Grande.

Por lo general estos programas municipales han tenido poco apoyo del gobierno central que ha preferido experimentar sus propias alternativas de solución. Tal es el caso, por ejemplo, del Programa Tepro (Techo Propio) implementado por el Poder Ejecutivo en 1984 mediante el D.L. 23948. Dicha ley y su reglamento (D.S. 001-85-VC) normaban la adjudicación de terrenos del Estado y la ejecución de habilitaciones urbanas a los sectores de bajos recursos. Esta labor fue planeada sin coordinar de manera eficiente con la iniciativa que venía implementando la Municipalidad de Lima amparada en la Ley Orgánica de Municipalidades, que establece que la adjudicación de terrenos eriazos de propiedad del Estado para fines de vivienda corresponde a las municipalidades.

Actualmente, a través del D.Leg. 803, se ha establecido la realización de programas de vivienda para los sectores populares; sin embargo, hasta la fecha no se ha reglamentado ni se está implementando.

## Después de Estambul:

Los compromisos internacionales como los adoptados en HÁBITAT II deben influir en cambios como la restitución, en nuestra Constitución Política, del derecho a una vivienda digna para todos y no tan sólo la defensa de la vivienda como un activo de la ciudad, con un valor de cambio que depende de las leyes del libre mercado y que protege jurídicamente, para la negociación, sólo al propietario, sin considerar otros actores de la dinámica urbana, como los inquilinos y los habitantes de lotes sin regulación, entre otros.

Es sabido que este derecho social internacionalmente reconocido no tiene el marco legal, como sí lo tienen los derechos políticos, que sirva para hacer justicia cuando no se cumple. Por ello es sumamente importante que el proyecto de Protocolo Facultativo que se viene trabajando en el Consejo de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas se culmine y apruebe finalmente. De esta manera se logrará que estos derechos sociales tengan mecanismos de reconocimiento y cumplimiento por parte de los Estados comprometidos internacionalmente a través de pactos y declaraciones; así mismo, brindarán los instrumentos legales necesarios para hacer justicia y aplicar correctivos y sanciones cuando los derechos no se cumplan.

Con el fin de asegurar el proceso de monitoreo y seguimiento de HÁBITAT II a escala internacional, y principalmente en regiones en vías de desarrollo como América Latina, la ONU ha acordado implementar la Oficina Regional del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos -CNUAH- HÁBITAT, que tiene su sede en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, y que está encargada de canalizar el proceso posterior a Estambul, que para muchos es la etapa más importante de todo el proceso de HÁBITAT II.

Además, como parte de este proceso de fortalecimiento de asegurar un hábitat digno en los asentamientos humanos más vulnerables, la Comisión de Asentamientos Humanos, en su décimo sexta sesión que concluyó el 8 de mayo de 1997 en la ciudad de Nairobi, adoptó 27 resoluciones para que el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos-HÁBITAT desempeñe un mejor papel en las labores asignadas en la Agenda Hábitat.

Entre las resoluciones más resaltantes tenemos la referida a «El futuro papel de la Comisión sobre los asentamientos humanos». La Comisión decidió que en su carácter de comité del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, ECOSOC apoyara el monitoreo, la revisión y la implementación de la Agenda Hábitat. Posteriormente, la Comisión decidió que en su 17º y 18º período de sesiones se enfoque el monitoreo de la implementación de la Agenda Hábitat y la determinación de su impacto.

En relación con las actividades de Hábitat hacia el establecimiento de la vivienda como derecho humano, la Comisión decidió que se estableciera un programa conjunto entre Hábitat y el Centro de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, a fin de apoyar a los Estados Miembros en la implementación de sus compromisos con la Agenda Hábitat, asegurando la realización progresiva y total de este derecho<sup>15</sup>.

Por otra parte, la Comisión decidió que durante su próxima sesión de 1999 deberían enfocarse de manera especial los siguientes temas:

- La implementación local de la Agenda Hábitat con especial énfasis en la Agenda 21
- Cooperación internacional para la implementación de la Agenda Hábitat.

Paralelamente a este proceso internacional, el gobierno peruano constituyó la Comisión Nacional de Aplicación y Seguimiento de la Declaración de Estambul y el Programa Hábitat II, a través de la promulgación de la RS 053-97-MTC que resuelve:

- Que la Comisión constituida tiene la misión de coordinar en todos los ámbitos de la administración pública y privada las medidas y estrategias pertinentes para ejecutar el Plan de Acción sobre los Asentamientos Humanos según el compromiso asumido en la cita de la Conferencia Mundial.

<sup>15</sup> Fuente: comunicado de la Jefe de Comunicaciones del CNUAH-HABITAT

• Esta Comisión está integrada por el viceministro de Vivienda y Construcción, quien la presidirá; además, por un representante del Ministerio de la Presidencia, un representante del Ministerio de la Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano, y un representante de la Asociación de Municipalidades del Perú.

• La Comisión entra en funciones dentro de los 15 días siguientes a la publicación de la resolución, con el nombramiento oficial de los representantes de los sectores e instituciones citados.

• En un plazo no mayor de 90 días, la Comisión debe proponer para su aprobación por decreto supremo, el PLAN NACIONAL HÁBITAT II, actualizado con la Declaración de Estambul así como con el Programa y el Plan de Acción Mundial aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas HÁBITAT II.

• La Comisión puede proponer la designación por resolución ministerial de las subcomisiones que se consideren necesarias para el mejor logro de los objetivos.

• La Comisión contará con una Secretaría Ejecutiva, que se designa a propuesta del presidente, y cuya responsabilidad es coordinar, organizar, gestionar y evaluar la ejecución de los acuerdos de la Comisión.

Nuestra Comisión Nacional Hábitat II, a diferencia de la implementada en Colombia (cuyas características desarrollamos en recuadro), está constituida, además de los representantes del Estado, por representantes de la sociedad civil, con quienes se toman las decisiones de manera concertada. Por otra parte, la coordinación de la ejecución y el seguimiento del proceso colombiano es encargada a una institución de la sociedad civil que aglutina - a modo de red- a instituciones privadas de los sectores empresarial y académico.

#### Comisión Colombiana de Seguimiento e Implementación al Programa Hábitat<sup>16</sup>

Decreto 1215 de abril 30 de 1997, Presidencia de la República de Colombia

¿Quiénes la conforman?

"La Comisión estará integrada por todas y cada una de las entidades que conformaron el Comité Preparatorio de la II Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos-Hábitat II y las demás que se considere conveniente integrar al proceso en los niveles nacional, regional y local"<sup>17</sup>

"El Ministerio de Desarrollo Económico, a través del Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, presidirá la Comisión y la Fundación Encuentro Hábitat Colombia, en virtud de su naturaleza mixta, misión, objetivos, alcance y cobertura de sus actividades, ejercerá la coordinación, aplicación y seguimiento del proceso".

A la fecha la Comisión Colombiana está integrada en total por 40 entidades: 13 instituciones del sector público, 10 organizaciones académicas, 13 organizaciones sociales y ONG, 2 entidades privadas gremiales y 2 programas del orden local.

La Comisión está abierta; actualmente, 15 nuevas entidades nacionales están estableciendo vínculos con ella, basándose en la configuración de una red nacional.

¿Cómo se realiza el seguimiento?

Mediante la elaboración de una metodología que permita interrelacionar, conectar y vincular a los actores, las acciones, los componentes urbanos y los objetivos.

Mediante estrategias educativas, comunicativas y participativas.

Mediante el fortalecimiento de la Red Nacional de Relaciones en la que participan actores públicos, privados y solidarios de los ámbitos nacional, regional, departamental y local.

Estableciendo -y dándoles operatividad y continuidad- a mecanismos de divulgación e información de investigaciones, instrumentos de gestión y prácticas.

Creando un esquema funcional de operaciones, abierto y multidireccional, en función de la cooperación técnica.

Disponiendo de una herramienta técnica eficiente, como los indicadores de gestión, para el seguimiento y la evaluación general.

Esta prueba de reconocimiento y confianza del Estado colombiano hacia la sociedad civil, a la que se le encarga encaminar el porvenir de sus ciudades y el derecho de sus moradores a contar con un hábitat adecuado, demuestra una vez más que los protagonistas del espacio urbano deben ser la fuerza dinámica de todo proceso de desarrollo.

Por ello nosotros, los integrantes de la Comisión Hábitat de ONG que representamos a un sector de la sociedad civil, nos comprometemos a contribuir de manera significativa a que se vuelva realidad el proceso de seguimiento de Hábitat II y se implemente a través de los planes nacionales de hábitat. No perdemos la esperanza de que todos los protagonistas del espacio urbano -Estado y sociedad civil- participemos de manera concertada para la construcción de ciudades sostenibles.

<sup>16</sup> Fuente : Fundación Hábitat Colombia

<sup>17</sup> Decreto N° 1215 de 1997, Ministerio de Desarrollo Económico de Colombia.

## El proceso nacional y sus avances :

Camino a la Conferencia de Estambul, la ONU, a través de la Comisión de Asentamientos Humanos Hábitat, fue solicitando y comprometiendo a los Estados en vías de desarrollo como el Perú a que presentaran documentos oficiales que contribuyeran al cumplimiento y seguimiento de los compromisos nacionales referidos al hábitat. Entre las principales acciones en esa línea tenemos la conformación de la Comisión Nacional Preparatoria, la elaboración de los indicadores de medición, el Informe Nacional sobre el Hábitat, el Plan de Acción Nacional para el período 1995-2000 y la elección de las mejores prácticas.

Estos documentos, con sus aciertos y debilidades, fueron elaborados por la Comisión Nacional, a la cual hicieron llegar sus sugerencias instituciones como la Comisión Hábitat, que es una red de ONG urbanas, consorcios e instituciones privadas. Esta Comisión Nacional culminó su labor y funcionamiento al término de la elaboración de los mencionados documentos, que fueron oficialmente presentados a la ONU.

Ha pasado un año desde la aprobación internacional del Plan de Acción Mundial y de la realización de la Cumbre de las ciudades HÁBITAT II en la que el Estado peruano asumió compromisos y señaló metas para este período. Por ello es oportuno y necesario hacer un balance sobre la situación de la vivienda en el país, a partir de las metas del Plan de Acción Nacional, que para algunos son exiguas y para otros suficientes para la capacidad y recursos actuales del Estado.

Cumpliendo con el fin de este instrumento, consistente en facilitar la medición del proceso de desarrollo del hábitat nacional, transcribimos las metas para el quinquenio y para el período anual; este documento es producto del análisis y el balance realizado desde el enfoque de la sociedad civil.

## Plan de Acción Nacional:

1995 - 2000

### Metas<sup>18</sup>:

#### Meta N° 1 : Déficit y demandas de vivienda:

**Meta:** Abatir el 50% del déficit cuantitativo y cualitativo así como atender el 50% de la nueva demanda los próximos cinco años en lo referente al mejoramiento de viviendas y a la construcción de viviendas nuevas (promedio 60 m<sup>2</sup>).

Metas anuales promedio	Mejoramiento de viviendas	Nuevas viviendas	Total
Número de unidades	69,000 <sup>1</sup>	19,900	188,900
Inversión (en miles US\$)	196,960	651,096	848,056
Inversión en promedio por unidad (en miles US\$)	2.9	5.4	4.5

LEGALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD - TITULACIÓN		
AÑO	NÚMERO DE TÍTULOS	POBLACIÓN BENEFICIARIA
1996	150,000	750,000 hab.
1997	300,000	1,500,000 hab.
1998	350,000	1,750,000 hab.
1999-2000	800,000	4,000,000 hab.
<b>TOTAL</b>	<b>1,600,000</b>	<b>8,000,000 hab.</b>

#### Meta N° 2 : Servicios de saneamiento:

**Meta:** Abatir el 100% del déficit en agua potable y evacuación de excretas, así como atender el 100% de las nuevas demandas de estos servicios, en los próximos cinco años.

Metas anuales promedio	Agua potable	Evacuación de excretas	Total
Número de lotes	439,000	599,200	
Inversión anual en miles US\$	47,620,000	102,840,000	150,460,00
Inversión en promedio por lote en miles US\$	108	172	

<sup>18</sup>Reproducción del Informe Nacional del Perú, Plan de Acción Nacional, Hábitat II, Comisión Nacional R.S. N°003-95MTC

## Para lograr las metas:

Facilitar a la población el acceso a las soluciones sobre la base de su propio esfuerzo poniendo a su alcance:

- Sistemas de financiamiento promocionales.
- Sistemas constructivos seguros y económicos.

Y mediante la acción directa de organismos del Estado (gobierno central, empresas públicas, municipalidades)

## Balance:

### Meta Nº 1: Déficit y demandas de viviendas:

El sector privado y público juntos no han podido superar la producción de 15,000 viviendas por año<sup>19</sup>. Esta cifra nos indica que la meta total de 188,900 unidades de vivienda -entre las viviendas mejoradas y las nuevas propuestas del Estado- no es todavía una meta que se haya alcanzado, y no por falta de recursos para el sector, como veremos más adelante. La inversión pública -representada por el Fonavi y el fondo fiscal- no prioriza a la vivienda poniéndola en un rango superior a la infraestructura y al equipamiento. Además, no se conocen los mecanismos de regulación ni la información que pueda hacer transparente el manejo de estos fondos, logrando que se potencien para tener una mejor cobertura.

El Estado peruano invirtió en infraestructura y equipamiento 190.6 millones de dólares y en construcción de viviendas (multifamiliares, créditos supervisados y en materiales) 80,000 millones de dólares<sup>20</sup>.

Con relación a la estrategia de cómo alcanzar las metas, la referida a facilitar a la población el acceso a las soluciones de vivienda a través de sistemas de financiamiento promocionales del sector privado aún se ha logrado.

Hoy en día, la banca privada y el empresariado inmobiliario privado no aplican sistemas financieros de fácil acceso a los pobladores de medianos y bajos ingresos. Los requisitos de calificación -como garantías, ingreso mínimo mensual de 800 dólares y otros que se exigen para ser considerado sujeto de crédito- son requerimientos inalcanzables, especialmente para los 3,815,970 hogares que viven en viviendas construidas con material seminoble y rústico, y cuyos miembros tienen tanto la voluntad como la necesidad de lograr una vivienda segura y de calidad.

El sector privado no empresarial bancario, como Karpa, ha colocado en el mercado productos crediticios destinados a apoyar la producción urbana informal en distritos como Comas y San Juan de Lurigancho, donde se ha alcanzado una cobertura de más de 2,000 créditos por año.

Otro tipo de sistemas de crédito y empresas alternativas son las promovidas por las ONG. Desco, a través de Provipo relaciona a la banca con el poblador facilitando su acceso a créditos que promueven la densificación vertical desde la iniciativa de la autoconstrucción en distritos como Villa El Salvador, donde se aplica la experiencia piloto. CENCA viene otorgando crédito para vivienda en los asentamientos humanos de la parte alta de Huáscar, en el distrito de San Juan de Lurigancho. CIDAP, desde hace tres años, promueve el Fondo Solidario de Préstamo de Materiales dirigido a familias de muy bajos recursos que habitan tugurios en el Cercado de Lima, para mejorar la calidad habitacional y a su vez la calidad de vida.

Estas experiencias de algunas ONG han motivado a otras a iniciar nuevas prácticas en el campo del mejoramiento urbano. Este es el caso de CIPUR, que próximamente iniciará un programa de préstamos para vivienda en Barrios Altos, Cercado de Lima y otro en Santa Cruz, Miraflores.

Estas iniciativas del empresariado privado y alternativo de las ONG surgen en la medida que es necesario complementar la acción del Estado en incrementar el número de unidades de vivienda tanto nuevas como mejoradas, especialmente en las áreas donde la producción social de la vivienda es dinámica y existen las condiciones para una densificación urbana que no está siendo abordada por el Estado en ninguno de sus programas. El mismo objetivo se persigue en el proceso de renovación urbana, donde los pequeños propietarios e inquilinos de propietarios privados son sujetos de programas estatales.

<sup>19</sup> CAPECO  
<sup>20</sup> CAPECO

**Programa de Destugurización, D.S. N° 038-96-PCM**

En el marco del convenio suscrito el 29 de noviembre de 1994 entre Enace y la Sociedad de Beneficencia de Lima Metropolitana, se creó un plan de vivienda para posibilitar el acceso de familias de escasos recursos provenientes de las zonas tugurizadas de la ciudad. Este programa se inició en 12 inmuebles declarados en riesgo de colapso por el Indeci<sup>21</sup> y que son de propiedad de la Sociedad de Beneficencia Pública de Lima.

Los beneficiarios serán familias que habitan casonas tugurizadas del centro de Lima. Estos inmuebles están ubicados en los jirones Huánuco, Moquegua, Ancash, Camaná, Puno, Carabaya, Miró Quesada, Cusco, Apurímac y Callao. En el futuro, según declaraciones del presidente de la República, el programa favorecerá a los moradores de callejones y fincas del Rímac y Barrios Altos

El proceso de adjudicación de las viviendas del primer Complejo Habitacional G.M. Luis José de Orbegoso será a través de la inscripción de los interesados, previa calificación, quienes ingresaron al sorteo de los departamentos que se realizó el 1 de setiembre de 1996.

Por información oficial, se sabe que los beneficiarios del sorteo de los departamentos podrán pagarlos hasta en 30 años y sin cuota inicial.

Luego de que las familias estén instaladas en los departamentos del conjunto habitacional, los 12 inmuebles de donde provienen los beneficiarios serán demolidos por Enace<sup>22</sup> para proceder a la construcción de 432 departamentos, 22 oficinas y 52 locales comerciales. Los trabajos de demolición se realizarán de manera parcial o total según autorización del Instituto Nacional de Cultura<sup>23</sup>. En los inmuebles de los jirones Moquegua, Camaná, Puno (número 400) y Carabaya, se restaurarán las áreas consideradas monumentos históricos.

Los inmuebles de los jirones Ancash, Puno (número 430) y Callao recibirán restauración parcial, y en los que están ubicados en los jirones Huánuco, Miró Quesada, Cusco, Carabaya cuadra nueve y Apurímac se realizarán obras nuevas.

El propio gobierno estima que esta obra del Conjunto Habitacional Gran Mariscal Luis José de Orbegoso, que también forma parte del primer ciclo del proceso de destugurización, servirá para ubicar a familias de otros 25 inmuebles ruinosos. Se calcula que en la obra se invertirán aproximadamente 25 millones de nuevos soles y su realización tomará un plazo de ocho meses.

En el segundo ciclo del programa se levantarán alrededor de 700 nuevas viviendas destinadas a reubicar a más familias de escasos recursos. Según fuente oficial, el sector privado podría participar, en la medida en que en nuestra capital existe un total de 9,000 viviendas en peligro de colapso súbito.

**Conjuntos habitacionales - Número de dormitorios**

Ubicación	N° de dormitorios			TOTAL Dormitorios
	Un dormitorio	Dos dormitorios	Tres dormitorios	
Complejo Habitacional G.M. Luis José de Orbegoso	20	174	32	226
Jr. Camaná 860-862	12	16	05	33
Jr. Moquegua 324-328	03	12	02	17
Jr. Huánuco 203-207-211	16	16	09	41
Jr. Callao 259-267	06	10	-	16
Jr. Ancash 800-810	20	17	03	40
TOTAL	77	245	51	

Elaboración: CIDAP

**Conjuntos Habitacionales**

Ubicación	Departamentos	Oficinas	Tiendas
Complejo Habitacional G.M. Luis José de Orbegoso.	432	22	52
Jr. Camaná 860-862	33	03	-
Jr. Moquegua 324-328	17	04	05
Jr. Huánuco 203-207-211	41	-	-
Jr. Callao 259-267	16	-	21
Jr. Ancash 800-810	40	-	-
TOTAL	579	29	78

Elaboración: CIDAP

**Conjunto Habitacional Gran Mariscal Luis José de Orbegoso**

Dormitorios	Área m2
Un dormitorio	44.5
Dos dormitorios	62.0
Tres dormitorios	70.85

Elaboración: CIDAP

**La regularización de la propiedad informal**

En Lima existen 1,698 asentamientos humanos que albergan a más de dos millones de pobladores<sup>24</sup>. A diciembre de 1995, tras 11 años de aplicación de la Ley Orgánica de Municipalidades, la Dirección General de Asentamientos Humanos registraba 216,268 títulos de propiedad entregados en 530 asentamientos humanos, cifra largamente superior a los 41,596 títulos entregados por diversas entidades del Poder Ejecutivo durante el período 1961-83<sup>25</sup>.

## Lima: regularización de la propiedad de asentamientos humanos a 1995

Resumen	Número de distritos	Número de AA.HH.	Área bruta	Número de lotes
Cono Este	19	834	43,895,242.97 m <sup>2</sup>	147,280
Cono Norte	8	416	33,957,851.45 m <sup>2</sup>	87,216
Cono Sur	16	448	77,224,624.15 m <sup>2</sup>	159,216
Total	43	1,698	165,077,624.15 m <sup>2</sup>	393,712

## Títulos de propiedad otorgados

De 1961 a 1981	De 1981 a 1983	De 1984 a 1986	De 1987 a 1989	De 1990 a 1995	Total
18,181	23,415	130,245	12,465	33,402	216,268
Pendientes a diciembre de 1995		177,444			

Fuente: MLM/DG AA.HH. 1996, CIDAP, Lima en cifras, Cuadro elaborado por CENCA

De ese total de asentamientos humanos existentes, la Municipalidad de Lima registra 485 expedientes integrales que aún faltaban regularizar; el resto -683 AA.HH.- todavía no habría iniciado su proceso de saneamiento físico legal o, de haberlo hecho, lo habría dejado en abandono. Es decir, aún falta sanear un total de 1,168 AA.HH.

El 28 de diciembre de 1995 se les quitan a las municipalidades provinciales funciones respecto al saneamiento físico legal de los asentamientos humanos, habilitaciones urbanas en sectores populares y adjudicaciones<sup>26</sup>, transfiriéndolas hacia un nuevo organismo que estaba por crearse. Es así que mediante D. Leg. 803 expedido en marzo de 1996 se crea la Cofopri.

Uno de los objetivos fundamentales de este órgano es contribuir a la formalización de la propiedad, lo que posibilitaría la incorporación de la mayoría de los peruanos a una economía social de mercado y daría valor a los títulos otorgados, puesto que se considera que éstos han carecido del valor suficiente como para movilizar créditos e inversiones en servicios básicos sostenibles.

Esta afirmación es relativa, pues no es sólo la falta de títulos la que ha originado que no haya acceso al crédito; otros factores importantes son la falta de ingresos económicos suficientes de los pobladores de estos sectores, lo que no les permite convertirse en sujetos de crédito formal, así como el abandono de las entidades bancarias y financieras para con este sector. Karpa es una de las pocas empresas privadas que ingresa al mercado de los AA.HH., pero con intereses muy altos que inclusive están muy por encima de las entidades bancarias. Finalmente, para la obtención de los servicios básicos no se requiere estar titulado<sup>27</sup>, sino contar con la aprobación del plano de trazado y de lotización.

Hasta la fecha, la Cofopri habría formalizado 102,421 predios en 266 asentamientos humanos de 26 distritos de Lima y Nazca<sup>28</sup>. Sin embargo, según lo anunciado públicamente por el presidente Fujimori, la Cofopri habría entregado recién el 4 de setiembre de 1997 el título número 100,000 en el AA.HH. Vallecito Alto del distrito de Villa María del Triunfo<sup>29</sup>.

Según lo señalado en el Plan de Acción Nacional, la Cofopri tendría que haber entregado 150,000 títulos de propiedad durante el año 1996. Pero ya estamos en 1997 y aún no se habría cubierto la meta comprometida. Es más: según han señalado algunos dirigentes de asentamientos humanos, la Cofopri estaría retitulando, es decir, entregando nuevos títulos de propiedad a asentamientos humanos ya titulados y que incluso tienen inscripción registral. De ser esto cierto, se podría afirmar que no se está priorizando la atención de los asentamientos humanos que tienen necesidad de ser saneados para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

<sup>26</sup> Ley 26557 deroga competencias municipales respecto a saneamiento físico de asentamientos humanos, habilitaciones urbanas en sectores populares y adjudicaciones.

<sup>27</sup> Documento de trabajo interno CIDAP, Iván Ortiz

<sup>28</sup> El diario «El Peruano» del 04 de Agosto de 1997

<sup>29</sup> El diario «El Peruano» del 05 de setiembre de 1997

Con el objetivo de fortalecer este proceso de formalización de la propiedad informal -espacio por el cual las ONG seguimos transitando- señalamos a continuación los problemas más resaltantes así como propuestas de solución para que, a través de un accionar concertado, se pueda, en un menor plazo de tiempo, aprovechar los recursos que nos permitan disfrutar de ciudades organizadas con más dignidad y justicia.

### **Identificación de problemas más frecuentes en el proceso de saneamiento físico legal de los asentamientos humanos:**

Se viene priorizando la intervención en asentamientos humanos que ya cuentan con servicios básicos, dejando para un segundo momento a los pueblos que aún carecen de identificación y calificación urbanística, aprobación de su plano perimétrico y lotización, siendo éste un requisito previo para que puedan obtener la aprobación de sus proyectos de agua y desagüe por parte de Sedapal<sup>30</sup>.

No es lo más conveniente que un órgano del Estado -como la Cofopri- asuma de manera exclusiva y excluyente las competencias correspondientes a la formalización de los asentamientos humanos, llegando hasta el otorgamiento de los títulos de propiedad. Para esta labor se debería utilizar los organismos del Estado cercanos a la comunidad y que cuentan con cierta experiencia y capacidad para resolver el problema del saneamiento físico legal de los asentamientos humanos.

El saneamiento físico legal es un proceso difícil y complejo tanto en el plano social como en el técnico, legal y administrativo; por ello requiere ser abordado desde sus múltiples aspectos mediante un esfuerzo concertado entre el Estado y la sociedad.

La concentración en Cofopri de todos los procedimientos relativos al saneamiento físico legal, a la elaboración de los planos perimétricos y de lotización, al empadronamiento, a la calificación de familias y su titulación, está generando dificultades pues no se está actuando con la eficiencia y calidad deseada. Por experiencia sabemos que la elaboración de planos perimétricos y de lotización demanda un tiempo prolongado por cada asentamiento. El que una sola entidad asuma esa responsabilidad para todo el país demandaría un gran despliegue de personal o un tiempo desmedido de espera por parte de los asentamientos, como está sucediendo. A todo ello debemos agregar el riesgo de ser juez y parte en un proceso. Por todo lo expuesto, debería permitirse la participación de las instituciones privadas, las ONG especializadas; de esta manera, contando con la participación de todas las entidades comprometidas<sup>31</sup>, sería posible dar una solución a mayor escala a esta problemática.

La Falta de capacitación permanente de los profesionales encargados de ejecutar el saneamiento físico legal de los asentamientos humanos, y especialmente de aquellos que son inexpertos en esta labor específica, puede generar retrasos en el proceso de titulación. Frente a ello, sería recomendable que se realicen talleres de capacitación para el personal de la Cofopri, en los que también podrían participar tanto los profesionales de entidades privadas que dirigen su trabajo hacia los beneficiarios como los mismos pobladores y dirigentes; esto permitiría un mejor conocimiento de cómo debe elaborarse con transparencia la documentación técnica y legal.

El D. Leg. 803 es hasta el momento inaplicable. Esta norma señala que se emitirán reglamentos que establezcan mecanismos claros y transparentes de ejecución, pero hasta la fecha éstos no han sido promulgados.

La constante modificación de normas ocasiona inseguridad jurídica. Estas limitaciones pueden subsanarse a través de la elaboración de una normatividad acorde con la problemática real de los asentamientos, unificando criterios técnicos y legales. En la elaboración de estas normas deben participar las instituciones especializadas.

Se debe respetar la autonomía de las organizaciones vecinales. La Cofopri debería actuar en estrecha coordinación con las organizaciones sociales, dejando que éstas resuelvan sus problemas internos de organización por sí mismas o con participación del municipio, de conformidad a lo establecido por la ley.

Las agrupaciones de familias establecidas sin título legal después de octubre de 1993 se encuentran al margen de la ley. Las personas que ocupan estos AA.HH. abrigan la esperanza de ser consideradas en primer lugar cuando se abran los padrones de inscripción como estipula la ley. Frente a esta situación, las diferentes instituciones que

<sup>30</sup> Doc. Interno Cenca «Saneamiento Básico en AA.HH.»

<sup>31</sup> Doc. Interno Cenca: «Regularización y Acceso al Suelo para los Sectores Populares»

vienen ejecutando programas de vivienda o que están vinculadas con el uso del suelo -como Enace y las municipalidades provinciales- deberían coordinar sus acciones. En los casos de asentamientos que ya tienen viviendas consolidadas y están en posesión del suelo, se debe respetar en lo posible los avances de los pobladores con respecto a la habilitación urbana.

Existen asentamientos humanos antiguos que por estar ocupando terrenos de propiedad privada están siendo dejados de lado. Frente a este hecho, consideramos que, en los casos de asentamientos humanos que están ocupando terrenos de propiedad privada o comunal con anterioridad a la promulgación del D.Leg. 803, debe recurrirse al instrumento legal de la expropiación. Para ello debe respetarse las leyes especiales dictadas en beneficio de los asentamientos humanos y promulgarse nuevas leyes que permitan la regularización de los asentamientos humanos establecidos con anterioridad a la fecha de promulgación del D. Leg. 803.

Por otro lado, siendo el Perú un país pobre, debemos optimizar los recursos destinados a este rubro, que de acuerdo a versiones oficiales ascienden a 100 millones de dólares.

Haciendo uso de la informática para el diseño de los planos catastrales, perimétricos y de trazado y lotización<sup>32</sup>, el proceso de saneamiento legal puede ser más ágil y eficiente. Por otra parte, es necesario no desperdiciar los recursos humanos volviendo a titular asentamientos humanos ya titulados, lo que ocasiona que se desatienda a aquellos asentamientos que realmente necesitan el avance de su saneamiento físico legal.

Al impedir que los dirigentes inviten a sus asesores a participar en los procedimientos administrativos de gestión y sustento al saneamiento físico legal de sus pueblos cuando así lo requieran, la Cofopri viola la libertad y el derecho de los dirigentes de contar con el apoyo profesional elegido por ellos.

El manejo en la selección del personal no especializado no es del todo transparente; al parecer, no habría existido convocatoria pública para cubrir las plazas del personal de Cofopri.

### **PROPUESTA DE SISTEMA NACIONAL DE ACCESO Y REGULARIZACIÓN DE LA PROPIEDAD PREDIAL INFORMAL**<sup>33</sup>:

#### **Lineamientos básicos de la propuesta**

La importancia y la magnitud del problema determinan que sea necesario concertar los esfuerzos de las instituciones que desde el gobierno central, los gobiernos locales y la sociedad civil vienen trabajando sobre el tema; de esta manera se puede optimizar la utilización de los recursos existentes.

En ese sentido, es saludable el interés del gobierno central por participar de manera más amplia. Es necesario que el Poder Ejecutivo brinde el más decidido apoyo en el diseño y la coordinación de un Plan Nacional de Titulación masiva que no sólo proporcione los recursos adecuados, sino que también establezca los mecanismos necesarios para aprovechar los recursos existentes.

Paralelamente a la concentración de voluntades y esfuerzos, es también necesario desconcentrar y descentralizar el proceso a fin de hacerlo más ágil y dinámico. Esto es más evidente si se observa que uno de los principales problemas que ha dificultado el saneamiento físico legal ha sido la excesiva centralización de los procedimientos y de las decisiones, lo que ha traído como consecuencia la formación de cuellos de botella con su secuela de demoras innecesarias. Por eso, anteriormente se planteó la conveniencia de desconcentrar el proceso a escala distrital, en estrecha coordinación con las municipalidades provinciales y distritales y buscando que la población involucrada participe en determinados momentos del mismo. Al respecto existen experiencias que se puede recoger<sup>34</sup>.

Por otro lado, conviene considerar que constitucionalmente la planificación del desarrollo urbano es competencia de las municipalidades. Esto está claramente señalado en el artículo 192-Inciso 5 de nuestra Constitución, que determina que es competencia de las municipalidades "Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones y ejecutar los planes y programas correspondientes". Considerando que la función de planificación ha sido otorgada a los gobiernos locales y se ha mantenido pese a los recortes a las atribuciones otorgadas por la ley 23853 de 1984<sup>35</sup>, persistimos en afirmar que las municipalidades deben mantener funciones de importancia, lo cual obedece al hecho de que existe una

<sup>32</sup> Dra. Carmen Cuadros: «La Realidad Supera La Norma» SEA

<sup>33</sup> Regularización y acceso al Suelo para los sectores populares. Cenca

relación entre la función de planificación, la regularización y el establecimiento de programas de vivienda en áreas de expansión.

Por ello, tal como se desarrollará posteriormente, consideramos que la función municipal debe ir más allá de proporcionar información a Cofopri. Los gobiernos locales deben participar en instancias de decisión que permitan una efectiva labor concertadora; de esta manera podrán ejercer adecuadamente su función de planificación y control urbano.

## Meta N° 2: Servicios de saneamiento:

Al señalar las metas y mecanismos que permitan abatir el déficit y las demandas futuras al año 2000 de los servicios de saneamiento, el Plan de Acción Nacional indica que en 1993, 1.5 millones de viviendas carecían del servicio de agua potable y 2.3 millones de viviendas carecían de servicios de evacuación de excretas, déficit que se vería incrementado con la nueva demanda al año 2000, esto es, 696,000 familias requerirían del servicio.

	AGUA POTABLE	EVACUACIÓN DE EXCRETAS
DÉFICIT ACUMULADO A 1993	1'500,000 viviendas	2'300,000 viviendas
NUEVA DEMANDA AL 2000	696,000 viviendas	606,000 viviendas
TOTAL	2'196,000 viviendas	2'996,000 viviendas

Fuente: Plan de Acción Nacional

Estas cifras se corroboran con las del Censo Nacional de 1993 que señalaba que de un total de 4'427,517 viviendas particulares, el 53.3% -esto es 2'359,952- carecían de conexión a redes públicas y se abastecían por pilón, camión cisterna, pozo, río, acequia, manantial y otros.

De otro lado, en 1993 se señalaba que del total de viviendas particulares, el 37.8% -o sea 1'674,748- carecían de servicios higiénicos y el 22.2% -es decir 983,139- contaban con pozo ciego o sobre acequia o canal.

Otras cifras nos indican además que los mayores déficit se ubican en los departamentos de Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Loreto, Pasco, Puno y San Martín.

En el Plan de Acción Nacional se plantea como meta 1995-2000 abatir el 100% del déficit en agua potable y evacuación de excretas, así como cubrir el 100% de las nuevas demandas de estos servicios en los próximos cinco años. El siguiente cuadro muestra las metas según ámbito rural y urbano.

METAS PERÍODO 1995-2000

SERVICIO	URBANO	RURAL	TOTAL
AGUA POTABLE	1'094,00 viviendas	1'102,00 viviendas	2'196,00 viviendas
EVACUACIÓN DE EXCRETAS	1'794,00 viviendas	1'202,00 viviendas	2'996,00 viviendas

Fuente: Plan de Acción Nacional

## BALANCE DE LO REALIZADO EN AGUA Y SANEAMIENTO

A fin de iniciar un sondeo sobre lo actuado al respecto, demos una mirada a los programas e inversiones estatales en este rubro.

La actividad de Fonavi, de acuerdo a ley, se orienta a los estratos sociales de bajos ingresos, buscando básicamente satisfacer en forma progresiva las necesidades habitacionales de los trabajadores mediante el financiamiento de obras de infraestructura sanitaria, la electrificación y la construcción de viviendas de tipo económico a escala nacional, así como otros requerimientos específicos según disposiciones que rigen para todo el Perú.

<sup>14</sup>Caso Municipalidad Distrital de El Agustino, Quintanilla Jorge

<sup>15</sup>Ley 26557 recorta funciones municipales de saneamiento físico legal de asentamientos humanos, habilitaciones urbanas en sectores populares y adjudicaciones.

El objetivo principal de Fonavi es apoyar financieramente a la población organizada y a entidades públicas como Sedapal, Enace, Banmat (Banco de Materiales), etcétera en la ejecución de obras primarias. Para el caso de los servicios de saneamiento, se busca ejecutar obras de infraestructura sanitaria y electrificación a través de créditos directos otorgados a la población organizada de las zonas urbano marginales.

El Fonavi realiza sus operaciones a través de su Unidad Técnica Especializada (UTE-Fonavi) creada en el Ministerio de la Presidencia y adscrita al Viceministerio de Infraestructura.<sup>(36)</sup>

Entre 1995 y marzo de 1996, Fonavi otorgó créditos para obras de agua y desagüe a la población y a las empresas de saneamiento por un monto total de US\$ 177'284,000, tal como se aprecia en el cuadro siguiente:

### CRÉDITOS OTORGADOS POR FONAVI (Millones de nuevos soles)

CONCEPTOS	1995	1996 (a marzo)	TOTAL
Créditos a la población para proyectos de agua y desagüe	271,216	85,887	357,103 (US\$ 155,262)
Créditos a las empresas de saneamiento.	40,58	610,064	50,650 (US\$ 22,022)
<b>TOTAL</b>	<b>311,802</b> (US\$ 135,566)	<b>95,951</b> (US\$ 41,718)	<b>407,753</b> (US\$ 177,284)

Fuente: Perú 96 en números, Cuanto  
Elaboración: Comisión Hábitat  
T.C. promedio: 2.3 N.S./1 \$US

Los mayores créditos para agua y desagüe otorgados en este período se destinaron a la población de Lima (81,2 millones de nuevos soles), Piura (34,22), Lambayeque (26,85), San Martín (24,73), Ucayali (20,75) y Callao (17,75). En créditos a las empresas de saneamiento, las ciudades favorecidas fueron Arequipa (11,26), Puno (7,41), Piura (7,31), San Martín (6,03) y Ayacucho (2,94)<sup>37</sup>.

En el marco del Programa de Apoyo a la Pobreza Extrema, que contempla el apoyo a la infraestructura y al desarrollo socioeconómico, se asigna al Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes), entre otros organismos, un presupuesto destinado a brindar apoyo en asistencia social (nutrición, salud, educación), infraestructura social (en nutrición, salud, educación y saneamiento), infraestructura económica (obras en el sector agropecuario, transportes y energía), y en el desarrollo productivo (apoyo al sector agropecuario y a la microempresa).

Con relación a los proyectos de saneamiento (agua, alcantarillado y saneamiento básico ambiental), Foncodes invirtió alrededor de 200 millones de dólares, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

### PROYECTOS FONCODES:

PROYECTOS DE SANEAMIENTO	NÚMERO DE PROYECTOS APROBADOS	INVERSIÓN MILES DE US\$
1995	774	23,529
1996 (3)	1,811	43,146
1997 38 (3)	1,607	130,560

Fuente: Perú 96 en números, Cuanto  
Elaboración: Comisión Hábitat

En 1995, aproximadamente el 50% (12,522 US\$) fue destinado al sector de la población considerado *muy pobre* y conformado por los departamentos de Huancavelica, Apurímac, Cajamarca, Huánuco, Amazonas, Ayacucho, Loreto y Cuzco. No contamos con información de este tipo para 1996 y 1997.

\* NOTA: En el período agosto 92 - julio 97 el FONAVI ha aprobado 755 proyectos beneficiado a 510, 754 lotes, a una población de 2'553,920 y por un monto de 1, 667'715,510 Millones de Nuevos Soles - FONAVISION N° 1-AÑO Y - julio 1997.  
(1) Doc: Principales logros 1994 - MIPRE.

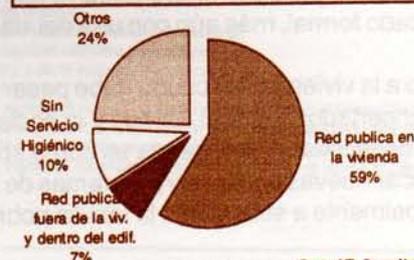
Analizando el total de estas cifras podemos esbozar algunos comentarios:

- Tanto los proyectos como las inversiones de Fonavi y Foncodes en el rubro de saneamiento se han venido incrementando de manera significativa a escala nacional.
- Aunque no tenemos cifras sobre la población beneficiada por los proyectos, éstos -sobre todo los de Foncodes- han estado principalmente dirigidos a los departamentos y ciudades considerados muy pobres y pobres (aproximadamente 75% del total de las inversiones), con excepción de Lima, también importante beneficiaria de los proyectos (10% del total).
- Sería importante completar esta información con el tipo y envergadura de las obras realizadas, a fin de evaluar mejor el impacto sobre la población y la adecuación de los proyectos a las diferentes realidades que se atienden.
- Si analizamos las cifras con relación a las inversiones realizadas y comparamos los recursos movilizados en 1995 para atender estos servicios tanto por Fonavi (\$ US 135'566,000) como por Foncodes (\$ US 23'529,000) con la inversión anual requerida para cumplir *las metas anuales promedio* del Plan de Acción Nacional (\$ US 102'840,000), podríamos concluir que se cuenta -o se contará- con los recursos necesarios para abatir el déficit y las nuevas demandas de servicios hasta el año 2000.
- Si bien las cifras absolutas nos hablan de recursos suficientes, no nos indican si las inversiones en proyectos de saneamiento tienen su necesario complemento con la planificación y ejecución de obras de protección de las fuentes, aprovisionamiento y tratamiento del recurso.
- Lo anterior también demuestra que para la evaluación del cumplimiento de las metas sería necesario contar con indicadores de la calidad de los servicios que se prestan (dotación continua y calidad permisible del recurso).
- Así mismo, sería importante conocer las condiciones en que se ofrecen los créditos a la población y también saber si en el caso del Fonavi -en el que existe la posibilidad de que el impuesto disminuya o desaparezca- los fondos para el cumplimiento de las metas propuestas están garantizados, aun cuando se señala que la intervención estatal y empresarial está en el orden del 25-20% y el resto (75-80%) depende de la autoconstrucción poblacional, lo cual también requeriría hacer un balance sobre los sistemas de financiamiento promocionales.

Para que estas inversiones tengan un impacto sostenido en la elevación de la calidad de vida de los ciudadanos, no deben estar aisladas de propuestas que mejoren el recurso del agua y su dotación en el país. Así mismo, se deben relacionar con el manejo de mejores sistemas de evacuación de excretas con el fin de reducir el riesgo ambiental de los ecosistemas -las playas, los ríos, el aire, etcétera- que hasta la fecha están sumamente dañados. Las propuestas anunciadas por el gobierno para atender esta problemática no deben ser postergadas por más tiempo.

Debe de existir un equilibrio entre la política de infraestructura y el recurso, que en este caso es el agua. Tampoco se puede perder de vista que el crecimiento descontrolado de las ciudades produce la discontinuidad del servicio; en el caso de Lima, un número considerable de asentamientos humanos sólo cuenta con agua dos días a la semana por tres horas al día.

Lima Provincia: viviendas particulares por tipo de disponibilidad de Servicios Higiénicos en 1993



Fuente: INE - Censos Nacionales 1993

### Lo que aún falta tratar y medir :

Si bien el Plan de Acción Nacional define el desarrollo y el seguimiento de las dos metas específicas que hemos tratado antes,

<sup>27</sup>(2) Fuente: Perú 96 en números - Cuanto

<sup>28</sup>(3) Datos de Doc. «Financiamiento de la Política Social Peruana» - HUMBERTO ORTIZ - SEA

deja aún pendientes temas como el inquilinato, el financiamiento de la vivienda, la educación ambiental, el desarrollo de las capacidades, el manejo de residuos sólidos y el tratamiento de aguas residuales en Lima Metropolitana. Si estos aspectos no son tratados en breve plazo, la situación de riesgo en la que se encuentran los grupos vulnerables que no tienen un hábitat adecuado se agudizará y la demora tendrá un significativo costo social.

## El inquilinato

La actual política económica de libre mercado afecta el escenario de las ciudades, especialmente de Lima, determinando que se dejen de lado la equidad y la justicia. La vivienda se va transformando en un activo, en un patrimonio que los propietarios utilizan como zonas libres; el mercado inmobiliario del inquilinato funciona sin regulaciones sobre la calidad habitacional dejando desprotegidos a los que no tienen un techo propio -los inquilinos-, especialmente a los que viven en inmuebles de bajo costo, como los tugurios.

Por presiones de los inquilinos organizados que han contado con la asistencia técnica de ONG como Cepromur y CIDAP, integrantes de la Comisión Hábitat, se ha logrado ampliar por un año el plazo normativo para que las viviendas de bajo costo no pasen al libre mercado. Si hasta diciembre de este año no hay mayores cambios en la regulación del inquilinato de este tipo de inmuebles, muchos inquilinos de tugurios estarán en peligro de ser desalojados a través de acciones compulsivas; gran cantidad de ellos -por ejemplo los inquilinos de Emilima, de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y de otros propietarios privados- enfrentan actualmente demandas de lanzamiento y juicios que están a la espera de una sentencia.

En el camino para reducir el déficit de vivienda y mejorar la calidad de vida de los sectores sociales deprimidos económicamente, no debe descartarse la alternativa de la vivienda de inquilinato promovida desde el Estado y la sociedad civil a través de programas de interés social.

## El financiamiento de la vivienda

El tema del financiamiento de la vivienda, que se ha abordado en el Plan de Acción Nacional, debe considerar el subsidio directo y transparente como una medida necesaria y urgente para atender tanto la demanda actual de vivienda como la acumulada, especialmente en el sector social constituido por los pobres y pobres extremos, que sumados superan el 50% de hogares del país.

El empresariado privado, uno de cuyos voceros es Capeco, ha anunciado que tiene propuestas técnicamente sustentables para ampliar su cobertura y contribuir así a la reducción del déficit de viviendas. Pero estas acciones podrían efectuarse únicamente si existiera un subsidio a la demanda y no a la oferta; de esta manera se lograría un impacto real de atención a la demanda de vivienda de todos los sectores sociales.

Los programas de compensación social y de reducción de la pobreza no tendrán resultados efectivos en el corto y el mediano plazo, para que un significativo número de familias de muy bajos ingresos, logren ser sujetos de crédito, en el mercado formal, más aún con una deuda externa que tiene dificultades en su reducción.

El derecho a la vivienda adecuada debe pasar por el reconocimiento constitucional, jurídico y validado a través de hechos concertados entre el Estado y la sociedad civil. El Estado debe jugar el importante papel de facilitador y regulador del acceso a la vivienda tal como sucede en otros países como Chile, El Salvador y Colombia. Así, se deben aplicar nuevas políticas y programas de vivienda para todos -aún inexistentes en el país- que estén destinados principalmente a subsidiar a la familia pobre que dentro del mercado no es calificada como sujeto de crédito.

## La educación ambiental

La educación ambiental es un aspecto que, con una amplia participación comunitaria y de responsabilidad personal -especialmente de la mujer-, contribuiría de manera significativa a la sostenibilidad de los sistemas de agua y saneamiento en las localidades urbanas y rurales. Lamentablemente, en este terreno sólo se ven los esfuerzos de la cooperación internacional. UNICEF y algunas ONG están logrando mejorar la calidad de los sistemas de agua potable rural y urbana basándose en un trabajo que involucra a las mujeres en los aspectos de dirección y toma de decisiones, más allá de su aporte como mano de obra.

La educación ambiental debe tener como un eje de fortalecimiento la educación escolar. Los cambios curriculares que actualmente se están produciendo brindan la oportunidad de llegar a los niños y los jóvenes a través de conocimientos sobre control ambiental, tales como el manejo del agua potable, las acciones frente a la escasez, la eliminación de excretas y aguas residuales, entre otros.

## Gestión urbana ambiental y desarrollo de capacidades

Aunque el Plan de Acción Nacional no contempla metas específicas sobre el tema de *la gestión y el desarrollo de capacidades*, en el acápite denominado «Desarrollo urbano regional» se proponen los siguientes objetivos y políticas en esa perspectiva:

- Fomentar y desarrollar modelos de gestión urbana orientados a fortalecer la institución municipal, involucrando los aspectos de planificación y administración del desarrollo de las ciudades, las inversiones urbano-regionales y la operatividad de los servicios básicos y comunitarios, convocando para ello la participación ciudadana. Esto implica reforzar la capacidad de gestión municipal.

- Dotar a los gobiernos locales de las facultades y los recursos técnicos y financieros necesarios para el ejercicio de sus funciones de promoción, orientación y control de desarrollo urbano y concurrentemente con relación a la prestación de servicios. Esto conlleva a establecer y difundir nuevas orientaciones incidiendo en la aplicación del planeamiento estratégico.

- Incorporar -mediante mecanismos eficaces- la participación decisoria de la sociedad civil en la gestión municipal para el desarrollo local, propiciando que la acción municipal se enmarque en un Plan de Gobierno Concertado que comprometa a las autoridades edilicias y a la comunidad organizada.

- Lograr que la nueva legislación municipal asegure el fortalecimiento de los gobiernos locales priorizando la introducción de modalidades de gestión municipal fundadas en las metodologías del planeamiento estratégico, incorporando la participación decisoria de la sociedad civil. El Plan también propone promover políticas para mejorar los ámbitos técnicos y gerenciales de la administración municipal.

- Dotar a las municipalidades de competencias en materia de tributación local y para el manejo de créditos. Las políticas y objetivos referidos a la gestión urbana y el desarrollo de capacidades apuntan a aspectos centrales de la problemática de la gestión ambiental. Sin embargo, una dificultad para el análisis y seguimiento del Plan en estos aspectos es que no se desarrollan metas específicas y tampoco se mencionan las responsabilidades y competencias derivadas de la propuesta.

Desde el gobierno central, las municipalidades provinciales y distritales y la sociedad civil, se han iniciado significativos esfuerzos para promover la gestión urbana ambiental y el desarrollo de capacidades (ver recuadros). Sin el apoyo de la cooperación internacional, muchas de estas actividades no podrían haberse realizado.

### EL CONSEJO NACIONAL DEL AMBIENTE (Conam)

El Conam representa un avance desde el Estado central y la institucionalización de una propuesta seria y planificada destinada al mejoramiento ambiental. En ese contexto, el establecimiento del Fonam como instrumento financiero va consolidando esta perspectiva.

El Conam, creado mediante la ley 26410 del 22 de diciembre de 1994, está considerado como la respuesta del Estado frente a la necesidad de consolidar una política y organizar un sistema de gestión eficaz para tratar los problemas ambientales en el país. El marco general, como es conocido, está conformado por los acuerdos de la Conferencia de Naciones Unidas por el Desarrollo Sostenible celebrada en 1992 en Río de Janeiro; por esta razón, estos postulados son conocidos como los Acuerdos de Río. En esa oportunidad se planteó que, en la búsqueda del desarrollo sostenible, los Estados debían realizar esfuerzos por mejorar la situación del ambiente y por institucionalizar sistemas de promoción y control del mismo.

El Conam tiene una estrategia nacional para el desarrollo sostenible dividida en tres puntos:

- Readequación técnico-normativa del sector público.
- Concertación de políticas, plazos y metas con el sector privado.
- Promoción de inversiones exitosas de proyectos de desarrollo sostenible.

Su directorio está integrado por siete representantes: tres del sector público, dos del sector empresarial, uno de los gobiernos regionales y otro de los gobiernos locales.

El Conam se plantea como misión institucional promover el desarrollo sostenible promoviendo el equilibrio entre el desarrollo socioeconómico, la utilización de los recursos naturales y la conservación del ambiente.

Los objetivos estratégicos señalados pueden ser analizados en los tres frentes:

- |                 |  |
|-----------------|--|
| Frente Verde :  | Utilización sostenible de los recursos naturales.        |
| Frente Marrón : | Fomento de la calidad ambiental.                         |
| Frente Azul :   | Generación de conciencia, educación y cultura ambiental. |

#### Metas generales

- Desarrollo del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNA).
- Formulación y puesta en marcha del Plan Nacional de Acción Ambiental.
- Implantación del sistema Nacional de Información Ambiental (Sinia).
- Creación del Fondo Nacional Ambiental (Fonam).
- Puesta en marcha de la Evaluación de Impacto Ambiental Transectorial.
- Desarrollo de la capacidad ambiental técnica, científica y educadora.
- Promoción de apoyo político, ciudadano y de la cooperación internacional.

A mediados de 1997, el Conam empezó a poner en marcha su instrumento financiero, el Fonam, habiéndose procedido a elegir a los diferentes representantes al directorio, entre ellos uno de las ONG. Actualmente el Conam está concentrado en el proceso de desarrollo de las propuestas. Una de ellas es la referida al Proyecto Capacidad 21, que busca dinamizar los procesos de gestión ambiental promoviendo la interacción con las autoridades locales.

(cierra recuadro)

## PASO A PASO, MUCHAS GOTAS HORA DARÁN LA PIEDRA :

Diversas instituciones privadas de promoción del desarrollo -como las ONG asociadas en la Comisión Hábitat- realizan proyectos tendientes a mejorar las capacidades tanto de los pobladores como de los gobiernos locales. Muchos de sus trabajos están relacionados con el mejoramiento ambiental en los aspectos de agua, saneamiento, disposición de excretas, etcétera y se realizan a partir de la capacitación, difusión, inversión en pequeñas obras, investigación, etcétera.

### MODELO DE GESTIÓN URBANA DESDE LA MUNICIPALIDAD DE LIMA

A pesar de los objetivos planteados en el Plan de Acción Nacional respecto al fortalecimiento municipal, tanto en el campo económico como en el de funciones que garanticen un manejo racional de la ciudad se ha avanzado poco.

Los propios gobiernos locales, a través de la Asociación de Municipalidades del Perú, han asumido la iniciativa de motivar políticas descentralizadoras y de fortalecimiento municipal que han quedado a la espera de la decisión final del gobierno.

El gobierno, sin embargo, ha actuado a través de iniciativas sectoriales, fundamentalmente relacionadas con la acción del Consejo de Medio Ambiente, para promover el debate y la elaboración de planes de acción ambiental.

La Municipalidad de Lima Metropolitana, a través de diferentes instancias, está trabajando un plan de mejoramiento de la gestión urbana en sí, con la idea de formular un «modelo de gestión urbana descentralizada». Tanto el Instituto Metropolitano de Planificación (IMP) como la Oficina de Participación Vecinal están coordinando con las oficinas distritales de planificación o participación vecinal para presentar un modelo general destinado a dinamizar el rol del gobierno local como agente promotor del desarrollo. La oficina de Planificación Vecinal propone organizar a la población en zonas o comités con miras a dinamizar la participación y recoger propuestas.

Una herramienta interesante en esa perspectiva es la Ordenanza Municipal 099-97 MLM que señala las pautas para iniciar procesos de planificación en los distritos, teniendo como marco los lineamientos generales del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano.

Los planes distritales contribuirán al diseño final del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano.

En este proceso hay dificultades reales como las relacionadas con la voluntad política de las autoridades y los aspectos económicos que limitan la planificación de los distritos desde los diagnósticos hasta el desarrollo de las propuestas específicas y los planes de obras.  
(cierra recuadro)

### EL PROYECTO ESAN-AID

El proyecto ESAN-AID tiene como objetivo desarrollar las capacidades de gestión de los gobiernos locales ubicados en zonas de riesgo, particularmente con problemas de narcotráfico, o en zonas de frontera. Alcanza a 35 municipalidades provinciales y 125 distritales, en departamentos como Loreto, San Martín, Ucayali, Ayacucho, Ancash y Junín.

Los recursos del proyecto provienen de la AID que para el desarrollo del mismo convocó a diversas instituciones; la responsabilidad recayó en ESAN, la que a su vez ha contratado a especialistas que se encargarán de su ejecución.

El proyecto cuenta con dos componentes: fortalecimiento institucional e infraestructura social.

Además prevé tres años de trabajo, de 1996 a 1998. El primer año se enfatizó la planificación interna y las primeras experiencias; en 1997 se trabajó con los gobiernos locales talleres de planificación estratégica y desarrollo local; en 1998 se enfatizará el desarrollo de las capacidades de los gobiernos locales así como el fortalecimiento y la articulación con la sociedad civil como parte del ejercicio de la democracia.

Las labores de fortalecimiento institucional del proyecto son ejecutadas directamente por un equipo profesional móvil, a partir de talleres y seminarios. El segundo aspecto, la infraestructura social, se realiza en coordinación con Inade invirtiendo pequeños fondos para obras prioritarias. También se presta asistencia técnica en fortalecimiento institucional, gestión ambiental y promoción empresarial. Se está diseñando un servicio conexo de formulación de planes de desarrollo a municipalidades que han solicitado el servicio.  
(cierra recuadro)

### PROYECTO: ESCUELA MAYOR DE GESTIÓN MUNICIPAL

Los objetivos de la Escuela Mayor de Gestión Municipal consisten en contribuir a la democratización del Estado y la sociedad impulsando las iniciativas de descentralización, participación ciudadana y fortalecimiento institucional de los gobiernos locales. Se busca desarrollar estos objetivos a través de acciones de capacitación, asesoría profesional e información a las autoridades locales y a los funcionarios municipales, a fin de producir un cambio cualitativo de la calidad de la gestión municipal en la prestación de servicios públicos así como en la generación y ejecución de proyectos orientados al desarrollo local.

La Escuela Mayor de Gestión Municipal se dedica exclusivamente a la capacitación de funcionarios de medio rango -con y sin formación profesional- de los gobiernos locales; además, busca asociarse con ONG que tengan propuestas de desarrollo locales a fin de organizar conjuntamente talleres de capacitación y diseño. Los servicios conexos a las municipalidades sirven de ayuda en la elaboración de sus proyectos.

La temática que desarrolla está referida a la gestión política, administrativa, económica (presupuestos, tributos, etcétera), a la participación ciudadana y a los servicios municipales.

La Escuela cuenta con una cartera de profesionales especializados que se encargan de la dirección de los talleres. El financiamiento es total; una meta es que, en cuatro años, mediante sus fondos autogenerados la Escuela sea capaz de asumir el 25% de su presupuesto.

La Escuela también está preparando un servicio de información municipal que tendrá un periodo de actualización de una semana con vistas a hacerse diario; en el primer momento el servicio sería gratuito, para luego ser un pagado. En 1997, y contando con el respaldo de ONG locales en Arequipa, Ilo y Cusco, la Escuela está organizando talleres.

**PROYECTO ECORIESGO**

Ecoriesgo es un proyecto integral promovido por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID/Perú) y el Consejo Nacional del Ambiente (Conam), en el marco del proyecto «Manejo sostenible del medio ambiente y los recursos naturales».

En la primera etapa (1996-97) se desarrolló el estudio «Una evaluación comparativa de riesgos ambientales para la salud en Lima Metropolitana, Perú» en el que se analizan, se comparan y se priorizan los riesgos ambientales; de esta manera se han detectado 12 problemas de gravedad referidos al agua, el alcantarillado, los residuos sólidos, los alimentos y el aire. Específicamente, los tres principales problemas son:

- La cobertura limitada y el servicio errático del suministro de agua.
- La contaminación de las aguas superficiales.
- La cobertura limitada del servicio de alcantarillado.

La segunda etapa es la gestión del riesgo. Aquí se definirán las estrategias para enfrentar los problemas de riesgo ambiental que se han identificado en la primera etapa.

La idea es que todos los sectores -gubernamentales y no gubernamentales-, pero en especial la colectividad, participen del mejoramiento ambiental. Este trabajo está en su fase inicial.

**FORO CIUDADES PARA LA VIDA**

El foro Ciudades para la Vida es un grupo de trabajo que se constituyó en 1996 y que está conformado por representantes de ONG, de municipalidades, de universidades y personalidades. El objetivo del foro es impulsar la realización de los principios y objetivos de Hábitat II y de la Cumbre de Río en relación con los aspectos urbano-ambientales y el desarrollo de capacidades.

Las principales acciones previstas en el mediano plazo son:

Premio Anual al fortalecimiento de experiencias exitosas de ciudades, vía concurso nacional.  
 Actividades de concertación, intercambio y formulación de políticas.  
 Investigación operativa especializada.  
 Publicaciones, difusión y comunicación.  
 Convenios de mutua cooperación.

En estos momentos está en marcha el concurso nacional de las ciudades sobre Agenda 21; previamente se realizó un curso de capacitación. Otras acciones se encuentran en proceso de ser perfiladas.

**INICIATIVAS DESDE LOS ESPACIOS MUNICIPALES**

La **Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE)** viene promoviendo espacios de debate sobre la problemática municipal en general y el medio ambiente. Desde hace un par de años, el proceso se está formulando de modo altamente participativo, combinando la formación, la información y el diseño de propuestas específicas. Parte de ello se expresa en el proyecto de la nueva ley de municipalidades que se está debatiendo en el Congreso actualmente (septiembre de 1997).

La **Autoridad Municipal Autónoma de la Cuenca del Rímac**, instancia presidida por el alcalde de Lima Metropolitana y en la que participan los alcaldes de Santa Eulalia y el Callao, agrupa a todas las municipalidades aledañas al río Rímac. Esta instancia está empezando a formular una propuesta de desarrollo de la cuenca, para lo que coordina esfuerzos con el **Consortio Prorímac**, agrupación de ONG que realizan su labor en la cuenca y que están interesadas en articular esfuerzos para promover iniciativas e impulsar proyectos de mejoramiento.

ONG como Cepromur, CIDAP, Desco y CIPUR trabajan por el mejoramiento de los tugurios del Centro de Lima, facilitando la asesoría técnica, la capacitación y el diseño de proyectos. Otras como OACA, Predes y Ciudad realizan estudios y proyectos especiales sobre el medio ambiente y la prevención de riesgos. Alternativa y el Centro Ideas ejecutan proyectos en ámbitos determinados, conjugando el desarrollo de capacidades con la gestión ambiental. También es el caso de las ONG Estrategia, SEA y Cenca. El IDS, por su parte, enfatiza en aspectos de difusión y formación dirigencial.

Al igual que estas ONG que mayormente trabajan en Lima y alrededores, las organizaciones privadas de Piura, Cajamarca, Cusco, Arequipa, etcétera realizan esfuerzos para mejorar el hábitat.

Pese a que por la gran demanda existente las experiencias promovidas por las ONG tienen un impacto limitado tanto en términos del

ámbito atendido como de los recursos movilizados, éstas tienen una importante repercusión en lo referente a la generación y movilización de las capacidades locales así como en el diseño de metodologías y propuestas que apuntan a la formulación de políticas. Por eso es posible señalar que, poco a poco, con estas gotas se va horadando la piedra, se va impulsando el mejoramiento del hábitat y el desarrollo de las capacidades.

**CON MOTIVO DEL FENOMENO DEL NIÑO**

Aunque en el Plan de Acción Nacional no se considera cómo reducir la vulnerabilidad a los desastres de la ciudades y asentamientos humanos, el Vice -Ministerio de Vivienda está delineando políticas y el Ministerio de la Presidencia, bajo la jefatura del propio Presidente de la República, está liderando un activo programa de intervención en diferente regiones previsiblemente afectadas por el fenómeno. Lamentablemente, estas acciones no están suficientemente coordinadas con las autoridades locales conllevando a subvalorar las iniciativas y conocimientos de la propia comunidad así como sus recursos.

El punto de partida para el desarrollo de condicines o vulnerabilidades a los desastres, está relacionado con los procesos de urbanización. De hecho, muchos de los desastres últimamente ocurridos en el mundo y el país (recordemos el sismo de Nazca y las inundaciones por lluvias en Marcona), han repercutido principalmente en zonas urbanas o asentamientos

**PROYECTO «GESTIÓN Y PLANIFICACIÓN LOCAL PARA EL DESARROLLO URBANO AMBIENTAL EN EL CONO NORTE DE LIMA»****ALTERNATIVA/ BILANCE****. OBJETIVO GENERAL**

Generar un sistema de planificación y control para el desarrollo sostenible, con participación del gobierno local y las organizaciones sociales y partiendo de la identificación y la toma de conciencia por parte de los agentes locales así como de la acción coordinada de los gobiernos locales.

**A escala interdistrital:**

- Construcción de una instancia de gestión ambiental a escala del Cono Norte,
- Diseño e implementación de instrumentos normativos para la protección ambiental y el desarrollo sostenible .
- Promoción de espacios de información y participación ciudadana.
- Implementación de acciones de emergencia.

**A escala distrital:**

- Promoción del establecimiento de sistemas locales de gestión del desarrollo sostenible, con participación ciudadana.
- Elaboración del Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible.
- Fortalecimiento de instancias de planificación municipal para la gestión ambiental.
- Formación de recursos humanos locales que den soporte a las propuestas de planificación integral de los distritos, como garantía para su sostenibilidad.
- Construcción de un programa de monitoreo ambiental basado en los indicadores diseñados.
- Ejecución de estudios y proyectos piloto, como modelos de control de riesgos ambientales:
  - Recuperación de humedales (Ventanilla)
  - Recuperación ambiental del espacio público y el patrimonio construido (Ancón)
  - Recuperación de áreas agrícolas y control urbano (Carabayllo)

Duración: Junio 1996-junio 1999

**PROYECTO «GESTIÓN URBANA LOCAL Y MEJORAMIENTO DEL SERVICIO DE AGUA Y SANEAMIENTO EN LIMA-ATE VITARTE»**

Este proyecto, promovido por el Centro Ideas, está asentado en Ate-Vitarte y se amplía a otros dos distritos del Cono Este de Lima. Considera el mejoramiento de la gestión municipal, el diseño de la Agenda 21 y pequeñas obras para el mejoramiento ambiental, con un fondo de inversión específico para este fin. La planificación concertada entre la municipalidad, Ideas y la población, así como la movilización de recursos para el mejoramiento ambiental, son sus dos estrategias principales.

El proyecto empezó sus acciones hace tres años y las continuará hasta el año 2000.

El Centro IDEAS también ejecuta un proyecto de promoción de la **concertación interinstitucional y el mejoramiento de la gestión local en San Marcos-Cajamarca**, estableciendo relaciones entre los espacios rurales y urbanos y velando por la preservación del medio ambiente.

humanos de precarias condiciones de vida, económicamente débiles y muchas veces densamente poblados.

Considerando que en un mundo urbanizado la degradación ambiental y el aumento de riesgos de desastres están íntimamente relacionados, los esfuerzos que se lleven a cabo para minimizar los riesgos de desastres urbanos tienen que estar respaldados por una sólida gestión del medio ambiente. El desarrollo sostenible de los asentamientos humanos requiere que estos dos puntos se analicen y planifiquen en forma conjunta. Uno de los elementos de la gestión ambiental que se puede aplicar para la reducción de los desastres es la «evaluación de riesgos», las que deben ser llevadas a cabo como parte del planeamiento de los programas de vivienda, transporte, energía, agricultura, etc. Esto posibilita identificar y proteger instalaciones críticas: modificar los estándares de diseño: las tecnologías de construcción: las zonificaciones de uso de suelo.

Pero junto a ello se hace necesario considerar cuatro tipos de medidas a nivel político y societal: la descentralización del poder de decisión; crear planes de incentivo y reguladores para promocionar el uso sostenible de los recursos; favorecer el uso de tecnologías adecuadas con contaminantes; aumentar los recursos financieros a nivel local.

A esto habría que añadir recomendaciones referidas a la descentralización y simplificación del registro de tierras; la planificación del aprovechamiento de tierras; medidas de preservación destinadas a reducir la degradación física de las tierras y la descontaminación. Así como la preservación del suelo agrícola frente a la expansión del desarrollo urbano mediante políticas de promoción.

Estos puntos son recurrentes en las diferentes conferencias internacionales referidas al desarrollo sostenible de los asentamientos humanos y las ciudades; tal es el caso de los acuerdos de la Cumbre de la Tierra (Rio 1992), la Conferencia Internacional sobre Desastres (Yokohama 1994) y la Conferencia sobre Asentamientos Humanos Sostenibles (Estambul 1996).

En síntesis, existen pautas a nivel internacional que han ameritado compromisos por parte del Perú, los que podrían orientar la prevención de los desastres y los previsibles daños que un fenómeno como el Niño podrían ocasionar en los asentamientos de menores condiciones; se hace necesaria una permanente revisión e implementación eficiente de esas recomendaciones para responder ante esta crítica situación.