

Informe: El Hábitat de las Ciudades en el Perú 1997-1998

-A dos años de Hábitat II-



Comisión Hábitat

Alternativa - Cenca - Cepromur - Cidap
Cipur - Ciudad - Desco - Estrategia - Ideas
Ids - Ipadel - Itdg - Oaca - Predes - Sea



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 publicada gracias al apoyo del Programa de Fortalecimiento de Capacidades para ONG - FICONG.

Compilación y Edición :

Silvia de los Ríos B.
Secretaría Ejecutiva
Comisión Hábitat

Participaron en la elaboración:

Comisión de Acceso al Suelo:

CENCA: Esther Alvarez, Esperanza Ludeña
CIDAP: Iván Ortiz
SEA: Leonidas Carrera

Comisión de Manejo y Control del Medio Ambiente:

ALTERNATIVA: Sonia Rodríguez, Marta Lazarte
IDEAS: Marina Yrogoyen, Rosa Mejía
PREDES: Lenkisa Angulo
SEA: Carmen Robles

Comisión de Renovación Urbana:

CEPROMUR: Luz Estremadoyro
CIDAP: Silvia de los Ríos
CIPUR: Olga Lozano

Comisión de Hábitat y Género:

ALTERNATIVA: Doris Mansilla
ESTRATEGIA: Luz María Sánchez
IDEAS: Nora Bautista
CEPROMUR: Esther Morriberon

Asistencia de edición y entrevistas:

Augusto Mendoza

Colaboradores:

Enrique Bernales
César Gutierrez
Javier Flórez

Diseño e Impresión:

BIZZ editores

COMISIÓN HÁBITAT

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

Setiembre de 1998

Índice

Presentación 3

Introducción 4

- I. Escenario nacional 5
- II. Las Agendas Internacionales para el HABITAT de las ciudades 31
- III. Avances a dos años de las Agendas Nacionales 34
- IV. Conclusiones y Propuestas hacia una PLATAFORMA NACIONAL para CIUDADES SOSTENIBLES y SEGURAS en el Perú 38
- V. Voces de la Ciudad 49

PRESENTACIÓN

La Comisión Hábitat con el apoyo del Programa de Fortalecimiento de Capacidades para ONG. - FICONG, presenta la siguiente reflexión y balance denominado «Informe: El Hábitat de las ciudades en el Perú 1997-1998». Esta iniciativa del colectivo de las 15 organizaciones no gubernamentales que la integran, surge de la experiencia acumulada por 10 años de permanente labor y promoción de propuestas para el desarrollo del hábitat nacional.

Este proceso generado por el sistema de las Naciones Unidas, respaldado por los Gobiernos y la sociedad civil, para asegurar ciudades con justicia y equidad, no ha concluido en la Cumbre de HÁBITAT II. Para la Comisión Hábitat este proceso sigue para asegurar el cumplimiento de la declaración y compromisos respaldados por los Estados, como el del Perú, para asegurar que todos podamos alcanzar un hábitat adecuado.

Las ONG que somos parte 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 del Plan de Acción Nacional y el Programa Hábitat, con la cual hemos colaborado para afinar el Plan de Acción Nacional, desde la Sub Comisión de Vivienda y Centros Poblados de la cual somos parte, por invitación normada por el Vice Ministerio de Vivienda y Construcción.

Además, de manera muy especial contribuir al fortalecimiento de la producción social del hábitat nacional, liderado de manera significativa por los sectores populares del país, en búsqueda de una vivienda digna y segura.

Igualmente sabemos que contribuyendo al fortaleciendo del proceso nacional de monitoreo, fortalecemos el proceso internacional, donde el sistema de Naciones Unidas, vienen desempañando un papel significativo, impulsando a los países en vía de desarrollo que miremos con suma cautela que pasa con nuestras Ciudades, con las prácticas de nuestros vecinos del mundo para construir todos un hábitat digno y con equidad.

Silvia de los Ríos B.

Secretaria Ejecutiva de la Comisión Hábitat

Introducción:

Examen de los Informes presentados por los Estados Partes de Conformidad con los Artículos 16 y 17 del Pacto.

Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al Informe del Gobierno de Perú.

El Comité examinó el informe inicial del Perú (E/1990/5/Add.29) en sus sesiones 15ª, 16ª y 17ª, celebradas los días 7 y 9 de mayo de 1997, las siguientes observaciones finales

40. El Comité insta al Perú a que presente lo antes posible 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 otra índole adoptadas en relación con los derechos a una vivienda adecuada y el derecho a la seguridad social, en particular respecto del funcionamiento del sistema de pensiones.

El reconocimiento y relevancia internacional sobre el cumplimiento de un hábitat adecuado para todos, como un derecho de inobjetable valor para la seguridad de la vida humana, en el caso del Perú aún no es una verdad. Muestra de ello es lo que presenta el párrafo anterior, numeral: n° 40 del conjunto de observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, que es resultado del examen realizado al informe inicial del Gobierno Peruano (E/1990/5/Add.29) en sus sesiones 15ª, 16ª y 17ª, celebradas los días 7 y 9 de mayo 1997, y que se aprobó en su 26ª sesión, celebrada el 16 de mayo 1997.

Este informe fue presentado por solicitud de Naciones Unidas, por razones como: las denuncias llegadas al Comité y la información internacional que presenta la aplicación de políticas públicas desvinculadas con los derechos sociales, dónde se ubica el derecho a la vivienda y los demás derechos vinculados a necesidades básicas para que todo ser humano asegure su sobrevivencia.

Después de 10 años el gobierno del Perú, presenta el citado informe y de manera paralela las instituciones que constituyen la Mesa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Coordinadora de Nacional de Derechos Humanos, de la cual es miembro la Comisión Hábitat.

Por encargo de la Mesa DESC la Comisión Hábitat desarrollo el capítulo correspondiente al del Derecho a la Vivienda, enfocando la información, para ilustrar de mejor manera la situación de este sector y los casos más resaltantes.

Desde la dación de la presente resolución de observaciones de NU, la política pública correspondiente al hábitat no a sufrido significativos cambios, dejando el hábitat nacional al libre mercado, con algunos matices de regulación y quedando la equidad y solidaridad social fuera de las reglas de negociación.

En junio de este año, se cumplió dos años de la Declaración y reconocimiento Internacional del Derecho a la vivienda adecuada para todos, el cual sigue siendo un compromiso del gobierno del Perú con la comunidad internacional y con su propia comunidad.

Las acciones antes citadas de N.U. y la sociedad civil nuevamente abren espacios para repensar con el Gobierno la política más adecuada para que nuestras ciudades sean más habitables y seguras; meta necesaria para avanzar en el desarrollo ansiado de nuestros Asentamientos Humanos, que se levantan con una gran inversión social que el mercado no reconoce aún.

I. Escenario Nacional :

1. La Vivienda

La demanda de vivienda es constante y la oferta reducida en el país, especialmente para los hogares de bajos y muy bajos ingresos. Esta constatación la podemos analizar tomando como muestra nuestra ciudad capital Lima; desde su déficit cuantitativo y cualitativo de viviendas, que claramente muestra la situación de constante deterioro de las condiciones de habitación, que difícilmente a podido variar, las oportunidades y ventajas que tiene Lima sobre otras ciudades en el país.

- a) **Déficit cuantitativo:** se entiende la diferencia entre la cantidad de hogares y la de unidades de vivienda del Censo de 1993.

**Déficits de Vivienda en Lima Metropolitana
1993 y 1997**

Años	1993	1997
Déficit Total	370,000	410,000
Déficit Cuantitativo	154,000	170,000
Déficit Cualitativo	216,000	240,000
Subestándar	75,000	85,000
Desestandarizado	141,000	155,000

- b) **Déficit cualitativo:** se compone de dos categorías:

-Viviendas subestándar: son las viviendas estándar que no están en un adecuado estado de conservación.

-Viviendas desestandarizadas: vivienda en casa de vecindad, vivienda improvisada, local no destinado para habitación humana, y otro tipo¹.

En los siguientes cuadros se puede identificar la situación del déficit cuantitativo de vivienda de los distritos de la provincia de Lima, encabezados por: San Juan de Lurigancho, La Molina, Atea y Comas, principalmente. En este primer grupo es importante destacar la ubicación del distrito de la Molina, que nos presenta un distrito joven, en relación a los otros distritos que lo acompañan en este cuadro.

En esta última década este distrito se presenta con un atractivo poblacional significativo, proveniente especialmente de hogares que no han podido resolver su problema de vivienda. Produciendo así que la gran Lima siga creciendo, sobre terrenos no muy seguros y aptos para lograr viviendas económicas.

Las ventajas que presenta el centralismo de Lima y la demanda de viviendas sin atención significativa por el Estado y el empresariado, sigue orientando a la población a tomar la capital de esta manera, para asegurar su derecho de vivienda.

Como podemos constatar el libre mercado, hasta la fecha, no facilita la reducción del déficit nacional de vivienda. El Estado peruano debe repensar su política económica y de vivienda en función de que su población, contando con un hábitat digno, es un potencial para el cambio. (Ver cuadro 1 y 2.)



Cuadro Nº 1**Lima Provincia: Déficit de Vivienda según**

Distrito	Viviendas	Total de Hogares	Déficit de Viviendas
San Juan de Lurigancho	110148	202917	92769
La Molina	15379	74291	58912
Ate	50067	80639	30572
Comas	68064	97520	29456
Puente Piedra	20259	47895	27636
San Juan de Miraflores	51930	79387	27457
Chorrillos	38059	54738	16679
Carabayllo	20800	34369	13569
Independencia	31267	43420	12153
Santiago de Surco	40559	50949	10390
San Martín de Porres	69466	79616	10150
Lurigancho	19043	26904	7861
Pachacámac	4889	10510	5621
Rímac	36617	41638	5021
San Miguel	22852	27523	4671
Lurín	7020	11582	4562
El Agustino	25239	29789	4550
Lima	71818	76259	4441
Villa María del Triunfo	49514	52382	2868
Chaclacayo	6557	7889	1332
Punta Hermosa	732	1891	1159
Cieneguilla	1903	2869	966
San Luís	8855	9683	828
Magdalena Vieja	15594	16286	692
La Victoria	48192	48652	460
Punta Negra	516	933	417
Barranco	9020	9385	365
Magdalena del Mar	10539	10851	312
San Bartolo	590	717	127

Fuente: INEI - VI Censo Nacional de Población y IV de Vivienda

Cuadro Nº 2**Lima Provincia: Viviendas, Hogares y Déficit de cobertura según Distritos y zonas - 1998**

Distritos y Zonas	Viviendas Ocupadas	Total de Hogares 1993	Total de Hogares 1998	Déficit de Viviendas 1998
Balnearios				
Punta Hermosa	732	792	1891	1159
Punta Negra	516	543	933	417
San Bartolo	590	688	717	127
Pucusana	833	885	907	74
Ancón	4041	2565	3353	-688
Casco Consolidado				
La Molina	15379	16488	74291	58912
Chorrillos	38059	44133	54738	16679
Santiago de Surco	40559	43851	50949	10390
Rímac	36617	41102	41638	5021
San Miguel	22852	25477	27523	4671
Lima	71818	78933	76259	4441
Cono Este				
San Juan de Lurigancho	110148	123596	202917	92769
Ate	50067	57840	80639	30572
Lurigancho	19043	21571	26904	7861
El Agustino	25239	30843	29789	4550
Chaclacayo	6557	7491	7889	1332
Cono Norte				
Comas	68064	81819	97520	29456
Puente Piedra	20259	21972	47895	27636
Carabayllo	20800	22943	34369	13569
Independencia	31267	37869	43420	12153
San Martín de Porres	69466	81663	79616	10150
Cono Sur				
San Juan de Miraflores	51930	59628	79387	27457
Pachacámac	4889	5158	10510	5621
Lurín	7020	7715	11582	4562
Villa María del Triunfo	49514	56034	52382	2868

Nota : No se consideran distritos con pequeños déficits o con falta de datos.
Fuente: INEI - VI censo Nacional de Población y IV de vivienda.
Elaboración: CIDAP

La iniciativa del Estado:

La iniciativa y accionar del gobierno frente al déficit de vivienda, para estos dos últimos años se centra en proseguir reducir su estructura, afectando así la estructura del sector vivienda, muestra de ello es la desaparición del Programa Créditos Supervisados, que es absorbido por el Banco de Materiales y la desaparición del Fondo Nacional de la Vivienda - FONAVI.

Esta situación es preocupante en la medida que la promoción de programas de préstamo de materiales, con asistencia técnica para los sectores urbano marginales de la periferia de Lima y de ciudades con considerable población como Arequipa, Piura,

etc. no ha reducido de manera significativa las cifras deficitarias de vivienda, y el libre mercado igualmente no ha contribuido mucho en esta reducción.

Pero la política gubernamental es obstinada y audaz frente a retos como de persistir que la liberalización del sector vivienda contribuirá para que la población sin techo, de los diferentes segmentos sociales accedan a una vivienda digna. Muestra de ello es la creación de MI VIVIENDA que hasta la fecha tuvo mucha resonancia periodística y aceptabilidad por parte de las empresas inmobiliarias; pero sin presentar signo de arrancar con acciones concretas, que nos demuestren su efectividad.

Programa Mi Vivienda

Este programa surgió luego de la desactivación del FONAVI, para definir algunas acciones del Estado en el tema de vivienda. En estos momentos el programa se encuentra en su etapa de diseño, en las oficinas de los asesores del Primer Ministro Alberto Pandolfi en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas. Los asesores esperan tener el diseño del programa en dos meses a más tardar.

Este programa tiene como objetivo: el dar acceso a un sector importante de la población a la vivienda. Tendrá un rol más bien financiero, el programa directamente no construirá viviendas, esto lo realizarán contratistas designados a través de un «concurso transparente», que considerará, además de las especificaciones constructivas, las tasas y plazos a los cuales se ofertarán los créditos. El programa prevé un financiamiento hasta de 35 UIT por préstamo. Se considera también, que el fondo financiero para llevar adelante el programa, tendrá la siguiente estructura:

65 % de aporte de la Banca privada

30 % de aporte del Programa Mi Vivienda

15 % de aporte de la Población

(información proporcionada por el Sr. A. Neyra; asesor del Primer Ministro)

Mientras el Estado sigue ensayando determinando programas y políticas para el sector vivienda, la situación de los demandantes sin techo, en situación de precariedad y hacinamiento se agrava, reduciendo así la oportunidades que tienen para ser un potencial del cambio.

No creemos que el Estado peruano, recién cambie la política habitacional nacional cuando un significativo nú-

mero de hogares vulnerables a la pobreza, hayan sufrido consecuencias irreversibles sobre su desarrollo humano.

Como podemos constatar el libre mercado, hasta la fecha, no facilita la reducción del déficit nacional de vivienda. El Estado peruano debe repensar su política económica y de vivienda en función de que su población, contando con un hábitat digno, es un potencial para el cambio.

La producción social de la vivienda

El ritmo de crecimiento de las ciudades como Lima, reflejan la dinámica de la producción de la población para con su hábitat, especialmente para alcanzar el sueño de la casa propia.

Los cuadros adjuntos confirmar la hipótesis de que el cinturón marginal de Lima que da forma a los Conos si-

gue creciendo, no con las significativas cifras de la década pasada, pero si con un número de familias del crecimiento vegetativo, de esta generación de urbanizadores populares, que aún se hace sentir y sumado al atractivo de Lima para con hogares que no logran visualizar oportunidades en sus comunidades al interior del país.

Lima Metropolitana: Población en AA.HH. 1981 - 1998

Año	Total Población	Total de Población AA.HH.	%	Nº AA.HH.
1981	4,608,010	1,329,000	29	385
1993	6,345,858	2,188,445	35	700
1998	6,853,487 ⁽¹⁾	2,420,569 ⁽²⁾	35 ⁽²⁾	1,950 ⁽²⁾

Fuente: INEI, Censos Nacionales / Encuesta de Municipalidades, Tendencias de Crecimiento Urbano de Lima al 2015 M.L.M, Dirección General de AA.HH. 1996

(1) INEI - Proyecciones Poblacionales hasta el año 2005

(2) Estimados elaborados por el CIDAP

Lima Metropolitana: Población en Conos 1998

Cono	Nº de Distritos	Nº de AA.HH.(1)	Población(2)
Este	19	860	784,541
Norte	8	442	465,497
Sur	16	474	851,444
Callao	5	174	319,087
Total	48	1,950	2,420,569

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

Elaboración : CIDAP

(1) Estimado (2) Proyección a 1998

Características de la producción social de la vivienda

Las condiciones de ocupación de estas familias con respecto a épocas anteriores es diferente. El suelo en efecto, ha ido disminuyendo en cantidad y calidad.

La ocupación se realiza hoy en arenales, en áreas de cerros con pendientes entre 40 y 45 grados, sobre rellenos de basura y humedales; y la comunicación entre pueblos se va aislando por la topografía.

Estas características elevan los costos de habilitación y de consolidación de la vivienda, la habilitación en terrenos planos y no arenosos, son de menor costo. Si a ello sumamos la poca capacidad económica de la población habitante, podemos llegar al supuesto que el tiempo que se tardará ese pueblo en consolidarse será muy largo, o generándose una situación de tensión social alrededor del acceso a una vivienda digna.

La tugurización y destugurización¹

El proceso de la tugurización² en el país como en Lima, en estos últimos años, no se ha reducido de manera significativa. Hoy el Gobierno como el Municipio de Lima anuncian programas de destugurización, de los cuales sólo un conjunto habitacional promovido por el Ministerio de la Presidencia esta hoy adjudicado a 226 antiguos inquilinos de la Sociedad de Beneficencia, bajo el sistema de compra - venta.

Los 400 departamentos restantes de este programa de

destugurización para el Centro de Lima, se encuentran en diversas edificios que aún se encuentran en obras inconclusas y de avance lento.

Las familias inquilinas de la Sociedad de Beneficencia de Lima, beneficiarias de este programa esperan que el sistema financiero diseñado para que ellos logren ser propietarios o inquilinos de estas viviendas, no se aparte de la cifra que ellos pueden separar de su ingreso familiar, para el rubro vivienda. Porque es de conocimiento público, que más del 90% de las familias adjudicatarias del primer conjunto habitacional, para ser propietarias, se encuentran con juicios por morosidad.

Esta problemática se anuncio, en el proceso de negociación entre los beneficiarios y las instituciones del Estado involucradas en este Programa de Destugurización. Esta realidad nos demuestra que la capacidad de endeudamiento del sector social más deprimido es mínimo y que un segmento de este sector debe ser subsidiado.

Los programas anunciados por la Municipalidad de Lima, aún no presentan signos de ejecución, sólo muestran a la población del Cercado de Lima, los proyectos técnicos y cifras del costo de obra que alarman a las familias, por estar alejados de su economía.

Hoy un grueso número de familias inquilinas de la Municipalidad de Lima se encuentran negociando con su empresa inmobiliaria - EMILIMA para no ser desalojados y poder ser beneficiarios de estos programas anunciados.

Pobreza en el Perú (% Familias pobres)

Total	Área urbana total	Área urbana Lima Metropolitana:
1994 46.5%	1994 38.1%	1994 37.2%
1997 48.6%	1997 40.6%	1997 39.5%

Fuente: Cuadro elaborado por CIDAP

Tendencia del inquilinato

La liberalización del inquilinato, a producido efectos de movilización sobre las organizaciones de inquilinos de Lima en especial, que ocupan aproximadamente el 40% de las viviendas del Cercado, Breña y la Victoria, para reducir su situación de inestabilidad sobre el deterioro físico de las viviendas que ocupan, como por la ley que liberaliza sus alquileres.

Las acciones tomadas por estas organizaciones han llevado, por segunda vez a aplazar el tiempo para que los inmuebles de bajo costo en inquilinato pasen al libre mercado, ellos esperan, que para 1999 fecha de vencimiento del plazo, se dicte una norma que los proteja de manera más estable de los desalojos y puedan acceder a viviendas dignas.

Lima: Hogares sin vivienda adecuada

	1981	%	1993	%	1998	%
Total de Hogares	910,905		1380,466	%	1,708,000	
Nº de Hogares sin vivienda adecuada	143,303	16	251,958	18	307,440	18

Fuente: INEI - VI Censo Nacional de Población y IV de Vivienda
Elaboración: CIDAP

La tendencia del inquilinato es muy significativa en los Distritos que comprenden el casco consolidado central de Lima, como son el Cercado, La Victoria y Breña. En cada uno de estos distritos, las viviendas en inquilinato bordean entre el 40 y 50 % del total de viviendas ocupadas, y el conjunto de estos tres distritos alcanzan un total de 60,000 viviendas en alquiler.

La tendencia del inquilino de viviendas se va reduciendo en distritos más jóvenes que comprenden los Conos, donde el predominio es la vivienda propia, resultado de los orígenes de estos distritos y el proceso de desentendimiento del Estado por sus propiedades y contribuir a resolver el problema de la vivienda.

La vivienda en alquiler se muestra como una alternativa ante la imposibilidad de acceder a una vivienda propia, el

mercado de vivienda en alquiler en la ciudad de Lima aún no parece consolidado, aún la densidad poblacional y la altura de edificación no ha llegado a configurar un escenario como el descrito en el Plan Metropolitano de Desarrollo³

Renovación Urbana

Las Ciudades se deterioran y soportan las migraciones permanentes que generan los cambios económicos y sociales de los países. Existen diversas experiencias mundiales sobre Renovación Urbana y la Conferencia Mun-

1 Información del Programa Desarrollo Urbano en Lima, CIDAP

2 Edificación deteriorada, con presencia de hacinamiento.

3 Según las políticas elaboradas por el equipo planificador del IMP, ver «Plan de Desarrollo Metropolitano para Lima - Callao 1990-2010»

Lima Provincia: Viviendas, Hogares en inquilinato Según Distritos y Zonas

Zonas	Distrito	Total de Viviendas	Viviendas en Alquiler	Zonas	Distrito	Total de Viviendas	Viviendas en Alquiler
Bañeros	Ancón	4041	122	Cono Este	San Borja	20296	2356
	Pucusana	833	83		San Luís	8855	1891
	San Bartolo	590	61		La Molina	15379	1359
	Punta Hermosa	732	37		S. J. de Lurigancho	110148	8577
	Punta Negra	516	32		Ate	50067	4503
	Santa Rosa	685	29		El Agustino	25239	2821
Casco Consolidado	Cercado de Lima	71818	27386	Cono Este	Santa Anita	19433	2521
	La Victoria	48192	19964		Lurigancho	19043	1919
	Rímac	36617	11882		Chaclacayo	6557	742
	Breña	20183	9687		San Martín de Porres	69466	12147
	Santiago de Surco	40559	7140	Cono Norte	Comas	68064	5115
	Surquillo	18816	7080		Los Olivos	44573	3687
	Miraflores	22597	6752		Independencia	31267	3443
	Lince	15153	5827		Carabayllo	20800	677
	Chorrillos	38059	5008		Puente Piedra	20259	761
	Jesús María	14983	4678	Cono Sur	S. J. de Miraflores	51930	2539
	San Miguel	22852	4417		Villa María del Triunfo	49514	1359
	Magdalena Vieja	15594	4069		Villa el Salvador	53018	862
	Barranco	9020	3587		Lurín	7020	274
	San Isidro	15826	3477		Pachacámac	4889	98
	Magdalena del Mar	10539	3404				

Fuente: INEI - VI Censo Nacional de Población y IV de Vivienda

Elaboración: CIDAP

dial de HABITAT II, ratifica la necesidad de promover acciones de renovación urbana en aquellas ciudades que sufren precisamente migraciones masivas y el alto grado de deterioro urbano.

En el Perú a siete años de la promulgación del Decreto Ley 696 Ley de Promoción de la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana, y a tres años de la aprobación de su Reglamento mediante Decreto Supremo No. 11-95-MYC, no hemos encontrado experiencias concretas y completas de renovación urbana, la inversión privada se ha abstenido.

La necesidad de recuperar y proteger el medio ambiente urbano sugiere y orienta diversas modalidades de intervención. Son las áreas urbanas de mayor antigüedad las que sufren el mayor grado de deterioro, bastante conocido es el razonamiento y estudios que precisan los factores esenciales que conducen al deterioro y la tugurización, como el uso no apropiado, sobre uso, abandono, obsolescencia y agresión de agentes externos (sismos, incendios, atentados y otros).

Se están desarrollando algunas experiencias importantes que requieren un nivel de seguimiento y que brinden lecciones futuras a partir de la identificación de vacíos y deficiencias. Podemos identificar algunas intervenciones del Gobierno Central con ENACE en convenio con la Beneficencia Pública de Lima, ejecutando proyectos de destugurización de vivienda (que antes se trato). Si bien es importante esta iniciativa, presentimos que faltan algunos aspectos como son la definición de Areas de Tratamiento y los Lineamientos Básicos Orientadores que permitan y faciliten procesos encadenados de Renovación Urbana con diversidades en los tipos de intervención y en la participación de la inversión pública y privada.



Dentro del gran marco de la renovación urbana es necesario identificar una serie de temas que ameritan precisarse para abordar progresivamente la problemática de la renovación urbana, como son :

- Población involucrada
- Aspectos Legales
- Aspectos Técnicos
- Aspectos de Financiamiento
- Aspectos Políticos y Administrativos

10 Es sabido que las Municipalidades de diferentes provincias y distritos del país tienen gran interés en desarrollar acciones de renovación urbana, pero aún no se concretan en sus planes y programas municipales. Creemos que es el momento de asumir el rol promotor que le asigna la propia Ley y el Reglamento de «Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación urbana».

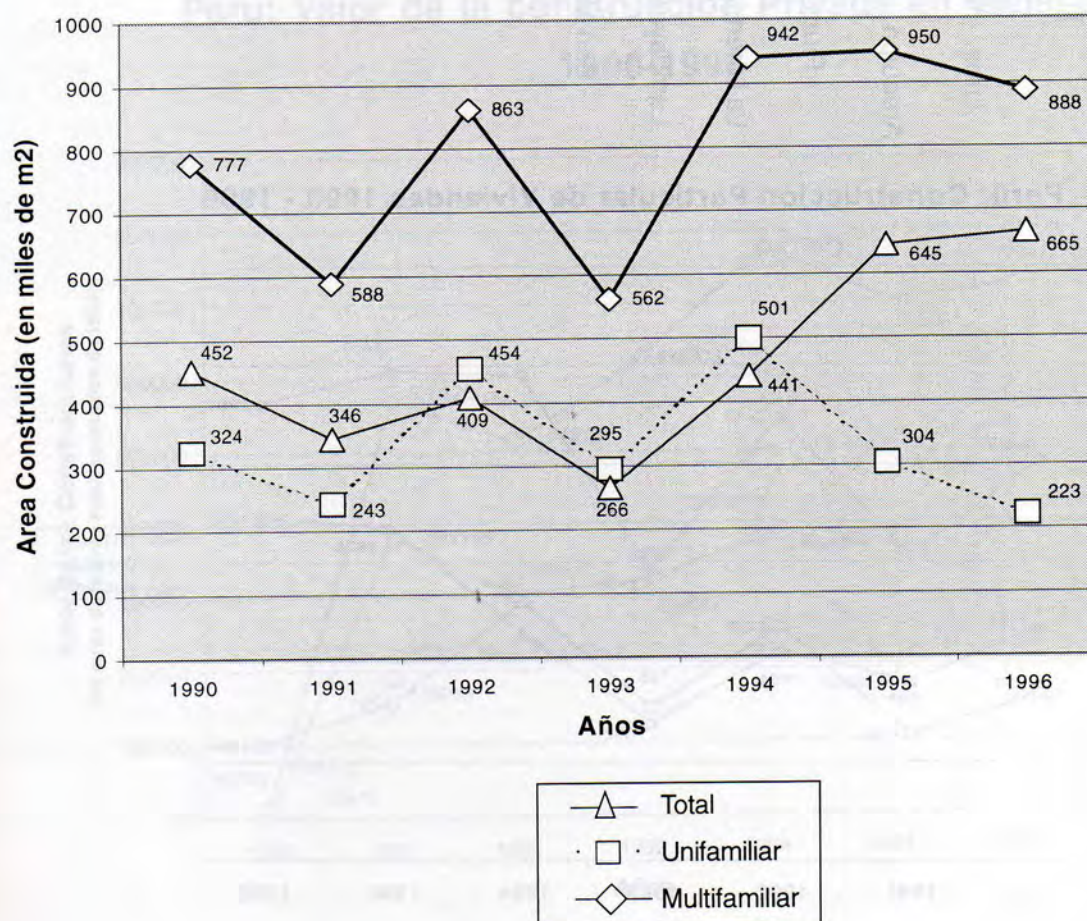
PROGRAMA PRORUBA

La Municipalidad de Lima Metropolitana y tres ONGs, trabajan de manera conjunta en la formulación y ejecución de propuestas de Renovación Urbana en los Barrios Altos de Lima. Todo ello en el marco del Proyecto de Renovación Urbana y Recuperación Ambiental con participación de la sociedad civil.

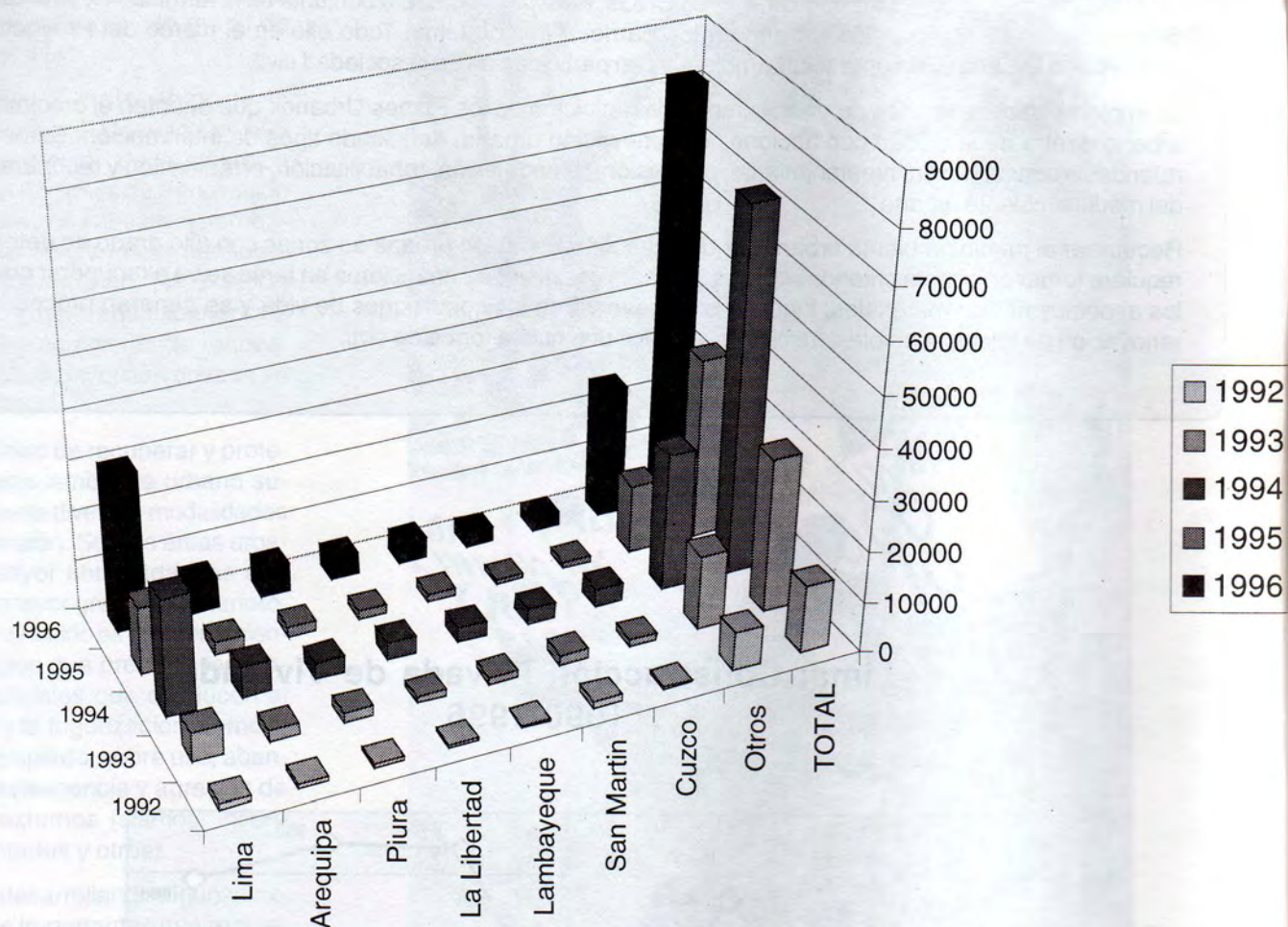
La implementación de tales proyectos implica la definición de los Planes Urbanos que orienten el crecimiento urbano dentro de la ciudad con acciones de renovación urbana, definiendo tipos de intervención. Estos son referidos a conservación, mantenimiento, expansión, remodelación, rehabilitación, erradicación y recuperación del medio ambiente urbano.

Recuperar el medio ambiente urbano, es decir hacer renovación urbana en zonas con alto grado de deterioro requiere tomar en cuenta criterios sociales, económicos, físicos y financieros en tanto se va a recuperar no sólo los aspectos físicos materiales, sino también se mejoran las condiciones de vida y se generan procesos de renovación de relaciones, roles, funciones, es decir una nueva forma de vivir.

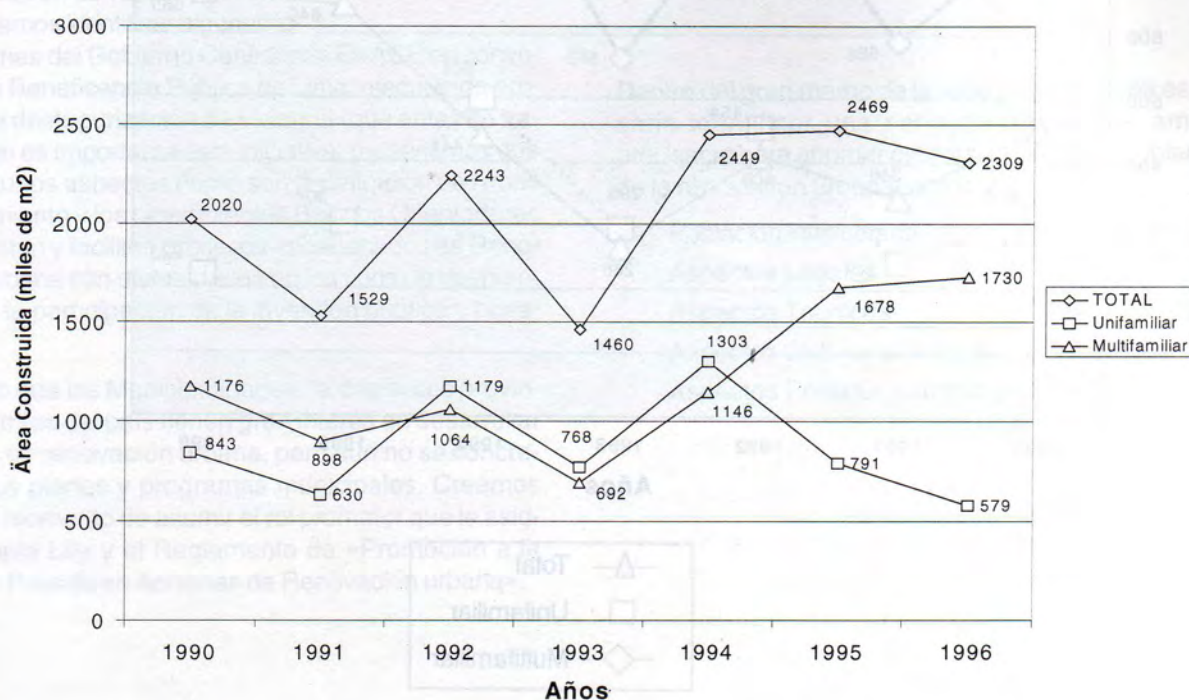
Lima: Construcción Privada de Vivienda 1990-1996



Créditos Otorgados por el Banco de Materiales 1992 - 1996 (número de préstamos)

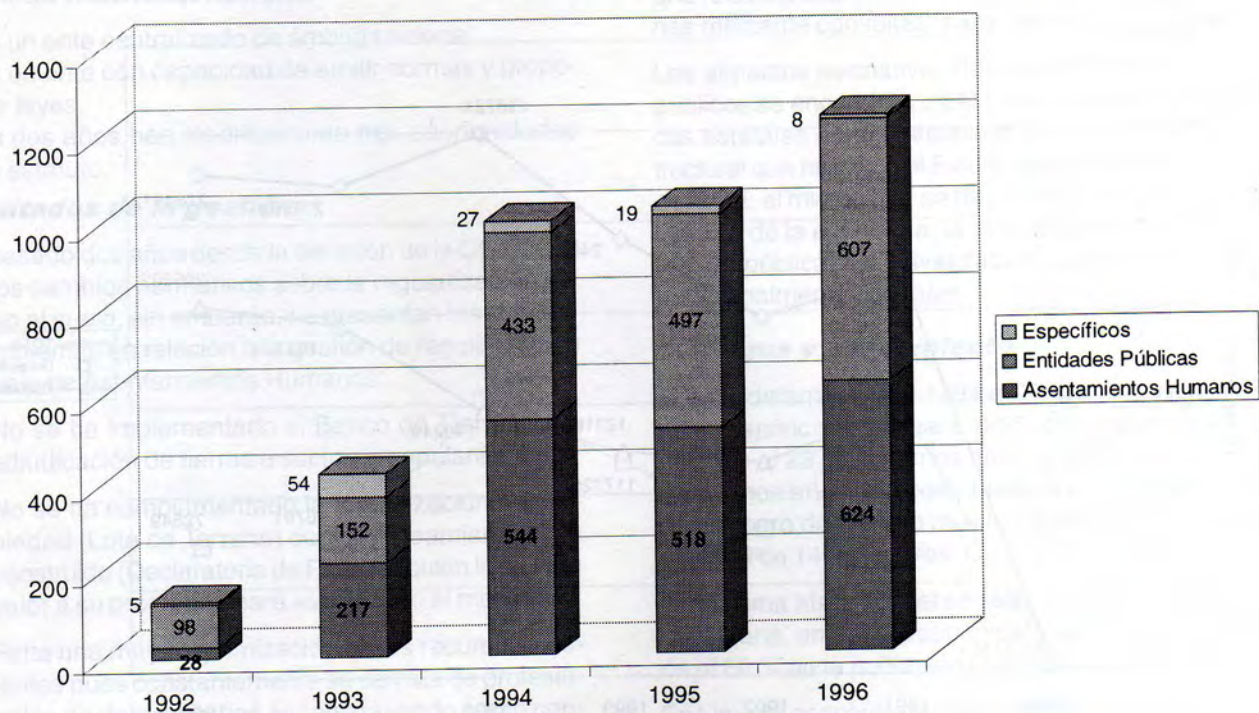


Perú: Construcción Particular de Viviendas 1990 - 1996

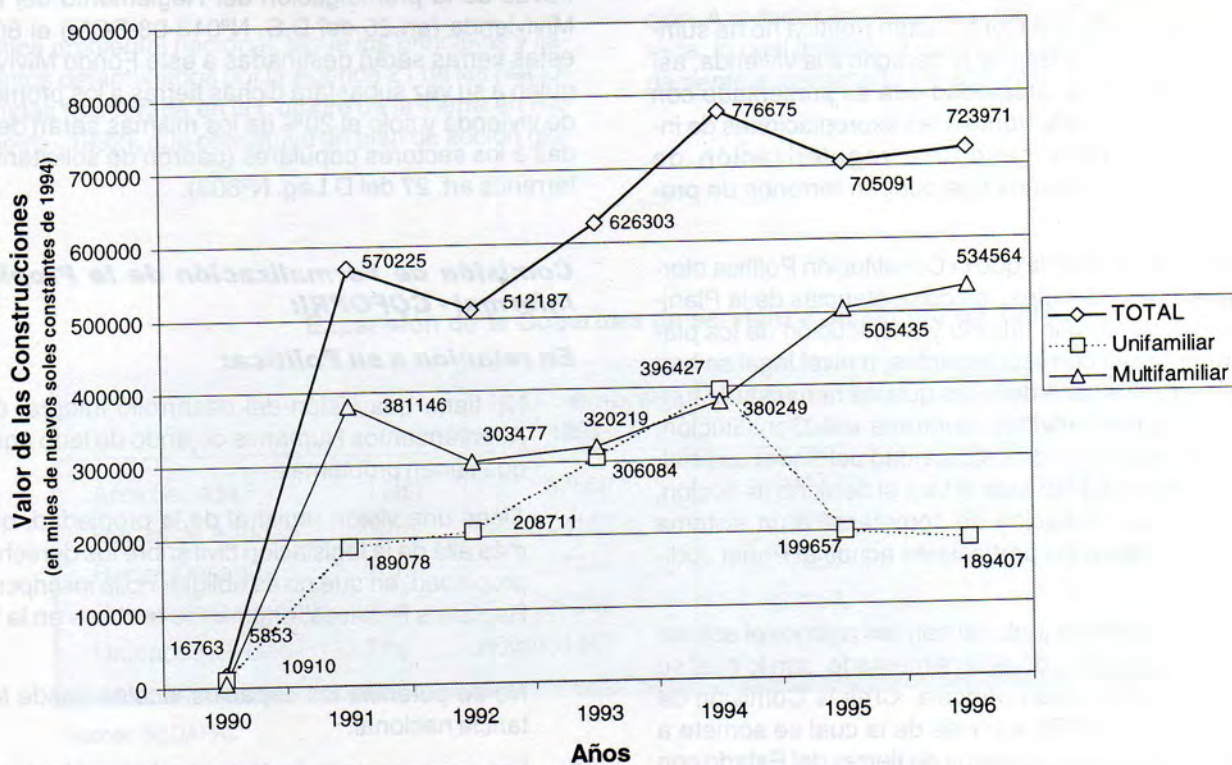


Desembolsos de Créditos Directos de FONAVI y Organismos Públicos

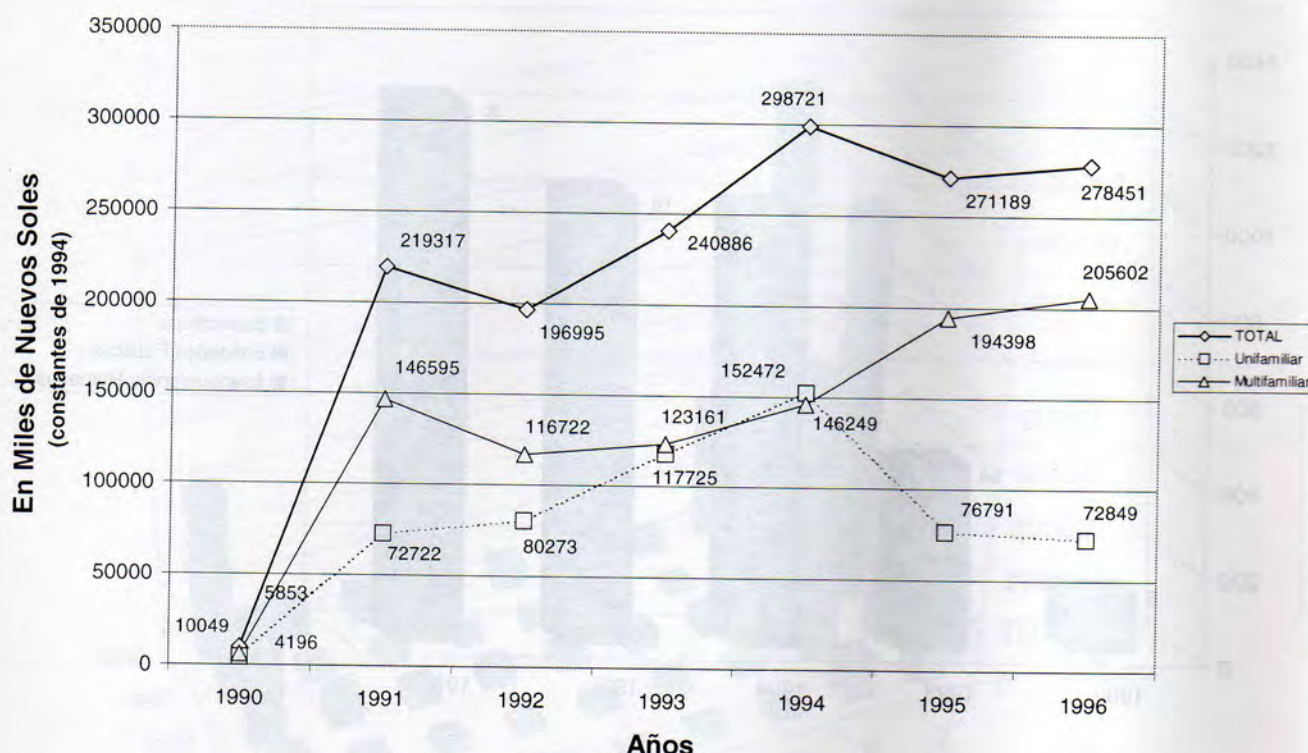
(millones de Nuevos Soles)



Perú: Valor de la construcción Privada en Vivienda 1990-1996



Lima: Valor de las Construcciones Privadas de Vivienda 1990-1996



2. El Acceso al Suelo

Antecedentes:

Hasta la fecha nuestra Constitución Política no ha sufrido cambios para consagrar el derecho a la vivienda, así como el derecho de propiedad que es presentado con menores limitaciones, frente a las expropiaciones de interés social, para casos de regularización de Asentamientos Humanos que ocupen terrenos de propiedad privada.

Por otro lado a pesar de que la Constitución Política otorga a las municipalidades, las competencias de la Planificación del desarrollo urbano y la ejecución de los planes y programas correspondientes; a nivel legal se han promulgado una serie de leyes que les han restado funciones. Esta normatividad, contraria a la Constitución, pues viola el principio de exclusividad del Poder Judicial, el derecho de igualdad ante la Ley, el derecho de acción, respecto de la obligación de someterse a un sistema arbitral y prohíbe a los particulares acudir al Poder Judicial.

Por otro lado este conjunto de normas permite el acceso de las tierras del Estado al libre mercado, con lo cual se levanta la intangibilidad agrícola. Crea la Comisión de Privatización - COPRI, a través de la cual se somete a subasta pública la adjudicación de tierras del Estado con vocación agrícola y agropecuaria. Asimismo en el caso

de terrenos dentro de la zona de expansión urbana, si bien en un primer momento se reservaron áreas para vivienda destinadas a sectores populares, sin embargo, a través de la promulgación del Reglamento del Fondo Mivivienda (art.25 del D.S. N°013-98-PCM) el 80% de estas tierras serán destinadas a este Fondo Mivivienda quién a su vez subastará dichas tierras a los promotores de vivienda y solo el 20% de las mismas serán destinadas a los sectores populares (padrón de solicitantes de terrenos art. 27 del D.Leg. N°803).

Comisión de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI:

En relación a su Política:

- * No tiene una visión del desarrollo integral de los Asentamientos Humanos dejando de lado aquellos que tienen problemas.
- * Tiene una visión registral de la propiedad, que va más allá de la legislación civil sobre los derechos de propiedad, en que no es obligatorio la inscripción en Registros Públicos, originando retrasos en la titulación.
- * No se potencia los espacios locales desde la instancia nacional.
- * Los procesos de titulación o regularización de la propiedad se hacen sin participación de los ciudadanos.

nos, realizándose de oficio y originando una serie de problemas y conflictos en su gestión.

Sobre su Institucionalidad:

- Es un ente centralizado de ámbito nacional.
- Es un ente con capacidad de emitir normas y proponer leyes.
- En dos años han modificado en tres oportunidades su estatuto.

Resultados de la gestión:

Han pasado dos años desde la creación de la COFOPRI y de los cambios normativos sobre la regularización del acceso al suelo, sin embargo, se presentan los siguientes problemas en relación a la gestión de regularización del suelo de Asentamientos Humanos:

- No se ha implementado el Banco de Tierras para adjudicación de tierras a sectores populares.
- No se ha complementado la formalización de propiedad (Lote de Terreno) con el saneamiento de lo construido (Declaratoria de Fábrica) quien le da más valor a su propiedad para «su acceso al mercado».
- Falta una mayor optimización de los recursos existentes pues constantemente se cambia de profesionales de determinadas zonas, trayendo como consecuencia el que algunos expedientes que generalmente son los mas complicados se queden sin resolver.

3. Los Servicios Básicos, Gestión y Regulación

La política ambiental nacional, sigue los principios y llamamientos determinados por la Agenda 21 de las Naciones Unidas (elaborada en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro - 1992), que constituye un plan de acción glo-

bal para el desarrollo sostenible; cuyo fin es incentivar la participación y cooperación de las autoridades locales y, así mismo, lograr que los gobiernos locales establezcan una relación más cercana con sus respectivas poblaciones mediante consultas, para conseguir consenso.

Los aspectos normativos de la gestión de los servicios públicos se encuadran en el marco general de las políticas estatales donde destaca el proceso de reforma estructural que ha vivido el Estado desde inicios de los años noventa, el mismo que se ha caracterizado por la liberalización de la economía, la simplificación de la administración pública y la privatización de bienes y servicios tradicionalmente estatales.

3.1. Agua y Saneamiento

Si consideramos que a 1994 el 27 % de hogares carecía de ese servicio y que para 1996, ese porcentaje ha disminuido al 23 %, veremos que las políticas públicas de los últimos años han contribuido a que se disminuya el déficit, pero de manera muy lenta. (estimados en base a muestra de 1492 hogares- CUANTO, 1997)

La máxima atención del servicio se centra en Lima Metropolitana, en donde, según datos de Sedapal se atiende al 80 % de la población metropolitana., a 1997.

En Lima se concentra la mayor población urbana demandante del servicio y las mayores inversiones asignadas bajo la modalidad de crédito para agua y saneamiento (46% del total nacional a 1996), lo que ha permitido mayores niveles de acceso a ese servicios de parte de la población.

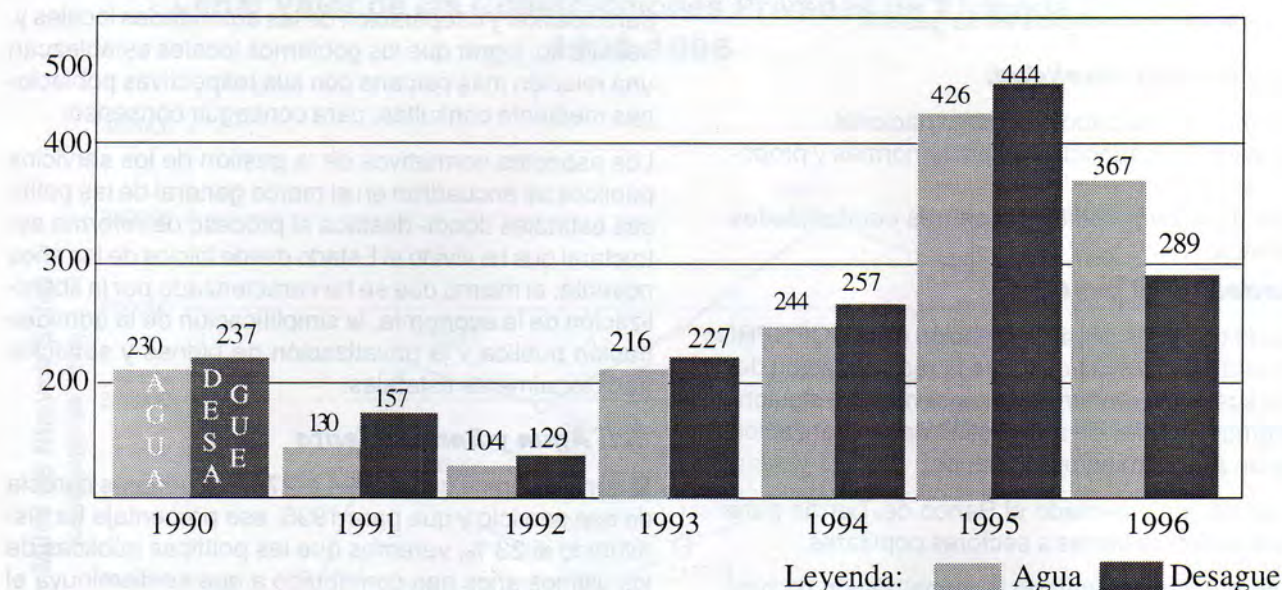
Sin embargo, existe un déficit en la gestión del servicio, por la diferencia entre la producción de agua y su facturación. Alrededor del 35 % del agua producida no es facturada, lo cual implicaría que este recurso no es adecuadamente aprovechado y/o administrado.

Expansión de la Cobertura de servicio a diciembre de 1997

		a Diciembre 1997	a Diciembre 1996	Incremento 1996 - 1997
Area Servida	(Has)	37568	36172	3.86%
Redes de Agua	(Km)	8158	7791	4,71%
Redes Desagüe	(Km)	7746	7457	3,88%
Conexiones de Agua	(No)	839337	823157	1,97%
Unidades de Uso	(No)	1081447	1094759	-1,22%

Fuente: SEDAPAL

Incrementos Redes de Agua y Alcantarillado 1990-1997



Respecto a la eliminación de excretas, se estima que en 1994, existía un déficit del 47 % de hogares que no tienen acceso a red pública de desagüe, y que para 1996 este déficit había disminuido al 41 %. En la actualidad, en el caso de Lima, SEDAPAL, se ha fortalecido como el organismo centralizador del manejo de los servicios de

agua y alcantarillado, al encontrarse en proceso la transferencia de recursos y funciones en algunos distritos (Ventanilla, Ancón, San Bartolo, etc.) que anteriormente poseían.

Así, el 97 % de la población con acceso a los servicios, es atendida bajo la administración de SEDAPAL.

Análisis de producción y facturación y efectividad en porcentaje

	Producción		Facturación		Effectividad
	Miles m3	m3/seg	Miles m3	m3/seg	%
1981	516,257	16,37	260,929	8,27	50,54%
1982	532,891	16,9	216,724	6,87	40,67%
1983	581,792	18,45	215,138	6,82	36,98%
1984	561,538	17,81	213,364	6,77	38,00%
1985	558,084	17,7	241,841	7,67	43,33%
1986	590,28	17,7	294,733	9,3	49,93%
1987	641,698	18,72	333,812	11,21	52,02%
1988	645,44	20,27	349,884	11,03	54,21%
1989	654,005	20,74	348,69	0,06	53,32%
1990	544,73	17,27	348,133	11,04	63,91%
1991	631,171	20,02	370,124	11,74	58,64%
1992	526,982	16,66	382,972	12,11	72,67%
1993	647,428	20,53	405,023	12,85	62,56%
1994	729,292	23,13	427,665	13,56	58,64%
1995	666,827	21,14	427,93	13,57	64,17%
1996	678,801	21,47	432,308	13,67	63,69%
1997	642,369	20,37	419,897	13,31	65,37%

Fuente: SEDAPAL

Cobertura del Servicio - Diciembre 1997 según modalidad de atención

Paralelo al incremento de la cobertura de servicio de abastecimiento de agua se viene desarrollando un plan de recarga de la napa freática de la cuenca del Rímac y para ello se está extendiendo la sección del río de manera de infiltrar el mayor caudal posible y este alimento la napa freática, media que compensará la demanda y la disminución de la oferta a través de la disminución de los canales de riego y áreas agrícolas.

Otro de los graves problemas identificados es la calidad del agua, que devienen, del racionamiento de agua, estableciendo horarios reducidos, de cuatro a seis horas en el mejor de los casos. Obligando a muchos hogares a almacenarla, afectando de esa forma la calidad del servicio y recurso agua.

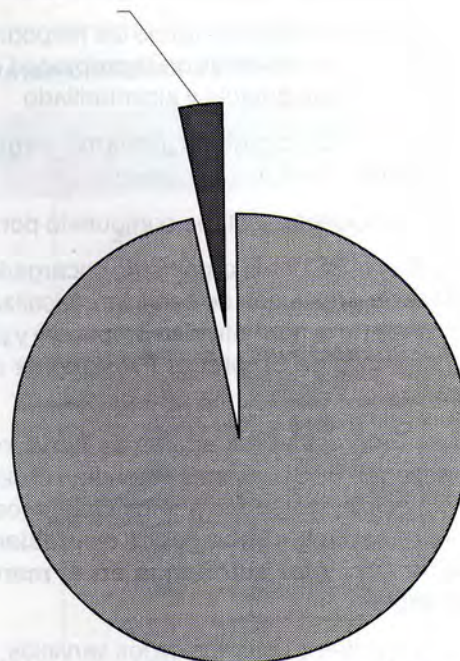
De igual forma, existe a nivel de red pública una deficiencia en la calidad de este servicio, según SEDAPAL (Anuario 1995) se registro para la Zonal Este de Lima, de un total de 2088 muestras analizadas, 3.11% muestras de agua en el sistema de distribución, presentaron cloración insatisfactoria.⁴

El saneamiento ambiental y el rol de SUNASS

En 1990 el DL 574 dispone la transferencia de todas las empresas filiales y unidades operativas del SENAPA a las municipalidades provinciales y distritales, y establece que el SENAPA sólo se encargue de brindar la asistencia técnica a las municipalidades.

De acuerdo a la Ley de Municipalidades (Ley Orgánica de Municipalidades y DL 574) la explotación de los servi-

Adm.
Municipalidad
3%



Adm.
SEDAPAL
97%



⁴ Diagnóstico Ambiental del Distrito de Ate - Centro Ideas enero 1997

cios de saneamiento es de responsabilidad municipal, entregándosele a título gratuito todas las entidades prestadoras de agua potable y alcantarillado anteriormente administradas por SENAPA. De esa forma quedaban dos instituciones comprometidas con el funcionamiento de los servicios de saneamiento en el sector:

- Gobiernos municipales como los responsables de explotar los servicios y con la propiedad de las empresas de agua potable y alcantarillado
- La SUNASS, como organismo regulador y fiscalizador

El sistema propuesto⁵ estaba compuesto por:

- a. La SUNASS como organismo encargado de normalizar la prestación de servicios, fiscaliza el cumplimiento de la normatividad propuesta y promover el desarrollo de Empresas Prestadoras de Servicios
- b. Las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS), quienes obtendrán el derecho de explotación, otorgados por los Gobiernos Municipales y serán los encargados de prestar los servicios con total autonomía en el marco legal del sector.
- c. Los clientes o usuarios de los servicios, quienes recibirán el servicio de las EPS y pagan una tarifa por el servicio recibido.

Hasta junio de 1998, el MIPRE⁶ asumía las funciones rectoras del sector; el Ministerio de Economía era el ente canalizador de recursos financieros para desarrollar la infraestructura del sector y los Gobiernos Municipales

como responsables de la prestación de los servicios.

Situación actual:

La SUNASS ha avanzado en términos de su implementación pero en forma muy lenta, sin llegar a determinar plazos ni reglamentos que sancionen las fallas, cumpliendo un rol marginal en las decisiones de mejora de calidad y tarifas de los servicios de saneamiento.

Al parecer la SUNASS ha visto frenado su desarrollo por no contar con una clara decisión política de implementar la privatización del servicio de agua potable y alcantarillado, particularmente SEDAPAL, lo que se constituyó en una clara interferencia para el ejercicio de su rol regulador al depender ambas instancias de una misma entidad, el Ministerio de la Presidencia, (por lo menos hasta fines de junio de 1998).

La indefinición en la privatización de SEDAPAL parte de una decisión política de nivel central. El Ejecutivo optó por conservar una fuente de poder en los recursos del sector para fortalecer su posicionamiento ante la opinión pública.

Los usuarios no llegan a tener una participación real en la regulación de los servicios públicos sino que son las municipalidades las que en su representación forman parte de una instancia consultiva. Las limitaciones de la sociedad civil hacen que no puedan verse comprometidos en este tipo de procesos de reforma del Estado.

5 1994, «Ley General de Servicios de Saneamiento. Proyecto de Ley». Documento de trabajo. Lima

6 Ministerio de la Presidencia

¿Qué hace la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento?

Según declara la propia SUNASS⁹ sus principales objetivos son:

- Supervisar la prestación de los servicios de saneamiento, para que el usuario, principal cliente de la Superintendencia, obtenga servicios de la mejor calidad y a precios justos.
- Promover el desarrollo de la EPS a fin de ofrecer un servicio de calidad a la población.

La Superintendencia, para alcanzar sus objetivos, realiza las siguientes acciones:

Norma

La prestación de los servicios de saneamiento y regula los contratos de explotación de estos servicios tanto para las EPS municipales, como para los casos de participación del sector privado.

Regula

El sistema tarifario, estableciendo los procedimientos y las fórmulas para su cálculo. La búsqueda de tarifas justas se conduce por los principios de eficiencia económica, viabilidad financiera y equidad social.

Fiscaliza

El cumplimiento de las normas en la prestación de servicios, la correcta aplicación del sistema tarifario; el cumplimiento de los contratos y la ejecución de los programas de inversión, sancionando su incumplimiento.

Promueve

La capacitación del personal, la asistencia técnica, la cooperación internacional y el desarrollo tecnológico e integral de las EPS, cumpliendo funciones rectoras desde el nivel central.

La mayor preocupación que se está expresando en la práctica en el proceso de implementación de la SUNASS es la preocupación por las tarifas, no así por la calidad de los servicios. Mientras tanto, subsisten serios problemas de calidad en Lima y todas las regiones que no son

enfrentadas decidida e integralmente por ninguna del Estado aunque hay iniciativas interesantes de ONG, convenios internacionales como el Perú - Holanda - Suiza Aprisabac, en Cajamarca, y algunas experiencias del sector Salud que merecen ser revisadas y potenciadas.

Tabla: Generación de Residuos Sólidos en algunas Ciudades del País

Ciudad	Población (1993) *	Generación** (Kg/hab/día)	Generación total (1993)***	
			(ton/día)	(ton/año)
Lima	6321173	0,56	3540	1292048
Arequipa	619156	0,35	217	79097
Trujillo	509312	0,32	163	59495
Ica	161406	0,42	68	24744
Tacna	174336	0,45	78	286347
Huancayo	258209	0,24	62	22619
Chiclayo	411536	0,55	226	82616
Piura	277964	0,61	170	61889
Iquitos	274759	0,30	82	30086
Cajamarca	92447	0,37	34	12485
Huaraz	66888	0,50	33	12207
Tumbes	74085	0,50	37	13521
Puno	91877	0,70	64	23475
Chimbote	268979	0,70	188	68724
Cusco	255568	0,70	179	65298
Pucallpa	172286	1,00	172	62884
Huánuco	118814	0,40	48	17347
Tarapoto	77783	1,03	80	29243

3.2. Residuos Sólidos:

La gestión de los residuos sólidos es eminentemente municipal, pues tanto la Ley Orgánica de Municipalidades y su reglamento establecen las competencias, funciones y responsabilidades de los gobiernos locales en lo referido a los servicios públicos de limpieza y ornato en sus respectivas jurisdicciones, sin embargo, también existe normativa por la que se regula una serie de competencias para el Ministerio de Salud en el mismo tema.

Para superar la dispersión y heterogeneidad de normas y conceptos sobre el manejo de residuos sólidos que llevan al cruce de competencias entre distintos organismos públicos y privados, en la actualidad se viene discutiendo el proyecto de la Ley General de Residuos Sólidos así como se plantea la creación de un organismo o sector referido exclusivamente a la gestión de los residuos sólidos en todo su ciclo de vida (generación, almacenamiento, recolección, transferencia, tratamiento y dis-

posición final) con un enfoque integral y debidamente coordinado.

La situación de los Residuos Sólidos en el Perú⁷

La producción per capita de residuos en el Perú varía de 0.24 a 1,0 kg./hab/día. Siendo la producción directamente proporcional al número de habitantes, Lima es la ciudad con mayor generación

Los residuos de establecimientos de salud que por su calidad y volumen constituyen riesgo para la población, son igualmente importantes. Según datos de DIGESA⁸, se estima que el 55,30 % del total de residuos generados diariamente por estos establecimientos corresponden a residuos biocontaminados, que generalmente son manejados conjuntamente con los residuos domésticos.

19

⁷ Resumen en base al documento «Diagnostico Preliminar del Manejo de Residuos Sólidos en el Perú»

⁸ Dirección General de Saneamiento Ambiental

Generación de Residuos en Establecimientos de Salud a Nivel Nacional (1994)

Tipo de Establecimiento	Generación de Residuos		
	Común (kg/día)	Biocontaminado (kg/día)	Total (kg/día)
Público	21055	25735	46790
No Público	4430	5414	9844
Total	25485	31149	56634

Recolección

La cobertura de recolección, promedio a nivel del Perú es de 75% , lo cual podría considerarse una cobertura medianamente satisfactoria.

Cobertura de Recolección en algunas Ciudades del País

Ciudad	Cobertura de Recolección	Ciudad	Cobertura de Recolección
Ilo	100%	Chimbote	70%
Trujillo	99%	Tumbes	60%
Chiclayo	95%	Tarapoto	60%
Huaraz	80%	Puno	60%
Tacna	79%	Huánuco	60%
Huancayo	78%	Lima	58%
Piura	75%	Cajamarca	40%
Iquitos	70%	Arequipa	39%
Ica	70%	Pucallpa	37%
Cusco	70%		

En las ciudades del Perú, no existe recolección selectiva. Los residuos domésticos, de establecimiento de salud se recolectan con el mismo vehículo, lo que pone en riesgo a los que manipulan dichos residuos, así como a los riesgos ambientales, el lugar de disposición final.

Disposición Final

La disposición final , uno de los componentes del sistema de aseo urbano , es poco atendido en el país. Solo Lima y Cajamarca cuentan con rellenos sanitarios, y en la mayoría de ciudades predominan los botaderos controlados o a cielo abierto que muchas veces constituyen un punto crítico para el medio ambiente.

Cabe resaltar que los residuos peligrosos, provenientes de industrias y otras actividades se disponen en estos mismos lugares, pues nuestro país no cuenta con rellenos de seguridad.

Algunas constataciones generales

- * En términos del sistema de aseo urbano, a nivel de Lima y las ciudades del país se da una cobertura de recolección medianamente satisfactoria, pero no están desarrollados los componentes como el almacenamiento, el tratamiento de residuos, y la disposición final, razón por la cual el sistema no es ambientalmente seguro.
- * La situación de duplicidad y cruce de funciones para el manejo de los residuos sólidos entre organismos públicos y privados que no permite estructurar un sistema de manejo integral de los residuos sólidos.
- * La alta morosidad en el cobro del servicio, lo que se relaciona, por un lado con la ineficiencia gerencial de las entidades prestadoras de servicios, por otro con la conciencia de pago de la población y la relación precio - pobreza.

