# Cuadernos Urbanos

# Hacia la Transformación Social



Informe Anual 2012-2013 de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos-Perú sobre el derecho a la vivienda

El desarrollo urbano en Lima Metropolitana: Elementos para el análisis y para la construcción de alternativas Arq. Carlos Escalante E.

Mayo 2014





2014 Instituto de Desarrollo Urbano - CENCA Jr. Coronel Zegarra 426 -Jesús María Lima- Perú

Página web: http://www.cenca.org.pe/

Facebook:

https://www.facebook.com/CencalstitutoDeDesarolloUrbano?fref=ts

Diseño y diagramación: Katherine Quiroz M

### INFORME: DERECHO A LA VIVIENDA

La política de vivienda en el actual periodo mantiene las características generales que han predominado en la última década: la lógica del mercado decide qué se hace y qué no. Se prioriza la dinámica empresarial inmobiliaria en desmedro de necesidades sociales. Es en los municipios donde se observa iniciativas diferentes, tal es el caso de la política municipal de vivienda en Lima Metropolitana que, de consolidarse, puede ser favorable para el derecho a la vivienda de poblaciones de escasos recursos. Asimismo se han creado varios programas y se han anunciado proyectos en los ámbitos urbano y rural.

En los siguientes párrafos analizamos los aspectos que consideramos más relevantes para medir el grado de atención del gobierno en relación al derecho universal a una vivienda digna y adecuada y observar sus posibilidades de concreción, entre ellos, el acceso al suelo y la seguridad jurídica de la tenencia, la habitabilidad y disponibilidad de servicios e infraestructura, los gastos soportables y accesibilidad, mejoramiento del hábitat rural y el movimiento social.

#### ACCESO AL SUELO Y LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LA TENENCIA

Si bien el 6 de enero de 2012 se creó el Programa Gestión de Suelo Urbano, mediante D.S.Nº 003-2012; el Manual de Operaciones del mismo tardó un año y medio en su elaboración, y se aprobó finalmente el 21 de agosto de 2013, mediante Resolución Ministerial Nº 207-2013-vivienda. Según el decreto supremo antes mencionado el objetivo del programa, además de urbanizar terrenos de propiedad de Estado y recuperar espacios predios deteriorados y/o sub utilizados, es promover el desarrollo de inversiones encaminadas a dar un mayor y mejor uso del suelo, mediante la modalidad de asociaciones pública-privada u otras permitidas por la legislación vigente, así como por mecanismos de facilitación urbana para el desarrollo de proyectos de vivienda social y sus servicios complementarios.

Este programa gubernamental proyecta subastar 2000 hectáreas en 20 ciudades del país, para la ejecución de proyectos inmobiliarios de los programas de Adquisición de Vivienda Nueva (Techo Propio) y Nuevo Crédito Mivivienda, aunque cabe manifestar que se continúa con la política de subastar los terrenos del estado a la empresa privada para que se encarguen de desarrollar los programas de vivienda social. El gerente del Fondo Mivivienda anunció que la primera etapa a ejecutarse dentro del año 2013 comprendería el concurso público de siete terrenos estatales, tres en Lima y cuatro en provincias.

COFOPRI, encargada de la formalización, señala que el presupuesto asignado ha sido insuficiente para atender la demanda de formalización existente. Sin embargo, según fuentes del Ministerio de Vivienda entre agosto de 2011 y septiembre de 2013 habría otorgado 160108 títulos de propiedad.

En lo referente a la prescripción adquisitiva administrativa de dominio, a pesar de ser esta una competencia municipal, el gobierno municipal de Lima Metropolitana, en la gestión de Castañeda, suscribió un convenio con COFOPRI a fin de que ésta asuma las competencias por delegación de funciones, esto no ha variado en el actual gobierno municipal. A la fecha existen expedientes de asentamientos humanos sin resolver en algunos casos desde hace trece años.

Por otro lado, en el caso de Lima Metropolitana, entre agosto de 2012 y septiembre de 2013, se han realizado, en el centro de la ciudad, demandas de desalojos por ocupación precaria, pese a existir una ley de saneamiento físico legal de predios tugurizados, cabe señalar que esta norma no ha sido recogida en la Ordenanza Municipal de Lima Metropolitana. Asimismo, por la especulación del suelo urbano en el sector Lomo de Corvina de Villa El Salvador donde existe una población asentada sobre zonas declaradas de riesgo, existen demandas de desalojo por ocupación precaria lo que afecta a familias de extrema pobreza.

Frente a la ausencia de mecanismos que posibilitan a los sectores empobrecidos de la ciudad el acceso a la vivienda, estos invaden, en las laderas de los cerros, tierras inadecuadas para la construcción, terrenos clasificados como zonas de riesgo. Sin embargo, la existencia de traficantes confundidos con funcionarios que hacen visar planos, engañan a familias necesitadas de vivienda, lo que agudiza el tráfico de tierras.

Frente al tráfico de tierras, la respuesta del Estado ha sido promulgar la Ley Nº 30076 que sanciona la usurpación simple con penas de 2 a 5 años y la usurpación agravada con penas de 4 a 8 años.

Las poblaciones de menores ingresos han continuado con sus dificultades para acceder a suelo seguro, a ello ha contribuido la aplicación de políticas inadecuadas. Consideramos que es necesario enfrentar con fuerza el tráfico de tierras, pero es necesario establecer políticas preventivas de acceso al suelo y la vivienda, para los más empobrecidos de la ciudad. En este tema el Estado aún carece de un compromiso, una voluntad política clara que posibilite establecer mecanismos de acceso al suelo y vivienda popular.

#### GASTOS SOPORTABLES Y ACCESIBILIDAD

El desempeño del Estado en relación a la garantía en el acceso de la población a viviendas adecuadas, con gastos posibles de asumir por las familias de bajos ingresos, se ha centrado en la implementación del programa Techo Propio y la creación de nuevos programas como Mi Construcción y Mis Materiales. Cabe resaltar sin embargo que estos programas resultan insuficientes e inadecuados para abordar la demanda de esta población, la que debe seguir recurriendo a la autoconstrucción para resolver sus necesidades de alojamiento.

En el ámbito normativo el gobierno aprobó, mediante la Resolución Ministerial 208-2013-Vivienda<sup>01</sup>, la modificación de postulantes al Bono Familiar Habitacional, flexibilizando el requisito de ingreso familiar de 1650 nuevos soles.

#### **TECHO PROPIO**

Entre los años 2012 y junio de 2013, Techo Propio entregó un total de 27891 Bonos Familiares Habitacionales (BFH). Como puede observarse en el siguiente cuadro, un 65% de BFH (18191), fueron destinados a tres regiones: Ica, Lima y Piura. Los BFH se concentraron sobre todo en Ica, a favor de los afectados por el terremoto de 2007. Estas cifras demuestran que los BFH entregados son insuficientes, toda vez que constituyen solo un 15% de las 90 mil soluciones habitacionales anuales que se requiere para sectores de bajos recursos, cifra como meta en el Plan Nacional de Vivienda 2007-2015.

Esta situación es consecuencia, entre otros factores, del alto valor del suelo, que encarece la vivienda y empuja a construir en zonas inadecuadas. A todo esto se suma que las soluciones habitacionales no forman parte de planes locales de vivienda, las potenciales familias beneficiadas con este programa, corren el riesgo de ser desarraigadas y de perder su entorno social. Si a ello se agregan factores tales como dimensiones y calidad de las soluciones ofrecidas, se puede entender mejor porque la demanda continúa sin ser atendida de manera significativa. Los habitantes de menores recursos prefieren seguir optando por la ocupación de terrenos, monitoreada cada vez de manera más explícita por los traficantes de terrenos.

#### Techo propio al 15 de Junio 2013 BONOS FAMILIARES HABITACIONALES DESEMBOLSADOS Enero 2012-Junio 2013

	2	2012	2013		
Departamentos	Nro.	Inversión S/.	Nro.	Inversión S/.	
Ica	9,070	157,438,056	3,267	61,944,119	
Lima	2,006	30,910,760	1,280	25,023,356	
Piura	1,200	20,453,360	1,368	27,059,865	
Otros	12,276	208,802,176	5,915	114,027,340	
Total	17,500	298,985,481	10,391	200,550,643	

Fuente: Oficina General de Estadística e Informática- Unidad Estadística, Fondo Mivivienda

Elaboración: CENCA

Desde otro ángulo, la información del Ministerio de Vivienda mediante el Fondo Mivivienda permite observar que, si bien es cierto que la gran mayoría de estos bonos continúa siendo otorgada el mejoramiento de vivienda, bajo la modalidad de Construcción en Sitio Propio, esta tiene algunas limitaciones:

Techo Propio
Nº DE BONOS AL 15 DE JUNIO 2013 POR MODALIDAD

Año	Vivienda Nueva	Construcción en Sitio Propio	Mejoramiento de Vivienda	Construcción en Sitio Propio Rural	Total	
2013	1,842	8,547	2		10,391	
2012	4,498	12,597	405		17,500	
2011	5,991	5,947	432	124	12,494	
2010	5,353	12,833	549		18,735	
2009	4,078	22,902	1,744		28,724	
2008	2,396	6,113	772		9,281	
2007	1,887	398	109		2,394	
2006	1,991	26	8		2,025	
Total	28,036	69,363	4,019	124	101,542	

Fuente: Oficina General de Estadística e Informática- Unidad Estadística, Fondo Mivivienda

Elaboración: CENCA

Si bien se ha mencionado que el 80% del problema de la vivienda para sectores de bajos ingresos se condensa en el rubro de "malas condiciones de habitabilidad", lo que debería llevar a incentivar el mejoramiento de las viviendas, dotando a los ciudadanos de mayores recursos, esta modalidad alcanzó el mayor número de BFH en el año 2009, desde entonces se ha ido reduciendo hasta alcanzar 5947 BFH en el año 2011. Se calcula que el año 2013 podría llegar a 17000, lo que representaría solamente el 19% de las necesidades habitacionales del sector social de menores recursos. Por otra parte la modalidad específica de Mejoramiento de Vivienda es prácticamente inexistente, en el año 2012 solo tuvo 405 BFH y a junio 2013 solo 2 BFH.

Pero no solo los programas gubernamentales no se enfocan adecuadamente en el sector más necesario, sino que la oferta inmobiliaria en general se concentra en viviendas cuyo valor oscila entre 40000 y 100000 dólares. El BBVA Research en su reporte "Perú Situación Inmobiliaria 2012" citado por el Diario Gestión indica que solo el 4% de la oferta se dirige al segmento que prefiere unidades de un precio inferior a US\$ 40000,a pesar de que ésta constituye más de la mitad de la demanda efectiva.

En ese contexto no llama la atención que muchas familias sigan recurriendo a la autoconstrucción de sus viviendas. Tal como corrobora el mismo gerente general del Fondo Mivivienda quien manifiesta que el 60% (100000) de las 167000 mil viviendas que se construyen al año son autoconstruídas, 47000 financiadas y 2000 subsidiadas. <sup>03</sup> Por su parte un estudio de Arellano Marketing <sup>04</sup> encontró que el 55% de toda la venta de materiales de construcción y acabados se destina a obras de autoconstrucción, lo que equivale al 3.6% del Producto Bruto Interno (PBI).

En el periodo de julio de 2012 a septiembre 2013, el Estado ha visto que la solución al acceso a la vivienda debe pasar por el mercado o por la iniciativa del propio ciudadano, mediante la autoconstrucción. Al programa Fondo Mivivienda se ha añadido Mi Construcción y Mis Materiales, ambos programas son manejados u operados por el Fondo Mivivienda bajo un esquema burocrático y se los difunde a través de los medios masivos; ya no existen promotores en los barrios populares que impulsen su implementación, como ocurría con el desaparecido programa Banco de Materiales.

#### PROGRAMA METROPOLITANO DE VIVIENDA POPULAR

Luego de un proceso de luchas, reinvidicaciones y propuestas del Movimiento Sin Techo y la sociedad civil, la Municipalidad de Lima Metropolitana ha iniciado el proceso de institucionalización de la política municipal de vivienda, ha aprobado en diciembre de 2012 la Ordenanza 1643 que crea el Programa de Vivienda Popular.

El Programa de Vivienda Popular tiene como objetivo general promover el acceso de la población de los sectores populares de Lima Metropolitana, a una vivienda adecuada para una vida digna en la ciudad, teniendo como objetivos específicos el mejoramiento de las condiciones habitacionales de los sectores populares en zonas centrales de la ciudad, promover la densificación en zonas urbano-populares de consolidación media y promover el acceso a la vivienda a través de la generación de nuevas urbanizaciones para sectores populares.

<sup>02</sup> Diario Gestión, edición del 07 de Enero de 2013

<sup>03</sup> Fuente: RPP 08/01/2013

<sup>04</sup> Estudio: Multiclientes: Autonstucción, encuesta realizada a 550 personas del segmento C y D

Esta decisión constituye el hecho más resaltante y positivo del presente período en favor al derecho a la vivienda. En febrero de 2013 se aprobó el manual de organización y funciones, restando definir el modelo de gestión. Desde la sociedad civil, el movimiento de los Sin Techo Metropolitano y del Perú y el Movimiento de Renovación Urbana CPRU están concertando en la Comisión de Vivienda de la Mesa para la Lucha Contra La Pobreza de Lima un planteamiento para el modelo de gestión y su presupuesto de implementación.

Otros hechos de importancia en el ámbito municipal han sido la aprobación del Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima Metropolitana, mediante Ordenanza 1659 con fecha 19/02/2013, que contempla como meta al 2025 la promoción e implementación de 100000 viviendas. A la fecha está en proceso de elaboración el Plan de Vivienda de Lima. De igual importancia ha sido el fortalecimiento de la Asamblea Metropolitana, que en la anterior gestión solo cumplió un rol decorativo, pero que en esta gestión aprobó el Acuerdo por Lima (junio de 2012); al finalizar el año 2012 contribuyó en la aprobación de la Ordenanza del Plan Regional de Desarrollo Concertado; la aprobación del Reglamento del presupuesto participativo y la conformación de la Comisión de seguimiento del Plan Regional de Desarrollo Concertado.

# HABITABILIDAD, DISPONIBILIDAD DE SERVICIOS MATERIALES E INFRAESTRUCTURA

El mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de las viviendas y los barrios, incluyendo la disponibilidad de servicios e infraestructura de los sectores de menores ingresos no ha recibido atención preferente y efectiva. En este campo lo más importante ha sido el desempeño del programa Barrio Mío, conducido por la Municipalidad de Lima Metropolitana, aunque su nivel de concreción es aún inicial. De acuerdo a información de su página web, Barrio Mío está invirtiendo alrededor de S/. 300 millones.

El Ministerio de Vivienda, que en enero de 2012 había creado el programa de Mejoramiento Integral de Barrios, en julio de 2012 anunció que invertirá 1500 millones de soles en la construcción de pistas, veredas y sardineles en asentamientos humanos y centros poblados con índices de pobreza. Sin embargo, por la información proporcionada por la página web del Ministerio, no se habría alcanzado la meta establecida, ya que considerando un periodo mayor ( de agosto de 2011 a septiembre de 2013) e incluyendo en un mismo dato el monto ejecutado y transferido, ambos suman 1310 millones.

Los medios de prensa priorizaron su atención en las inversiones inmobiliarias y la burbuja inmobiliaria, reclamando mayores terrenos para poder ofrecer viviendas, sin especificar cuantos irían a los sectores de menores ingresos, pero lo más grave es que con ese argumento se busca expandir la ciudad de Lurín y Chilca, sumando a la intensa actividad inmobiliaria en el distrito de Carabayllo, afectando de esta manera el remanente agrícola de la aglomeración limeña. Mientras la rentabilidad económica funciones sin restricciones basadas en el desarrollo sustentable, el destino de las áreas agrícolas será convertirse en terrenos urbanos y las condiciones de habitabilidad de la ciudad en su conjunto se resentirán notablemente.

El Ministerio de Vivienda anunció la creación de cinco nuevos proyectos inmobiliarios con más de 16 mil viviendas en Lima, Ica, Tacna e Iquitos. Entre ellos el Proyecto Habitacional de Interés Social en Laderas de Cerro El Agustino; Ciudad Alameda de Ancón; Ciudad de la Concordia en Tacna; Parque Conmemorativo de la Independencia en Pisco (Ica); Alameda del Litoral en Pisco; así como un proyecto teleférico en Lima, un hipermercado en Belén (Iquitos) y Módulos Multideportivos a nivel nacional.

#### MEJORAMIENTO DEL HÁBITAT RURAL, SANEAMIENTO Y VIVIENDA

El ámbito rural se refiere principalmente a poblaciones que habitan en centros poblados de menos de 400 viviendas y que por lo general se ubica en el quintil más bajo de pobreza, habla lengua nativa y tiene bajo nivel educativo. A ello deben sumarse sus precarias condiciones de alojamiento y saneamiento que requieren una atención urgente del Estado, sobre todo las poblaciones que se ubican en los pisos más altos y sufren el embate de las heladas.

#### **EL SANEAMIENTO RURAL**

El problema en el Perú radica en que no más del 30% de aproximadamente 8 millones de personas de los hogares del medio rural tiene saneamiento mejorado. En este contexto resulta de gran importancia la resolución del 28 de julio de 2010 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que declaró al acceso seguro al agua potable salubre y al saneamiento como un derecho humano fundamental, para el completo disfrute de la vida y de todos los demás derechos humanos. En este sentido el Gobierno ha realizado un paso importante al establecer en la Resolución Ministerial 065-2013- Vivienda que la inversión en saneamiento rural, en zonas dispersas en adelante, será de un baño apropiado para una vida digna, es decir no más letrinas. El baño se constituye en una unidad básica de saneamiento que contiene: una caseta con material de la zona, un lavatorio, inodoro, ducha, así como un urinario y tanque de almacenamiento de agua de ser necesario. Asimismo se ha presentado una "Guía de Opciones Técnicas para Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento para Centros Poblados del Ámbito Rural", se han precisado dos tecnologías apropiadas como es el UBS con arrastre hidráulico con biodigestores y la UBS Ecológico y Compostero de doble cámara.

Para este año el Gobierno se ha propuesto atender, con servicios de agua y saneamiento de calidad, a un millón de pobladores rurales de 3000 centros poblados, con una inversión de 3600 millones de nuevos soles. Para el año 2016, la meta es atender con servicios de agua y saneamiento al 58% de las 11640 localidades rurales que concentran al 39% de la población rural.

#### LA VIVIENDA RURAL

La vivienda rural es uno de los aspectos más olvidados en el país; el primer Informe Nacional de Vivienda en Perú, realizado por el Arq. Córdova en el año 1959, indicaba un problema cualitativo de la vivienda rural tal igual como lo que sucede más de medio siglo después: casas de adobe rajadas o de madera en deterioro, techos de paja que no protegen de la humedad ni del frio, déficit de agua y saneamiento, es decir, alta vulnerabilidad física. Ello nos indica que ha existido un abandono total de esta parte del país por parte del Estado.

El actual gobierno ha anunciado una política de inclusión social de la población rural, con una inversión de 2500 millones de soles en el mejoramiento de las viviendas rurales, a través del Programa de Apoyo al Hábitat Rural (PAHR). La estrategia para implementar este proceso se basa en la implementación de los Centros de Servicio de Apoyo al Hábitat Rural, denominados Tambos que operarán como centros de apoyo del gobierno nacional, para lo cual contarán con una cuadrilla técnica o de proyectos que desarrollará acciones orientadas al mejoramiento de viviendas (a través de Sencico), ya sea para el mejoramiento de pisos de cemento, mejoramiento de techos,

solución sanitaria, solución de dotación de energía eléctrica alternativa y renovable, etc. Sin embargo, hasta la fecha se han construido aproximadamente 200 en quince regiones del país, de los cuales están funcionando la mitad, pero no hay una iniciativa masiva de acción de mejoramiento de las viviendas rurales. El programa se limita a acciones piloto en reacción a situaciones de riesgo, como es el caso del proyecto emblemático Belén Sostenible donde se beneficiarán a más de 14 mil pobladores de Belén, construyendo 2051 viviendas en madera, así también en Puno y Arequipa por el friaje.

Asimismo, el Gobierno ha ofrecido 11204 intervenciones de mejoramiento de vivienda rural, se ha previsto 700 en Piura, 1200 en Cajamarca, 300 en Huánuco, 500 en Pasco, 700 en Junín, 2500 en Ayacucho, 800 en Huancavelica, 400 en Arequipa, 1254 en Loreto, 900 en Apurímac, 700 en Cusco y 1250 en Puno. Para ello se han realizado diagnósticos, inventarios y prototipos de vivienda para la intervención en los ámbitos de jurisdicción de los Tambos.

#### **MOVILIZACIÓN SOCIAL**

El surgimiento del Movimiento Sin Techo en la escena social nacional modifica la tendencia de las organizaciones vecinales de organizarse y movilizarse en reivindicación de sus derechos a acceder al suelo y servicios básicos. En este caso contamos con una organización que reivindica su derecho a la vivienda digna y reclama a diversas instancias del Estado el establecimiento del políticas acordes con este derecho. El proceso de constitución de este movimiento ha tenido dificultades internas, pero se ha mantenido fortalecido a nivel nacional y en Lima Metropolitana. El 5 de junio de 2013 realizó movilizaciones solicitando al Congreso de la República agendar el debate sobre el proyecto de Ley Nº 1000 "Vivienda orientada a los sectores de menores recursos económicos", que cuenta con dictamen aprobatorio; a la Municipalidad de Lima para que asigne presupuesto e implemente el Programa Municipal de Vivienda Popular y a la Presidencia del Consejo de Ministros se transfieran tierras a la Municipalidad de Lima para la implementación del Programa Municipal de Vivienda Popular.

# EL DESARROLLO URBANO EN LIMA METROPOLITANA: ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS Y PARA LA CONSTRUCCIÓN DE ALTERNATIVAS

Elaborado por el Arq. Carlos Escalante E.

#### 1. ALGUNAS NOTAS SOBRE EL PROCESO DE DESARROLLO URBANO EN LIMA Y CALLAO

El proceso de desarrollo urbano de Lima Metropolitana y El Callao, alentado por el crecimiento económico que ha experimentado el país en los últimos años, ha estado influenciado por el denominado boom inmobiliario que se ha reflejado en un incremento notorio de las inversiones inmobiliarias públicas y privadas así como el alza constante en el valor del suelo y la vivienda, pero que no ha podido resolver los problemas urbanos de sectores de menores ingresos y más bien ha acentuado las desigualdades en la ciudad.

#### A)Inversiones urbanas

En los barrios consolidados de Lima Metropolitana se está produciendo un proceso de inversiones que está sustituyendo el parque inmobiliario reemplazando antiguas casonas por edificios multifamiliares. Estas inversiones en el periodo 1993-2005 alcanzaron un valor de más de S/. 6,175 millones impactando en el área acumulada por cada cien habitantes pase de 15 a 207 metros cuadrados en el mismo periodo¹. Un informe de la Consultora Inmobiliaria Tinsa encontró que el monto vendido de viviendas en Lima Metropolitana y El Callao casi se ha triplicado en cuatro años, pasó de S/. 2,790 millones en el 2008 a S/. 6,000 millones en 2011. El número de casas adquiridas creció 38% en el 2011, frente al 11% que se registró en el 2010 (Perú 21, 01/26 / 2012). En el 2012 se vendieron 23,743 viviendas en Lima lo que representó un crecimiento de 10.2% respecto a las ventas registradas en el 2011. (La República 27 de enero del 2013).

Coincidentemente la Cámara Peruana de la Construcción CAPECO<sup>2</sup> indicó que entre el año 2010 y el 2011 se registró un incremento de la actividad edificadora del 20.87% siendo que la mayor parte de esta actividad se destina a vivienda y que igualmente la mayor cantidad de unidades de viviendas vendidas se concentran en 6 distritos o grupos de distritos, lo que da cuenta de un proceso bastante heterogéneo. El primer grupo comprende los distritos de Jesús María, Lince, Magdalena del Mar, Pueblo Libre y San Miguel, el segundo Santiago de Surco y San Borja, el tercero Carabayllo, Comas, Independencia, Los Olivos, P. Piedra, S.M. de Porres, el cuarto Miraflores, quinto Barranco, Chorrillos, Surquillo y sexto San Isidro

Estas diferencias de localizaciones de la inversión inmobiliaria también se registran en el tipo y monto que ofrece el mercado y su no correspondencia con las necesidades sociales. Según CAPECO el 99% de viviendas ofertadas cuesta más de US \$ 30,000, es decir solo hay 87 departamentos en venta debajo de ese precio para una demanda de 160 mil familias. Esta demanda insatisfecha incluye al segmento que gana S/. 3,000 y podría pagar una cuota mensual de US \$ 350 (El Comercio 8 diciembre 2013).

<sup>05</sup> Gonzales de Olarte Efraín, Del Solar Rizo Patrón Vhal, Del Pozo Segura Juan Manuel. Lima Metropolitana después de las reformas neoliberales: Transformaciones Urbanas, en Lima- Santiago Reestructuración y cambio metropolitano. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales Pontificia Universidad Católica de Chile y Centro de Investigación de la Arquitectura y la Ciudad, Departamento de Arquitectura, Facultad de Arquitectura y Urbanismo Pontificia Universidad Católica del Perú. Mayo 2011.

En ese contexto, no es de extrañar que entre 70 mil y 80 mil casas se edificaran a través de la autoconstrucción y un 70% de estas en Lima, registrándose un crecimiento de 15% anual. El impacto económico de la autoconstrucción se estima en 3.6% del Producto Bruto Interno PBI del país según un estudio de Arellano Marketing, lo que permite deducir que este tipo de edificación mueve aproximadamente US \$ 7,200 millones. (La República 31 de marzo del 2013). El 70% de las viviendas que se construyen en Lima son por autoconstrucción (Gestión 17 de julio del 2012)

A este proceso de inversiones en Lima y Callao se sumaron las inversiones públicas en magnitudes bastante superiores a años anteriores alcanzando los 8, 700 millones de dólares. Entre las más importantes figuran El Metro de Lima, (línea 1 y 2) El Metropolitano, La Vía Parque Rímac, La Costa Verde, Planta de Agua Potable de Huachipa, Interceptor Taboada la ampliación del Puerto del Callao (Muelle Sur y Norte), la expansión del Aeropuerto Jorge Chávez, el programa Barrio Mío, entre otros.

Más allá de los montos invertidos y el impacto en la economía y la fisonomía de la ciudad cabe preguntarse sobre ¿Cuál es la lógica de estos mega proyectos? ¿Estaban orientados por una visión de ciudad o por modelos de desarrollo nacional? ¿Qué criterios se usaron para su priorización? ¿Qué interés han estado en juego?

#### B)Incremento del valor del suelo y las edificaciones

Todo este proceso de inversiones originó el alza constante de los precios del suelo y la construcción. Según la Cámara Peruana de la Construcción CAPECO en 16 distritos de Lima y Callao los precios de los departamentos en los últimos 14 años se han más que duplicado. El distrito que más ha incrementado el precio de sus departamentos ha sido San Isidro con 158% (en 1998 el valor promedio se ubicaba en US \$ 156,197 en el 2012 ascendió a US \$ 402,702), Surco y San Borja subieron en 132%, Jesús María, Lince, Magdalena del Mar, Pueblo Libre y San Miguel mostraron un alza de 113%, La Molina incrementó el 111%, El Agustino y San Juan de Lurigancho aumentaron en 110% y en Miraflores los valores crecieron en 106%. (La República 21 de abril del 2013). Según la consultora inmobiliaria Tinsa el precio promedio de las viviendas de dos y tres dormitorios en Lima Metropolitana es de S/. 256,500 y el precio promedio del metro cuadrado en Lima es S/.3,274 (La República 27 de enero del 2013).

Este incremento en el valor de las edificaciones acentúa las diferencias al interior de la ciudad. Un estudio realizado por el Banco Central de Reserva del Perú (BCR) encontró que en el distrito de San Isidro el valor de los inmuebles son los más altos de Lima, pues el precio de venta del m2 de viviendas es de US 4 1,411.4, casi el doble (89% más) de lo que cuesta en Lince y un 84% más de lo que vale en Pueblo Libre. (Gestión 03/11/2010). Mientras que los inmuebles más baratos se ubican en el sur de Lima: Lurín, Pachacamac, San Juan de Miraflores, Villa El Salvador y Villa María del Triunfo de acuerdo al estudio de CAPECO del 2012 anteriormente citado.

Por otro lado el distrito de Pachacamac tendría el precio de venta de terrenos más bajo del mercado metropolitano, pues este bordearía los US \$ 30 el m2, por debajo de Lurín (de 100 a 300 US \$ el m2), el cono norte (US \$ 200 el m2), según la inmobiliaria Condominio Las Bahía<sup>07.</sup>

Recordemos que el incremento en el valor del suelo es uno de los argumentos de los inversionistas para ubicar los programas sociales en terrenos de menor valor, generalmente en la periferia de la ciudad. De otro lado cabe preguntarse si el incremento del valor del suelo por efecto de inversiones públicas y/o decisiones administrativas de la municipalidad debe quedar todo en manos del propietario?

#### C)La dinámica urbana

La dinámica urbana se expresa en cambios en la intensidad de usos del suelo (densificación), expansión del área ocupada y cambios en los patrones de localización de las actividades urbanas y los usos del suelo.

#### Densificación

El uso residencial predominante en la ciudad es de densidad media, sin embargo hay un bolsón ubicado en el centro de la ciudad que cuenta con los mejores servicios y que sin embargo registra bajas densidades, entre ellos figura los distritos de San Borja, Surco, La Molina, San Isidro y parte de Miraflores. Los distritos periféricos que registran los mayores déficits de servicios muestran densidades más altas debido al menor tamaño de lote.

#### Expansión

Lima posee unas 80,000 hectáreas urbanizadas (Gestión 17 de julio de 2012) y su proceso de expansión de los últimos años ha estado relacionado a dos modalidades mayoritarias:

a) Habilitación urbana formal a cargo de grandes empresas inmobiliarias tales como Graña y Montero, Centenario, Coinsa, el Encanto, cuyas actividades se centran en los distritos de Carabayllo, San Martín de Porres, Villa El Salvador, Lurín, Ate (Santa Clara). Cabe mencionar que en los últimos años se viene registrando un proceso de concentración de la propiedad inmobiliaria en la ciudad y sus alrededores. El grupo Centenario tiene un banco de tierras de más de mil hectáreas distribuidos en las principales ciudades del país. En Lima cuentan con reservas de terrenos rústicos en Lurín (990 hectáreas) en Carabayllo (160 Hectáreas) en Santa Clara (35 hectáreas) (Gestión 22 de abril de 2009).

b)Ocupación informal y riesgosa de terrenos en laderas de cerros a cargo de traficantes de terrenos por ejemplo Jicamarca y José Carlos Mariategui en San Juan de Lurigancho. Según la Policía Nacional, ya tienen identificada una red de traficantes de terrenos en la ciudad de Lima, quienes poseen 22 bases distritales en toda la capital donde cobran a cada incauto alrededor de 250 a 300 soles, llegando a recaudar de sus víctimas casi 2 millones de soles. (Diario La República 27/03/2012). El tráfico de tierras presenta varias modalidades algunas de las más importantes son las que se realizan en terrenos de comunidades campesinas mediante la usurpación de la representación comunal (Jicamarca anexo 22) o ventas irregulares sin aprobación de la asamblea comunal(Asia); una segunda modalidad es la suplantación del propietario, ventas múltiples y fraudulentas que ocultan el robo y que derivan en un tercero que "compra de buena fe"; y una tercera comprende la denuncias sin pruebas a dueños de terrenos, para que en complicidad con autoridades estos sean detenidos y enseguida sean invadidos y puesta a disposición de terceros.

Con las empresas inmobiliarias acaparando buena parte de los terrenos planos de la ciudad, los traficantes de terrenos organizando la ocupación de las laderas de cerros y otras zonas inadecuadas y la escaza respuesta pública en la oferta de alternativas viables y casi nulo control urbano, las condiciones de vulnerabilidad de cientos de miles de pobladores de escasos ingresos siguió deteriorándose.

Entre el 15 a 20 % de la población de Lima, es decir alrededor de un millón y medio de habitantes se asienta en laderas de cerros con las enormes dificultades, sobre costos y riesgos que ello conlleva.

#### Uso del suelo

El patrón de localización de las actividades urbanas y los usos del suelo han sido influenciados por el crecimiento económico y la apertura a los mercados globales. Probablemente la expansión y consolidación del Centro de Servicios Financieros de San Isidro y el surgimiento del Centro de Servicios Empresariales de Surco respondan más claramente a estas condicionantes pero también en la actividad comercial se aprecian estos impactos. Así por un lado destaca la proliferación de centros comerciales en toda la ciudad donde actualmente operan 33 malls con tendencia a incrementarse, algunos de los cuales como el Mega Plaza de los Olivos, el Jockey Plaza de Surco y Minka en El Callao, constituyen en centros referenciales de la ciudad y por otro es también significativa la expansión y creciente importancia del llamado emporio comercial de Gamarra como expresión del empredurismo social que ocupa actualmente 24 manzanas rebasando los 700 mil metros cuadrados (El Comercio 28/02/2012 y 19/05/2012).

El uso industrial también ha experimentado modificaciones. Por un lado los antiguos ejes industriales de la avenida Argentina y de la Carretera Central han incorporado usos comerciales e inclusive residenciales que resultan más rentables por la ubicación relativamente central de estos emplazamientos. Por otro lado se consolidan actividades industriales hacia el sur de la ciudad sobre la panamericana sur en Villa El Salvador, Lurín y también en Chilca y Pisco que aunque no forman parte del continuo administrativo de la ciudad sí tienen relaciones funcionales y económicas muy fuertes con la metrópoli. Otras zonas industriales de creciente importancia son el Parque Industrial de Villa El Salvador y el de Huachipa en Lima Este.

En los últimos años se ha registrado un conjunto de cambios de uso del suelo, entre los cuales podemos distinguir aquellos que abarcan una zona y aquellos que siendo puntuales tienen dimensiones e impactos considerables.

#### Cambios de usos zonales

#### Huachipa – Nievería – Cajamarquilla

Esta zona está en proceso de cambio de residencia de baja densidad y un cierto tipo de vivienda campestre a uso industrial, recreacional, cementerios e incluso ladrilleras en la zona de Nievería.

#### Av. Costanera

Aquí el cambio se produce de residencial de baja densidad a residencial de alta densidad y se incrementa el uso comercial. Cabe manifestar que estas zonas deterioradas están cambiando su carácter a partir de la clausura del Colector de Aguas Servidas y un traslado hacia El Callao y las obras de recuperación de la Costa Verde, pero también debemos anotar que se produce un recambio de pobladores de menores ingresos a otros más solventes.

#### Villa El Salvador – Lurín

Los cambios se producen del uso residencial no consolidado y agrícola a uso industrial y logístico.

#### Cambios de uso puntuales

#### Cuarteles La Pólvora, San Martín y Hoyos Rubio

Estos tres cuarteles forman parte de una política de las fuerzas armadas de reubicar sus instalaciones y vender sus terrenos para uso comercial, residencial de alta densidad y otros. El primero fue La Pólvora en El Agustino en el año 2007. El cuartel San Martín ya ha sido vendido para la construcción de un complejo inmobiliario que constará de un centro empresarial, un centro cultural, hoteles, restaurantes etc., El Cuartel Hoyos Rubio fue subastado en noviembre de 2009.

#### Aeropuerto de Collique

También este terreno donde funcionaba el aeródromo de la escuela de Aviación Civil del Perú y que estaba calificado como Otros Usos fue vendido para la construcción de un conjunto de viviendas. Sin embargo, el Tribunal Constitucional anuló la venta y adjudicatarios han interpuesto sus objeciones. Por su parte el Concejo Metropolitano derogó las ordenanzas 1421 y 1455 otorgando nuevos parámetros urbanísticos a dichos terrenos con más áreas verdes públicas y mayor equipamiento urbano.

#### La Parada - Santa Anita

En este sonado caso se ha procedido a cambiar el uso de comercio metropolitano a zona recreacional.

Además de estas casos se incrementaron los Cambios de Zonificación en Lima. Más de 80 hectáreas cambiaron su uso del suelo en Lima en los primeros nueve meses del 2010, superando en 2.15 veces los cambios de zonificación en el mismo periodo en el año 2009, que fueron unas 37.27 hectáreas. En el 2009 se hicieron 18 modificaciones de espacios o inmuebles para uso residencial, frente a nueve de uso comercial, mientras que este año hubo 21 cambios para uso residencial y 19 de índole comercial. (Gestión 19/10/10)

#### 2. EL PLAN URBANO DE LIMA Y CALLAO

#### A) Avances organizativos

Habiéndose aprobado el Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima<sup>08</sup> la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) ha iniciado el proceso de formulación del Plan Urbano de Lima Callao al 2035. Con este propósito la MML ha constituido:

- a)Concejo Consultivo, integrado por representantes de los colegios profesionales de Ingenieros y arquitectos, de la MP del Callao, los gobiernos regionales del Callao y Lima Provincias así como otros especialistas en la materia,
- b) Equipo Interno MML, una Comisión Mixta MML-MVCS
- c) Equipo Técnico coordinado por los arquitectos José García y Albert Ibañez.

Asimismo se han establecido Mesas de Trabajo por temas en materia de Transporte, Movilidad, Gestión de Riesgos, Logística y Producción, Vivienda entre otros. El Plan ha establecido cinco ejes: "Lima Conecta" sobre transporte público masivo, "Lima Respira" sobre áreas verdes, "Lima Vive" sobre servicios básicos y habitabilidad, "Lima Emprende" cuyo objetivo es generar nuevos suelos para las actividades productivas en zonas de expansión y "Lima Renueva" sobre espacios olvidados.

En noviembre del 2013 la MML emitió la Resolución de Alcaldía Nº 282 que crea una Comisión Mixta encargada de articular, evaluar y facilitar Planes Urbanos Específicos, Proyectos Urbanos Estratégicos y Proyectos de Vivienda en el marco del proceso del Plan de Desarrollo Urbano Metropolitano de Lima. Esta comisión estaba integrada por representantes de la MML, del MVCS y de gremios de empresas de la construcción y desarrolladores inmobiliarios dejando de lado a representantes de la sociedad civil. Ante la presión de este sector la MML ha creado dos comisiones una integrada solamente por representantes del MML y MVCS y otra por todos los actores incluyendo a la Sociedad Civil.

#### B) Iniciativas, planteamiento desde diversos sectores

La propuesta de los desarrolladores inmobiliarios consiste básicamente en expandir Lima hacia el sur (Pampas de San Bartolo), norte (Pampas de Ancón) y este (Meseta de Andorra), refuncionalizar el eje industrial Lima- Callao, privatizar los cuarteles, y reducir los valles a parques lineales, desalinizar el agua de mar y con ello arborizar los eriazos donde se expandirá Lima<sup>09.</sup>

Coincidentemente otros expertos urbanistas<sup>10</sup> plantean que "es iluso proponer que suelos no agrícolas y productivos próximos a la ciudad deban (y puedan) o convengan ser vistos como reservas. Serán – ya son- invadidos". Asimismo plantean que "Plan estratégico sería sumar capital privado al público y tratar de hacer proyectos también con el Gobierno Central aprovechando para ello, escenarios como los Juegos Panamericanos para hacer alianzas."

Las alianzas son importantes para llevar adelante un plan sobre todo teniendo en cuenta la debilidad de la actual administración municipal pero éstas deberían ser más amplias e incluir a sectores no empresariales, más bien este planteamiento de alianzas circunscritas al sector público y privado coincide con la conformación de la Comisión Mixta entre el MML, MVCS y los gremios empresariales y que excluye a la sociedad civil.

Conceptualmente el argumento esgrimido parece descansar en la idea tan difundida en nuestro medio de que la inversión por si sola es el motor del desarrollo, confundiendo crecimiento económico con desarrollo social y expansión de capacidades. Este argumento es difícil de aceptar sobre todo en casos como las invasiones y la expansión informal de la ciudad que más bien está vinculado al proceso tráfico de lotes pero también al acaparamiento de tierras urbanas (Inversiones Centenario tiene el mayor banco de tierras en Lima) así como a la ausencia o debilidad de políticas estatales de prevención (Programas de acceso al suelo y vivienda) y control urbano. En este caso las inversiones privadas no están conduciendo a la solución del problema sino a agudizarlo por cuanto las mejores tierras son destinadas a segmentos sociales distintos a los que recurren a las invasiones.

Otra propuesta para la aglomeración metropolitana tiene como propósito colocar a la capital peruana en la red de ciudades globales aprovechando su estratégica ubicación geo política de cara a la región más dinámica del mundo y su condición de ser la única capital en la región que cuenta con un puerto internacional y más de ocho millones de habitantes. Sus principales propuestas son convertir la isla San Lorenzo en el puerto hub de Sudamérica con calado suficiente para recibir las grandes naves gran dimensión. Esta propuesta se complementa con tres grandes plataformas logísticas en cada una de las entradas de la ciudad conectados por vía férrea con el puerto, orientar la ciudad a los servicios de cuarta generación para lo cual debe potenciarse el eje de servicios financieros y empresariales de San Isidro y Surco conectándolo rápidamente con el aeropuerto internacional y desplazar la zona industrial hacia las afueras del continuo urbano, principalmente

hacia Chilca (donde ya se ubica la planta de transformación de gas) y el eje de Pisco y Chincha apoyados por la presencia del puerto y el aeropuerto de Pisco con un rol complementario a las instalaciones ubicadas en el Callao.

La propuesta es complementada con un tren de cercanías que enlazaría la capital con Pisco hacia el sur y Pativilca hacia el norte. Así el nuevo y globalizado territorio metropolitano estaría conformado por varias provincias y no constituiría una zona de continuo urbano, sino más bien un espacio poroso que albergaría tanto zonas urbanas como áreas agrícolas, importantes instalaciones, y diversos asentamientos con roles complementarios interconectados con servicios de transporte rápido masivo. Un territorio de estas características sería gobernado por una instancia ad –hoc (un régimen especial) que articularía los diversos niveles de gobierno presentes y el propio gobierno central que necesariamente participaría dada la importancia del tal aglomeración en el destino del país en su conjunto.

Otras propuesta de alguna manera complementarias a las anteriores son las que plantean hacer de Lima la capital de las culturas andinas y un referente cultural para Latinoamérica, entre sus principales figura recuperar su patrimonio prehispánico y remodelar el Centro Histórico. Desde la sociedad civil hemos enfatizado el derecho a la ciudad y la Función Social de la Propiedad, y se ha construido conjuntamente con movimientos vecinales (MST y una propuesta de vivienda popular basada en el papel protagónico de la organización social. Estas propuestas enmarcadas en un planteamiento de ciudad que oriente diversos propuestas e iniciativas a un objetivo común de hacer de nuestra ciudad más inclusiva, más integradora, menos desigual, que coloque al hombre y la mujer como centro de su preocupación y que brinde oportunidades para todos, sería un enorme aporte a un debate sobre el futuro de nuestra ciudad si logra plasmarse en un planteamiento concreto.

# c) Retos y limitaciones que debe afrontar el plan de desarrollo urbano en Lima

La formulación e implementación de un Plan para Lima afronta un conjunto de retos y limitaciones que de no superarse lo puede llevar a convertirse en un documento casi estéril, con poca efectividad para encausar el proceso de desarrollo urbano, el cual seguiría los causes "normales" de definirse a partir de la iniciativa privada, lobbies y en algunos casos puntuales debido a presión social. Algunos retos y limitaciones que deben superarse son:

- Informalidad, marginalidad, no solo social sino también cultural que predomina en varios sectores de la sociedad limeña como se pudo apreciar en el intento de desalojo de la Parada y comprobamos cotidianamente cuando subimos a una combi.
- Sectores políticos conservadores e intransigentes que se conocen como "Derecha bruta y achorada" y se expresan en algunos partidos políticos y medios de comunicación, con presencia y audiencia en sectores sociales no solo altos sino también de bajos ingresos como se pudo apreciar en el proceso de la revocatoria municipal.
- Instituciones debilitadas, especialmente la propia Municipalidad de Lima que carece de la suficiente capacidad de convocatoria para un proceso de planeamiento con todos los actores sociales.

- Sociedad civil y organizaciones sociales enfocadas principalmente en reivindicaciones sectoriales y aportes importantísimos pero incompletos que no logran articular un proyecto de ciudad.
- Ideología neo liberal predominante que se expresa en la primacía que se otorga a la inversión privada para el "desarrollo nacional" confundiendo crecimiento con desarrollo y disminuyendo el papel de la planificación en la estrategia para avanzar hacia el desarrollo.

#### 3. ALTERNATIVAS DESDE LA SOCIEDAD CIVIL

Superar, corregir, reorientar este proceso especulativo de desarrollo urbano que consolida desigualdades y no logra asegurar el bienestar de toda la población, requiere construir un referente social y una propuesta alternativa de Plan Urbano para Lima. Situación de la que estamos muy lejos, sin embargo la constitución de espacios de articulación social que agrupan ONGs y Organizaciones Vecinales, el contexto en que la Municipalidad de Lima viene formulando un Plan de Desarrollo Urbano y que posteriormente se realizaran elecciones municipales, así como la posibilidad de aglutinar y confluir con otros esfuerzos, nos plantea la necesidad de discutir la posibilidad y pertinencia de construir social y progresivamente una propuesta programática para Lima con un enfoque de derechos e inclusión social.

Con ese objetivo se sugiere los siguientes pasos:

- Discutir como la planificación y proyectos urbanísticos responden a ciertos intereses y como inciden en generar o acentuar desigualdades, exclusión social y también a generar oportunidades de desarrollo, basándonos en la revisión de propuestas y proyectos en curso o ya implementadas.
- -Discutir, analizar, internalizar conceptos, lineamientos, métodos etc., para un plan inclusivo., basándonos en avances producidos anteriormente.
- --Formular una estrategia para construir un plan alternativo para Lima enfocado en la inclusión social.

Asimismo planteamos elementos referenciales para construir una base conceptual y contenidos pragmáticos..

#### A) Marco Conceptual

Para fundamentar nuestra propuesta vamos a revisar algunos conceptos sobre exclusión social, derecho a la ciudad, ciudad inclusiva.

#### Exclusión Social

Estanislao Gacitua y Davis Shelton plantean que "La exclusión social se puede definir como la imposibilidad de un sujeto o grupo social para participar efectivamente a nivel económico, social, cultural, político e institucional<sup>11</sup>". Añadiendo que "El concepto de exclusión social incluye al menos tres dimensiones: (i) económica, en términos de de privación material y acceso a mercados y servicios que garanticen las necesidades básicas; (ii) política e institucional, en cuanto a carencia de derechos civiles y políticos que garanticen la participación ciudadana y; (iii) sociocultural, referida al desconocimiento de las identidades y particularidades de género, generacionales, étnicas, religiosas o las preferencias o tendencias de ciertos individuos y grupos sociales". Sin embargo Gacitúa y Davis entendiendo que la exclusión social se puede representar como la acu-

-mulación en el tiempo y el espacio de riesgos específicos que dificultan o impiden la realización de ciertos derechos (civiles, económicos, sociales, culturales y políticos) consideraran una dimensión espacial o territorial, la cual no solo se refiere a que la expresión de la exclusión ocurre en un espacio determinado, sino también a que existen fenómenos espaciales que constituyen en factores de riesgo, generadores de exclusión.

¿Cuáles son esos fenómenos espaciales que se constituyen en factores de riesgo generadores de exclusión?

Henry Lefebre aporta a la respuesta de esta interrogante desde la óptica marxista cuando plantea el derecho a la ciudad a partir del concepto de producción del espacio, retomando a Karl Marx quien "sustituyó el estudio de las cosas por el análisis crítico de la actividad productora de las cosas".

#### El Derecho a la Ciudad

Para Lefebre "El derecho a la ciudad es el derecho a la vida urbana, con ciudadanos libres, de libre asociación, sin lucha de clases. Se manifiesta como forma superior de los derechos: el derecho a la libertad, a la individualización en la socialización, al hábitat y al habitar. El derecho a la obra (a la actividad participante) y el derecho a la apropiación (muy diferente del derecho a la propiedad) están imbricados en el derecho a la ciudad<sup>13</sup>." Así "participación" y "apropiación" son conceptos claramente integrantes de la "inclusión". También precisa que la práctica social el valor de uso, ha estado subordinado durante siglos al valor de cambio. Un cambio en esta práctica implica que la realidad urbana este "destinada a los usuarios y no a los especuladores, a los promotores capitalistas, a los planes de los técnicos" (Lefebre 1969, 151). Al respecto añade "la orientación de la producción industrial de acuerdo con las necesidades sociales, no constituye un hecho secundario. La finalidad así aportada a los planes, los transforma." (Lefebre 1969, 168). De esta manera critica los planes que convierten "la producción industrial, el crecimiento económico, la racionalidad organizadora, el consumo de los productos, en fines, en lugar de medios subordinados a un fin superior." (Lefebre 1969, 169) que debiera estar más vinculada.

#### La Ciudad Inclusiva

Desde un punto de vista más práctico y propositivo Marcelo Balbo plantea que "La lucha contra la exclusión y el reforzamiento de la inclusión requieren de políticas urbanas, económicas y sociales al interior de las cuales se establezca con claridad el derecho a la ciudad: políticas integradas en los cuales los temas de la pobreza, de las condiciones habitacionales, de las oportunidades del ingreso se enfrenten conjuntamente, de manera integrada<sup>14</sup>.

Avanzando en desgranar el concepto Balbo afirma que en las ciudades de los países en desarrollo, la exclusión presenta esencialmente tres dimensiones:

- \* La población excluida de los bienes y servicios básicos como la casa, el agua, las cloacas y los transportes.
- \* La dificultad cada vez mayor de tener un trabajo fijo o por lo menos estable, digno, pagado adecuada y regularmente.
- \*La exclusión de la representación política y de la toma de decisiones de quienes viven en barrios irregulares o quienes trabajan cuando y como pueden en precarias actividades informales.

El primer punto y el tercero son bastante claros, el primero se refiere al acceso a servicios básicos y puede medirse en porcentaje de cobertura con lo cual se puede establecer zonas mejor servidas versus zonas que muestran déficits de servicios.

<sup>12</sup>Lefebre Henry. Espacio y Política. El Derecho a la Ciudad, II. Ediciones Península. 1976. Pág. 20

<sup>13</sup>Lefebre Henry. El Derecho a la Ciudad. Pág. 159

<sup>14</sup>Balbo Marcelo, Jordán Ricardo, Simioni Daniela. La ciudad inclusiva. Cuadernos de CEPAL. Santiago de Chile 2003

El segundo punto se reifere al derecho de las personas a participar del proceso de decisiones sobre la ciudad pudiéndose complementarse con el concepto más amplio de Lefebre de no solo participar en la producción de la ciudad sino también en su apropiación.

El segundo tema a nuestro juicio merece un mayor análisis sobre todo si queremos aplicarlo a la dimensión espacial. En tal sentido puede leerse este punto en cómo nuestra ubicación en la ciudad, nos facilita o dificulta el acceso no solo al trabajo y oportunidades de agenciarnos ingresos sino también a otros beneficios y oportunidades que brinda la ciudad, como educación, salud, esparcimiento, recreación, cultura, ocio etc.

El Geógrafo inglés David Harvey en su obra "Urbanismo y Desigualdad Social", nos ayuda a discernir este punto cuando desarrolla su análisis de los efectos de la localización en el sistema urbano. Harvey se basa en dos conceptos: la "accesibilidad" y la "proximidad". Analiza la accesibilidad en relación a las oportunidades de trabajo, a los recursos y a los servicios sociales y la proximidad como los efectos de estar junto a algo que la gente no utiliza directamente pero que irroga un costo o produce un beneficio. Pero va más allá cuando examina las fuerzas que gobiernan la redistribución de los ingresos reales en un sistema urbano relacionando aspectos espaciales y económicos. Así manifiesta que"el proceso social de determinación del salario es modificado en parte por los cambios de localización en las oportunidades de empleo (por categorías) comparado con los cambios en las oportunidades de alojamiento (por tipos)" (1973, 50). Este planteamiento formulado por Harvey para analizar la desigualdad en las ciudades puede también ser útil para el estudio de la exclusión social por cuanto establece la relación entre la dimensión económica de acceso a mercados y oportunidades de ingresos y la dimensión espacial de localización del alojamiento y fuentes de empleo.

#### B) Elementos orientados para la construcción de un plan inclusivo

El Plan Urbano debe conjugar un conjunto de políticas y planteamientos que de manera coordinada actúen el escenario urbano. Algunos elementos que se proponen para avanzar hacia la inclusión social en Lima son:

. Políticas de suelo: fortalecer la presencia del Estado en el mercado de suelo formal e informal

- Desarrollar una sistemática política de adquisición de tierras municipales capaz de intervenir en el mercado para asignar terrenos para programas de vivienda más acorde con la magnitud de la demanda de sectores que no son atendidos por los mecanismos del mercado.
- Culminar gestiones con la Superintendencia de Bienes Nacionales SBN para que se transfieran terrenos estatales a la MML.
- Reconversión de terrenos para asignarlos a programas de vivienda para sectores de menores ingresos.
- Fortalecer EMILIMA como órgano encargado de desarrollar la política inmobiliaria de la Municipalidad de Lima e implementar los programas municipales de vivienda.
- Fortalecer el Control Urbano a cargo de municipalidades distritales en la prevención de ocupaciones en zonas de riego.

Replantear política de vivienda en asentamientos humanos y barrios centrales

- Priorizar el mejoramiento y renovación de viviendas para abatir déficit cualitativo de vivienda
- Incorporar a organizaciones sociales en la gestión de programas de vivienda.
- Desarrollar planes de acción local para el mejoramiento de la vivienda y el hábitat.

- Fortalecer el FOMUR
- Dotar de recursos presupuestales necesarios para que se implementen programa de vivienda municipal
- · Fortalecer el programa Mi Barrio

#### Política de agua y saneamiento

- Articular la gestión del servicio de agua y saneamiento al desarrollo urbano de la ciudad:
  - La MLM debe participar en la conducción de la empresa de saneamiento de Lima SEDAPAL con dos representantes en su Directorio.
  - SEDAPAL debe contribuir a regular la expansión informal de la ciudad promoviendo la arborización de laderas y el reúso de aguas servidas.

Facilitar el acceso a oportunidades de ingresos, educación, salud esparcimiento, cultura y abastecimiento.

- Trabajar en dos frentes simultáneamente:
  - Dotar de equipamientos y áreas que brindan oportunidades de ingresos.
  - Mejorar los sistemas de movilidad urbana especialmente áreas periféricas.

#### Movilidad

- Culminar reforma del transporte
- Adaptar el sistema de trasporte público a configuración urbana, atender a los dos millones de personas que viven e laderas de cerros ( teleféricos articulados a sistema de trasporte masivo).

#### Equipamientos

- Adquisición de terrenos para construir equipamientos comunales en zonas deficitarias.
- Aplicar instrumentos de captura de plusvalías urbanas como fuente de financiamiento para construcción de equipamientos y el desarrollo urbano en general.

#### Planificación y gestión urbana

- Planificación urbana debe orientarse a encarar las necesidades sociales ubicando a la inversión como un medio y no un fin.
- Sistema de gestión metropolitano debe incorporar al gobierno nacional y municipios provinciales y distritales (áreas interdistritales).
- Iniciativas de organizaciones sociales deben canalizarse a través de planes de acción local y contar con fuentes de financiamiento.

