

NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL



Distr.
LIMITADA

LC/L.682
21 de abril de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

Segundo Seminario sobre "Gestión metropolitana: transporte y medio ambiente urbano" organizado por el Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (CNUDR), con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a través de la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, y la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Sao Paulo.

Sao Paulo, Brasil, 16 al 19 de junio de 1992

LA ADMINISTRACION DE LA TIERRA EN EL AREA METROPOLITANA DE LIMA

Este documento fue preparado por el señor Mario Sarabia. Una primera versión del texto fue presentada al Primer Seminario Internacional sobre Gestión de la Vivienda y la Tierra en Areas Metropolitanas (Sao Paulo, Brasil, del 1° al 5 de octubre de 1991) como parte del Proyecto UNCRD/RES/563/91: "Mejoramiento de la gestión del medio habitado en áreas metropolitanas de América Latina". Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor, y pueden no coincidir con las de los organismos organizadores.

INDICE

	<u>Página</u>
Síntesis	v
Introducción	vii
I. EL AREA METROPOLITANA	1
II. LA ADMINISTRACION DE LAS TIERRAS EN EL AREA METROPOLITANA	4
A. DISTRIBUCION DE LOS USOS ACTUALES DE LA TIERRA	4
B. MODALIDADES DEL ASENTAMIENTO RESIDENCIAL EN EL AREA METROPOLITANA	7
C. EJES VIALES Y AREAS DE ESPECIALIZACION INDUSTRIAL	8
D. LOCALIZACION DE ACTIVIDADES Y REGLAMENTACION	9
E. EL TAMAÑO PREDIAL SEGUN USOS DEL SUELO	10
F. ESTRUCTURA DEL AREA METROPOLITANA Y USOS DEL SUELO	11
1. Tendencias de localización y estructura metropolitana	11
2. Estratificación social en el espacio	12
3. Tendencia a la formación de conos poblacionales	12
4. Estratificación y categorías ocupacionales	13
III. SISTEMA DE TENENCIA DE LA TIERRA RURAL Y URBANA	14
A. EL AREA RURAL	14
B. EL AREA URBANA	15
IV. EL CATASTRO Y EL SISTEMA DE REGISTRO	17
V. SISTEMA DE VALORIZACION DE TIERRAS	19
VI. EL MERCADO DE LA TIERRA	22
A. LA OFERTA DE TIERRAS: INFLUENCIA DE LA REGLAMENTACION	22
1. Normas generales	22
2. Regularización de las ocupaciones de hecho	27
3. Normas específicas	28
4. Normas tributarias: impuestos sobre la tierra	35
B. LA DEMANDA DE TIERRA	38
VII. CONCLUSIONES	42
Bibliografía	45
ANEXO. LAS TENDENCIAS A LA METROPOLIZACION: UNA HIPOTESIS	47

Síntesis

Los problemas de acceso a la tierra en el Area Metropolitana de Lima en el período 1980-1990 traducen no sólo el contexto político y social, sino los graves problemas del conjunto de la economía. La inflación ha mermado la inversión privada en nuevas habilitaciones y ha reducido la oferta de tierra urbanizada. Concorre a las restricciones de la oferta, la prohibición legal de apropiación de tierras de cultivo para usos urbanos.

Los terrenos eriazos, propiedad del Estado, son la solución más viable para atender las necesidades de la población de bajos ingresos. El acceso a la tierra depende de decisiones y procedimientos bajo la autoridad de los gobiernos central y local, en ejercicios que terminan siendo competitivos.

Tras analizar la reglamentación que incide en el mercado de tierras, el autor concluye que habría que revisar la reglamentación vigente para hacerla más realista, con un enfoque esencialmente orientador. Asimismo, sería necesario predeterminar y planificar oportunamente los nuevos asentamientos; para ese fin, los procedimientos municipales deberían incluir mecánicas rutinarias y simplificadas para el acondicionamiento de poblaciones, neutralizando la tendencia a las ocupaciones de hecho. Por otro lado, es preciso simplificar los procedimientos de adjudicación de tierras del Estado, pero aplicarlas de acuerdo con políticas predeterminadas para promover modalidades de asentamiento y de actividad propicias para un aprovechamiento óptimo del espacio.

Por último, el autor señala que para potenciar la gestión de los gobiernos locales, es urgente redefinir las competencias y atribuciones de los diversos niveles de gobierno y mejorar la situación económico-financiera y técnica de las municipalidades. La eficiencia de la gestión municipal exige, asimismo, que se incorpore a ella la capacidad de organización y la iniciativa de la población.

Introducción

En el Perú, de acuerdo con la Ley de Municipalidades el término área metropolitana se aplica exclusivamente a Lima, capital de la República. Callao se considera provincia autónoma con respecto de Lima, pero con atribuciones de nivel departamental. Esta contradicción se traduce en dificultades para el manejo del espacio unitario Lima-Callao, que desde el punto de vista geoeconómico, ha terminado por formar una sola área metropolitana.

Aplicar el concepto de área metropolitana sólo a Lima es irreal, no sólo por el espacio y los procesos compartidos con el Callao, sino por las tendencias a la metropolización de otras zonas del país (véase también el anexo en la página 45). En ellas se advierte:

i) La existencia de un centro principal, cuya población supera los 150 000 habitantes, con una tasa de crecimiento anual del orden del 3.6% o más, salvo en Huancayo --área metropolitana avanzada-- cuya tasa alcanza a sólo 2.6 %;^{1/}

ii) El cumplimiento de la función de centro de servicios regionales salud, educación, político-administrativos, economía y finanzas, transporte y comunicaciones, seguridad y defensa nacional), lo cual es más evidente en las antiguas capitales departamentales de Arequipa, Trujillo, Cuzco, Piura, Chiclayo y Huancayo;^{2/}

iii) Industria, comercio y servicios relativamente dinámicos, con la consiguiente oferta de empleos variados y movimientos bastante frecuentes hacia los centros urbanos y áreas rurales vecinos;

^{1/} Lima Metropolitana presenta una tasa de 3.7%, algo mayor que las de Chimbote, Huacho e Ilo.

^{2/} Hasta hace poco, los Departamentos eran el primer nivel de subdivisión político-administrativa. A partir de 1987, con la regionalización, el país se dividió en 12 regiones, quedando pendiente el 'tratamiento especial' de Lima-Callao.

iv) Como la demanda de empleo es creciente, muchos pobladores que no lo obtienen derivan al comercio ambulante u otras formas de subempleo;

v) Mercado inmediato para la producción agropecuaria de la región de influencia; y

vi) Sistema de transporte de relativa intensidad o frecuencia, que conecta al centro principal con los demás asentamientos urbanos y rurales.

Los factores anteriores, nada estáticos, van formando las áreas metropolitanas, mediante relaciones de interdependencia entre el centro principal y la constelación de asentamientos subordinados. El juego de relaciones, y el papel que representa la infraestructura vial y ciertos equipos propician con frecuencia tensiones que favorecen la conurbación de algunos asentamientos entre sí y con el principal. Son los casos ya cumplidos de Lima-Callao, Trujillo-Buenos Aires-Huanchaco, y las tendencias Piura-Sullana; Huancayo-Pilcomayo-Chupaca; Pisco-San Andrés; y Cuzco-San Sebastián.

La conurbación, sin embargo, no impide el mantenimiento de la identidad de los núcleos originales, generalmente contenidos en marcos político-administrativos, que luego dan lugar a reajustes en la demarcación territorial; se forman así complicados distritos al interior del Area Metropolitana, o se crean nuevas unidades provinciales, generadoras de autonomías que pueden dificultar un gobierno unitario para el conjunto. Es importante conocer la tendencia a la metropolización de ciertas áreas urbanas para planificar su desarrollo.

Para conocer las complicaciones inherentes a la metropolización, conviene analizar los problemas de la Lima Metropolitana. Para esto, un análisis relacionado con los problemas que tienden a agudizarse en la capital peruana^{3/} señala lo siguiente:

- Estratificación y desarticulación social urbana.
- Tendencia a la formación de barrios espontáneos, por invasión de tierras y habilitaciones irregulares.
- Marginación de grandes sectores de la población.
- Aumento del comercio ambulante.
- Privatización de los espacios públicos.

^{3/} Fernando Correa Miller, Desarrollo urbano de Lima Metropolitana, Fórum Lima Año 2000, 1971.

- Aumento de conductas antisociales (falta de respeto a las normas en general; abandono familiar; desprotección de la mujer y del niño; aumento de la delincuencia, con formas cada vez más audaces y violentas; drogadicción y alcoholismo).
- Complejidad creciente de la estructura social y exacerbación de la conciencia de clase. El trato social indirecto o funcional comienza a predominar sobre el trato directo o vecinal. La organización sindical se amplía y jerarquiza y los conflictos sociales se hacen más frecuentes.
- Agudización del problema de la tugurización, que afecta incluso a los asentamientos espontáneos como los pueblos jóvenes.
- Inoperancia de las empresas de servicios, sobre todo de agua potable y desagüe, limpieza pública y transporte, con efectos negativos sobre la salud y en las economías urbanas.
- Aumento en forma constante del parque automotor, sin que haya un proceso de remplazo de las unidades obsoletas.
- Contaminación ambiental creciente por incompatibilidad en la ubicación de las actividades urbanas, emanaciones tóxicas del parque automotor y de actividades industriales.
- Zonificación del conflicto social por la distribución espacial de la población de menores ingresos, a raíz de las formas de segregación propias de las grandes ciudades, que se traduce, en el caso de huelgas o paros, en el aislamiento del núcleo central del Área Metropolitana respecto a los conos norte, sur y este.
- Actuación municipal sólo parcial e ineficiente en cuanto a la promoción, orientación y control de la expansión urbana, por efecto de la complejidad de los problemas y la diversidad de autoridades que intervienen en su solución, con el agravante de las muy serias limitaciones del sistema de seguridad pública.

A pesar de su tamaño, una ciudad desordenada como Lima-Callao no puede ofrecer empleo estable y servicios eficientes de acuerdo con los incrementos de la demanda. Produce la segregación de grandes masas de población, con agudos contrastes entre pobreza y riqueza y se vuelve inevitablemente subversiva y muy vulnerable frente a los desastres de origen natural o humano.

Para que en el proceso de metropolización de algunas de las ciudades intermedias no se repitan los problemas anotados, la preocupación debe dirigirse a investigar las causas de los aspectos negativos del fenómeno, para evitarlos o, por lo menos, controlarlos en las metrópolis nacientes.

La Carta de Lima II^{4/} afirma que Lima atraviesa por una crisis de gobierno que se refleja en las incoherencias en el ejercicio de la autoridad local. El fraccionamiento del Area Metropolitana en dos autonomías separadas y las interferencias que en las funciones y competencias de los gobiernos municipales provocan las intervenciones de diversos agentes del gobierno central y sus empresas agravan esa crisis. La administración se hace difícil, y es imposible el manejo planificado del desarrollo urbano.

Esta situación debe considerarse una alerta para otras áreas en proceso de metropolización. Tiene que ver con los criterios con que se establecen los ámbitos de gobierno y las relaciones entre éstos; las estructuras administrativas; los estilos de gobierno; y el ejercicio de conductas cívicas por parte de la población.

^{4/} Fórum "Lima: Recursos Ambientales, Crisis y Alternativas", SASE, CIPUR y PROTERRA, 1991.

I. EL AREA METROPOLITANA

Al referirnos al Area Metropolitana, en el caso peruano, nos estamos refiriendo a la unidad que han terminado por constituir, al conurbarse: Lima, la capital nacional y El Callao, la ciudad puerto.

El emplazamiento inicial de ambos asentamientos, sus relaciones de acceso y sus funciones, igual que las características geomorfológicas y ecológicas del sitio, han determinado la forma de su crecimiento e integración física, sus particularidades sociales y económicas y, por supuesto, sus características ambientales.

Ocupando un tramo de la franja costera del Pacífico, Lima-Callao constituye el espacio metropolitano que, con una extensión de 50 000 ha de tierra urbanizada, y 6 500 000 habitantes en 1990, se ha ido extendiendo hasta comprometer tres de los valles de la región: Chillón al norte, Rímac, el del emplazamiento germinal, al centro, y Lurín, al sur. Geográficamente, el territorio del Area Metropolitana se define como el pie de monte andino; comprende dos espacios topográficamente diferenciados: hacia el lado este, las estribaciones de la cordillera y hacia el oeste, una plataforma aluvial resultante de la acumulación de material cordillerano erosionado por los tres ríos mencionados: Chillón, Rímac y Lurín. En el segundo de estos espacios, o si se quiere, en el espacio intercuenas, se asienta la metrópoli nacional. Las características geomorfológicas de este espacio incluyen, en magnitud considerable, plataformas de origen marino ubicadas al oeste y cubiertas de material eólico.

Así queda determinado un territorio que incluye tierras propicias para los usos agrícolas; extensos eriazos ubicados principalmente al norte (Ventanilla-Ancón) y al sur (Tablada de Lurín); y la intrusión de cerros, que por sus características, disminuyen la disponibilidad de espacio.

La superficie total del Area Metropolitana (287 317 ha) la componen las provincias de Lima y del Callao.

El Area Metropolitana ejerce una fuerte influencia sobre espacios más amplios. La intensidad de las relaciones --por abastecimiento alimenticio para el gran mercado metropolitano y oferta de bienes y servicios y de empleo para la población de áreas ubicadas en los ejes de acceso regional, principalmente, la

Carretera Panamericana-- configuran un espacio mayor con tendencia al emplazamiento de las actividades económicas en áreas distintas a la metropolitana (al norte: Huacho + Barranca y al sur: Cañete + Pisco) pero manteniendo la suficiente aproximación al ventajoso mercado metropolitano. Así ha terminado por formarse la región metropolitana, que se extiende 150 km al norte y 200 km al sur, aproximadamente.

La región metropolitana resulta estratégica para llevar adelante los esfuerzos de desconcentración de Lima, en una tendencia efectiva de reemplazamiento que se facilita por los medios de acceso y la ubicación efectiva de nuevas actividades económicas en un territorio de mayor amplitud. Esta situación ha alentado a la ampliación de miras en la planificación de políticas y estrategias para el acondicionamiento y la utilización de la tierra.

Resulta ventajoso ver en ello la posibilidad de promover una distribución adecuada de los eriazos, tanto al norte como al sur que pertenecen al Estado.

La identificación de una región metropolitana resulta eficaz en virtud de la realidad geoeconómica y sus perspectivas, pero es un problema crítico en las actuales circunstancias. El país se ha regionalizado recientemente, en cumplimiento de la Constitución de 1979. Pero aún queda pendiente el caso de Lima Metropolitana, que para la Ley de Bases y el Plan Nacional de Regionalización, deberá ser motivo de tratamiento especial. Es este 'tratamiento especial' el que ha dado lugar a interpretaciones diversas. Algunas propuestas plantean el establecimiento de regiones autónomas, separadas, para Lima y Callao, pretendiendo romper artificialmente la conurbación existente.

Es obvio que en el caso de que se optara por autonomías separadas del nivel regional, la aplicación de políticas de acondicionamiento y uso de la tierra se haría aún más difícil de lo que es actualmente con sólo autonomías provinciales. La conducción del desarrollo metropolitano sería, en la práctica, imposible.

A diferencia de otros países, incluso latinoamericanos, en el Perú existe una sola gran área metropolitana, que por sus características hegemónicas expresa un tremendo centralismo no sólo político-administrativo, sino también demográfico y económico.

A partir de la Constitución de 1979, con las Leyes de Regionalización, el esfuerzo descentralizador propende a romper con esa característica. Sin embargo, responde a una dinámica que ha de persistir por mucho tiempo, particularmente por las condiciones de gran mercado nacional que ofrece Lima-Callao, aun cuando hay ya tendencias, a un primer nivel, de desconcentración hacia los extremos norte y sur de la región metropolitana.

Para apreciar la alta concentración en Lima Metropolitana baste señalar que le corresponden:

- 28 % de la población total del país
- 60 % del PIB industrial
- 87 % de la recaudación fiscal
- 98 % de la inversión privada
- 73 % de los médicos del país
- 62 % de los profesores universitarios y
- 32 % de la población económicamente activa.

A lo anterior se sumaban en 1990 un proceso inflacionario que alcanzaba el 7 650% y situaciones altamente conflictivas y hasta de violencia político-social. Este es el trasfondo de las características que asume el manejo de las tierras.

II. LA ADMINISTRACION DE LAS TIERRAS EN EL AREA METROPOLITANA

A. DISTRIBUCION DE LOS USOS ACTUALES DE LA TIERRA

El área ocupada por la población y sus actividades, alcanza una superficie aproximada de 50 000 ha. La densidad bruta media es de 134 hab/ha y ocupa los espacios fundamentalmente planos; aunque a partir de los años cincuenta ha habido una intensa ocupación de laderas de cerros, a contrapelo de las normas técnicas que vetan la ocupación de tierras con pendientes mayores de 25%.

Los tres valles sumaban aproximadamente una superficie de 19 100 ha cultivadas (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
AREAS AGRICOLAS 1975-1986

Valles	Extensión ha		Tipo de cultivos %		Calidad de suelo %		
	1975	1986	Indust.	Aliment.	Buena	Media	Baja
Chillón	15 700	10 200	19	81	75	8	17
Rímac	7 500	4 100	3	97	58	27	15
Lurín	5 000	4 800	10	90	47	35	18
Total	28 200	19 100	13	87	64	19	17

Para la expansión urbana podrían utilizarse terrenos eriazos que, en las partes bajas y medias de algunas quebradas, ofrecen condiciones para el asentamiento, así como las plataformas de origen marino del norte y del sur de Lima. Estos eriazos son del Estado, fundamentalmente, de comunidades campesinas o están comprometidos como reservas militares (véase el cuadro 2).

Cuadro 2

ERIAZOS POTENCIALMENTE UTILIZABLES
(hectáreas)

Eriazos área metropolitana (excepto cerros) (dominio del Estado)	150 000
Reservas militares	80 000
Comunidad de Jicamarca	100 000
Comunidad de Llanavilla	5 224

Existen algunas quebradas y cerros que, por su ubicación, pendientes, composición del suelo, antecedentes históricos de geodinámica externa y otras características visibles, son potencialmente afectables por periódicas y violentas avenidas fluviales, sobre todo cuando se manifiesta el fenómeno del Niño. En esos casos, el peligro potencial obliga a dispensarles tratamiento forestal con fines de protección.

Las particularidades climáticas y ecológicas en espacios relativamente reducidos en variadas altitudes, facilitan el acceso hacia áreas de recreación de verano en el litoral costero y de recreación de invierno en los sectores medios y altos de los tres valles.

En 1986 la vivienda ocupaba cerca de 27 789 ha, es decir, el 78% del área urbana total (35 588 ha)^{5/}. El patrón de ocupación del espacio continúa predominantemente horizontal. Algunos distritos y el mismo centro de Lima antigua presentan tendencias a la densificación, pero sin constituir aún influencia suficiente para variar el promedio persistente de 130 hab/ha. La lógica resistencia de los vecinos de barrios de baja densidad y la exigua capacidad de prestación de servicios atentan contra el cambio a mayores densidades (véase el cuadro 3 en la página 6).

En el conjunto de usos residenciales se notan algunas particularidades que explican cómo inciden las densidades medias y bajas en ese patrón horizontal, que expande innecesariamente la ciudad, con las consecuencias evidentes en los costos de asentamiento y la fuerte presión urbanizadora sobre tierras de cultivo.

^{5/} Centro de Investigaciones, Documentación y Asesoría Poblacional (CIDAP), Lima en cifras, 1989.

Cuadro 3

LIMA: DISTRIBUCION DE LOS USOS ESPECIFICOS DE LA TIERRA, 1986

Area total	Hectáreas	Por cientos
1. <u>Residencial</u>	26 993	75.85%
<u>Residencial baja densidad</u>	6 526	
Formales, con servicios	5 911	
Espontáneos, con déficit de servicios	615	
<u>Residencial bajo nivel de consolidación</u>	9 396	
Formales con servicios	3 608	
Espontáneos con déficit de servicios	5 788	
<u>Residencial densidad media</u>	9 884	
Con servicios	4 955	
Con déficit de servicios	4 929	
<u>Residencial alta densidad</u>	1 187	
2. <u>Mixto: residencial, comercial, industrial</u>	796	2.24%
3. <u>Comercial-servicios</u>	555	1.56%
4. <u>Comercio informal</u>	400	1.12%
5. <u>Industrial</u>	3 233	9.08%
6. <u>Parques</u>	1 042	2.93%
7. <u>Institucional</u>	2 569	7.22%
8. <u>Total</u>	35 588	100.00%

Fuente: CIPUR, 1986.

Los usos residenciales de las clases medias y altas, por medio de urbanizaciones privadas y proyectos de conjuntos habitacionales del Estado han venido ocupando tradicionalmente las áreas de cultivo. En los últimos diez años, las urbanizaciones populares a través de cooperativas y asociaciones provivienda y similares, se han dirigido igualmente hacia las tierras agrícolas, ocupándolas clandestinamente. Mientras tanto, las familias de escasos recursos invaden los terrenos eriazos: hace cerca de 50 años que lo vienen haciendo.

Los asentamientos espontáneos, en su mayor parte por invasión de tierras del Estado y eventualmente privadas, ocupan en general terrenos eriazos más o menos planos y las laderas de los cerros. Los asentamientos de este tipo ocupaban a 1986 cerca de 11 332 ha con lo cual el 42% del área habitacional total de la metrópoli eran asentamientos espontáneos o marginales. Respecto al área urbana total, los barrios marginales representan el 30%.

El precio de las tierras de habilitaciones tradicionales las hace inasequibles para los asentamientos populares. No quedan entonces otras opciones que los tugurios y la invasión de tierras, puesto que aun los proyectos del Estado están fuera del alcance de la generalidad de las familias de bajos ingresos. La mayor parte de la población tiene así su ubicación residencial en asentamientos de tipo 'pueblo joven' y en loteos ilegales, sobre tierras de cultivo supuestamente intangibles.

B. MODALIDADES DEL ASENTAMIENTO RESIDENCIAL EN EL AREA METROPOLITANA

Los usos residenciales en el Area Metropolitana se dan mediante tres tipos principales de asentamiento (véase el cuadro 4).

Cuadro 4

TIPOS DE ASENTAMIENTO

Tipo de asentamiento	Habitantes	% Población total	Hectáreas	% Area total	Densidad hab/ha
Espontáneos	1 905 791	32.4	11 332	41.98	168
Tugurios	1 162 097	19.8	3 530	13.45	320
Otros	2 808 012	47.8	12 132	44.58	230
Total	5 875 900	100.0	26 994	100.00	718

La importancia de los asentamientos informales no sólo radica en su magnitud poblacional y física, sino en el hecho bastante conocido de su tenacidad e increíble capacidad de inversión, que alcanzó, en un período de diez años, miles de dólares, con prescindencia de los canales oficiales del mercado inmobiliario y del negocio de la construcción.

En comercio y servicios se incluyen tanto el comercio intensivo de los grandes mercados de abastecimiento, como los centros comerciales, las zonas comerciales de los distritos y servicios comerciales diversos, que ocupan cerca de 555 ha. Estas deben

sumarse a las 795.5 ha de uso mixto comercial-residencial-industrial, lo que totaliza 1 350 ha.

El comercio informal, sin embargo, se distribuye por toda la ciudad, invadiendo los alrededores de los mercados y numerosas calles en los diferentes distritos, sobre una superficie estimada en 400 ha^{6/}. En total, aproximadamente son 1 750 ha de usos comerciales, que constituyen cerca del 5% del área urbana ocupada total.

La industria, constituida sobre grandes áreas especializadas y legalmente establecidas, cubre 3 233 ha: el 9.2% del total de usos urbanos. Debe tenerse en cuenta que las pequeñas empresas industriales, la artesanía y hasta las empresas medianas, se dispersan por la ciudad --principalmente en los barrios populares-- lo que explica, en cierto modo, junto con el comercio informal, el incremento de los trabajadores independientes.

C. EJES VIALES Y AREAS DE ESPECIALIZACION INDUSTRIAL

El conjunto metropolitano se ha venido formando y desarrollando a lo largo de los ejes viales regionales principales y, por supuesto, al influjo de las líneas matrices de los servicios básicos.

La Carretera Panamericana al norte, la carretera central, con vinculación fuerte desde el oeste (Callao-Zona Portuaria) hacia el interior oriental del Area Metropolitana; la Carretera Panamericana sur, la carretera litoral noroeste (Ventanilla) y hacia el noreste, la Ave. Tupac Amaru y carretera a Canta, son los ejes conductores de la localización no sólo residencial, sino también de la industria mediana y grande; se apoya no sólo en carreteras sino en el ferrocarril central, que llega del interior este al puerto del Callao. Mientras tanto, la industria molesta, principalmente química y de refinación de hidrocarburos, generó las áreas industriales por el eje carretero a Ventanilla y por el litoral del Callao, con dirección al norte.

Parques importantes (metropolitanos, zonales y distritales) hacen un total de apenas 1 042 ha, es decir, no más del 3% del total, lo que determina una relación de 1.8 m²/hab. Sumados a los parques de barrio formados a base de los aportes obligatorios de las urbanizaciones, apenas suman a 2.4 m²/hab, debajo de los 10 a 12 m²/hab normalmente requeridos.

^{6/} Sólo en los alrededores del mercado central, en plena área monumental, existen no menos de 1 600 comerciantes informales que, contrariando normas urbanas, de la actividad del comercio y de la seguridad física, bloquean peligrosamente las calles circundantes.

Por último hay alrededor de 2 569.4 ha de 'otros usos', según la nomenclatura de zonificación vigente, compuestos de las instalaciones de seguridad, educación universitaria, espectáculos masivos, usos militares y hospitales, entre otros.

D. LOCALIZACION DE ACTIVIDADES Y REGLAMENTACION

Las diversas actividades y usos de la tierra deben regirse por las normas municipales, principalmente el plan de desarrollo metropolitano, la zonificación, el índice de usos y las normas de construcción. Estas normas se cumplen en general en la ciudad formal, pero se dan inadecuaciones por errores de interpretación de la mecánica de aplicación de las normas. Así, por ejemplo, teóricamente la zonificación indica la posibilidad genérica de ubicación de actividades. Luego, una mayor precisión la proporciona el índice de usos. La decisión final deberá basarse entonces en la verificación de las repercusiones ambientales concretas de la actividad o de los usos proyectados, lo que incluso demandaría la opinión del vecindario. Sin embargo, las autoridades de control se ciñen, al pie de la letra, a lo que indica la zonificación, de modo que al autorizar el establecimiento de la actividad, desencadenan incompatibilidades y la reclamación vecinal posterior. Esto determina restricciones en el mercado de tierras, puesto que se genera incertidumbre en cuanto al destino real y la naturaleza de la oferta de tierras.

La ciudad informal representa la marginación legal de actividades y de asentamientos, que, con frecuencia, ocupan áreas asignadas para usos diferentes o para usos residenciales, pero la organización y el proceso de ocupación del suelo no se ajustan a las normas establecidas. En general, el establecimiento y el desarrollo de actividades informales, afecta --por la invasión de tierras y hasta de la vía pública-- las reservas viales y de equipamiento, y aún de áreas inadecuadas desde el punto de vista de la seguridad física.

El desborde popular no sólo se manifiesta en el alto porcentaje de áreas y población comprometido en los asentamientos espontáneos, sino en la incontrolable expansión del comercio ambulante y los problemas de la contaminación ambiental. Esto es síntoma no sólo de la precariedad de la norma vigente, sino de las deficiencias de la autoridad local y del sistema para proveer empleo estable en respuesta a la demanda ocupacional creciente.

Debe reconocerse la capacidad de autogestión de la gran masa que construye esta otra ciudad y que debe incorporarse a la gestión urbana oficial para cumplir mejor los objetivos que son comunes al conjunto en materia de bienestar. Esta sería una forma de afrontar, con realismo, la gestión urbana.

E. EL TAMAÑO PREDIAL SEGUN USOS DEL SUELO

El tamaño reglamentario de los lotes que se ponen al mercado está dado por la zonificación, que consigna cada zona de uso con sus características de superficie, densidad, coeficiente de edificación, altura de edificación y previsiones de estacionamiento vehicular.

Las normas son las siguientes:

i) Zonificación residencial. Alta densidad (de 400 a 1 200 hab/ha) 450 m² a 800 m² por lote; densidad media (de 200 a 330 hab/ha) 90 m² a 180 m² por lote; y baja densidad (de 45 a 110 hab/ha) 200 m² a 1 000 m² por lote.

Actualmente no se aplica la categoría de bajas densidades. Más bien se han dictado normas que permiten el incremento a densidades medias en urbanizaciones que fueron autorizadas y ejecutadas con baja densidad. En cambio, las altas densidades sólo se dan en procesos espontáneos de renovación urbana, muy lentamente, y en el caso de habilitaciones nuevas, sólo en proyectos de conjuntos habitacionales del Estado y en casos aislados o excepcionales en proyectos de la empresa privada.

En esta forma la oferta de tierras más frecuente es para las densidades medias. Para altas densidades, hay que adquirir alguno de los lotes sin construir en zonas de alta densidad, o proceder a remodelar o demoler antiguas casas unifamiliares para sustituirlas por casas bifamiliares o multifamiliares.

ii) Zonificación industrial. Para la gran industria o industria pesada básica (I-4), que es una industria molesta y hasta peligrosa, el tamaño del lote depende de la naturaleza de la industria. En el mercado se ofrecen lotes industriales de 2 500 ó 2 000 m², que pueden acumularse, hasta constituir el tamaño del terreno deseado. Para la industria molesta (I-3), que presenta menor grado de peligrosidad, el tamaño de lote normativo es de 2 500 m². Para la industria liviana y mediana (I-2), no peligrosa, el lote normativo es de 1 000 m², y para la industria elemental y complementaria (I-1), que no es molesta ni peligrosa, los lotes dominantes son de 300 m².

iii) Zona mixta-industria con vivienda en el mismo lote. Generalmente se adoptan los tamaños normativos de los usos habitacionales de densidad media 160-180 m², y sólo se admiten industrias pequeñas, compatibles con la vivienda.

iv) Zonificación comercial. Sin mayores exigencias que las que resultan del tipo de actividad. Para el efecto, se adecúan a lotes existentes o disponibles, salvo que, por iniciativa del propio habilitador, prevea una zona específica para comercio en su proyecto.

v) Area rural. Las subdivisiones o parcelas en el área rural, no pueden ser menores que la unidad agrícola familiar, que equivale a 3 ha. Tampoco puede ser mayor que 150 ha en poder de un solo propietario.

Según la ley, tanto al latifundio como el minifundio están prohibidos. Sin embargo, tomando el ejemplo del Valle del Chillón, las parcelas varían entre una y cinco hectáreas de superficie, y hay numerosos ejemplos por debajo de los mínimos legales.

F. ESTRUCTURA DEL AREA METROPOLITANA Y USOS DEL SUELO

1. Tendencias de localización y estructura metropolitana

La localización de actividades se caracteriza por un complejo de relaciones en el espacio, explicables algunas, irracionales otras, sobre todo porque no siempre existe una correlación directa entre la estructura económica, las posibilidades ocupacionales reales y el crecimiento demográfico, representado principalmente por los asentamientos espontáneos de los inmigrantes.

En Lima Metropolitana, como en otras áreas metropolitanas del tercer mundo, la población se asienta apenas por simples expectativas acerca de las supuestas oportunidades que ofrece la metrópoli. A lo sumo, los inmigrantes intentan resolver sus necesidades habitacionales, de espaldas a un mercado que rechaza su supuesta o real insolvencia. Sin embargo, más tarde éste debe admitirlos por su esfuerzo en la generación de actividades comerciales e industriales informales, que son, a pesar de todo, soluciones a un problema resultante de la incapacidad del sistema para generar empleo.

Primero se lanzaron a invadir tierras para su vivienda. Más tarde las invaden para trabajar y producir en cierta forma de privatización de los espacios públicos, o como dicen algunos, de socialización o toma de calles y plazas.

La estructura metropolitana se ha ido formando a lo largo de los ejes de acceso principales en relación con el espacio disponible físicamente y sus condiciones topográficas. La ubicación y tipo de algunos equipamientos y las redes troncales de servicios, han ido igualmente generando determinada distribución de asentamientos y de actividades.

Algunos de estos factores son más importantes que otros, y a veces hasta indiferentes, como en el caso de invasiones que pueden producirse al margen de la existencia de los servicios.

Las troncales de agua o desagüe de los servicios metropolitanos se diseñaron e instalaron en el supuesto de un mercado formal que se suponía continuaría avanzando a expensas de las tierras de cultivo. La lógica de inversión de las empresas de servicios no concibe el arenal como posible área de expansión para poblaciones con capacidad de pago de servicios, por lo que ha venido descartando ampliaciones sobre esas áreas.

2. Estratificación social en el espacio

Una gran estratificación social en el espacio resulta principalmente, a partir de los años cincuenta, cuando se producen las invasiones masivas de tierras y se llegan a formar los barrios marginales, que ocupan los terrenos eriazos de la periferia, y hasta trepan por las laderas de los cerros. Sin servicios en sus etapas iniciales, éstos vendrán más tarde, como también más tarde vendrán el saneamiento legal o la titulación de la propiedad, en procesos que toman décadas y que provocan hasta situaciones de violencia.

Mientras tanto, como expansión de la ciudad legal se van produciendo los nuevos asentamientos regulares o formales, mediante procesos legales de habilitación de tierras, regida por el mercado, y por lo tanto, dirigida a familias con determinada capacidad de pago para acceder a lotes con servicios y, a veces, a viviendas construidas. Las empresas de servicios programan y ejecutan la extensión de los servicios sobre dichas áreas. Así se genera otro de los espacios de la estratificación social: clases medias y clases altas.

Completan el cuadro de estratificación social, los barrios tugurizados del centro y los barrios del casco consolidado, adyacente al centro de Lima y en que se ubica la mayoría de la clase media.

3. Tendencia a la formación de conos poblacionales

Los asentamientos periféricos vienen formando los denominados 'conos', intentos de definición espacial según ejes de desarrollo, que pugnan por desligarse del centralismo metropolitano y buscan su autonomía, principalmente en cuanto a empleo, actividades económicas y servicios básicos y sociales.

Si bien la existencia de los conos (norte y sur fundamentalmente) constituye aún el embrión de una identidad a base de cierta afinidad socioeconómica y físico-espacial, todavía no existe el reconocimiento real de tal identidad por los propios pobladores, y mucho menos el reconocimiento oficial. Sin embargo, con motivo de movimientos laborales importantes, ha quedado en claro la estratificación no sólo socioeconómica sino política de la

población, cuya actitud de protesta o de lucha se ha traducido en el aislamiento físico y deliberado del casco central respecto a los conos, con lo cual la estratificación ha tenido una significación geopolítica muy clara, como capacidad de presión popular en busca de reivindicaciones o de solución a los problemas más sentidos. El agua, por supuesto, constituye casi siempre el apremio más importante y movilizador.

La formación conal se origina en asentamientos espontáneos, es decir, por invasión, o en asentamientos resultantes de procesos legales de habilitación urbana, pero dirigidos a grupos populares, generalmente formados por asociaciones y cooperativas de vivienda.

4. Estratificación y categorías ocupacionales

Un examen de la distribución de categorías ocupacionales en el espacio, confirma la estratificación social que se ha reseñado. Los obreros se distribuyen mayoritariamente en los conos norte, este y sur; los empleados ocupan el casco urbano consolidado o central, es decir, la Lima antigua o Cercado y los distritos aledaños o próximos.

Los 'patrones' se ubican, sobre todo, en el casco central, en los barrios residenciales del sur de Lima: Miraflores, Barranco, San Borja, San Isidro, Surco, y también por excepción, en La Molina y Chaclacayo, que pertenecen al cono este.

Por su parte, los trabajadores independientes se encuentran mayormente en los conos norte, este, sur y en el distrito de La Victoria del casco central. Este es, precisamente, uno de los síntomas de la relación que existe entre los conos y su deseo de autonomía respecto a las condiciones laborales.

III. SISTEMA DE TENENCIA DE LA TIERRA RURAL Y URBANA

A. EL AREA RURAL

Las tierras agrícolas de borde urbano resultan de interés para los fines del presente documento, puesto que se trata de tierras potencialmente urbanizables o ya en proceso de urbanización, aun cuando en general son motivo de una oferta semiclandestina.

Hasta 1969, la propiedad privada de la tierra rural se daba mediante las haciendas o latifundios, con superficies por encima de 200 ha de extensión, en contraste con microparcelas o minifundios a cargo de pequeños propietarios o con frecuencia, de ocupantes sin título.

En 1969, la Ley de Reforma Agraria intentó transformar la estructura agraria, regulando el derecho de propiedad y garantizando la integridad de la propiedad de las comunidades campesinas y promoviendo la organización de cooperativas agrarias. En consecuencia, sólo en el valle del Río Chillón, se expropiaron 39 de los fundos existentes, para constituir las 14 cooperativas (Centro de Investigación y Proyectos Urbanos y Regionales, CIPUR, Diagnóstico del valle del Chillón, 1990).

A partir de la Ley, la tenencia se limita a la propiedad privada individual. En todos estos casos, la conducción directa es imprescindible, puesto que la legislación vincula de modo indivisible propiedad con posesión o conducción directa. Aunque las tierras fueran adjudicadas en propiedad, los adjudicatarios no podía vender, gravar ni transferir sus derechos.

La partición de un predio rural no podía ser menor de 3 hectáreas, correspondientes a la unidad agrícola familiar. En la práctica, las parcelas varían de una a cinco hectáreas de extensión. Con el tiempo, se han mantenido formas de tenencia en los valles metropolitanos en las siguientes modalidades:

i) Yanaconas. Su posesión es un tanto precaria, ya que constituyen una forma de organización de trabajadores campesinos que pugnan por legalizar la ocupación de algún terreno;

ii) Cooperativas. Estas son formas de tenencia que rechazan la propiedad individual. Al desactivarse la reforma agraria, y al amparo de normas promotoras, vienen extinguiéndose al autorizarse su parcelación e individualización. Las pocas cooperativas aún vigentes administran de 100 a 200 ha cada una;

iii) Arrendatarios. Subsiste esta modalidad de tenencia (al partir o participación) en que los propietarios y adjudicatarios ceden sus parcelas para que las trabajen terceros, a cambio de parte de la cosecha que obtengan. Esto último plantea problemas, puesto que en su afán por lograr un mayor número de arrendatarios se producen fraccionamientos hasta el nivel de minifundios, con las consiguientes dificultades para el acceso al riego y el debilitamiento predial que propicia el avance de la urbanización; y

iv) Comunidades campesinas. Son la otra forma institucional de tenencia de la tierra rural en el Area Metropolitana. Las comunidades campesinas son formas tradicionales de organización de la población rural alrededor de la propiedad territorial y de actividades comunes. Los comuneros no son propietarios sino, 'poseedores' de la tierra y de los otros bienes de la comunidad. La propiedad no puede enajenarse ni venderse libremente. Es posible, en ciertas condiciones, transferir la posesión pero no vender la tierra. No están sujetos a límites en el tamaño de sus territorios.

El manejo de la tierra comunal se dificulta cuando la expansión urbana alcanza los límites comunales. La 'venta de posesión' se traduce en loteos ilegales, puesto que la autoridad generalmente trata de sustraerse del mandato municipal. Los loteos clandestinos terminan en manos de 'poseedores urbanos' de tierras comunales, los que pugnarán por resolver el problema de su asentamiento ilegal mediante la formas de 'saneamiento físico y legal' vigentes.

Dos son las comunidades campesinas implicadas con la expansión urbana de Lima: Llanavilla y Jicamarca, (véase supra el cuadro 2 en la página 5). Ambas comunidades constituyen serias restricciones a la expansión, por ser poseedoras de gran parte de los terrenos eriazos con vocación de uso urbano, lo cual resta posibilidades de evitar el uso indiscriminado de tierras de cultivo del Area Metropolitana.

B. EL AREA URBANA

En el área urbana las modalidades de tenencia de propiedad, arrendamiento y usufructo son las formas más comunes. El Estado es el propietario de los terrenos eriazos. Está en condiciones de adjudicarlos en uso o en propiedad bajo ciertas condiciones. Las

adjudicaciones en uso permiten tomar posesión y usar un inmueble sin fines de lucro. El Estado, manteniendo el dominio sobre la tierra, permite y hasta fomenta que algún tercero le dé algún uso, sin estar sujeto a pago alguno, siempre que no se tengan fines de lucro.

Para fines habitacionales, el Estado puede adjudicar las tierras en propiedad a favor de cooperativas de vivienda, pagándose su valor a precio de los aranceles oficiales. Las municipalidades pueden solicitar las tierras fiscales que consideren necesarios para la ejecución de sus planes, para, a su vez, adjudicarlas a terceros.

Los propietarios urbanos están facultados para formular y ejecutar, con autorización municipal, proyectos de habilitación y urbanización, pudiendo entonces vender los lotes resultantes libremente. Sin embargo, están afectos, primero, a un sistema de aporte de tierra gratuito para la formación del equipamiento urbano, principalmente, recreación pública y educación. En segundo término, están obligados al pago de la alcabala que grava con el 3% del precio la venta de los inmuebles, que debe ser cubierto por el comprador.

Existen otras modalidades que son situación especial de las tierras fiscales, como las concesiones mineras que otorgan el derecho a explotar el subsuelo y diversas modalidades de reserva de tierras para distintos usos o como previsión para ocupación posterior. Más recientemente, el Código Civil peruano ha introducido la fórmula del 'derecho de superficie', bastante conocido en otras realidades pero aún de casi nula experiencia en el Perú.

IV. EL CATASTRO Y EL SISTEMA DE REGISTRO

El inventario de la propiedad inmobiliaria lo realizan oficialmente dos instituciones principales:

i) El Ministerio de Agricultura, a través de su Oficina de Catastro Rural, ejecuta el levantamiento descriptivo, legal y cartográfico de la propiedad rural y el seguimiento respectivo, con relación a los procesos de reforma agraria. Posee equipo técnico moderno y para sus fines, se auxilia con los levantamientos del Servicio Aerofotográfico Nacional; y

ii) La Municipalidad Provincial, a través del Instituto Catastral de Lima, norma y ejecuta el Catastro Urbano de la Provincia de Lima. Sus recursos tecnológicos son modernos y cuentan con personal calificado, equipos de fotogrametría analítica y cómputo gráfico.

También algunas empresas privadas ofrecen sus servicios para la ejecución de catastros, con mayor o menor afinamiento.

En muchos casos, sin embargo, el elevado costo del catastro sigue siendo el mayor problema, junto con la dependencia tecnológica que se genera para su actualización o mantenimiento permanente, a base de procedimientos computarizados. Cuando éstos faltan, los catastros se convertirán en obsoletos, principalmente en el caso de municipios de los lugares más apartados de la República. En Lima Metropolitana, no menos del 40% de las municipalidades distritales aplica ya la computación en el mantenimiento de sus catastros. Para el resto del país y para algunos distritos pobres de Lima Metropolitana, continuarán siendo útiles los métodos de catastro elemental, incluso el simple inventario de la propiedad y los usos urbanos.

El Código Civil peruano (1984) ratifica, entre otros, el Registro de la Propiedad Inmueble. Son inscribibles los actos y contratos que constituyen, declaren, trasmitan, extingan, modifiquen o limiten los derechos reales sobre inmuebles; el cumplimiento total o parcial de condiciones de los contratos; las restricciones y las facultades del titular del derecho inscrito y los contratos de arrendamiento.

Para el efecto, existen tres tipos de registros.

i) La Oficina Nacional de los Registros Públicos es la organización tradicional del Perú, que tiene a su cargo la inscripción y publicidad de los actos jurídicos que la Ley permite, con el fin de otorgar garantías a terceros sobre la propiedad y otros asuntos. Tiene vigencia nacional, regional y local, y conduce además la estadística regional y la publicidad legal sobre estos asuntos. Funcionó como Registro Unico hasta 1990 cuando se dispuso la creación de otros dos: el Registro Predial de Pueblos Jóvenes y Urbanizaciones Populares y el Registro de Predios Rurales.

ii) En el Registro Predial de Pueblos Jóvenes y Urbanizaciones Populares se inscriben, entre otros, el derecho de posesión de terrenos y la propiedad de la edificación sobre los mismos; el derecho de posesión de terrenos no construidos; los planos perimétricos de trazado y loteo de los asentamientos que la municipalidad aprueba. Para las urbanizaciones populares se inscriben en el Registro, entre otros, el derecho de propiedad del predio materia de la urbanización y el derecho de propiedad del terreno transferido al 'asociado' de la urbanización popular; y

iii) Los Registros de predios rurales inscriben no sólo la propiedad sino la posesión de los predios rurales en el caso de propiedades del Estado, cuando la posesión y usufructo económico del predio continúa en forma directa, pacífica y pública por un plazo mayor de cinco años.

Las parcelaciones de predios de asociaciones campesinas también se inscriben, igual que la independización del derecho de propiedad del parcelero.

Aparentemente hay una multiplicidad de registros. Sin embargo, las normas de creación de los tres últimos incluyen mecanismos de traslado o de transferencia de los contenidos, desde el Registro Nacional al registro especializado que corresponda, con lo cual se espera resolver cualquier confusión.

V. SISTEMA DE VALORIZACION DE TIERRAS

En el Perú existen dos formas de valorización de las tierras: la oficial o arancelaria, cuyas relaciones con el mercado fueron hasta mediados del decenio de 1980 sólo referenciales; y la comercial o de mercado, que sigue el vaivén de fuertes tendencias inflacionarias.

La valorización oficial está a cargo del Consejo Nacional de Tasaciones (CONATA). Aplicando criterios técnicos, urbanísticos y económicos, asigna los valores de la tierra atendiendo a las características de ubicación, obras de habilitación, capacidad de construcción según la zonificación; niveles de servicios existentes y dimensiones.

Los aranceles se establecen para las tasaciones de bienes inmuebles privados con fines de expropiación; las de bienes del Estado para su venta o canje, o su cesión en calidad de aporte de capital; y la valorización de inmuebles y terrenos con fines tributarios: impuesto sobre predios rústicos y urbanos; impuesto a terrenos sin construir.

Se aplican las normas aprobadas por el Ministerio de Vivienda y Construcción. A partir de ellas se establecen los criterios para calcular los valores arancelarios a distancia prudencial de los valores de mercado.

Las fórmulas de cálculo incluyen, entre otros, el procedimiento, que comprende la recopilación de informaciones, su análisis, determinación de los factores de influencia para el sector de avalúo (sectores homogéneos) y el procesamiento de los factores de influencia.

La fórmula que define el valor arancelario urbano se obtiene por la interrelación de diversos factores de influencia significativa en el sector urbano según la expresión siguiente:

- (1) $VAU = CL + VTH + K + A + M + Z + OF$, en que
 VAU = Valor arancelario urbano
 Z = Factor zonificación
 OF = Otros factores del área de estudio
 CL = Categoría de la localidad

- VTH = Valor del terreno habilitado por m² (uso residencial)
K = Factor que es la suma de los puntajes correspondientes a las obras de infraestructura
A = Factor que corresponde al área de los lotes en la cuadra o sector en estudio
M = Factor correspondiente a los materiales de construcción predominantes en las edificaciones de la cuadra o sector en estudio.

Los aranceles que resultan de la aplicación de los factores considerados en la ecuación VAU, no podrán nunca situarse fuera de los límites del 70% y el 90% de los valores de mercado de las zonas. Si esto sucediera, se procederá al reajuste de los valores, elevándolos o reduciéndolos hasta los límites señalados.

Los valores de mercado son estudiados periódicamente mediante procedimientos estadísticos selectivos, por zonas, para hacer un seguimiento de sus variaciones.

El factor zonificación se define según sea la densidad alta, mediana o baja --y según usos mixtos vivienda-industria. El mayor valor igual a 2.6 se atribuye para vivienda en alta densidad, en más de 12 pisos; el valor 1.4 para alta densidad hasta 6 pisos y 1 para densidad media, baja y mixta. Las zonas comerciales tienen mayor coeficiente: de 1, mínimo, correspondiente al comercio vecinal, hasta 6.00 --comercio metropolitano y comercio intensivo.

En el caso de los terrenos para industria, el factor Z se considera igual a 1. Si hubiera energía de alta tensión en el terreno, se aplican cálculos especiales, que agregan valor al arancel.

Los valores arancelarios investigados en 1988 arrojaban una diferencia notable con los valores comerciales. Una investigación encontró diferencias de 353 veces entre el valor comercial y el arancelario. Posteriormente se produjo el sinceramiento de los valores arancelarios, buscando que los aranceles oficiales resulten, en lo posible, del 25% al 30% por debajo del valor comercial. De esa aproximación de los valores arancelarios a los comerciales resultan ahora valores más consistentes, diferentes a las divergencias que había en 1988.

A partir de 1989 se estableció un sistema de aranceles actualizables a partir de los aranceles de ese año. Para 1990, el factor de actualización fue de 1 545 unidades. Para 1991 el factor es de 196 215 mientras que para el próximo año de 1992 se plantea en 0.43. (El contraste tiene que ver con el establecimiento del nuevo sol = 1 000 000 de intis). Los planes arancelarios, en consecuencia, no contienen ya los valores arancelarios sino números arancelarios que, multiplicados por los factores de actualización, dan como resultados los valores arancelarios.

Los acontecimientos propios del proceso urbano, que determinan cambios en el valor de los inmuebles, son investigados e identificados, para los efectos de corregir o actualizar los números arancelarios antes de su multiplicación por el factor respectivo. El máximo número arancelario es 1 000: se aplica a la Plaza de Armas de Lima y la Ave. Larco de Miraflores. El mínimo es 2, correspondiente a un pueblo joven o barrio marginal sin servicios básicos.

Los resultados recientes arrojan valores arancelarios por debajo de la inflación: los cambios de valor, al actualizarse, no exceden el 114% lo cual significa que se está por debajo de la inflación (143%).

VI. EL MERCADO DE LA TIERRA

A las características de imperfección, especulación y subordinación propias de los mercados de tierras, hay que agregar el marco de la crisis vigente y, sobre todo, la fuerte inflación que caracteriza a la economía peruana. Normalmente se cree que los agentes que intervienen asumen una actitud de defensa ante los efectos de la inflación. Sin embargo, todo parece indicar que la mayoría, principalmente los propietarios, los especuladores y los promotores, asumen una actitud, no ya de defensa, sino de verdadera agresión, para procurar que, con mayores ganancias, las tendencias alcistas funcionen a su favor. Adelantándose a los supuestos comportamientos de la economía, contribuyen a su agudización, imponiendo valores nominales muy por encima de los valores reales que pudiera solventar enfrentados por la demanda media, llegando a la distorsión de los precios del mercado.

El efecto ha sido negativo. La tierra se ha vuelto inasequible para grupos cada vez más amplios. Según análisis socioeconómicos recientes, la inflación ha provocado un desplazamiento de grupos numerosos de familias, de los estratos medios a los estratos medios bajos y bajos. La restricción de la demanda es evidente y la misma actitud por el lado de la oferta provoca condiciones de marginación que afecta a un número cada vez mayor de familias.

A. LA OFERTA DE TIERRAS: INFLUENCIA DE LA REGLAMENTACION

1. Normas generales

Constitucionalmente, el Estado es el propietario de los recursos naturales, minerales, tierras, bosques, agua y, en general, de las fuentes de energía. Sin embargo, puede otorgar o transferir los recursos bajo las condiciones de Ley (Art. 118).

La propiedad obliga al uso de los bienes en armonía con el interés social. La Ley señala formas, obligaciones, limitaciones y garantías del derecho de la propiedad (Art. 124) y regula los usos del suelo urbano en función del bien común y con la participación comunal (Art. 18).

Las municipalidades son la autoridad competente para disponer y aplicar limitaciones y control al ejercicio del derecho de propiedad (Art. 255). Ellas norman y controlan la oferta del suelo urbano, mediante las autorizaciones para la habilitación de tierras y la identificación y adjudicación de eriazos. No existe control de precios en el mercado de tierras.

Lo más importante, sin embargo, reside en el carácter de intangibles de los bienes públicos, que, constitucionalmente, no pueden ser privatizados (Artículo. 128). No obstante, deficiencias de la administración, y la pasividad --por desorganización y falta de información-- de los vecinos, permiten la clandestinidad en la aplicación de la propiedad para fines diversos, incluso ilegales, y, lo que es peor, la privatización de los espacios de uso público, con las modalidades más variadas.

La Ley de Municipalidades establece que son la autoridad competente para la promoción, orientación y control del desarrollo urbano. Tienen facultades para solicitar las tierras fiscales que les sean necesarias para ejecutar sus planes y, en general, para controlar --mediante los planes urbanos, la zonificación y el reglamento nacional de construcciones-- los usos urbanos, los procesos de habilitación o urbanización de tierras, el establecimiento y desarrollo de actividades urbanas y la construcción en general. El instrumento para cumplir estas funciones está dado por el Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente.

Sin embargo, la municipalidad padece de una gran falta de recursos y no sólo de recursos económicos y técnicos. Su autonomía es, frecuentemente, una ficción, en la medida en que se producen formas diversas de usurpación de funciones por parte de agentes diversos, públicos y privados.

El Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente norma los artículos de la Ley de Municipalidades referentes al acondicionamiento territorial, desarrollo y medio ambiente. Establece los requisitos para la formulación de los planes urbanos, los instrumentos de control de los usos del suelo --particularmente la zonificación-- y las normas especiales relativas al medio ambiente urbano.

Se trata de una norma que dispone los tipos de planes urbanos y sus contenidos, así como las condiciones para su aprobación y actualización periódica, con la participación vecinal. Incluye la condición inevitable de sólo expandir la ciudad sobre los terrenos eriazos, respetando los agrícolas, con lo cual se generan restricciones a la oferta de tierras, salvables en la medida en que se facilite el uso de los eriazos.

La Ley de Reforma Agraria está dirigida a la reestructuración de la propiedad de la tierra en el campo; tiene, entre sus normas,

la definición de los terrenos eriazos, como aquellos imposibles de cultivar por falta o exceso de agua. Asimismo, declara que los terrenos eriazos son propiedad del Estado. La adjudicación de éstos para fines agrarios corresponde al Ministerio de Agricultura, mientras que para fines urbanos, corresponde al Ministerio de Vivienda.

Posteriormente, la Ley de Municipalidades otorga estas facultades a las municipalidades, una vez que les sean adjudicadas las tierras por el Ministerio.

Esta ley fundamental ratifica el principio del dominio del Estado sobre las tierras eriazas. En esta forma, las áreas próximas o inmediatas a las ciudades costeras (Lima Metropolitana) y algunas de la sierra (Arequipa, la segunda ciudad del Perú) se convierten en un recurso de la mayor eficacia para orientar el crecimiento urbano y hasta influir en el mercado de la tierra, siempre que se cumpla con determinadas estrategias en cuanto a las inversiones en servicios básicos y el reconocimiento de las competencias municipales.

En Lima Metropolitana hay no menos de 15 000 ha de eriazos, disponibles para expansión urbana. La oferta de tierras se amplía en la medida en que se garantizan las posibilidades de dotación de servicios. Sin embargo, se requieren fórmulas técnicas y administrativas adecuadas para establecer una rutina en la adjudicación de tierras para el asentamiento.

La costa peruana se caracteriza por ser un territorio fundamentalmente desértico, apenas interrumpido de trecho en trecho por angostos valles regados por ríos de régimen casi siempre irregular. Muy al contrario de lo que fue el criterio ecológico de los antiguos peruanos, que establecían sus asentamientos en tierras altas o en laderas, respetando los valles cultivados, las ciudades españolas y su expansión se han situado al medio de los valles cultivados y, por lo tanto, su crecimiento ha venido devorando las tierras de cultivo.

La destrucción de las tierras agrícolas es nefasta para el medio ambiente de las ciudades, aparte de que se alejan progresivamente las fuentes de abastecimiento alimenticio. Por otro lado, para Lima, la destrucción del agro repercute en la realimentación del acuífero, lo que crea serias restricciones para el abastecimiento de agua potable.

Por estas razones, periódicamente se emiten normas dirigidas a controlar el proceso de destrucción de cultivos. Se dictó el Decreto Ley 27419 (1976) que prohibía terminantemente el uso urbano de las tierras agrícolas. Sin embargo, se le fueron recortando sus alcances poco a poco, cediendo ante las presiones de los negociantes inmobiliarios, de modo que se hizo difícil su

aplicación o resultó en la práctica tan débil que terminó siendo inoperante.

La Ley de Municipalidades y su Reglamento reiteran la obligatoriedad de respetar las tierras de cultivo. Luego, en el Decreto Supremo 009-86-AG (1986) se ratificó el principio de la intangibilidad de las tierras de cultivo y se creó una comisión, integrada por la Municipalidad, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Vivienda y Construcción, para actualizar el catastro de áreas agrícolas y reafirmar su calidad de intangibles.

El Ministerio de Agricultura considera con aptitud agrícola, y por lo tanto intangibles, los terrenos actualmente en cultivo, bajo riego o en secano y los que, aun estando sin cultivar, son motivo de denuncias o de proyectos en proceso para fines de riego. El análisis costo-beneficio para justificar la urbanización de terrenos agrícolas no puede prescindir de los costos de restitución de las tierras agrícolas que se perderían por habilitación urbana. El canon de urbanización establecido por Decreto Ley 24030 y su Reglamento D.S. 074-85-AG del 18 de julio de 1985, es realmente insignificante para este efecto.

El municipio, por su parte, tiene presente únicamente su interés en ampliar la oferta de tierra urbanizada en los términos tradicionales. Es decir, la urbanización para clases medias y altas, que tienen preferencia por la urbanización de predios agrícolas. Su posición es bastante abierta a la presión urbanizadora y, en la práctica, de las alternativas que se estudiaron para la expansión urbana, optó --por lo menos parcialmente-- por las que se dirigen a terrenos agrícolas prácticamente perdidos.

El Ministerio de Vivienda y Construcción considera factible la urbanización de terrenos agrícolas que se encuentran adyacentes a los terrenos ya habilitados, con posibilidad de prestación de servicios y dentro de la zona de influencia de equipamientos importantes, siempre y cuando no exista la disponibilidad de eriazos alternativos. Esto, porque la Ley de Municipalidades es terminante en cuanto al respeto hacia las tierras de cultivo y la expansión urbana sobre terrenos eriazos.

Parecería que el mantenimiento de las tierras de cultivo es relativamente viable, si se tiene en cuenta la existencia de los terrenos eriazos, como alternativas al uso de terrenos agrícolas, por lo menos en el caso de ciudades costeras y sobre todo en el de Lima-Callao. El problema sin embargo presenta dos caras. Es un problema económico, en la medida en que la aplicación de tierras de cultivo a usos urbanos resulta de la fuerte diferencia de valor entre la renta del suelo urbano y la del suelo rural. Hay, por lo tanto, una condición que cumplir en cuanto a la búsqueda de una mayor rentabilidad para las tierras de cultivo, quizá en términos de actividades agroindustriales.

El problema es también de discriminación social, puesto que existe un sector de la población --clase media alta y clase alta-- que rechaza la posibilidad de ocupar terrenos eriazos, porque éstos se han convertido, en la práctica, en la solución habitacional de las familias de bajos ingresos y de los invasores de tierras. Eso se traduce en una menor área de tierras habilitadas y por lo tanto, en mayores precios, por reducción de la oferta.

El Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales subraya el carácter de intangibles de las tierras de cultivo, desde el ángulo del medio ambiente. Dispone que las tierras agrícolas declaradas intangibles por el Ministerio de Agricultura sólo podrán ser excluidas de esa categoría mediante leyes específicas. Los proyectos de obras, entre otros los de urbanización, deben respaldarse en estudios de impacto ambiental.

La ventaja del Código está en que resulta muy exigente para tramitar los intentos de exclusión de intangibilidad de tierras: sólo es posible por Ley del Congreso, cuya tramitación es engorrosa. Esto es positivo desde el punto de vista del medio ambiente, pues, existiendo los terrenos eriazos como alternativa, no se justifica la destrucción de cultivos en detrimento de las condiciones ambientales y del abastecimiento de alimentos.

La oferta de tierras para uso urbano, sin embargo, se ve restringida desde el ángulo de las habilitaciones tradicionales. Puede decirse que las posibilidades de expansión sobre eriazos suponen sólo asentamientos para las familias de bajos ingresos, mientras que las clases medias y altas, acostumbradas a la urbanización tradicional sobre las tierras de cultivo, ve restringida la oferta de tierras.

Esta desventaja parece estar generando tendencias a la densificación urbana, cuyos síntomas ya se aprecian en algunos barrios, que admiten viviendas de alta densidad. Lo que falta ahora --en San Isidro, Lince, Miraflores y Jesús María-- es adecuar los servicios a la mayor demanda por efecto del uso más intensivo del suelo.

Constitucionalmente, el Estado tiene facultades, basándose en la necesidad y la utilidad pública, así como el interés social, para ejercer el poder expropiatorio. En la Ley de Municipalidades también existe la capacidad de expropiar, pero la Ley General de Expropiación anula esta posibilidad, al centralizar en el gobierno nacional la calificación de necesidad y utilidad pública. Se aplica la 'indemnización justipreciada' que incluye el valor objetivo del bien por expropiar y la reparación que el expropiante debe pagar en caso de que se acredite fehacientemente 'daños y perjuicios' para el sujeto pasivo.

En cierto modo, el poder expropiatorio constituye una forma de intervención en el mercado de la tierra, cuando se quiere

adquirirla en beneficio del interés común. Sin embargo, la legislación peruana permite al propietario demandar la nulidad de la expropiación y obliga a procedimientos que mantienen las dificultades de la legislación anterior. Es una norma bastante conservadora, que hace difícil expropiar y restringe severamente la capacidad operativa de las Municipalidades en la ejecución de sus planes y políticas.

La disponibilidad de terrenos eriazos de gran extensión constituye una ventaja de cuyo aprovechamiento racional depende la disponibilidad de espacio para la expansión urbana, el mantenimiento de tierras de cultivo y el acceso a la tierra para las familias de escasos recursos. Esta es una posibilidad de intervención en la composición de la oferta de tierras, precisamente para estratos que no son de interés para el mercado oficial. El problema, sin embargo, estriba en lo engorroso de los procedimientos administrativos, con existencia de facultades paralelas y hasta competitivas para la asignación de usos y adjudicación de tierras fiscales.

Tampoco existe posibilidad de utilización de los eriazos como instrumento de una política de tierras. Las adjudicaciones, en propiedad o en uso, se dan atendiendo a pedidos de individuos, grupos organizados --generalmente cooperativos-- o entidades diversas. Pero no obedecen a criterios que prioricen ciertas ubicaciones como promoción de actividades o de asentamientos de características determinadas. Tampoco existe un planeamiento previo a las adjudicaciones, por definición de la organización del espacio para asegurar localizaciones ordenadas.

2. Regularización de las ocupaciones de hecho

Existen normas para regularizar las ocupaciones de hecho, es decir, los asentamientos por invasión. Son los procesos denominados de 'saneamiento físico y legal' que, a partir de la Ley de Barrios Marginales N° 13517 (1961), se vienen aplicando en el supuesto ilusorio de que las invasiones pueden ser prohibidas por Ley o por Decreto Supremo, y que la regularización se condiciona a un término determinado. Las ocupaciones de hecho prosiguen, lo que significa que hasta la fecha no existe alternativa oficial para el asentamiento legal de las familias de escasos recursos.

El tratamiento de los barrios marginales o pueblos jóvenes se inicia con su reconocimiento. Este, originalmente limitado al 16 de marzo de 1978, se amplió indefinidamente, ya que las municipalidades continúan reconociendo los asentamientos marginales, por rutina.

Sin embargo, existe legalmente la posibilidad de denunciar a los invasores ante el Poder Judicial por el delito de usurpación. La Municipalidad, en virtud de su Ley Orgánica, puede solicitar el desalojo de terrenos que se ocupan sin autorización municipal. Las más de las veces se procede a la adjudicación de los terrenos invadidos, según sean de propiedad privada o del Estado.

La expropiación se hace para los asentamientos en cuanto acreditan posesión continua y personal no inferior a tres años antes del 16 de marzo de 1978.

Las normas relativas al saneamiento físico y legal influyen en la oferta de tierras al constituir en cierto modo advertencia y estímulo para el uso real de las tierras de propiedad privada. El temor a la invasión o a las expropiaciones para legalizar ocupaciones de hecho empuja a algunos propietarios a habilitarlos o venderlos sin habilitar.

Por el lado de los pobladores, la Ley 23853, que crea un sistema de asistencia técnico-legal para los pobladores que están debidamente registrados, pretendía evitar las invasiones y encauzar formas de asentamiento ordenado de urbanización popular. El inconveniente se ha encontrado siempre en los trámites engorrosos para la entrega de tierras a las municipalidades.

La Ley de Techo Propio (N° 23948) tiene como objetivo otorgar lotes de terrenos eriazos a personas naturales no propietarias ni poseedores directos de inmuebles urbanos en ningún otro lugar de la República. Los lotes serán entregados con obras mínimas de ejecución inmediata (trazado, tratamiento de vías, loteo con hitos permanentes). El financiamiento de los programas se hará con los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda y los terrenos serían transferidos por el Estado a la Empresa Nacional de Construcciones y Edificaciones (ENACE).

Esta ley influye en la oferta de tierras eriazas, pero su influencia ha sido negativa, por invasión de competencias municipales, en la medida en que interfiere con los esfuerzos del gobierno local por lograr el ordenamiento del asentamiento popular. La ley dejó en suspenso las adjudicaciones que se procesaban en favor de las municipalidades, y a diferencia de la norma de adjudicación de tierras correspondiente incluye fórmulas bastante más ágiles: requisitos simples para disponer de los eriazos, ejecutar obras mínimas e inscribirlas en los Registros Públicos, sólo que a través de ENACE.

3. Normas específicas

Los reglamentos urbanísticos que influyen en el comportamiento del mercado de tierras son, principalmente, los planes de desarrollo metropolitano y los instrumentos de control urbano. En virtud de

la Ley de Municipalidades, el Ministerio de Vivienda y Construcción transfirió las funciones de planificación urbana a las municipalidades del país.

En el caso de Lima-Callao se han venido preparando los siguientes Planes:

a) Plandemet

Hacia 1967, cuando el Area Metropolitana afrontaba precisamente un incremento poblacional notable del orden del 4.8% anual por la incidencia de las migraciones del país, se ejecutaron los estudios del Plan de Desarrollo Metropolitano. Dos son las virtudes principales de este estudio: su carácter multidisciplinario, con una metodología que venía ya ensayándose en poblaciones menores como Chimbote, Trujillo, Huancavelica y Huancayo; y su contenido de políticas y propuestas sobre las estructuras metropolitanas, que en sus lineamientos fundamentales se fueron aplicando desde entonces.

Se priorizan la estructura vial y la selección de las áreas aplicables a la expansión residencial y a los usos industriales. La opción entre eriazos o tierras de cultivos se plantea con soluciones alternativas, en circunstancias en que la presión urbanizadora tradicional insistía en el avance sobre las áreas agrícolas, marcando las diferencias entre las ciudades del arenal y la de las áreas agrícolas sacrificadas o por sacrificar.

Se decidieron desde entonces tanto la formación urbana en su conjunto, como las posibles tendencias de su evolución y se instrumentó la propuesta generalizada de los usos del suelo, con la zonificación específica, mediante planos especiales para su aplicación por los órganos de control urbano.

En el período 1969-1980 no hubo avances significativos en la planificación metropolitana. Se afinaron los instrumentos de control urbano, a base de las propuestas del Plandemet, particularmente la zonificación, cuya reglamentación fue desarrollada. Se llegó incluso a reducir al mínimo las facultades municipales en materia de desarrollo urbano. El Reglamento Nacional de Construcciones fue aprobado en diciembre de 1970.

En cuanto a la planificación urbana, hacia 1975 se habían iniciado los estudios del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y formulado el Sistema Urbano Nacional, como propuestas para orientar un proceso de descentralización. Como elaboración de ese Plan Nacional, se concretaron estudios sobre la región de Lima, estudios que tuvieron gran significación hasta el presente.

b) Plan de estructuración urbana hasta 1996

Entre 1980 y 1983 se realizaron los trabajos del Plan de Estructuración Urbana de Lima Metropolitana 1996. Se le considera hito histórico en la medida en que agrega, a los objetivos físicos, los relativos a la gestión del medio ambiente, y sobre todo (aunque ésta fue una de las características de mucha discusión) porque superaba el concepto tradicional de planes-documentos terminados, por el de plan en proceso. Consideraba simultáneamente el planeamiento y la administración urbana, en cuya gestión debían comprometerse instancias de la población organizada: juntas distritales de planeamiento y organizaciones vecinales.

El Plan atendía, además, a situaciones de emergencia que comprendían la reestructuración de los usos del suelo en las áreas de expansión y la aplicación de una política municipal de vivienda, incluso el saneamiento físico-legal de los asentamientos espontáneos y los programas municipales de habilitación urbana progresiva. Contenía, además, un plan vial que privilegiaba los distritos tradicionalmente abandonados y se establecían pautas para el tratamiento del área central. Comprendía una definición política --afirmación del gobierno local para el servicio de las mayorías-- y el enunciado de políticas generales de desarrollo. Entre ellas destacan los objetivos siguientes relativos al suelo:

- Programar los usos del suelo conforme a plazos, metas y factibilidad de servicios considerando suelo urbano, urbanizable programado, urbanizable no programado y no urbanizable.
- Aplicar normas legales y reglamentos para el establecimiento de plazos obligatorios en los procesos de habilitación de tierras y de construcción en los suelos urbanos y urbanizables programados.
- Restringir o controlar los factores de segregación espacial propendiendo al uso mixto del territorio, reduciendo la especialización de áreas sin perjuicio de la compatibilidad desde el punto de vista del medio ambiente.
- Potenciar el agente municipal especializado para el diseño y aplicación de mecanismos de intervención municipal en el mercado de tierras.
- Garantizar la reserva de suelos para el equipamiento metropolitano.
- Intensificar los usos del suelo por densificación en concordancia con la disponibilidad de los servicios.
- Penalizar tributariamente la subutilización del suelo.

- Recuperar los espacios urbanos deteriorados y en proceso de deterioro.
- Preservar el espacio urbano-monumental.
- Penalizar la privatización de los espacios públicos.
- Preservar y potencializar económicamente las áreas agrícolas intangibles, para neutralizar o mitigar efectos de la presión urbanizadora.
- Desarrollar programas de forestación y protección ecológica en las cuencas y laderas, en relación con las condiciones ambientales y de seguridad física.
- Promover y apoyar la extensión de los servicios a los terrenos eriazos y los asentamientos rurales.

c) El Planmet-Plan Metropolitano de Lima

Entre 1985 y 1988 se desarrollaron trabajos que, descartando los estudios precedentes, intentaban formular nuevas propuestas. Así, se planteó la organización del territorio metropolitano con el objetivo de romper definitivamente la característica monocéntrica de la estructura vigente.

Para el efecto, el Planmet consideraba, además del área urbana central, las llamadas ciudades norte, este, sur y ciudad Callao, que sobre la base de territorios con una formación aproximada a la de los conos, tendía a promover una estructura policéntrica alrededor de centros de servicios integrales para cada una de las ciudades identificadas.

Igual que en el período anterior, y diferenciándose al respecto del Plandemet, este plan planteó estrategias y políticas, ratificando algunas de las planteadas en el proceso anterior. Estas incluían:

- Orientar y ordenar el crecimiento urbano en función de una programación del suelo, definiendo plazos, metas y factibilidad de los servicios para las áreas central, expansión inmediata y expansión mediata.
- Facilitar normativamente los usos mixtos de vivienda con comercio y servicios en el área central.
- Garantizar la disponibilidad de tierras para los centros de servicios interdistritales o a nivel de cada una de las ciudades norte, este, sur y Callao.

- Potenciar el agente municipal encargado del diseño y desarrollo de los mecanismos de intervención municipal en el mercado de la tierra.
- Establecer dispositivos legales dirigidos a intensificar los usos del suelo, por densificación.
- Promover y desarrollar nuevos patrones de asentamiento para los sectores de menores ingresos, incrementando densidades con baja altura de edificación.
- Desarrollar programas de recuperación de los espacios urbanos deteriorados y en proceso de deterioro, con participación de los municipios, los propietarios y de los inquilinos.
- Restringir y controlar el incremento de actividades y funciones de carácter metropolitano en el área central monumental.
- Preservar y potenciar económicamente las áreas agrícolas intangibles.

d) Los instrumentos del control urbano

Fundamentalmente son tres: el Reglamento Nacional de Construcciones; los planos de zonificación y su reglamento; y el índice de usos y estándares operacionales.

Hasta 1970 los procesos de habilitación urbana y de construcción se regían por un reglamento para Lima; la habilitación de tierras la veía el Ministerio de Fomento y Obras Públicas y las licencias de construcción las otorgaban las municipalidades.

En 1970 se aprobó el Reglamento Nacional de Construcciones. El Reglamento dispone los requisitos técnicos y legales para los procesos de habilitación urbana y la construcción en general, así como los órganos administrativos responsables de la revisión y calificación de proyectos y del control y recepción de las obras. A partir de 1980 las municipalidades son las responsables del control urbano, tanto para habilitación de tierras como para la construcción en general. Sin embargo, aparte del caso de Lima y Callao, las demás municipalidades del país tiene serias dificultades para ejercer estas funciones por falta de personal técnico.

La puesta en el mercado de terrenos urbanizados depende del cumplimiento de los procesos técnico-administrativos de habilitación de tierras. Y estos son singularmente lentos: desde la primera aprobación de los estudios preliminares hasta la aprobación de los proyectos definitivos, pueden transcurrir hasta

dos años, que sumados al plazo de ejecución de obras, significa por lo menos 3 años de demora para la incorporación de las tierras al mercado. Sin embargo, lo reglamentado significa que en el término máximo de 60 días se debería haber concedido la licencia, de modo que en 18 a 20 meses, los terrenos habilitados deberían ya ser puestos en el mercado.

Por consiguiente, en parte por las normas, pero sobre todo por el estilo de gestión de los órganos responsables del control urbano hay graves demoras en el acceso de las tierras al mercado, lo que por supuesto, encarece el valor de venta. Otros motivos de encarecimiento son los aportes gratuitos reglamentarios para fines de equipamiento urbano, como para educación (2%) y otros de habilitación urbana. En total, cada habilitación debe entregar gratuitamente del 9% al 31%, lo cual induce lógicamente a transferir el costo al valor de venta de los terrenos. Los porcentajes son dados respecto al área por habilitar, y no tienen relación con la magnitud de la población que ocupará la urbanización aportante (véase el cuadro 5).

Cuadro 5

APORTES GRATUITOS OBLIGATORIOS EN HABILITACIONES URBANAS CON FINES DE VIVIENDA
(Reglamento nacional de construcciones)

Tipo	Densidad bruta hab/ha	Area mínima del lote (m ²)	Aportes				
			Recreación	Parques zonales	Educación	Otros fines	Total gratuito
1	50	600	4%	2%	2%	1%	9%
2	110	300	7%	2%	2%	2%	13%
3	160	160	9%		2%	2%	13%
4	330	90	11%		2%		13%
5	400	450	24%	1%	2%	4%	31%

Fuente: Reglamento Nacional de Construcciones.

Los planos de zonificación orientan el emplazamiento de las actividades urbanas en el marco del Plan de Desarrollo Metropolitano. Sus criterios fundamentales son tendencias de distribución de usos de la tierra, capacidad de los servicios, objetivos poblacionales y funciones económicas del Area Metropolitana.

Los planos de zonificación se establecieron en el supuesto de usar tierras de cultivo con fines urbanos, pero después, al dictarse las normas de intangibilidad de las tierras agrícolas, los planos debieron ajustarse, con lo cual hubo una reducción notable

(no menos del 40%) en la oferta legal de tierras. La oferta ilegal, en cambio, se incrementó, lo que tuvo el efecto contrario al esperado en relación con la preservación de las tierras de cultivo.

En las zonas industriales las políticas de descentralización de la actividad económica prohibieron el emplazamiento de industrias (medianas y grandes) en Lima Metropolitana. Sólo las empresas pequeñas quedaron zonificadas en el Plan Metropolitano, en el borde norte-oeste de Lima-Callao. Se mantuvo así el uso agrícola de la tierra y se restó alrededor del 60% de la oferta para la industria mediana y grande en el Area Metropolitana.

Sólo las grandes áreas zonificadas para vivienda sobre terrenos eriazos se mantuvieron vigentes, aunque se las suponía sujetas a una lenta extensión de los servicios básicos sobre esos sectores. La ocupación de esos eriazos --salvo algunos importantes proyectos municipales y de organizaciones populares-- se hizo, sobre todo, de manera ilegal y desordenada, desbordando incluso las previsiones de los planes, las limitaciones respecto a las pendientes y cotas máximas permisibles en función de la seguridad física, y los servicios.

Los planos se ejecutaron gracias al reglamento de zonificación, en el que se incluyen los detalles normativos de los diferentes usos permisibles según zonas de uso.

En zonas de expansión urbana es posible la venta de terrenos rústicos, que no sean agrícolas intangibles, por ejemplo, a promotores que deseen invertir en habilitación urbana para fines diversos. Para el efecto, se requiere presentar la certificación de la zonificación vigente para el terreno, con obligación notarial de acusar recibo de tal certificado.

El índice de ubicación de actividades y el cuadro de niveles operacionales para industria, basado en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU), permite ubicar cualquier actividad en la zona de uso en la que sea permitida. Los grupos considerados corresponden a los capítulos (3) industrias manufactureras; (6) comercio al por mayor y al por menor y restaurantes y hoteles; (7) transporte, almacenamiento y comunicaciones; (8) establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios a empresas y (9) servicios comunales, sociales y personales.

Para cada caso, el índice señala las zonas de uso para los cuales está conforme la ubicación consultada. En el caso de las industrias, además, se prepara un cuadro en que se consignan los niveles correspondientes a fuerza motriz, personal ocupado, horario y turnos de trabajo, movimiento de vehículos y calor. Se dan los niveles permisibles para cada ubicación, con lo cual se determina, en definitiva, la posibilidad de autorización de alguna actividad, sin perder de vista las consideraciones respecto al medio ambiente.

Las normas señaladas --zonificación e índice de usos y niveles operacionales-- tienen influencia en el mercado de la tierra en cuanto regulan el espacio disponible para cada actividad; por el lado de la oferta, los promotores de habilitación de tierras conocen las posibilidades y límites de sus proyectos, y por el lado de la demanda, orientan sobre las áreas que convienen a determinada actividad.

Sin embargo, la decisión final en cuanto a localización de una actividad industrial dista, con frecuencia, de la norma existente. La oferta se asienta en su carácter de área restringida a determinados espacios calificados. Pretende por lo tanto imponer valores muy altos por los lotes industriales.

El inversionista industrial descarta entonces la orientación normativa y la oferta del área zonificada para industria y opta, para reducir al mínimo su inversión inicial, por instalarse en cualquier terreno rústico, sin habilitar, incluso agrícola o destinado a otros fines distintos, como puede ser el llamado 'preurbano' (huertas y granjas); obtiene así terrenos que le representan un costo del 20% al 30% del precio de la tierra en área industrial zonificada y habilitada. Opta por la informalidad, para liberarse de la imposición de los valores especulativos de las zonas formales. Luego se verá precisado a procurar la regularización de su ubicación 'no conforme', lo cual será factible si se dan ciertas condiciones de compatibilidad ambiental que lo permitan.

4. Normas tributarias: impuestos sobre la tierra

En el Perú no existen impuestos a la sucesión o herencia. En cambio se gravan la transferencia de tierras, por el impuesto de alcabala, la propiedad predial y los terrenos sin construir.

El impuesto de alcabala grava las ventas de tierras rústicas y urbanas en el Perú cada vez que son transferidas. Originalmente era del 6%, del cargo de comprador y vendedor. Las últimas normas (1984) redujeron el impuesto al 3% sobre el valor de la transacción, estando obligado únicamente el comprador.

El impuesto al patrimonio predial rústico urbano se aplica sobre el valor total del predio, terreno y construcción, a base de valores oficiales vigentes al 31 de diciembre del año anterior. Para la construcción, se aplican tablas de depreciación por antigüedad. Cuando los terrenos no se encuentren arancelados, los contribuyentes efectúan su propia estimación. El impuesto se aplica según una escala progresiva acumulativa basada en la Unidad impositiva tributaria (UIT).

Para el cobro del impuesto, cada contribuyente entrega anualmente una declaración jurada de autovalúo, en que se da el

valor resultante de la aplicación de los aranceles. El rendimiento del impuesto es renta municipal.

El impuesto predial afecta la oferta de tierras en la medida en que se transfiere al precio comercial de las tierras. Por efecto de la inflación, las normas son objeto de modificaciones sucesivas a partir de la ley original. La coincidencia de la fecha de las modificaciones con el último mes del año produce angustia a los contribuyentes, enfrentados a montos de impuesto que, a veces, no pueden pagar.

Ultimamente, las dificultades para el pago del impuesto hicieron crisis, porque el Consejo Nacional de Tasaciones procedió a sincerar los valores arancelarios, proponiendo la reducción del porcentaje del tributo. Paralelamente, sin embargo, y para mejorar las rentas municipales, el Parlamento aumentaba ese porcentaje, con lo cual se produjeron niveles de tributación predial imposibles de cumplir, dando lugar a nuevas disposiciones correctivas. Es ilustrativo al respecto el cuadro 6 sobre el incremento de los valores arancelarios en Lima-Callao.

Cuadro 6

INCREMENTO DE VALORES ARANCELARIOS EN EL AREA METROPOLITANA LIMA-CALLAO
(miles de intis por m²)

Distritos	Ubicación	Valores arancelarios	
		1989-1990	1990-1991
Miraflores	Petit Thouars, cuadra 44	394	50 038
Miraflores	Los Alcanfores, cuadra 12	309	39 243
Miraflores	Ave. Benavides, cuadra 12	927	117 729
Jesús María	Santa Cruz, cuadra 7	224	28 448
San Miguel	Elmer Faucett, cuadra 2	337	42 799
Surquillo	Barrio Médico J. Sandoval, cuadra 1	224	28 448
Rímac	El Manzano-Real Audiencia, cuadra 5	93	11 811
Comas	PJ Año Nuevo, cuadra 3	25	3 175
Comas	El Retablo, La Mar	56	7 112
Callao	Puno, cuadra 5	100	12 700
Callao	Chiclayo-Urb. Santa María	117	14 859
Callao	República de Panamá, cuadra 2	127	16 129

Fuente: Consejo Nacional de Tasaciones (CONATA), 1991.

La recaudación del impuesto, así y todo, resulta en la práctica de bajo rendimiento, lo cual se relaciona con la falta de catastros actualizados y otros problemas de administración.

En todo caso, no existen en las reglamentaciones fórmulas que agilicen la aplicación del impuesto para que sea útil como instrumento de política de tierras para las municipalidades provinciales: sólo preocupa su aplicación para proveerles de rentas.

El impuesto a los terrenos sin construir fue concebido como expresión de cierta política de tierras: se trataba de evitar el acaparamiento y la especulación con la tierra urbana y estimular la construcción, asegurando su uso real. Según una de sus normas originales, el impuesto era creciente en función del tiempo que el propietario retenía las propiedades. Así los terrenos de personas no dedicadas a actividades de urbanización, loteo o negocios inmobiliarios pagaban el 1.6% por el primer año y el 6% por el sexto año. De continuar con el mismo propietario, se incrementarían las tasas en 100% anualmente. Los terrenos de personas dedicadas a actividades de urbanización, loteo o negocios inmobiliarios pagaban tasas que iban del 5% en el primer año hasta 18% en el sexto, con el mismo incremento del 100% anual después.

Sin embargo, sucesivas normas fueron reduciendo la significación y forma del impuesto, hasta el extremo en que mediante Ley 25289, se simplifica a 0.5% para terrenos propiedad de personas naturales o jurídicas no dedicadas a actividades inmobiliarias, y 1% a personas dedicadas a esas actividades.

En el Perú no existe obligatoriedad de construir en terrenos urbanos, en un plazo determinado. Por esta razón, es una práctica frecuente el 'engorde' o la creación de 'rentas de anticipación' con terrenos que se retienen en la expectativa de un aumento futuro del valor de la tierra.

Lo interesante del impuesto era su efecto disuasivo del acaparamiento y de la especulación, y de estímulo a la construcción. El problema está en que el estímulo se pierde mientras el impuesto predial sobre las propiedades ya construidas sea mayor que el impuesto sobre terrenos sin construir. Además, al aplicarse a terrenos sin construir, el responsable único del impuesto es el propietario y no hay posibilidad de que éste lo transfiera a terceros.

Con la promulgación de normas sucesivas se ha ido debilitando hasta su desnaturalización el impuesto originalmente concebido, anulándose así sus efectos dinamizadores sobre el mercado y la actividad de la construcción. El acaparamiento de tierras (incluso del Estado) se mantiene y la subutilización del suelo urbano, con su extremo en los terrenos sin construir, se percibe por todas partes en extensiones variadas. El mercado de tierras no ha sido

beneficiado, sino restringido, a consecuencia de las limitaciones sucesivas que se han decidido para moderar las obligaciones tributarias de los propietarios urbanos.

B. LA DEMANDA DE TIERRA

La tasa de crecimiento de la población en el Area Metropolitana entre 1981 y 1990 se estima en 3.19% anual. Esto significaría un incremento anual de 205 264 habitantes y considerando la densidad bruta media de Lima en 117 hab/ha, se calcula que anualmente se plantean demandas del orden de 1 754 ha de tierras habilitadas u otras alternativas de ubicación para atender las necesidades del incremento poblacional.

En realidad, sin embargo, no se percibe una oferta de tierras cercana a esa magnitud. La habilitación legal, cuyas preferencias se dirigían a la ocupación de los terrenos de cultivo, se ven restringidas por las normas que prohíben el uso urbano de esas tierras, pero, sobre todo, se enfrentan a costos muy elevados y a un mercado deprimido, a consecuencia de la fuerte inflación vigente.

En 1988 el Gobierno Central decidió organizar el Proyecto Especial Pachacútec de habilitación urbana, sobre 2 000 ha de eriazos al norte de Lima. El objetivo era orientar la ocupación ordenada del suelo en sustitución de las invasiones tradicionales. Lo interesante del proyecto es su concepción habitacional, económica, productiva, recreacional y de manejo ecológico del gran asentamiento. Se le pretendía políticamente como alternativa del proyecto popular de Villa El Salvador.

Sin embargo, no ha sido posible concretarlo hasta la fecha, por lo costoso de los lotes con servicios ofrecidos, a semejanza de los que proyectaba la Empresa Nacional de Edificaciones (ENACE); además la clientela para el proyecto han sido familias de la clase media, que a diferencia de las clases más necesitadas, esperan la oportunidad de que el proyecto se concrete, en cuanto a servicios, empleo y vecinos, antes de establecerse en el desierto, como lo hacen los que realmente lo necesitan.

El Proyecto Pachacútec tiene capacidad para 250 000 habitantes. Prosiguen los trabajos; son numerosos los inscritos, pero las invasiones continúan. Es posible que los pobladores no vean en el proyecto una alternativa válida, por tratarse de una iniciativa del gobierno y no de creación popular.

La oferta en tanto se deriva hacia la clandestinidad: se dan formas ilegales de cambios de uso de las tierras agrícolas, promovidos a veces por los propietarios que, para rehuir sus responsabilidades se hacen 'invadir' sus propias tierras, luego de

haberlas vendido ilegalmente a profesionales de la invasión o a organizaciones de pobladores en busca de tierras.

El poblador inmigrante sigue, mientras tanto, el mismo curso: primero la instalación, como huésped, en casa del familiar o del amigo que lo antecedió en un asentamiento marginal. Desde allí, atento a la oportunidad más adecuada, tomará parte en cualquier invasión y hasta podrá ser el fundador de un nuevo asentamiento.

En cambio para quienes forman parte del crecimiento vegetativo, en los casos de desdoblamiento familiar, el problema se resuelve mediante formas espontáneas de densificación, aunque con tendencias a la tugurización, principalmente en pueblos jóvenes.

El resto de los componentes del incremento poblacional acudirá, según su capacidad económica, a algunas habilitaciones tradicionales, que hoy en día son muy escasas: la tasa de crecimiento de las urbanizaciones formales ni siquiera alcanza al 2%, mientras que los pueblos jóvenes crecen a razón del 5% anual.

En realidad, como en todas partes, al mercado oficial no le interesan las demandas que se consideran como 'insolventes', puesto que no significan beneficio alguno para el negocio inmobiliario.

El costo de las habilitaciones urbanas tradicionales sobrepasa con creces el costo del asentamiento de un invasor. Por ejemplo, un terreno en una urbanización formal, con 160 m² en una zona media de la periferia urbana, se ofrece por lo menos en 30 dólares por m². El invasor, en cambio, toma un emplazamiento en tierras del Estado, y con unas esteras, algunos postes y vigas de madera, levanta su choza y toma posesión de 100 a 160 m², con una inversión inicial de apenas 1 dólar por m². A todas luces, por lo tanto, la tierra, en las condiciones del mercado de tierras comercial, resulta inaccesible para la población mayoritaria.

En las actuales circunstancias, tampoco los programas de lotes con servicios del Estado están en condiciones de ofrecer terrenos al alcance de los grupos empobrecidos. Los proyectos del Estado se han convertido, en la práctica, en costosos subsidios que sólo aprovechan a grupos pequeños. Cada vivienda construida por la Empresa Nacional de Construcciones y Edificaciones (ENACE) cuesta 20 000 dólares, lo que en 1984 equivalía al sueldo mínimo vital de un trabajador durante 60 años. Y en cuanto a lotes con servicios de los proyectos del Estado, cada lote costaba en promedio 1 500 dólares contra los 100 o a lo sumo 150 dólares que requiere la ocupación ilegal de tierras del Estado.

El espacio metropolitano es el escenario de una competencia desigual e intensa por los mejores lugares. La capacidad de pago es el arma más eficaz, mientras que en el conjunto metropolitano, el conflicto entre el uso urbano y el agrícola se hace crítico.

Finalmente la lucha desigual termina por traducirse en formas de discriminación espacial de la población.

La discriminación tiene que ver, igualmente, con el empleo, al no ofrecerse oportunidades de ocupación en la cantidad y con el salario adecuados. La población termina --y esto sí es positivo-- por producir sus propias soluciones, tal vez hasta ilegales, pero no necesariamente delincuentes.

Es claro que la demanda de espacio no tiene satisfacción ni suficiente ni oportuna en el mercado de la tierra. Los grupos medios y bajos se ven precisados a salidas ilegales, en el marco de una especie mercado negro de la tierra, causa, en gran parte, de la eliminación de las tierras de cultivos o de las reservas de equipamiento urbano, como ha ocurrido con los grandes parques zonales.

Se registran también demandas competitivas coincidentes de un mismo espacio. Frente a la escasez de tierras, algunas son reclamadas simultáneamente por más de un grupo familiar. Esto genera una situación conflictiva y hasta violenta y contribuye al cuadro de frustración que afecta a tantas familias ante la imposibilidad de acceder a la tierra, los servicios, el empleo y la alimentación. La acumulación del descontento, en medio de la crisis, no fue percibida por las autoridades, de manera que descuidaron su solución.

La forma en que se produce la presión por la tierra y los servicios, así como el papel legal o efectivo que cumplen los diferentes agentes institucionales --públicos y privados-- aconsejan dotar de facultades al gobierno local, por ser la entidad responsable de la promoción, orientación y control del desarrollo urbano. Generalmente, sin embargo, ese poder se identifica sólo con los mayores recursos económicos y con la definición normativa de las funciones entre niveles de gobierno, que, por efecto de la ambigüedad legal o por su capacidad de dominio de los recursos, son proclives a la interferencia recíproca.

La demanda de tierras en su mayor parte viene siendo atendida informalmente. Hay 'otra ciudad' que vienen produciendo los grupos sociales de menores recursos económicos, al margen no sólo del mercado oficial, sino del mandato municipal. Las interferencias, la incapacidad del sistema institucional y la dureza del mercado oficial en el marco de la crisis, no hacen sino inducir a la informalidad, lo que genera esa 'otra ciudad'. La institucionalidad se resiente de esta tendencia dominante y todo parece indicar que no hay otra salida que fundamentar el poder de los gobiernos locales en la incorporación de esas mayorías populares a la gestión de gobierno. La presencia de pueblos jóvenes en cerca del 30% de la población metropolitana muestra su gravitación.

Los medios más adecuados para esa incorporación no son otros que las diversas formas de organización que ha creado la propia población para enfrentar la crisis y resolver sus necesidades más apremiantes. Las demandas se vienen ampliando y clarificando alrededor de problemas críticos y de efectos movilizadores, a partir de lo cual resulta imprescindible el reconocimiento de esas organizaciones y su incorporación a la gestión municipal.

VII. CONCLUSIONES

Los problemas de la tierra en el Perú no sólo resultan de la existencia de demandas competitivas de espacio. Se dan particularidades físico-geográficas y disponibilidades o escasez de recursos naturales que propician o limitan la ocupación del territorio y el aprovechamiento de los recursos, o imponen condiciones costosas para el acondicionamiento del territorio.

El sistema nacional de asentamientos presenta desigualdades enormes, alrededor de un centro hegemónico concentrador: el Area Metropolitana Lima-Callao.

En el Area Metropolitana el acceso a la tierra se ve limitado por los altos valores del mercado, que determinan formas ilegales de apropiación, en el marco de la más seria crisis económica, con una inflación que produce distorsiones incontrolables. En estas circunstancias es imprescindible formular una política de tierras, para el Area Metropolitana.

La libertad absoluta en el mercado de tierras no puede sino marginar a la mayoría de la población, por sus escasos recursos y generar efectos muy negativos para medio ambiente urbano. La población marginada, con sus iniciativas de sobrevivencia en cuanto a vivienda y actividades económicas, se ve obligada a soluciones ilegales y extremas; persiste en el método de la invasión de tierras, el loteo clandestino o la ocupación y generación de tugurios.

Las actuales tendencias a la segregación espacial y la discriminación social a base de la capacidad de pago de las familias, se verán inevitablemente incrementadas sin la regulación por parte del Estado. Seguirán también el crecimiento extensivo, sobre la base de los asentamientos espontáneos o irregulares, con los mismo problemas, el de violencia, incluido. Las características de improvisación y desorden físico y social, propias del Area Metropolitana, se harían inmanejables, puesto que por la naturaleza excluyente del mercado, la mayoría de las familias continuaría fuera del acceso a la tierra, a los servicios, y al empleo.

Hay por lo tanto la necesidad de la intervención reguladora del Estado, acatando el marco constitucional y normativo vigente, con miras a hacer más flexible el comportamiento del mercado y lograr así condiciones equitativas de acceso a la tierra.

Tomando en cuenta lo anteriormente expuesto, se proponen las siguientes medidas:

i) En el sistema urbano nacional es necesario aplicar las políticas de población dirigidas a reorientar las tendencias migratorias hacia ubicaciones alternativas a las de Lima-Callao. Esto permitirá dosificar, a niveles manejables, la velocidad de crecimiento del Area Metropolitana, a la vez que obtener una distribución más equilibrada de la población en el territorio;

ii) Es preciso modificar el actual sistema político-administrativo del Area Metropolitana, basado en autonomías provinciales separadas, y dar paso a una Autoridad Metropolitana Unica, como garantía de la conducción unitaria del proceso de desarrollo para el conjunto;

iii) Urge la aplicación de las normas sobre tributación territorial, corrigiéndolas en cuanto sea necesario, para su uso como instrumentos de una política de tierras, particularmente para desalentar las prácticas de acaparamiento, especulación y subutilización del suelo urbano. Los terrenos sin construir deberían estar sometidos a las mayores imposiciones tributarias; y

iv) El esfuerzo popular, que ha hecho posible la construcción de las ciudades, debe ser reconocido y encauzado, como única opción viable en el marco de la crisis. Es preciso, pues, tomar las medidas necesarias que faciliten la orientación de los asentamientos y el desarrollo de las actividades económicas, sin acudir a las prácticas restrictivas o represivas actualmente en vigencia.

Para cumplir los objetivos anteriores será necesario:

i) Revisar la reglamentación vigente para hacerla más realista, con un enfoque esencialmente orientador y promotor, antes que de control;

ii) Predeterminar y planificar oportunamente nuevos asentamientos, como emplazamientos alternativos para la población en general y, en especial, para los grupos de escasos ingresos sobre la base del suelo eriazos urbanizable. Con tal fin, los procedimientos municipales incluirán mecánicas rutinarias y simplificadas para el acondicionamiento de poblaciones, neutralizando la tendencia a las ocupaciones de hecho o invasiones;

iii) Simplificar, concurrentemente, los procedimientos de adjudicación de tierras del Estado, pero aplicarlas con criterio de prioridades, de acuerdo con políticas predeterminadas para promover modalidades de asentamiento y de actividad propicias para un aprovechamiento óptimo del espacio; y

iv) Aplicar criterios diferentes en la lógica de inversiones de las empresas de servicios básicos, a fin de extenderlos hacia los eriazos aprovechables.

En cuanto al poder de los gobiernos locales, se reitera la urgencia de una redefinición de competencias y atribuciones entre los diversos niveles de gobierno, así como el mejoramiento de la capacidad económico-financiera y técnica de las municipalidades. La eficiencia de la gestión municipal exige la incorporación de la capacidad organizativa y de iniciativa de la población a ella.

Bibliografía

Allou, Sergio (1989), Lima en cifras, Lima, CIDAP.

Correa M., Fernando (1977), Desarrollo urbano de Lima Metropolitana, Lima, Fórum Lima Año 2000.

Ministerio de Vivienda, Plan de desarrollo metropolitano Lima-Callao a 1980: Plandemet, Lima, Concejo Provincial de Lima.

Ministerio de Vivienda y Construcción (1986), Priorización de ciudades intermedias en el Perú, Lima, Dirección General de Desarrollo Urbano.

Ministerio de Vivienda y Construcción (1986), La vivienda en Lima Metropolitana, Lima, Dirección General de Desarrollo Urbano.

Ministerio de Vivienda y Construcción (1988), "Valores comerciales y valores arancelarios en Lima-1968", Informe de la Dirección General de desarrollo urbano, Lima.

Ministerio de Vivienda y Construcción (1991), "Antecedentes para el diseño de una política de tierras en el Perú", Informe de la Dirección General de Desarrollo de los Asentamientos Humanos.

Municipalidad de Lima (1986), "Plan de estructuración urbana de Lima Metropolitana a 1996", en Plaza Mayor-Revista Técnica Trimestral, N° 24, Lima.

Municipalidad de Lima (1986), "Políticas de desarrollo urbano metropolitano: el Plan-Met", en Plaza Mayor-Revista Técnica Trimestral, N° 28, 29, Lima.

SASE, CIPUR, PROTERRA (1991), Fórum Lima: Recursos ambientales, crisis y alternativas, Lima.

ANEXO

LAS TENDENCIAS A LA METROPOLIZACION: UNA HIPOTESIS

Aparte de Lima-Callao, las condiciones metropolitanas se dan en Arequipa, Trujillo, Chiclayo y Huancayo. Estudios iniciales del Ministerio de Vivienda y Construcción se dirigen a levantar la información necesaria, particularmente en cuanto a la naturaleza y magnitud de los flujos de bienes, servicios, personas (particularmente con fines laborales) y para verificar las tendencias también en otras ciudades intermedias que podrían convertirse en áreas metropolitanas.

Se trata de identificar los sectores dinámicos que contribuyen al proceso; el ámbito territorial en el que se desenvuelven; los asentamientos involucrados y las tendencias sociodemográficas y las oposiciones o fricciones que retardarían el proceso, cuyo oportuno tratamiento permita con la aplicación de políticas adecuadas, su control.

El objetivo del estudio es diseñar políticas como orientación para las municipalidades involucradas, de tal manera de formar comportamientos metropolitanos diferentes a los de Lima-Callao, sobre todo en lo que se refiere a la administración metropolitana.

En el cuadro A1 (página 48) se plantea una hipótesis, muy preliminar, acerca de las tendencias a la metropolización de esas ciudades. Se han agrupado según indicadores poblacionales y la apreciación, por ahora sólo cualitativa, de su actual funcionamiento. Se identifican así tres niveles:

i) En casos como Arequipa, en que el comportamiento metropolitano es ya un hecho real, no sólo físico-espacial y de relaciones socioeconómicas, sino incluso con la gestación de dificultades administrativas semejantes a las que padece Lima-Callao;

ii) En los casos en que como Tarapoto, hay aparentemente un proceso de formación metropolitana, aunque sometido a limitaciones en la definición de centros poblados por subordinar y niveles de acceso que restringen la potencialidad del Area Metropolitana; y

iii) Para los otros casos en que, acusándose tendencias y posibilidades, todavía el proceso se encuentra en su etapa inicial, toda vez que el centro principal no presenta aún el peso suficiente --poblacional y funcional-- como para generar su propia Area Metropolitana.

Cuadro A1

HIPOTESIS DE METROPOLIZACION DE CIUDADES INTERMEDIAS DEL PERU

	Habitantes 1981	Tasa de crecimiento 1972-1981	Habitantes 1986	Polígono metropolitano	Nivel de metropolización
Arequipa	441 889	4.1	540 209	Zona 1	Avanzado
Trujillo	349 225	4.2	428 988	Zona 2	Avanzado
Cusco	177 623	4.0	216 113	Zona 3	Avanzado
Piura	202 107	5.4	262 901	Zona 4	Avanzado
Chiclayo	274 995	4.3	339 426	Zona 5	Avanzado
Tacna	94 089	5.3	121 807	Zona 6	Incipiente
Puno/ Juliaca	64 292 72 568	5.3 7.1	83 233 102 255	Zona 7 Zona 7	Medio Medio
Chimbote	213 907	3.3	251 618	Zona 8	Medio
Huancayo	159 595	2.6	181 443	Zona 9	Avanzado
Tarapoto	43 753	5.4	56 914	Zona 10	Medio
Iquitos	171 694	4.8	217 055	Zona 11	Incipiente

Fuente: "Priorización de ciudades intermedias", DGDU, Ministerio de Vivienda y Construcción, 1986.

- Zona 1: Polígono Tambillo-Pnte Sta. Sihuas-Aguada Blanca-Laguna Salinas-Chiguato-Santuario de Chapi-Repartición-km 891.7
- Zona 2: Polígono Paiján-Ascope-Simbal-Virú-Salaverry-Moche.
- Zona 3: Polígono Anta-Ollantaytambo-Yucay-Calca-Paucartambo-Urcos-Corcca.
- Zona 4: Polígono Sullana-Tambo Grande-Chulucana-Bayóvar-Sechura-Paita.
- Zona 5: Polígono Lambayeque-Mórrope-Jayanca-Chongoyape-Oyotún-Zaña-Mocupe-Puerto Etén-Pimentel-San José.
- Zona 6: Polígono las Yaras-Calientes-Santa Rosa-La Yarada-Sama.
- Zona 7: Polígono Lampa-Nicasio-Samán-Taraco-Pusi-Capachica-Caabana-Berenguela-Tiquillaca-Llave-Acora-Chucuito.
- Zona 8: Polígono Coishco-Santa-Vinzos-Rinconada-Tangay-Nepeña-Vesiquo-Samanco.
- Zona 9: Polígono Concepción-Jauja-Yauli-Paca-Pomacocha-Pucará-Huacrapuquio-Chongos Bajos-Chupaca-Llocllapampa.
- Zona 10: Polígono Lamas-Yambatos-Chazuta-Picota-Bellavista-San José de Sisa-Cuñumbuqui.
- Zona 11: Polígono Zungarochoca-Santo Tomás-Rumococha-Mazán-Fco. De Orellana-Tamshiyacu-Nauta.