NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL

GENERAL
E/CN.12/URB/5
UNESCO/SS/URB/LA/5
1° de octubre de 1958

ORIGINAL: ESPAÑOL

SEMINARIO SOBRE PROBLEMAS DE URBANIZACION EN AMERICA LATINA

Patrocinado conjuntamente por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas y la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina, en colaboración con la Oficina Internacional del Trabajo y la Organización de Estados Americanos

Santiago de Chile, ~~8 a 20 de diciembre de 1958~~

6 a 18 de julio de 1959

URBANIZACION Y PLANEAMIENTO FISICO EN EL PERU

por Luis Dorich T.

Director de la Oficina Nacional de
Planeamiento y Urbanismo

CONTENIDO

/Esquema general

Esquema general

1. El proceso de urbanización. El centralismo administrativo y el desarrollo industrial. La falta de auténticos gobiernos locales.

2. Planes reguladores urbanos y regionales. Su utilidad para guiar y controlar el proceso de urbanización con miras a evitar la formación de tugurios y la sobrepoblación. Necesidad de una política nacional para fomentar el desarrollo económico de las diversas regiones del país, con lo que se contribuiría a una mejor distribución de la población.

3. Los organismos de planeamiento en el Perú. La ONPU. El Ministerio de Fomento y Obras Públicas. El informe de la RAV.

1. EL PROCESO DE URBANIZACION

La urbanización en el Perú, en el sentido que su población tiende a vivir en áreas urbanas, se ha concentrado en unos cuantos lugares en el curso de los últimos 20 años, creando todos los problemas ya conocidos que se producen cuando las ciudades que no se hallan preparadas para una fuerte corriente migratoria de población dan lugar a la rápida formación de tugurios, al aumento exagerado de densidad en muchas de las viviendas existentes y a la invasión de terrenos vacantes, para su ocupación con viviendas provisionales en las peores condiciones de salubridad. Factores muy especiales de orden social y económico, que se indican más adelante, tienden a agravar este proceso en el caso del Perú.

En un período de 18 años, entre 1940 y el presente año, el crecimiento de algunas de las más importantes ciudades del Perú y de determinados centros urbanos que se encuentran en proceso de rápido desarrollo económico, es el siguiente: 1/

Ciudades	1940	1957	Porcentaje de aumento
Lima	540 000	1 135 000	110
Callao	72 000	126 000	75
Arequipa	70 000	120 000	71
Piura	20 000	31 000	55
Cuzco	46 000	66 000	43
Puno	16 000	22 000	37
Huánuco	13 000	18 000	38
Chimbote	4 000	25 000 a/	525
Ilo	1 000	10 000 a/	900

a/ Ciudades industriales de reciente desarrollo.

1/ Dirección General de Estadística, Ministerio de Hacienda.

/En este

En este mismo período, la población total del país ha pasado de 7 023 000 a 10 213 000 habitantes, o sea que ha tenido un aumento de 45.4 por ciento.

Como puede apreciarse, el mayor crecimiento corresponde a la ciudad capital, Lima. Esto se explica por el hecho de que el sistema administrativo de todo el país sufre de un centralismo exagerado que, lejos de solucionarse, continúa agravándose a pesar del clamor de las provincias, las que, lógicamente, son las más perjudicadas con esta situación. Las condiciones de vida urbana de la capital podrán ser, tal vez, más cómodas para un muy reducido número de familias; pero para la gran mayoría de la población, continúan empeorando día a día. Estadísticas realizadas para el incremento de viviendas, entre 1949 y 1956, en el área de Lima metropolitana, demostraron que en ese lapso se construyeron sólo 45 712 viviendas, mientras que la población aumentó en 76 000 familias.2/

En lo que respecta a los servicios de utilidad pública, bien podemos referirnos al último censo que, aunque data de 1940, revela la justa situación actual de la mayoría de nuestros centros poblados, pese a que en algunos sitios la instalación de las obras de saneamiento se han intensificado últimamente. Tomando 121 ciudades capitales de departamentos y de provincias, que representaban el 34.7 por ciento de la población del Perú, sólo el 52 por ciento de las viviendas tenía agua, el 47 por ciento estaba provisto de desagüe y el 37 por ciento disfrutaba de luz eléctrica. Además era notoria la deficiencia de los servicios comunales como mercados, escuelas, postas sanitarias, áreas de recreo, etc. Considerando que por su propia naturaleza las capitales de departamentos y de provincias están obligadas a ser las circunscripciones mejor dotadas en el país de servicios públicos y comunales, es natural suponer que el 65.3 por ciento restante de familias que vive especialmente en las zonas rurales, está evidentemente en condiciones inferiores.

2/ Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo.

/VIVIENDA SEGUN

VIVIENDA SEGUN SERVICIOS EN CAPITALES DE DEPARTAMENTOS Y PROVINCIAS, SEGUN EL CENSO DE 1940 (121 CIUDADES)

Servicio	Viviendas que tienen		Viviendas que no tienen		Total	
Agua	136 565	52%	126 051	48%	262 616	100%
Desagüe	123 868	47.2	138 747	52.8	262 615	100
Luz eléctrica	98 646	37.5	164 151	62.5	262 615	100

Estas cifras se agravan por la existencia de una especulación sistemática y prácticamente ilimitada que tiene lugar en la habilitación de la tierra para fines urbanos y por la carencia de una política estatal para la construcción de viviendas económicas o encaminada, por lo menos, a controlar este proceso especulativo. Los créditos hipotecarios son tan complicados en su tramitación y requieren intereses tan altos que sólo se utilizan en construcciones costosas y de lujo, por lo que desde hace muchos años han dejado de cumplir una finalidad social.

En Lima se encuentran las principales instituciones de enseñanza y culturales actividades económicas, industriales, espectáculos, lugares de recreación, etc.; sin embargo, debido al atraso de la estructura económica y social del país, el porcentaje de población que se beneficia con esas comodidades, aun en la misma capital, es relativamente bajo. Así tenemos los siguientes cuadros para la provincia de Lima, cuya población total es de 1 188 600 habitantes.

NUMERO DE ESCUELAS Y ALUMNOS Y VALOR PROMEDIO DE LAS MATRICULAS, INCLUYENDO ENSEÑANZA, EN LA PROVINCIA DE LIMA

	Escuelas públicas			Escuelas particulares		
	Locales	Alumnos	Costo pro medio S/.	Locales	Alumnos	Costo pro medio S/.
Escuelas primarias y secundarias	528	166 500	360 (secund.) (primar. gratis)	328	68 800	4 000
Educación técnica	34	9 843	-	26	2 481	-
Educación normal	3	871	-	6	439	-

/Para avaluar

Para avaluar debidamente las cifras de este cuadro, es preciso anotar los siguientes datos como promedios generales: jornales, S/.28.00; sueldos, S/. 1 500 mensuales; alquileres, S/. 1 200 mensuales por departamento.

A pesar del desequilibrio que evidencian los cuadros anteriores, es preciso indicar que, en las provincias es aun menor el porcentaje de familias que logran beneficiarse con comodidades típicamente urbanas, si bien es cierto que la diferencia de bienestar entre los grupos de alta y de baja renta económica es menor en los lugares alejados de la capital.

El centralismo no solamente ha terminado por absorber todas las rentas típicamente locales, sino que inclusive, y evidentemente como una medida para acentuar su fortalecimiento, ha conseguido eliminar toda autonomía en lo que se refiere a los gobiernos municipales de las ciudades peruanas, contrariando terminantemente disposiciones constitucionales.

La ausencia de municipalidades elegidas directamente por los pueblos y que dispongan de rentas suficientes y de una autonomía efectiva para atender los servicios comunales y promover el bienestar de la colectividad mediante la realización de obras públicas y orientación adecuada - con el consiguiente control - de las actividades particulares, es uno de los obstáculos más grandes para un desarrollo eficiente de la urbanización en el Perú.

El gobierno central, desde varias décadas atrás, ha implantado el sistema de nombrar directamente a todos los Consejos o Municipios locales, lo que se realiza a través del Ministerio de Gobierno. En este sistema de nombramientos no existe ninguna participación de las poblaciones interesadas, por lo que, a veces, las autoridades nombradas sólo se sienten responsables ante el Ministerio que las designó. Consecuencias lógicas de esta situación son, por lo general, Municipios sin planes de ninguna especie para el mejoramiento de vida en sus localidades a los que sobre todo preocupan las actuaciones públicas y las actividades protocolarias que están destinadas a fortalecer el prestigio del gobierno central. Por su parte, y ésta es una de las más funestas consecuencias, el público ha terminado por creer que el Estado es la única entidad encargada de mejorar las condiciones de vida en todos los centros urbanos, por lo que nada exige a sus Municipios; y así la vida languidece en las provincias. Sus habitantes sólo aspiran a establecerse en la capital con el propósito de mejorar sus condiciones de vida; y lo único que les interesa es reunir los fondos necesarios

/para ello.

para ello.

El caso de la ciudad de Lima, que por constituir la sede del gobierno central podría haber significado la base para un gobierno local de cierta importancia, ha sido tratado en forma muy especial, creando una serie de Concejos Distritales (suman 17 actualmente), con lo que sólo se ha conseguido debilitar la organización de todos ellos. Ni los servicios públicos, cuyo mantenimiento y conservación son labores típicas locales, han quedado en poder de los gobiernos municipales. Y es así que el gobierno central se encarga de los servicios de agua potable y desagüe, pavimentación de vías públicas, etc., desatendiendo labores o actividades de interés nacional o regional.

Durante los últimos años ha tenido lugar una intensa campaña, iniciada por uno de los principales diarios locales. El gobierno central ha nombrado una comisión para elaborar un informe sobre este asunto y proponer las medidas más convenientes. Las discusiones suscitadas durante los dos años de labores de la comisión, hacen entrever que existen numerosos sectores interesados en no variar la situación existente, siendo lo más probable que no se tome en cuenta ninguna decisión al respecto. El espíritu paternalista que el Estado ha impuesto en la administración del país, ha terminado evidentemente por infiltrarse en un gran sector de la opinión pública, dando lugar a que se vea con temor y desconfianza la posibilidad de que los pueblos se gobiernen con cierta autonomía.

2. PLANES REGULADORES URBANOS Y REGIONALES

a) Planes reguladores urbanos

Los planes reguladores, que desde hace 10 años se están elaborando para las ciudades peruanas, se refieren únicamente al planeamiento físico y su elaboración se basa en un análisis de las condiciones físicas, sociales y económicas de cada población. Sus recomendaciones se refieren por lo general a la ampliación o mejoramiento de los servicios públicos, extensión del área urbana, zonificación, ubicación de mercados y áreas libres, etc., y a la ampliación o apertura de nuevas vías públicas con el objeto de mejorar las condiciones del tránsito vehicular.

La habilitación de terrenos para fines urbanos debe estar de acuerdo en principio con las recomendaciones de los planes reguladores y sólo podrá

/ser oficializada

ser oficializada cuando se hayan cumplido todos los requisitos del "Reglamento de Urbanizaciones y Subdivisión de Tierras". Este Reglamento exige, en general, la previa instalación de los servicios públicos de agua, desagüe y electricidad, así como la pavimentación de aceras y calzadas. Sin embargo, cuando las zonas aledañas al terreno por habilitarse, o al núcleo urbano en que se halla situado, no disponen de determinados servicios, éstos pueden no ser exigidos en las nuevas habilitaciones; es decir, que de acuerdo con dicho Reglamento, el Estado puede, en casos extremos, oficializar una habilitación urbana sin ninguno de los servicios públicos, a condición únicamente de presentar un plano topográfico a curvas de nivel y de un diseño de vías públicas que se estimen adecuados a las necesidades futuras del nuevo sector urbano.

Hasta 1955 existió una reglamentación tan exigente en materia de habilitación de terrenos urbanos y tan lejos de la realidad económica del país, que dió lugar a que, fuera de la capital, ninguna de las habilitaciones urbanas pudiera cumplir con los requisitos reglamentarios, salvo alguna que otra excepción; y así se dió el caso de que el desarrollo urbanístico de gran parte del país se hallaba hasta ese año en estado de ilegalidad o clandestinidad, perjudicando las transacciones comerciales sobre los bienes inmuebles. Las características de dicho reglamento consistían básicamente en la obligatoriedad de ceder para áreas libres - calles, avenidas y parques - una superficie equivalente al 45 por ciento del área total por ubanizar, y en la necesidad de efectuar con anterioridad a la venta de los terrenos, la instalación de los servicios de agua, desagüe y electricidad, así como la pavimentación de las aceras y calzadas. Basta advertir que la mayoría de nuestros centros poblados permanecen aun sin los mencionados servicios públicos para comprender la irrealidad de tales disposiciones; su instalación en las nuevas habilitaciones es prácticamente imposible en la mayoría de los casos. Ese reglamento perjudicó no sólo el desarrollo urbanístico de todas las provincias, sino el de la misma capital, ya que tampoco fue posible controlar en Lima todas las habilitaciones de terrenos, habiéndose originado justamente en esa época la formación de las barriadas llamadas marginales que hoy alojan una población que pasa de los 130 000 habitantes.

/En general

En general, la urbanización en el Perú tropieza, además, con las siguientes trabas para su normal desenvolvimiento:[3]

1) Bajo nivel de ingresos de la población. La pobreza extrema del pueblo peruano es indudablemente una de las principales causas de la situación actual. La renta por habitante de la población del país es reducidísima, encontrándose entre las más bajas del mundo. Aún más elocuente que las propias cifras (S/.2 200 de renta anual por habitante, en 1955) es la circunstancia que casi el 50 por ciento de la población total del país está constituído por indígenas que viven en condiciones paupérrimas. De ahí que uno de los problemas más importantes del Perú resida en la urgente necesidad de elevar los ingresos familiares, no existiendo hasta la fecha ningún programa al respecto. Todos los planes de desarrollo económico que se llevan a cabo en el país, tanto por capitales nacionales como extranjeros, están basados especialmente en el aprovechamiento del bajo nivel económico de la población.

2) Alto crecimiento demográfico. A pesar de las altas cifras de mortalidad de la población campesina e indígena, el crecimiento vegetativo en el Perú es alto en comparación con otros países. Como esa mayor población no encuentra suficientes ocupaciones en sus lugares de orígen, se ve obligada a emigrar hacia los centros urbanos más importantes en busca de oportunidades de trabajo.

3) Equivocado criterio de la vivienda. Las especiales condiciones climatológicas del Perú - sobre todo en la región de la costa, donde nunca hace frío ni calor extremos, las lluvias son casi imperceptibles y no existen los fenómenos atmosféricos comunes en otras regiones - vientos fuertes, granizo, etc. - ha dado lugar a que puedan hacerse construcciones con materiales de ínfima calidad. A esta circunstancia se agrega la ausencia de información adecuada y la falta de una normalización de los materiales y sistemas de construcción por parte de las empresas constructoras, lo que da lugar a una concepción equivocada de la vivienda. Todo esto, más un falso prestigio social por la vivienda de presuntuosos estilos arquitectónicos, hace que una gran parte de la población sólo conciba la vivienda en situaciones extremas: o la choza paupérrima o el palacete costoso.

3/ Informe de la Comisión de la Vivienda.

4) Desvalorización monetaria y control de alquileres. Los déficit fiscales de los últimos 20 años han provocado un aumento exagerado del medio circulante, lo que, a su vez, ha dado lugar a la desvalorización de la moneda. La desvalorización ha producido un encarecimiento de los bienes inmuebles, tanto de los terrenos como de las construcciones, dificultando su disponibilidad por parte de las familias de modestos recursos económicos. A esta circunstancia debe agregarse la congelación de los alquileres.

b) Planes reguladores regionales

Uno de los problemas más urgentes que afronta el Perú es la necesidad de contrarrestar el centralismo, que, como ya se ha indicado, está ocasionando, junto con otros factores, la urbanización descontrolada de gran parte de los núcleos urbanos del país. Si bien es cierto que en sí el centralismo responde al criterio que orienta la organización de todo el sistema administrativo, por lo que cualquier cambio sustancial al respecto necesitaría también de un enfoque completamente nuevo de parte del gobierno central - muy difícil de lograr en las actuales circunstancias -, también conviene indicar que una política nacional orientada hacia la elaboración y desarrollo de planes regionales ofrecería una base más sólida para lograr una efectiva elevación de los ingresos familiares del pueblo.

Las posibilidades del planeamiento regional en un país como el Perú son muchas. Efectivamente, tanto el trabajo de índole minera como el agrícola, están subordinados a la ejecución previa de un determinado número de obras públicas a lo largo de vastas regiones de territorio, lo que da lugar a movimientos migratorios de población y luego al establecimiento de centros urbanos permanentes. A estos factores debe agregarse la existencia de ruinas arqueológicas diseminadas en todo el territorio nacional, y en particular en todas las márgenes de los valles de la costa, las que debidamente expuestas podrían constituir elementos de gran valor para el fomento del turismo, actividad económica que se halla aún completamente inexplotada en el Perú.

La explotación de los campos petrolíferos del norte del país es un ejemplo - aunque muy particular por cierto - de los beneficios que el pueblo puede obtener de la planificación regional. Efectivamente, las compañías que han intervenido en la explotación de esos lugares se han preocupado

/sorprendente de

seriamente de conseguir el bienestar de todas las familias de sus trabajadores, para lo cual no sólo se les ha facilitado obtener el nivel económico apropiado, sino que han logrado establecer un sistema que les permite conseguir cómodamente, a cambio de una justa remuneración para cubrir los gastos de administración, todos los servicios asistenciales y demás elementos urbanos que permitan hacer una vida satisfactoria. Por ejemplo, no sólo les proporcionan viviendas convenientes no sujetas a la especulación, escuelas, hospitales, etc., sino que además les facilitan los alimentos necesarios en las mejores condiciones, para lo cual las compañías han adquirido fundos y granjas que se administran exclusivamente para dichos fines.

El caso de la explotación de las minas de cobre, en el sur, actualmente en plena preparación y trabajos preliminares, parece que está llamado a constituir un desarrollo similar al de las compañías petrolíferas, en el sentido de que se están preparando en forma integral, para ofrecer a las nuevas poblaciones, tanto en las minas como en el puerto y lugares intermedios, todas las comodidades de la vida moderna.

Desafortunadamente no es posible considerar en estas experiencias a otras entidades que por su magnitud podrían haber logrado desarrollos integrales de planificación regional. Tal es el caso de la Corporación Peruana del Santa, que a pesar de constituir un programa económico de gran envergadura - industria siderúrgica basada en la producción abundante de energía eléctrica y en el tratamiento de mineral de hierro de las minas de Marcona y fácil exportación mediante modernas facilidades portuarias - no ha habido la previsión necesaria, por lo que hoy el pueblo de Chimbote presenta sin discusión el más agudo problema de urbanización en el país. Cierto es que los proyectos originales tuvieron en consideración el factor humano como uno de los más importantes en todo el plan, a cuyo fin la Corporación consiguió se decretara la expropiación de toda el área urbana del puerto con el fin de remodelarla y adaptarla en forma conveniente a las nuevas necesidades; pero los cambios posteriores en el orden político impidieron llevar adelante los planes propuestos en este aspecto.

/La explotación

La explotación de nuevas tierras en la costa para fines agrícolas ofrece grandes posibilidades para la planificación regional. Desarrollos de esta naturaleza sólo pueden hacerse a base de la construcción de represas y canales para la regulación y conducción de las aguas de riego, para lo que previamente es preciso construir los caminos necesarios. La parcelación de los terrenos y su adjudicación, así como la ubicación y formación de centros poblados, de posibles núcleos de granjas y de terrenos dedicados a ciertos cultivos intensivos, han de jugar un papel muy importante en el desarrollo de obras integrales de planificación cuyo objetivo sea mejorar los niveles de vida del pueblo, a la vez que crear nuevas fuentes de riqueza en bien de la economía nacional.

/3. LOS ORGANISMOS

3. LOS ORGANISMOS DE PLANEAMIENTO EN EL PERU

La preocupación entre los medios profesionales por difundir las teorías del urbanismo y lograr así que los centros urbanos se desarrollen de acuerdo a planes reguladores debidamente elaborados, se inició en 1944 con la creación del Instituto de Urbanismo, lo que sirvió de base para las leyes que en 1947 crearon la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo (ONPU), el Consejo Nacional de Urbanismo y la Corporación Nacional de la Vivienda. Debido a razones en gran parte de orden político, pero también por la falta general de apoyo a los estudios de planeamiento, por ser ésta una actividad reciente en el Perú y estar, por consiguiente, en curso de ampliación sus conceptos y procedimientos generales - de lo que es prueba la evolución reciente de los programas de estudio en las principales instituciones académicas de los Estados Unidos[4/] -, las indicadas instituciones no han merecido todo el respaldo oficial que necesitaban, dando lugar a la creación de nuevos organismos con atribuciones similares, desorientando al público y complicando la formulación de los programas, todo lo cual no ha servido sino para agudizar el proceso de la urbanización en el país de la manera ya descrita. Esta situación indujo al gobierno central a nombrar en 1956 la Comisión de la Reforma Agraria y la Vivienda (RAV), integrada por elementos conocedores del problema y representativos de los diversos sectores políticos, con el encargo de preparar informes destinados a orientar la política nacional sobre estos asuntos. En diciembre de 1957, la RAV elevó su primer informe - relacionado con la vivienda - que constituye por cierto el estudio más completo que ha sido preparado sobre la materia en el país y que se reseñará más adelante.

a) La ONPU

Es una entidad creada por ley especial y encargada de la elaboración de los planes reguladores de las ciudades de la República. Comenzó sus actividades a fines de 1947 y hasta la fecha ha elaborado 45 planes reguladores, de los cuales 38 han obtenido la aprobación oficial del gobierno central; además en la actualidad tiene 10 planes en estudio.

4/ "Education for Planning", Harvey S. Perloff.

/Estos estudios

Estos estudios se someten a la aprobación del Consejo Nacional de Urbanismo, creado por la misma ley de la ONPU, cuya presidencia ejerce el Ministro de Fomento y Obras Públicas y que integran los Alcaldes e Inspectores de Obras de las ciudades cuyos planes se trate en las sesiones respectivas. De acuerdo con la ley, los planes que aprueba el Consejo Nacional de Urbanismo sólo tienen carácter de recomendaciones para el gobierno central y para los municipios. En la práctica los municipios no los ponen en ejecución hasta que el gobierno central no los ha autorizado.

La ONPU está autorizada para organizar en provincias las dependencias que se estime necesarias para la mejor elaboración de los estudios; actualmente hay dos oficinas, una en el norte (Piura) y otra en el sur (Arequipa). Se espera que en un futuro próximo se puedan organizar dos más, una en la sierra del centro y otra en la región amazónica. El personal profesional de planta permanente, incluyendo las dos dependencias ya establecidas, asciende a 17 entre planificadores, ingenieros y arquitectos. Como este personal no es suficiente para cumplir todas las labores de la Oficina, pues, además de la elaboración de los planes reguladores, se debe atender continuamente pedidos de estudios parciales o especiales, se suele contratar a otros profesionales por cortos períodos de tiempo o para efectuar determinados proyectos.

Como la ley establece la obligación de que el Consejo Nacional de Urbanismo apruebe una serie de medidas de carácter administrativo que debe adoptar la ONPU para su mejor funcionamiento, se ha adoptado el sistema de establecer una comisión consultiva permanente, presidida por el urbanista adscrito a la Dirección de Fomento, e integrada por el Director de Fomento, el Director del Departamento de Obras Públicas de la Municipalidad de Lima, el Director de la ONPU, y dos miembros rotativos del Consejo Nacional de Urbanismo, que se turnan mensualmente por orden alfabético. Aunque este procedimiento no está considerado por la ley de creación de la ONPU, en la práctica ha significado un aporte de gran beneficio por cuanto reunir al Consejo Nacional de Urbanismo en forma frecuente y para asuntos de relativa menor importancia resultaba difícil a la vez que delicado.

/Los planes

Los planes reguladores así elaborados constituyen un medio que podría resultar eficaz para controlar el proceso de la urbanización. Desafortunadamente, se tropieza con los siguientes inconvenientes:

1° Los Municipios no disponen de oficinas técnicas de control. Como consecuencia del problema municipal, a que nos hemos referido al principio, las autoridades comunales, al no disponer de rentas propias, no pueden organizar oficinas técnicas en condiciones aceptables, ni contratar personas para un control eficaz.

2° Las jurisdicciones de los Municipios no abarcan muchas veces las áreas que resultan invadidas por viviendas clandestinas. Por lo general las circunscripciones territoriales de los Municipios son muy pequeñas. Además, tampoco disponen de tierras ni se preocupan por adquirirlas, lo que eventualmente les permitiría realizar algún programa de viviendas o de extensión del área urbana.

3° Las diversas dependencias administrativas estatales no hacen caso, con frecuencia, de las recomendaciones de los planes reguladores. Como ya se ha indicado anteriormente, sucede que la construcción de los locales públicos (escuelas, hospitales, etc.) depende única y exclusivamente del gobierno central, y las decisiones con respecto a la ubicación y características se llevan a cabo en las oficinas ministeriales de Lima. Si bien esta circunstancia podría parecer favorable, por cuanto permitiría una adecuada coordinación, en la práctica no es así, pues el sistema centralizado favorece al mismo tiempo el juego de los intereses creados. Sin embargo, es preciso reconocer que se va formando paulatinamente una conciencia sobre la conveniencia del planeamiento, y este obstáculo tiende a ir desapareciendo aunque lentamente.

b) El Ministerio de Fomento

La labor de control de las habilitaciones urbanas de terrenos o subdivisión de tierras, que en el Perú se denominan "urbanizaciones", corresponde al Departamento de Urbanizaciones del Ministerio de Fomento y Obras Públicas. Un reglamento de carácter general señala los requisitos que se deben cumplir para llevar a cabo cualquier habilitación de terrenos con fines urbanos, y cuya característica sobresaliente es permitir que el mínimo de requisitos esté de acuerdo a las condiciones

/existentes en

existentes en cada lugar. Con el fin de evitar que esta discriminación pudiera parecer en algunos casos arbitraria o constituir una responsabilidad demasiado delicada para la entidad informante, el Reglamento - aprobado en 1955 - dispuso la formación de una "Comisión Calificadora", encargada justamente de establecer la calificación que deberá corresponder a los diversos proyectos cuya autorización se solicita. Esta comisión se reune en forma obligatoria por lo menos una vez a la semana, estando presidida por el Secretario General del Ministerio de Fomento e integrada por los miembros de la Comisión Consultiva de la ONPU; de esta manera se ha establecido una estrecha coordinación entre las labores de la ONPU y dicho Ministerio.

Además de los requisitos de trazado y de los que deben reunir las instalaciones de los servicios públicos, el Ministerio de Fomento revisa los títulos de los predios que se proyecta subdividir y acepta las garantías bancarias en los casos en que se desee comenzar a vender los terrenos antes de iniciar las obras correspondientes. Por último, recibe oficialmente las obras; sólo desde fecha reciente se ha adoptado la práctica de pasar el control de la nueva habilitación urbana a la autoridad municipal una vez obtenida la aprobación oficial.

La Sub-Dirección de Obras Sanitarias, el Departamento de Pavimentaciones y la Dirección de Industrias y Electricidad del Ministerio mencionado se encargan de la revisión y aprobación de los proyectos respectivos.

Aunque el reglamento establece la intervención de las municipalidades, sea mediante la iniciación de los expedientes administrativos - lo que les permitiría opinar inmediatamente sobre la conveniencia o inconveniencia de una determinada subdivisión, o respecto a las características que debería tener - o sea posteriormente, en la aprobación de la nomenclatura de las vías públicas con anterioridad a la aprobación final de los estudios, lo que también les ofrecería una oportunidad para expresar sus puntos de vista, en la práctica no sucede así, evidentemente por inercia del sistema administrativo.

/c) La Corporación

c) La Corporación Nacional de la Vivienda

Es la entidad encargada por ley de proyectar y construir viviendas económicas. Organizada en 1947, la Corporación sólo ha podido construir unos pocos miles de viviendas en Lima y algunos centenares en otros lugares de la República, debido a que sus fondos han sido considerablemente reducidos. Pero su experiencia es mucha, especialmente en la construcción de barrios integrales dotados de todos los servicios públicos y comunales. Los fondos de que dispone la Corporación están constituídos por la venta de bonos que el Estado se obliga a tomar en parte y el resto se coloca entre el público a un interés bajo pero en condiciones que los revisten de cierto atractivo comercial, como exoneración de impuestos, ser inembargables, etc. Sin embargo, la desvalorización de la moneda y la falta de apoyo por parte del Estado ha incidido en la imposibilidad de la colocación de los fondos; y por otro lado, la circunstancia misma de existir desde el comienzo aporte del capital privado ha hecho indispensable que la Corporación no pueda construir sino aquel tipo de viviendas cuyo alquiler o venta implica una recuperación total del capital invertido. De todas maneras debemos mencionar que aunque el número de viviendas que ha construído la Corporación es evidentemente bajo, éstas han significado siempre un efectivo aporte urbanístico en los barrios en que han sido ubicadas, debido a todos los elementos de que se les ha dotado y al criterio con que han sido proyectadas. De modo que la Corporación Nacional de la Vivienda está destinada a tener un papel muy importante en el proceso de la urbanización en el Perú.

/d) El Fondo

d) El Fondo Nacional de Salud y Bienestar Social

Organismo creado por ley en 1951, tiene por objeto fundamental proporcionar una fuente de recursos financieros para el desarrollo de programas de beneficio social en los aspectos de salud pública y de viviendas. Ha financiado importantes proyectos de carácter sanitario y algunos agrupamientos de viviendas, los primeros de los cuales fueron proyectados integramente por la Corporación Nacional de la Vivienda. Posteriormente el Fondo, por intermedio de su Departamento Técnico, ha asumido directamente las funciones de programación, diseño y financiación, convirtiéndose así en un nuevo organismo de viviendas económicas, que inevitablemente ha tenido que duplicar actividades que desarrollaba la Corporación de la Vivienda. Al mismo tiempo que en el campo de la vivienda, el Fondo actúa como organismo de financiación y ejecución de programas sanitarios como son los de medicina preventiva, construcción y ampliación de hospitales, ayuda económica a las Sociedades de Beneficencia, labor que no hace la Corporación, y con lo que indiscutiblemente se está contribuyendo eficazmente al desarrollo de los centros poblados, habiendo logrado ya importantes adelantos en diversos lugares del país.

e) El Fondo de Desarrollo Económico

A fin de disminuir la presión del centralismo en lo que respecta a la construcción de las obras públicas de carácter urbano, que estaban anteriormente a cargo del Ministerio de Fomento, se ha creado por ley, en 1957, el Fondo de Desarrollo Económico. En el período escasamente mayor de un año que lleva este nuevo organismo en funciones, se ha podido comprobar que actúa exactamente como una dependencia del Ministerio de Fomento, aunque con algo más de celeridad, debido a la relativa independencia con que maneja los fondos de que dispone. Aunque en realidad es muy corto el tiempo para poder avaluar el resultado de sus actividades, se puede ya anticipar que tendrá necesidad de aumentar sus dependencias de control a medida que aumente el número de obras que realiza fuera de Lima; y por consiguiente deberá hacer uso de las dependencias técnicas que tiene establecidas el Ministerio de Fomento en provincias, o contratar su propio personal, con lo que se crearía una nueva duplicidad.

/Se supone

Se supone que el Fondo debe constituir e invertir sistemáticamente los recursos necesarios para el estudio y ejecución de las obras públicas de carácter reproductivo y de interés social, considerándose como tales "las que por su naturaleza o finalidad determinen el desarrollo económico, local o regional, o contribuyen al mejoramiento de los niveles de vida de la población",[5] tales como la construcción o mejoramiento de vías de comunicación interdistritales, interprovinciales e interdepartamentales, de preferencia a través de zonas demográficas o económicas importantes; la construcción o mejoramiento de sistemas de regadío, las obras de saneamiento, las de defensa ribereña y todas aquellas otras que tiendan a un mejor aprovechamiento de las aguas de cualquier orígen y a la conservación y mejoramiento de tierras agrícolas, siempre y cuando se trate de obras de mediana o pequeña envergadura que no estén comprendidas dentro del Plan Nacional de Irrigación del Ministerio de Fomento y sean de beneficio colectivo para pequeños y medianos agricultores; la dotación de agua potable, instalación de redes de desagüe, pavimentación y establecimiento de servicios públicos complementarios para el saneamiento de centros poblados, así como la construcción de mercados, de preferencia en capitales de circunscripción; la adquisición e instalación de centrales de provisión de energía eléctrica, de preferencia en centros poblados con posibilidades de utilizarla con fines industriales; la construcción y establecimiento de postas sanitarias y otros servicios para la defensa de la salud pública; la formación de zonas de expansión urbana y de nuevos centros poblados, de preferencia en zonas de colonización, irrigación o desenvolvimiento industrial; el incremento de fomento agropecuario; y otras obras de análoga naturaleza. Las obras ejecutadas conforme a la ley del Fondo para el establecimiento de servicios públicos, serán transferidas para su administración a las entidades públicas pertinentes o a empresas privadas.

Como regla general, los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Económico deberán ser distribuídos en proporción al número de habitantes de cada departamento, conforme a la respectiva cifra de población estimada

---

5/ Ley 12676 de creación del Fondo de Desarrollo Económico.

/por la

por la Dirección Nacional de Estadística, considerándose que la población de ningún departamento podrá exceder del doble del promedio departamental.

El Fondo Nacional de Desarrollo Económico estará administrado por un Consejo Superior presidido por el Ministro de Fomento y Obras Públicas e integrado por un delegado de cada uno de los Ministerios de Hacienda, Fomento, Salud Pública y Agricultura; y por un delegado de cada una de las cuatro regiones del país: Norte, Centro, Sur y Oriente, elegidos por las respectivas Juntas Departamentales de Obras Públicas.

La misma ley establece que en todas las capitales de departamento deberán organizarse Juntas Departamentales de Obras Públicas, encargadas de formular y ejecutar los respectivos planes departamentales, sometiéndolos al Consejo Superior del Fondo para su aprobación. Dichas Juntas estarán integradas por el Alcalde del Consejo Provincial de la capital del departamento, un delegado designado por cada uno de los Consejos Provinciales, un delegado nombrado por las instituciones representativas de la agricultura, ganadería y minería, un delegado nombrado por las instituciones representativas de los empleados, un delegado nombrado por las instituciones representativas de obreros y, finalmente, dos delegados designados por las asociaciones profesionales. La Junta será presidida por un ciudadano elegido en su primera reunión.

f) <u>El informe de la RAV</u>

A pesar de haber sido redactado únicamente con el objeto de orientar la acción del Estado en lo que respecta a las posibles soluciones del problema de la vivienda, el informe de la RAV (Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda), constituye el mejor estudio hecho sobre nuestra realidad urbana y la propuesta más integral que se haya elaborado hasta la fecha para la solución de dicho problema. El estudio ha tomado más de un año, habiéndose consultado no sólo a personas y entidades nacionales conocedoras de la materia, sino también a profesionales extranjeros y pertenecientes a las entidades técnicas internacionales; extensas encuestas y censos parciales han tenido lugar durante su elaboración.

Al analizar las causas de la situación actual, la RAV establece que los diversos aspectos del problema y su inevitable vinculación con otros

/aspectos fundamentales

aspectos fundamentales de la vida nacional lleva a la conclusión de que "será imposible solucionarlo, y en general iniciar el camino hacia la elevación de los niveles de vida de la población del Perú, mientras que el país no ponga en forma su administración pública y establezca verdaderos gobiernos locales, pero también y de manera fundamental, mientras su vida económica no encuentre un rumbo definido por una política gubernamental continuada, lógica y coherente, que oriente y coordine las actividades básicas de la nación".[6]

La RAV hace un balance de las entidades vinculadas esencialmente al problema de la vivienda, pero que en conjunto y mediante labores debidamente coordinadas podrían constituir las mejores bases para un progreso efectivo de nuestros centros poblados. Consecuentemente, propone crear la Administración Nacional de la Vivienda, entidad autónoma, que estará integrada por cuatro organismos básicos con gran independencia, a fin de situar debidamente la correspondiente responsabilidad en la ejecución de sus programas, así como por un organismo director encargado de unificar, coordinar y trazar los planes integrales. Esos organismos serían la ONPU, la Corporación Nacional de la Vivienda y el Servicio de Asistencia Técnica, todos ellos ya en existencia, más uno nuevo que se crearía: el Banco de la Vivienda. La Administración Nacional de la Vivienda estará a cargo de una Junta Nacional de la Vivienda como organismo director, la que estará asesorada por un Comité de Coordinación. Este informe ha sido remitido últimamente por el Gobierno al Poder Legislativo junto con el proyecto de ley incluído en el texto original.

6/ Informe de la Comisión de la Vivienda (RAV).