

NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA  
PARA AMERICA LATINA  
Y EL CARIBE - CEPAL



Distr.  
LIMITADA

LC/L.681  
10 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

PROVISION DE VIVIENDA EN LA METROPOLI DE LIMA

Este documento fue preparado por el señor César Lama, Director del Instituto para el Desarrollo de los Servicios Urbanos y Regionales de la Universidad Nacional de Ingeniería del Perú, en colaboración con los señores Agustín Gamarra, Fiorella de Lama, Ilich Lama, Mario Ortiz, Liliana Valdivia y María Villagómez. 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 . . . . .	1
I. FORMACION Y PRODUCCION SOCIAL DEL ESPACIO METROPOLITANO . . . . .	5
A. PESO RELATIVO DE LIMA EN EL PLANO NACIONAL . . . . .	5
B. DESCRIPCION GENERAL DEL ESPACIO METROPOLITANO . . . . .	5
C. MEDIO AMBIENTE Y ECOSISTEMAS URBANOS . . . . .	6
D. EL PROCESO DE EXPANSION URBANA . . . . .	10
E. ACTORES DE LA FORMACION METROPOLITANA . . . . .	10
II. DINAMICA DE LAS CONDICIONES DEL ALOJAMIENTO Y LA VIVIENDA . . . . .	12
A. PROTOTIPOS FAMILIARES . . . . .	12
B. RASGOS PRINCIPALES DEL ALOJAMIENTO . . . . .	13
III. APROPIACION SOCIAL DE LA VIVIENDA . . . . .	19
A. CONDICIONES DEL MERCADO INMOBILIARIO . . . . .	19
B. ESTRATEGIAS IDEOLOGICAS FRENTE AL CAMBIO PERMANENTE . . . . .	22
C. SIGNIFICADO POLITICO DE LA MOVILIZACION SOCIAL . . . . .	22
IV. LA GESTION DEL ESPACIO RESIDENCIAL . . . . .	23
A. LA ACCION DEL GOBIERNO CENTRAL . . . . .	23
B. LA ACCION DE LAS MUNICIPALIDADES Y LA PARTICIPACION POPULAR . . . . .	24
Bibliografía . . . . .	29

### Síntesis

El autor plantea tres cuestiones fundamentales frente al problema de la vivienda en Lima Metropolitana. En primer lugar sitúa el problema de la vivienda en el marco de las condiciones de rápido crecimiento urbano y extrema pobreza; luego identifica la vivienda como parte del espacio metropolitano, con su discontinuidad social y territorial y su fragmentación en unidades vecinales, destacando la importancia del mercado de tierras y los conceptos de valor de uso y valor de cambio. Por último señala la urgencia de establecer una forma de gestión para Lima basada en el desarrollo de las organizaciones sociales y territoriales que han surgido en los procesos de ocupación del suelo y gestión de los servicios básicos.

## Introducción

La vivienda constituye una cuestión marcada desde hace diez años por los efectos de las profundas crisis y los cambios económicos, políticos y sociales ocurridos tanto dentro del país como en el ámbito internacional.

A nivel nacional destacan la crisis económica y la crisis político-institucional consiguiente que se tradujo en el debilitamiento del Estado y sobre todo de los gobiernos locales, en el recrudecimiento del conflicto político-social, y en un rápido crecimiento urbano en condiciones de extrema pobreza y colapso de los servicios básicos. Una de las secuelas del colapso de los servicios de sanidad fue la aparición y propagación del cólera, a comienzos de 1991.

En el panorama internacional, figuran, entre los fenómenos más importantes, la agudización de las diferencias demográficas, económicas y tecnológicas entre los países del norte y los del sur, así como las políticas de ajuste de corte liberal que tuvieron gran impacto sobre la población urbana.

En los próximos 10 años, la población urbana del mundo podría subir de 2 300 millones de habitantes a 3 800 millones, la mayor parte en los países del sur. En el Perú, la población superará los 28 000 000 de habitantes: 20 000 000 en ciudades y 8 300 000 en Lima, cuya población actual es de 6 400 000. Esto supone proveer más de 1 200 000 nuevas unidades de alojamiento, de las cuales 460 000 corresponderán a Lima. A ellas habría que sumar el déficit de arrastre, que para 1990 se estima en más de 200 000 unidades (véase el cuadro 1 en la página 2 y el gráfico 1 en la página 3).

Para atender esta demanda en Lima Metropolitana, se estima una inversión superior a los 9 700 millones de dólares; habilitar 20 000 ha de nuevas tierras urbanas; ejecutar saneamiento ambiental para amplias zonas deficitarias; edificar nuevos núcleos de habitación y rehabilitar unidades de vivienda que ocupan amplias zonas muy tugurizadas. Estas cifras ponen al Estado fuera de opción, ya que los gastos del gobierno en vivienda en 1988 (véase el cuadro 2 en la página 4) apenas sumaron 6 dólares anuales per cápita, es decir, no más de 38 000 000 de dólares, proyectados a 1991.

Cuadro 1

LIMA: POBLACION E INCREMENTO DE LA DEMANDA DE ALOJAMIENTO, 1981 a 2000

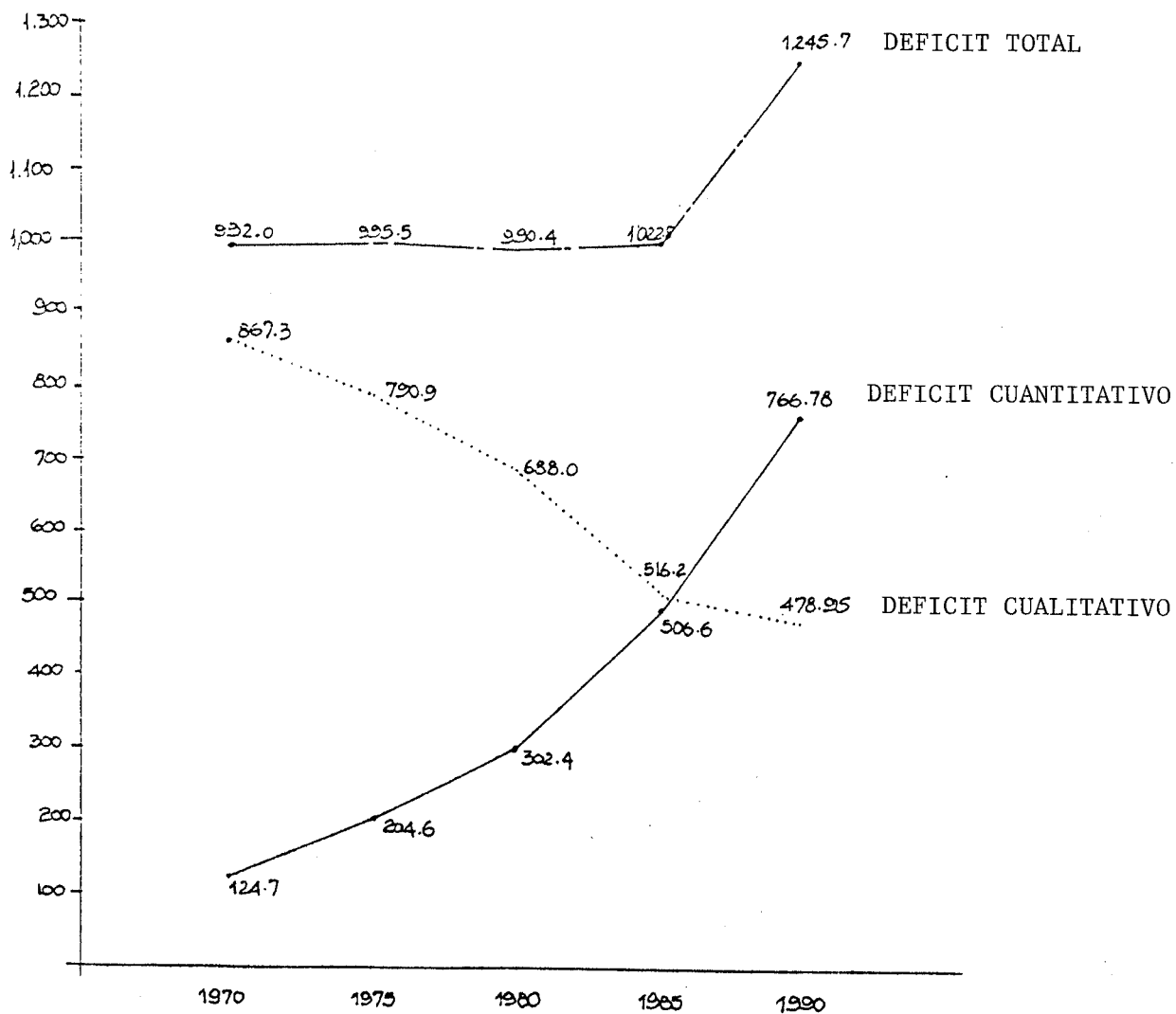
(Población en millones y vivienda en miles)

Año	Población total		Número de viviendas	
	Nacional	Lima Metropolitana	Nacional	Lima Metropolitana
1981	17.7	4.6	3 257.1	830.0
1985	19.4	5.2	3 766.8	1 083.1
1990	22.3	6.4	4 143.0	1 201.0
2000	28.0	8.3	5 384.6	1 660.0
Incremento				
1981-1990	4.6	1.8	885.9	371.0
Incremento				
1981-2000	10.3	3.7	2 127.5	830.0
Incremento				
1990-2000	5.7	1.9	1 241.6	459.0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 1990.

Gráfico 1

PERU: EVOLUCION DEL DEFICIT DE VIVIENDAS

cantidad  
(en miles)

Fuente: Ministerio de Vivienda, Oficina de Estadística.

Cuadro 2  
PRODUCTO BRUTO Y GASTOS GUBERNAMENTALES EN ALOJAMIENTO POR  
GRUPO DE PAISES, 1965-1988

	Países de bajo ingreso	Países de mediano ingreso	Países de alto ingreso	Perú
PIB per cápita en dólares				
1965	89.0	316.0	2 186.0	
1988	307.0	2 016.0	17 684.0	3 092.0
Total gastos del gobierno per cápita	66.4	410.1	5 075.2	451.4
Gastos del gobierno en vivienda per cápita				
1988	4.1	68.1	2 131.6	6.0

Fuente: Banco Mundial, 1990

En estos 30 últimos años, Lima Metropolitana y otras ciudades han desarrollado amplios y diversos procesos de organización y de gestión, desde las formas de violencia armada y enfrentamiento político-social, hasta la institucionalización de formas de co-gestión con las autoridades municipales. Es de esperar que en los años noventa las organizaciones vecinales de los distritos de mayor tradición organizativa asuman nuevas funciones respecto del uso del suelo y la co-gestión de los servicios.

## I. FORMACION Y PRODUCCION SOCIAL DEL ESPACIO METROPOLITANO

### A. PESO RELATIVO DE LIMA EN EL PLANO NACIONAL

Lima Metropolitana es la ciudad más importante del Perú desde el punto de vista político y demográfico. Representaba el 60.8% y el 69.8% del PIB Industrial en 1960 y 1970, respectivamente, y más del 70% al comenzar el decenio de 1980. Lima debe su dinamismo a sus ventajas para el desarrollo de las exportaciones y de la industrialización por sustitución de importaciones. En los últimos 10 años, ha perdido peso relativo industrial y se ha expandido su sector terciario; en 1981 la proporción de obreros era de 41% y sólo de 21% en 1987. Pese a ello sigue siendo el principal foco de atracción migratoria.

El rápido crecimiento de Lima y el tipo de ocupación del suelo guardan estrecha relación con el fenómeno migratorio. Entre 1976 y 1981 Lima acogió 35 de cada 100 migrantes del país, la mayoría de ellos en la edad de los 15 a los 24 años. La migración arrastra principalmente a los jóvenes solos y, en segundo lugar, a matrimonios jóvenes con hijos menores de 4 años. Gran parte de la población migrante proviene de áreas quechuas andinas cuyas formas de organización y solidaridad se expresan en la ciudad.

### B. DESCRIPCION GENERAL DEL ESPACIO METROPOLITANO

Lima Metropolitana está formada por las provincias de Lima y Callao. La mancha urbana toma algo más de 50 000 ha. Su población se estima en 6 400 000 (junio de 1991), y representa cerca del 30% de la población nacional de 22 300 000 (véase nuevamente el cuadro 1 en la página 2). La tasa de crecimiento muestra una tendencia a estabilizarse; ha bajado en los últimos 30 años de 5.5% a 3.7% anual, pero todavía es más elevada que el promedio nacional de 2.5% anual. Duplicará su población en los próximos 24 años, con una densidad demográfica desigual. El promedio es de 2 281 habitantes por kilómetro cuadrado; 20 de los 50 distritos metropolitanos superan los 10 000 hab/km<sup>2</sup> y 3 los 30 000 hab/km<sup>2</sup> (véase el cuadro 3 en la página 6).



Cuadro 3

LIMA METROPOLITANA: POBLACION, DENSIDAD Y VIVIENDA, 1940-1990

Descripción	1940	1961	1972	1981	1990
Población nacional (en miles)	6 207.0	9 906.0	13 538.0	17 031.0	22 332.0
Lima Metropolitana					
Población	645.0	1 846.0	3 302.0	4 600.0	6 414.0
(% del país)	10.4	18.6	24.3	27.1	28.7
Densidad (hab/km <sup>2</sup> )	229.4	665.3	1 743.3	1 635.9	2 281.1

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INEI), 1990.

La actividad industrial muestra cierta predisposición a ubicarse en el eje de la carretera Panamericana norte y este-oeste que une la zona minero-metalúrgica del centro de Lima y el puerto de Callao. La parte residencial está más desarrollada a lo largo de los ejes norte-sur; ambos ejes se cruzan en un fuerte núcleo comercial y de servicios que se superpone al centro histórico tradicional y provoca graves problemas de congestión, tugurización y degeneración de las antiguas estructuras urbanas.

### C. MEDIO AMBIENTE Y ECOSISTEMAS URBANOS

Lima Metropolitana se emplaza entre tres valles de la costa: los del Rímac, Chillón y Lurín. Con su crecimiento ha sacrificado 40 000 ha de tierras agrícolas de los valles del Rímac y del Chillón. La pérdida representa, según el Ministerio de Agricultura, el 94.4% y el 63% de esos valles.

El medio ambiente urbano se clasifica (véase el gráfico 2 en la página 8) en las siguientes unidades ecourbanas:

i) El fondo del valle del Rímac, que se desarrolla en dirección este-oeste y define las áreas de mayor antigüedad. Esta zona se encuentra ocupada en un 95%. Las viviendas son de baja altura y las áreas agrícolas casi han desaparecido. En este sector se ubica el área central de la metrópoli cuyo elevado nivel de congestión y tugurización compromete ambientalmente el eje del valle del Rímac;

ii) Las áreas de litoral entre el Morro Solar y La Punta, caracterizadas por un zócalo alto y una playa estrecha de más de 20 km de longitud, la cual ha sido ampliada artificialmente con los materiales de préstamo procedente de la construcción de una vía a desnivel. Este es un ecosistema de litoral y playas totalmente deteriorado y contaminado por la evacuación de los desagües (véase el gráfico 3 en la página 9);

iii) La zona de laderas de la margen izquierda del Chillón, donde se ubican asentamientos informales al borde de la antigua y nueva Carretera Panamericana norte, está sujeta a fuertes presiones de densificación. Con frente a la nueva Carretera Panamericana norte se han emplazado grandes fábricas cuyas actividades, superpuestas con las residenciales, mantienen a las vías muy congestionadas. El importante tráfico de carga pesada ha deteriorado las condiciones ambientales;

iv) La zona de las pampas de San Juan, ubicadas al sur del valle del Lurín, contiene asentamientos similares a los de la margen izquierda del Chillón;

v) La cuenca del Surco y La Molina, en cuyas áreas se han establecido las principales urbanizaciones residenciales de clase media y alta, debido a la amplitud y continuidad de la propiedad privada y a su proximidad a los balnearios del sur;

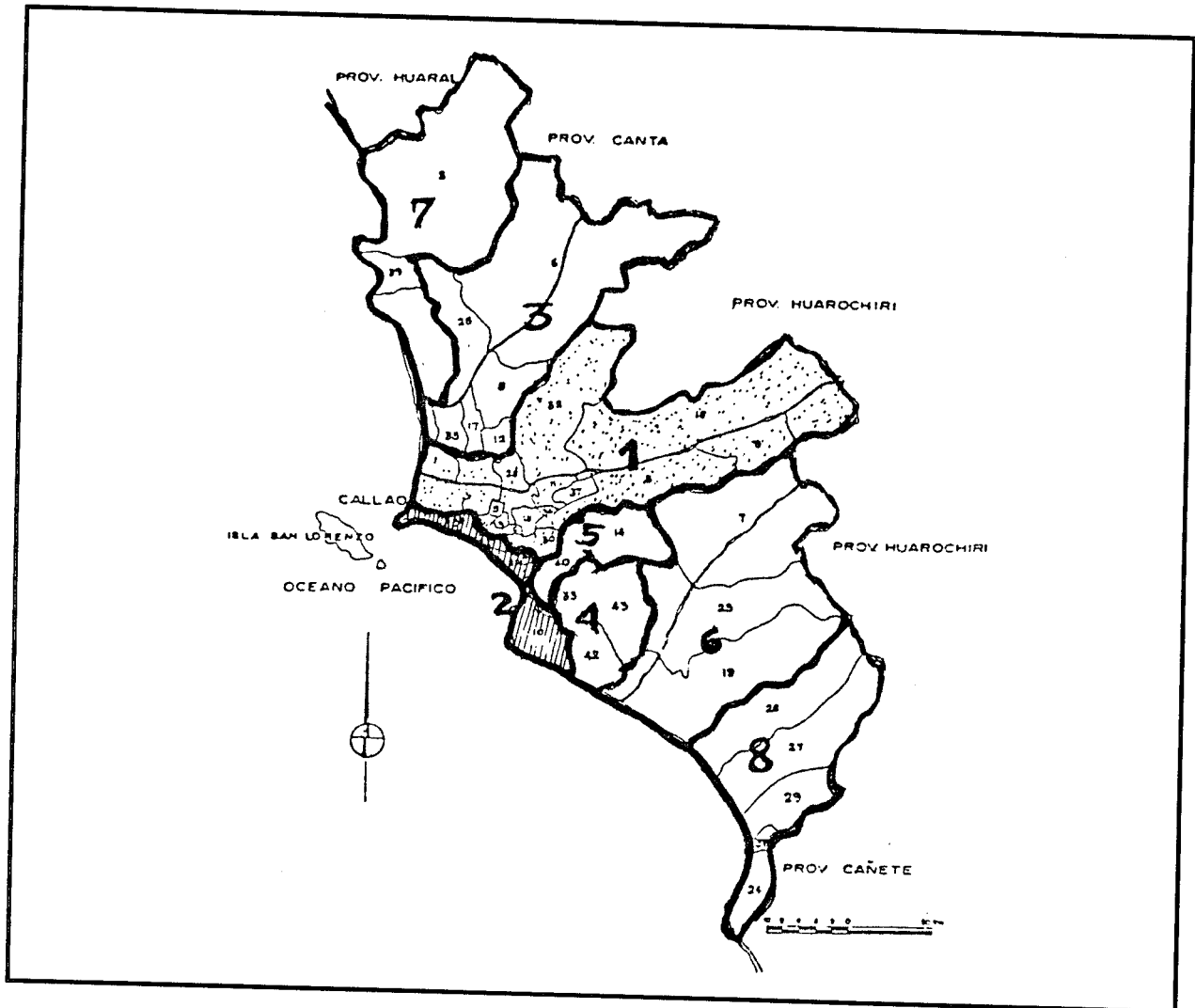
vi) La cuenca del Lurín, de menor densidad y que tiene importantes reservas naturales y ecológicas;

vii) El litoral norte, que incluye zonas industriales y urbanizaciones populares; y

viii) Las pampas de San Bartolo-Chilca, con tierras eriazas y escasez de agua, pero con una adecuada localización por su proximidad a la Carretera Panamericana sur.

Gráfico 2

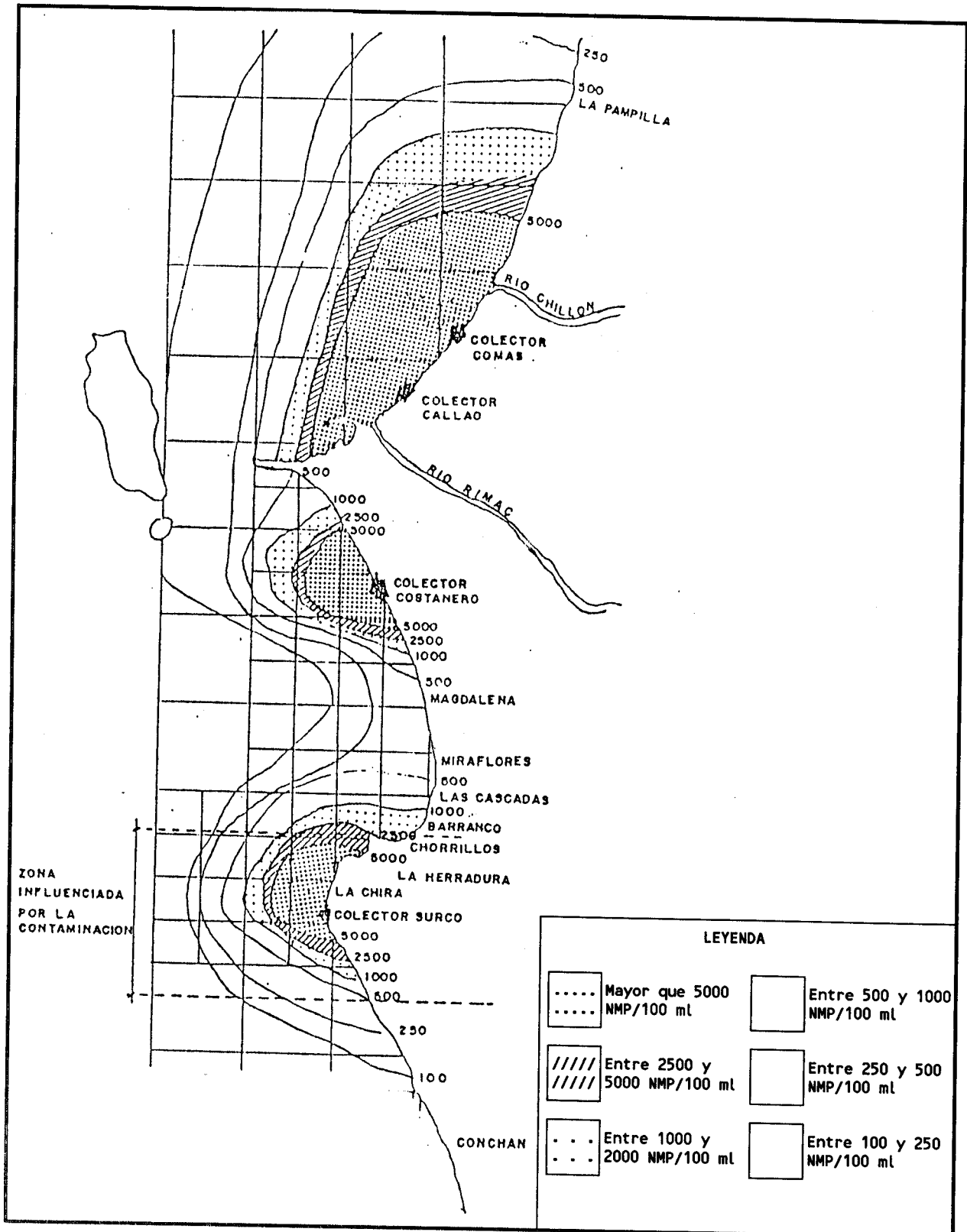
LIMA METROPOLITANA: ECOSISTEMAS URBANOS



Fuente: Elaboración del autor.

Gráfico 3

**CONTAMINACION DE AGUAS EN LA COSTA DE LIMA**  
 (Acumulación del incremento del 100% en descargas)



Fuente: Ministerio de Salud, Dirección General de Medio Ambiente.

#### D. EL PROCESO DE EXPANSION URBANA

La expansión urbana está regulada formalmente por las disposiciones contenidas en el Reglamento Nacional de Construcción y por las normas establecidas en los tres planes de desarrollo metropolitano ejecutados desde 1968, pero los asentamientos actuales son fruto de procesos de expansión informal y desordenada, que dejan bolsones rústicos y lotes vacíos en el interior de la mancha urbana.

La velocidad de expansión urbana es de aproximadamente 1 800 ha al año. En los asentamientos informales las habilitaciones se producen precisamente a la inversa de lo que prescribe el urbanismo tradicional. Los informales ocupan primero el lote, después construyen, luego habilitan y sólo al final obtienen la propiedad del terreno; exactamente a la inversa de lo que sucede en el mundo formal. Es por eso que estos asentamientos evolucionan de una manera distinta que la ciudad tradicional y dan la impresión de hallarse en edificación permanente. La ocupación ilegal de terrenos estatales o privados se da fundamentalmente de dos maneras que hemos denominado "'invasión paulatina' e 'invasión violenta'... Los asentamientos formados por invasión paulatina no alcanzan un perfil definitivo sino después de un largo proceso" (véase De Soto en la bibliografía).

#### E. ACTORES DE LA FORMACION METROPOLITANA

Los principales protagonistas en el escenario metropolitano son los pobladores de los asentamientos humanos marginales o pueblos jóvenes que han marcado el estilo de gestión y el modelo de asentamiento característicos de Lima Metropolitana.

Los dueños de las tierras y los agentes económico-productivos también han cumplido un importante papel al formar los grandes focos de concurrencia social y fomentar los grandes procesos de invasión de tierras. Las municipalidades, a partir de 1983, han asumido mayores responsabilidades de desarrollo urbano. Por último, cabe señalar la contribución de técnicos y especialistas y de los organismos no gubernamentales de desarrollo, que han tenido gran incidencia en la consolidación de los espacios de gestión social.

El proceso de expansión urbana y la dinámica de los factores y agentes del proceso han condicionado el desarrollo del esquema centro-periferia siguiente (véase el gráfico 4 en la página 11):

i) Una zona central con asentamientos residenciales que se alternan con otras actividades comerciales y de servicios; su infraestructura es obsoleta. La demanda de espacio para el crecimiento de las funciones inherentes presiona a las antiguas estructuras provocando tugurización y congestión urbana;

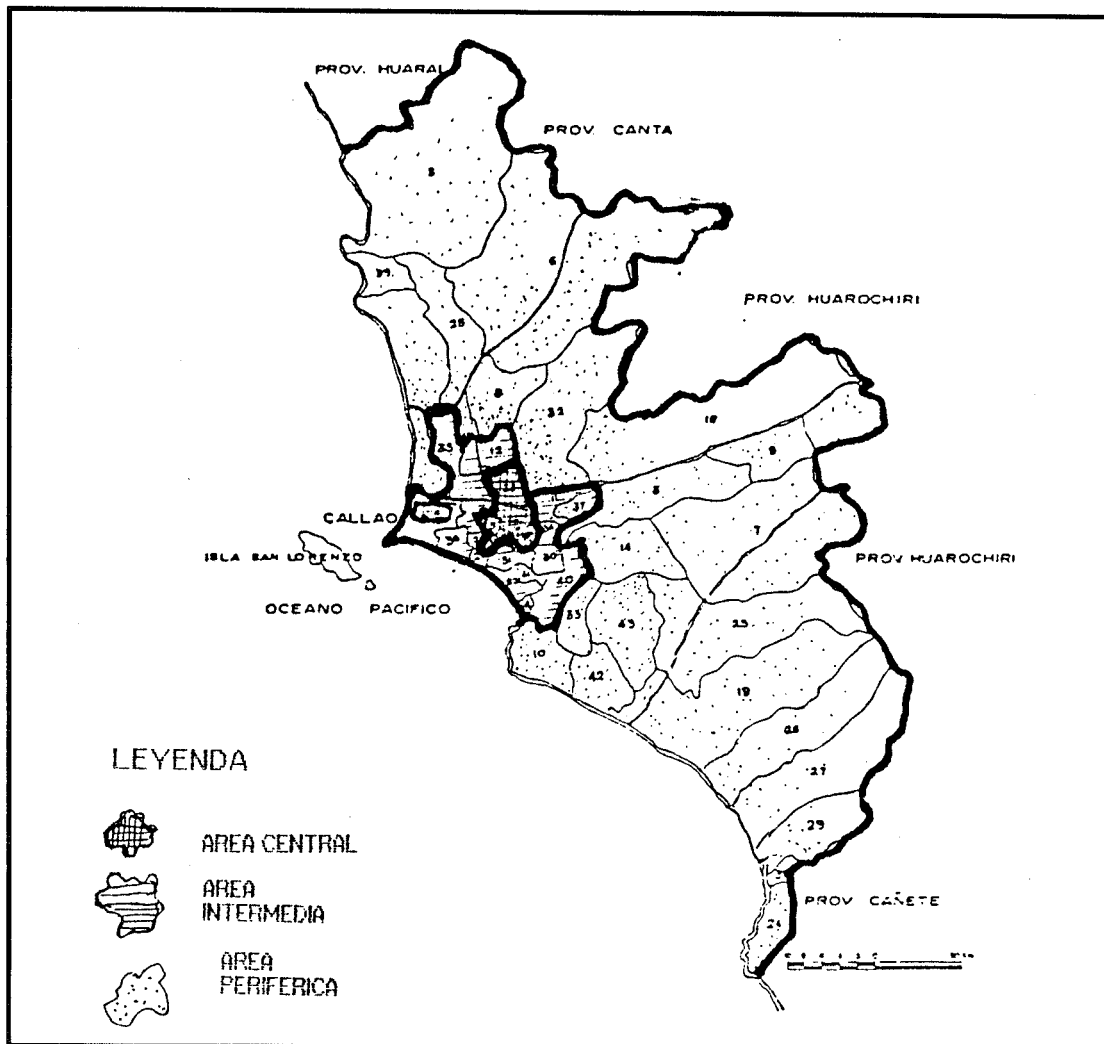
ii) Una zona intermedia, con la ventaja de acceso a la zona central e infraestructura completa, en buen estado, que ofrece posibilidades para el desarrollo de comercios y servicios, pero más eficazmente servicios. Esta es la zona más importante del mercado inmobiliario formal;

iii) Una zona de asentamientos de la población de menores ingresos. Su condición jurídica está sujeta a disposiciones especiales que limitan el desarrollo del mercado formal de tierras y de viviendas de alquiler. Los pobladores de estos barrios han ocupado estas tierras gracias a sus estrategias de invasión. Estas áreas no cuentan con servicios básicos adecuados; y

iv) Una zona periférica para familias de ingresos altos y medios, localizadas en las áreas que tuvieron funciones agrícolas. Las tierras se adquieren en el mercado y cuentan con servicios completos.

Los protagonistas han sido de diversa naturaleza según cada caso. En los procesos formales, los mecanismos socioeconómicos mantuvieron a los agentes sociales al margen de las decisiones, que quedaron en manos de los dueños de las tierras. En los procesos informales basados en la invasión organizada de tierras se desarrolló una fuerte conciencia vecinal.

Gráfico 4  
LIMA METROPOLITANA: ESQUEMA CENTRO-PERIFERIA



## II. DINAMICA DE LAS CONDICIONES DEL ALOJAMIENTO Y LA VIVIENDA

Denominamos alojamiento al albergue físico de los núcleos familiares. La necesidad de alojamiento es una de las más trascendentes: constituye parte de la identidad individual y social de las personas. La vivienda incluye el concepto de alojamiento, servicios y relaciones sociales y ecológicas.

Existe una relativa segregación territorial de los niveles socioeconómicos de los hogares, el estudio de las diferencias interdistritales de Lima Metropolitana realizado bajo los auspicios del Banco Central Hipotecario en 1984 que clasifica los distritos de Lima en 5 estratos, muestra que existen áreas homogéneas que corresponden a estratos socioeconómicos similares. En dicho estudio se aprecia que el 48% de la población reside en áreas del estrato III y corresponde a los distritos con mayor número de asentamientos marginales.

### A. PROTOTIPOS FAMILIARES

Contrariamente a lo que podría suponerse con los enfoques tradicionales sobre la vivienda, el desarrollo de prototipos referidos a 'hogares censales' no constituye una forma adecuada de tratamiento del problema. El rápido crecimiento urbano en pobreza extrema ha definido nuevas formas de organización y adaptación de los núcleos familiares a la vida metropolitana.

Podríamos aventurar la hipótesis de que la crisis económica ha definido dos grandes prototipos familiares: aquellos cuya condición socioeconómica les permite resolver sus problemas de subsistencia en forma individual y aquellos que dependen de estrategias multifamiliares de supervivencia. El desarrollo de los conceptos y el contenido de las aspiraciones sociales sobre este aspecto tiene que ver necesariamente con estos dos grandes grupos de familias.

Las estrategias multifamiliares de supervivencia se desarrollan en forma muy diversa y heterogénea, desde las agrupaciones alrededor del binomio madre-niño, por ejemplo, los clubes de madres, y el Programa de Vaso de Leche, hasta constituir organizaciones de co-gestión política como la Comunidad Autogestionaria de Villa El Salvador (CUAVES) y las microáreas de

desarrollo (MIADES) en el Distrito del Agustino, en donde las familias comparten la gestión del hábitat con las autoridades municipales.

#### B. RASGOS PRINCIPALES DEL ALOJAMIENTO

En el marco de esta explicación, los principales rasgos del alojamiento y la vivienda de Lima Metropolitana son los siguientes:

i) El déficit habitacional es creciente y desigual. Durante los últimos 10 años se ha venido acumulando un déficit aparente de alojamiento cuya proporción alcanza a afectar a más de 13 de cada 100 pobladores de Lima, y ha subido desde 1985 cuando alcanzó el 9.5%.

El déficit de vivienda en no es un problema exclusivamente relacionado con el crecimiento de la ciudad, ni con la escasez de programas gubernamentales, sino con la capacidad de la sociedad para generar y distribuir los ingresos de forma que los individuos sean capaces de resolver su alojamiento.

ii) Predominan las casas independientes ocupadas principalmente por el propietario. El 67.2% de las viviendas son casas independientes, según el censo, frente a 11.6% para los departamentos en edificios (véase el cuadro 4 en la página 14).

Los distritos con promedio superior al 80% de asentamientos, como Ate, Carabayllo, Cieneguilla, Comas y Chaclacayo corresponden a las áreas en donde se han desarrollado procesos masivos de ocupación de tierras por invasión. La participación de viviendas ocupadas por el propietario en Lima Metropolitana fue de 60% (1981), situación que no es característica histórica, pues en 1961 más del 70% de las familias vivían en casas alquiladas (véase Harris en la bibliografía).

iii) Existe una tendencia desfavorable en cuanto a las viviendas de alquiler. Disminuye la oferta de viviendas de alquiler a raíz de varios factores como el bajo nivel de ingreso familiar, el desarrollo consiguiente de las viviendas informales y una política de topes de alquileres a las viviendas de interés social. Las viviendas de alquiler representan cerca del 30% del total pero en su mayoría están en edificios obsoletos y tugurizados del centro de Lima (Cercado, Breña, La Victoria). El mercado más interesante de viviendas de alquiler se ubica en las áreas intermedias (Miraflores, San Isidro, Lince, Jesús María) donde existen inmuebles de relativo valor y edificios multifamiliares.



Cuadro 4

PERU Y LIMA METROPOLITANA: ESTRUCTURA DE LOS DATOS SOBRE VIVIENDA, 1990  
(miles)

Descripción	Perú		Lima Metropolitana	Perú		Lima Metropolitana
	Total	Urbano		Total	Urbano	
Población	22 332	13 779	6 414	100.00	100.00	100.00
Viviendas	4 143	2 650	1 201	100.00	100.00	100.00
<u>Prototipo de vivienda</u>						
Propias (miles)	3 008	1 696	701	72.60	64.00	58.37
De alquiler	650	607	363	15.69	22.89	30.22
Invasión	62	42	29	1.50	1.60	2.40
Casas independientes	2 411	2 017	807	58.20	76.09	67.20
Depto. en edificio	182	191	139	4.40	7.20	11.60
Vivienda en quinta	166	175	138	4.00	6.60	11.50
Vivienda en vecindad	224	233	108	5.40	8.80	9.00
Paredes de ladrillo, cemento	1 636	1 672	961	39.50	63.10	80.00
Paredes de adobe	1 699	567	121	41.00	21.40	10.10
Pisos de cemento	1 346	1 253	556	32.50	47.30	46.30
Pisos de tierra	1 769	525	129	42.70	19.80	10.70
Pisos de loseta o símil	282	294	199	6.80	11.10	16.60
Pisos de madera	249	254	193	6.00	9.60	16.10
Techos de concreto	1 148	1 184	716	27.70	44.70	59.60
Techos de calamina	1 168	760	185	28.20	28.70	15.40
Techos de caña o estera	456	185	116	11.00	7.00	9.70
Techos de madera	166	170	139	4.00	6.40	11.60
<u>Alquiler hasta 4 (dólares)</u>	2 113	1 325	588	51.00	50.00	49.00
Alquiler de 4 a 8.3	882	461	275	21.30	17.40	22.90
Alquiler de 8.3 a 20	713	461	186	17.20	17.40	15.50
Alquiler de 20 a 40	215	143	67	5.20	5.40	5.60
Alquiler de 40 a 80	149	101	55	3.60	3.80	4.60
Alquiler de 80 a 120	37	26	16	0.90	1.00	1.30
Alquiler > 120	12	8	5	0.30	0.30	0.40
<u>Servicios principales de la vivienda</u>						
Servicios principales completos	1 715	1 643	951	41.40	62.00	79.20
Servicios principales incompletos	998	832	222	24.10	31.40	18.50
Sin servicios principales	1 429	175	28	34.50	6.60	2.30
Total de viviendas	4 143	2 650	1 201	100.00	99.99	100.00
<u>Categoría de las viviendas</u>						
Material noble	978	1 124	713	23.60	42.40	59.40
Material seminoble	916	816	311	22.10	30.80	25.90
Material rústico	2 018	652	156	48.70	24.60	13.00
Material inapropiado	232	58	20	5.60	2.20	1.70
Total de viviendas	4 143	2 650	1 201	100.00	99.99	100.00

Fuente: INEI, 1990. Los datos sobre vivienda fueron obtenidos de los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles 1985-1986, ejecutada por el Instituto Nacional de Estadística.

iv) Existe una tendencia a edificar con material noble. El 75% del alojamiento en Lima se basa en un proceso de edificación con material noble, rechazándose los sistemas prefabricados y los sistemas no tradicionales como adobe mejorado y quinchá mejorada (véase nuevamente el cuadro 4 en la página 14).

v) La infraestructura de servicios básicos cubre amplias zonas, pero en general no se dispone de fuentes de agua y energía suficientes.

Una de las características más importantes de la vivienda es su nivel aceptable de provisión de infraestructura de servicios. En 1981 el promedio de viviendas con conexiones de agua representaba el 72.6% y 68% para el caso del desagüe. El 83% de las viviendas disponen de conexiones de energía eléctrica.

El cuadro 5 (página 16) muestra los índices de crecimiento de los servicios comparando 1972 con 1981.

vi) Limitaciones críticas al desarrollo metropolitano. Los problemas de vivienda en Lima Metropolitana no se limitan a la escasez de tierras eriazas disponibles o de infraestructura de servicios. Existen otras dos limitaciones críticas, la falta de agua y las malas condiciones ambientales.

El Perú registra un extremo desequilibrio en la distribución territorial del agua. Aunque es el origen de la cuenca del Amazonas, el río más caudaloso del mundo, tiene uno de los desiertos costeros más áridos del continente, en cuya vertiente se ubica Lima.

La fuente principal de agua es el río Rímac, donde se ubica la planta de tratamiento La Atarjea; planta que cuenta con una red de 200 pozos tubulares y galerías de infiltración. Lima produce 654 159 m<sup>3</sup> de agua (INEI, 1990). Más de 65 de cada 100 litros producido por la empresa SEDAPAL, concesionaria del servicio, se originan en la planta de tratamiento La Atarjea, el resto se obtiene de pozos tubulares.

La norma considerada por SEDAPAL es de 150 litros por persona al día (véase Lari en la bibliografía). Según la empresa de servicios SEDAPAL la ciudad está abastecida. Se estima que para los próximos 10 años SEDAPAL debe realizar un esfuerzo considerable para elevar la producción de agua en un 40% a fin de mantener el nivel de consumo actual; se buscará mejorar los patrones de consumo de agua y evitar el desperdicio, gracias a programas de educación sanitaria.

Cuadro 5

LIMA METROPOLITANA: DINAMICA DE LOS SERVICIOS BASICOS POR DISTRITOS, 1972 Y 1981  
(porcentajes de viviendas)

	Agua 1972	Agua 1991	Desagüe 1972	Desagüe 1981	Luz 1972	Luz 1981	Ind. agua	Ind. desagüe	Ind. luz
Lima	91.5	90.6	75.0	80.1	90.0	96.4	1.0	1.1	1.1
Ancón	66.0	86.5	63.1	72.0	62.6	24.1	1.3	1.1	0.4
Ate	50.3	68.1	43.3	63.5	67.5	78.4	1.4	1.5	1.2
Barranco	75.4	96.6	83.1	96.2	91.4	97.7	1.0	1.2	1.1
Breña	97.6	96.6	86.0	95.8	92.2	98.4	1.0	1.1	1.1
Carabaylo	2.0	20.1	10.8	19.7	4.0	76.9	10.1	1.8	19.2
Cieneguilla	36.6	45.0	22.8	25.9	7.5	30.3	1.2	1.1	4.0
Comas	33.2	56.1	35.4	53.5	40.3	84.0	1.7	1.5	2.1
Chaclacayo	33.3	39.8	34.2	37.3	42.0	86.4	1.2	1.1	2.1
Chorrillos	50.0	59.0	38.6	48.8	46.9	77.3	1.2	1.3	1.6
El Agustino	49.2	46.7	42.7	40.6	59.6	76.5	0.9	1.0	1.3
Independencia	23.8	65.0	23.3	63.5	40.4	77.0	2.7	2.7	1.9
Jesús María	99.1	98.1	95.7	98.0	97.1	99.1	1.0	1.0	1.0
La Molina	56.0	82.0	34.0	62.8	71.7	78.5	1.5	1.8	1.1
La Victoria	90.6	92.4	79.0	92.0	88.0	96.5	1.0	1.2	1.1
Lince	99.0	97.0	91.4	96.3	96.0	98.8	1.0	1.1	1.0
Los Olivos									
Lurigancho	44.0	55.2	35.5	42.4	48.3	71.7	1.3	1.2	1.5
Lurín	25.0	21.0	14.0	18.8	21.4	28.3	0.8	1.3	1.3
Magdalena	98.2	97.0	92.2	96.6	94.0	98.8	1.0	1.0	1.1
Mg. Vieja	96.8	97.0	91.0	96.0	93.6	97.7	1.0	1.1	1.0
Miraflores	98.3	98.0	55.7	79.4	56.4	88.2	1.0	1.0	1.0
Pachacmac	30.3	32.7	18.8	28.6	28.6	38.8	1.1	1.5	1.4
Pucusana	69.0	71.5	58.3	65.0	61.0	72.7	1.0	1.1	1.2
Pte. Piedra	38.0	35.5	22.3	23.3	20.1	57.2	0.9	1.0	2.8
Pta. Hermosa	3.8	14.7	33.5	14.7	50.6	81.8	3.9	0.4	1.6
Pta. Negra	11.3	1.7	16.7	16.7	57.3	90.5	0.2	1.0	1.6
Rímac	89.9	86.1	71.2	85.0	87.2	94.1	1.0	1.2	1.1
San Bartolo	15.1	22.3	75.4	24.3	78.3	74.3	1.5	0.3	1.0
San Borja									
San Isidro	98.2	98.2	98.0	98.0	94.1	98.8	1.0	1.0	1.0
S.J. Lurigancho	53.0	49.4	49.0	41.5	56.2	67.0	0.9	0.8	1.2
S.J. Miraflores	56.0	83.6	55.7	79.4	56.4	88.2	1.5	1.4	1.6
San Luis	97.3	92.6	80.0	91.8	98.2	92.7	1.1	1.1	0.9
S.M. Porres	87.6	88.6	76.8	86.5	84.8	92.5	1.0	1.1	1.1
S. Miguel	89.0	94.3	78.3	93.2	88.1	96.0	1.1	1.2	1.1
Sta. Anita									
S.M. Mar	92.3	86.4	84.6	77.3	76.9	81.8	0.9	0.9	1.1
Sta. Rosa	59.3	23.2	52.5	23.2	59.3	68.6	0.4	0.4	1.2
S. Surco	74.6	88.0	88.0	88.0	88.0	88.0	1.2	1.3	1.2
Surquillo	93.7	93.3	77.6	92.5	87.1	94.7	1.0	1.2	1.1
V.E. Salv.									
V.M. Triunfo	2.1	79.4	5.7	60.7	17.6	84.4	37.8	10.6	4.8
P. Callao	63.4	88.2	63.0	84.8	82.6	92.4			1.1
Callao		72.4		67.7	81.0	84.3			1.0
Bellavista		96.2		95.4	89.5	98.0			1.1
Carm. Leguía		86.1		72.4	79.1	97.6			1.2
La Perla		96.7		96.2	86.2	97.5			1.1
La Punta		99.4		99.2	96.2	99.6			1.0
Ventanilla		78.4		77.9	98.7	77.7			0.8
Promedio	40.0	72.6	50.0	68.1	69.2	83.8	2.4	1.4	1.5

Un conjunto de fenómenos afectan el equilibrio ecológico de la metrópoli y acentúan los riesgos de desastres ambientales ocasionados por las tendencias de desarrollo de los últimos 20 años (véase Millones en la bibliografía). Los principales son: la contaminación de cursos y masas de agua, suelos y alimentos, por los residuos sólidos orgánicos; la contaminación atmosférica provocada por los gases tóxicos provenientes del transporte automotor y de la industria; el aumento de la pobreza, la tugurización y el deterioro de barrios marginales; y la elevación de los índices de insalubridad, desnutrición, morbilidad y mortalidad de la población.

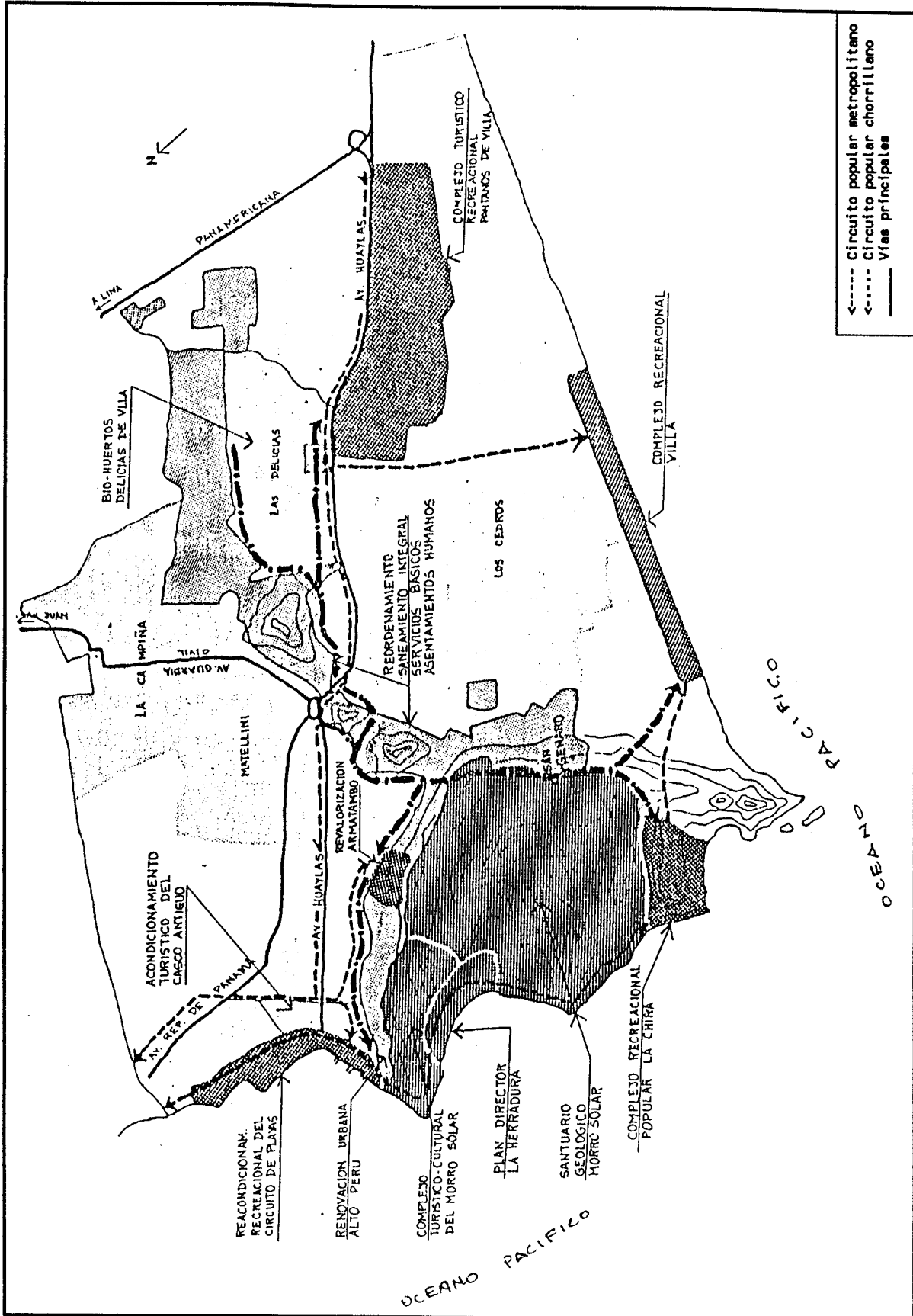
Los dos problemas más graves son la congestión y la contaminación del centro de la ciudad por el intenso tráfico, y la contaminación de los 30 km de playas y aguas marítimas ubicadas frente a Lima Metropolitana por la evacuación de los desagües directamente al mar (véase nuevamente el gráfico 3 en la página 9).

El Instituto para el Desarrollo de los Servicios Urbanos y Regionales de la Universidad Nacional de Ingeniería elaboró el Plan de Ecodesarrollo en el Distrito de Chorrillos (200 000 habitantes) ubicado frente a la Costa Sur en uno de los más interesantes complejos histórico-naturales y de vivienda formal-informal. (Véase el gráfico 5 en la página 18).

Este estudio de ecodesarrollo ha confirmado una relación definida entre el deterioro de los ecosistemas naturales y el déficit de los servicios de saneamiento ambiental debido a las condiciones de extrema pobreza de la población.

Gráfico 5

CHORRILLOS: PLAN DE ECODesarrollo  
(Convenio entre la Municipalidad de Chorrillos y la Universidad Nacional de Ingeniería)



### III. APROPIACION SOCIAL DE LA VIVIENDA

El proceso de crecimiento metropolitano se expresa en el intenso y febril ritmo del sector informal, el cual ha reemplazado al Estado en la construcción de avenidas troncales, escuelas, postas de salud, redes de agua potable, electrificación de pueblos jóvenes y sobre todo en la ejecución de obras de vivienda. Un estudio las estimaba en un total de más de 8 000 millones de dólares a junio de 1984. (Véase De Soto en la bibliografía).

La población en Lima Metropolitana está sujeta a un proceso de cambio permanente, que se inicia a partir de la densificación natural de los espacios vecinales (véase el gráfico 6 en la página 20). Sus excedentes optan por adquirir terreno en otra unidad vecinal y proceder a su construcción, alquilar o adquirir una vivienda edificada u organizarse para una invasión de tierras. Posteriormente este nuevo espacio vuelve a densificarse, se subdivide y genera nuevos excedentes, reiniciándose el proceso en forma permanente y generalizada.

#### A. CONDICIONES DEL MERCADO INMOBILIARIO

Poco se ha estudiado en relación con los mercados de tierras urbanas de Lima Metropolitana. Una investigación exploratoria de los avisos clasificados dominicales del diario El Comercio del mes de agosto para determinar las tendencias de la oferta y la demanda de inmuebles y terrenos en el sector formal, reveló que el mercado se presenta diferenciado y desigual; el área que tiene más capacidad formal de oferta y demanda es el distrito de Miraflores con 15%; le sigue San Borja con 12%; y Pueblo Libre con 8%. El área central de Lima representa apenas el 8% de las operaciones y la zona periférica no más del 15%, pese a contar con más del 45% de las viviendas. El Distrito de Comas, que representa el 6% de las viviendas de Lima, registra menos del 1% del mercado formal (véase el gráfico 7 en la página 21).

El mercado inmobiliario se presenta segmentado en dos grandes sectores, el sector formal, con operaciones abiertas, legalmente registradas, y el sector informal, real y pragmático, de grandes sectores sin títulos de propiedad o con títulos condicionados a restricciones en la comercialización de sus inmuebles. La estrategia de estos últimos se disfraza con diversas modalidades de traspaso, empeño o alojamiento para no decir venta, garantía o alquiler, respectivamente.

Gráfico 6

## ESQUEMA DEL PROCESO DE CAMBIO PERMANENTE

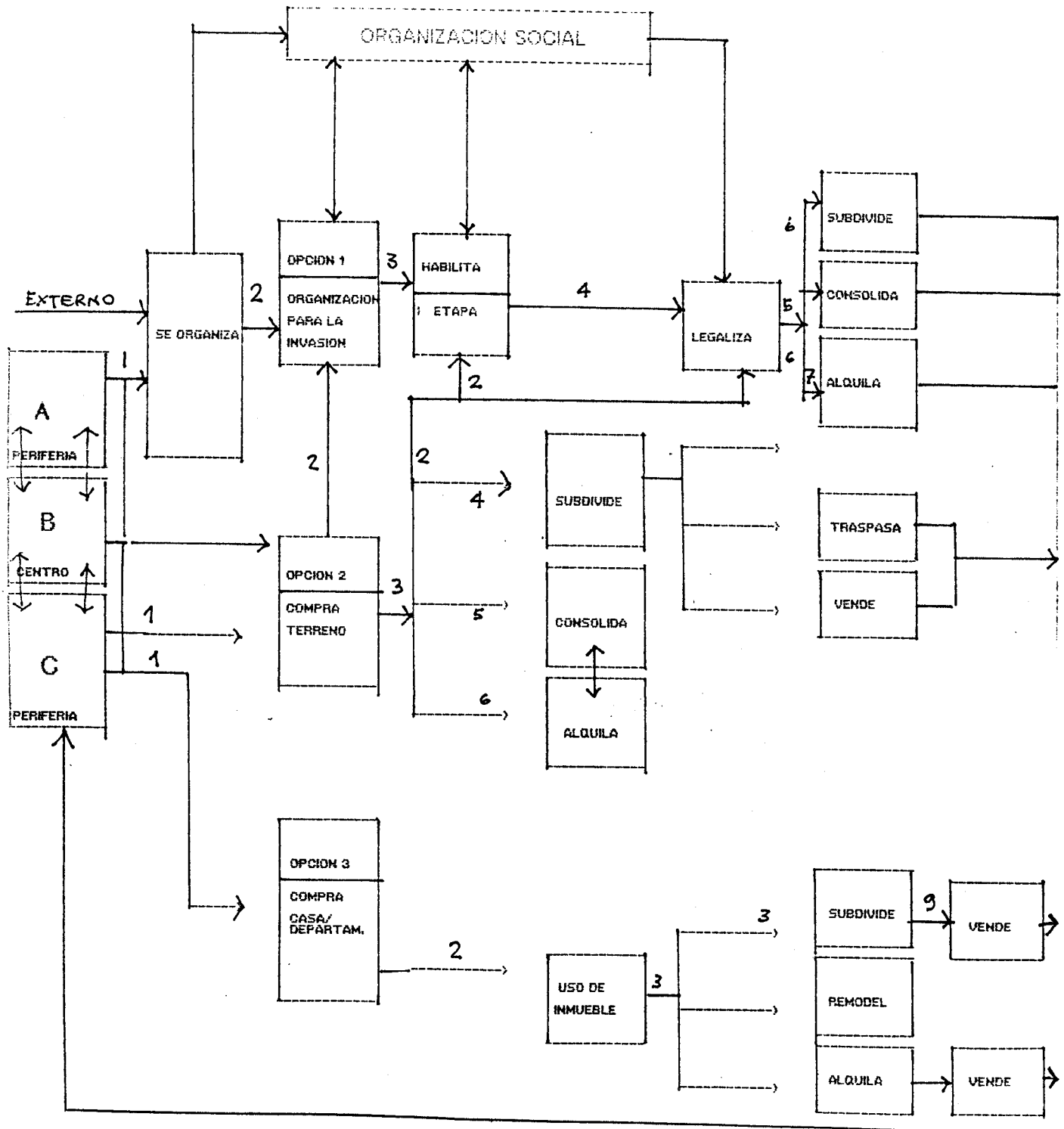
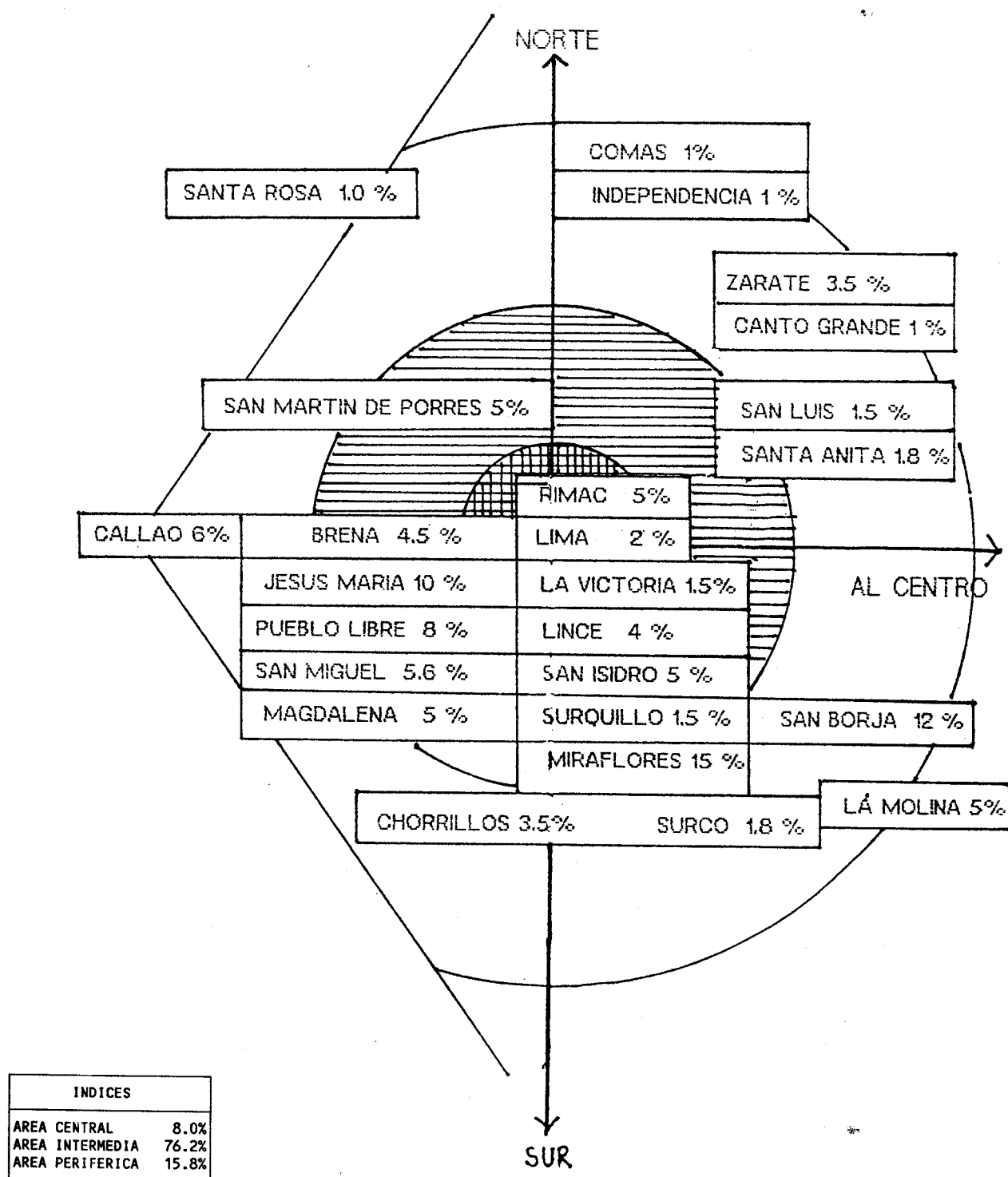


Gráfico 7

## MERCADO FORMAL INMOBILIARIO Y ESQUEMA CENTRO-PERIFERIA



Fuente: Diario El Comercio. Elaborado por el Instituto para el Desarrollo de los Servicios Urbanos y Regionales, Universidad Nacional de Ingeniería, Lima.



Del análisis efectuado se concluye que existe un gran sector informal no registrado ni en las notarias ni en los diarios, cuyos mecanismos siguen el trámite de 'puerta a puerta'. Un estudio realizado en el Distrito de Comas (véase Fernández Maldonado y Gil en la bibliografía), muestra que en más del 53% de las unidades de viviendas se encontraban dos o tres familias, algunas veces como inquilinos que por razones legales se denominan 'alojados'; los dueños de las viviendas permanecían en el inmueble. Existen también diversas modalidades-tipo utilizadas por los pobladores para ocupar la vivienda, lo que se explica por las restricciones legales que impiden que comercialicen sus inmuebles.

#### B. ESTRATEGIAS IDEOLOGICAS FRENTE AL CAMBIO PERMANENTE

Las unidades residenciales o vecinales están sujetas a procesos de cambio por densificación y complejización de las actividades que se realizan en sus entornos, en su interior o en parte de su solar. Este cambio impulsa una intensa actividad vecinal, diversa y heterogénea. De un lado una amplia difusión de organizaciones sociales para la subsistencia como los comités del vaso de leche, los comedores populares y los clubes de madres y de otro, buscando la institucionalización de la co-gestión con las autoridades municipales (véase Comisión Hábitat en la bibliografía).

Diversas organizaciones políticas han querido y creído manipular las organizaciones vecinales; sin embargo, éstas han sabido muchas veces aprovechar las tendencias electoreras de las agrupaciones políticas. Incluso las invasiones de tierras adoptan estratégicamente nombres de los políticos gobernantes como medida de autodefensa.

#### C. SIGNIFICADO POLITICO DE LA MOVILIZACION SOCIAL

Las necesidades de los vecinos enfrentan un Estado inoperante que presiona diversas formas de movilización vecinal, desde la violencia armada organizada hasta la pugna por institucionalizar formas de co-gestión con la municipalidad. En general la gente reclama una mayor capacidad de decisión en la base vecinal. Depende de los líderes sociales y las autoridades de gobierno local evitar que la violencia se instale como una forma de gestión desde abajo hacia arriba. Al centro de todo esto, no debemos olvidar que se encuentra el problema de la vivienda.

Muchas organizaciones vecinales mantienen una línea política pragmática y sostienen un amplio pluralismo político en su interior: sus intereses inmediatos están por encima de los intereses de los políticos. Este proceso ha marcado una gran tendencia a generalizar la participación vecinal en la gestión municipal, incluso en los barrios y urbanizaciones de familias de mayores ingresos tradicionalmente refractarios a la vida vecinal.

#### IV. LA GESTION DEL ESPACIO RESIDENCIAL

Tradicionalmente, el Estado ha intentado determinar el curso de los asentamientos y la edificación de las viviendas de los sectores de menores ingresos.

##### A. LA ACCION DEL GOBIERNO CENTRAL

Desde 1946, con la creación de la Corporación Nacional de la Vivienda (CNV) se desarrollaron grupos de barrios para obreros en Lima Metropolitana y se dictó una Ley que obligaba a la industria a poner viviendas para sus trabajadores. En 1950, aparecieron las primeras barriadas modernas; frente a ello la Corporación hizo dictar una ley para expropiar tierras con fines de vivienda a 1 sol por m<sup>2</sup>. Se desarrollaron en ese período las primeras unidades vecinales, conjuntos de viviendas con equipamientos y servicios. En 1961, el Banco Interamericano de Desarrollo otorgó al Instituto Nacional de Vivienda más de 28 000 000 de dólares para desarrollar viviendas de interés social. En 1963 se creó la Junta Nacional de la Vivienda por la fusión de las dos instituciones anteriores y se construyeron en Lima 1 200 departamentos, gastando todo el capital del Banco Central Hipotecario y de la Caja de Ahorros de Lima; los departamentos no pudieron venderse a las familias de bajos ingresos y tuvieron que colocarse, a menor precio, entre profesionales y funcionarios del Estado (véase Mantilla en la bibliografía).

En el decenio de 1970 el Estado trató de enfrentar el problema de la vivienda en tres líneas relativamente independientes entre sí: otorgamiento de créditos para adquisición de tierras, inmuebles y construcción de viviendas, a través de la banca de fomento; autorización para habilitaciones de tierras agrícolas privadas, a través del propio Ministerio de Vivienda y Construcción; y promoción y regularización de grandes asentamientos urbanos marginales, creándose organismos especiales para el tratamiento de los denominados pueblos jóvenes a través del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social.

En el decenio de 1980 se creó un Sistema de Hipoteca Social, integrado por el Banco Central Hipotecario, depositario del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), formado por aportes de

asalariados y empleadores, y por el Banco de la Vivienda del Perú (BANVIP), que integraba los ahorros de las mutuales de vivienda con el FONAVI para el otorgamiento de créditos para la construcción de redes de agua potable y proyectos de electrificación en asentamientos marginales con tasas de interés y plazos de pago especiales. El sistema incluía al Banco de Materiales, entidad que otorgaba a bajos precios y pagadero en plazos, materiales básicos para la edificación de viviendas del sector informal.

Los programas de edificación de viviendas de interés social se concentraron en Lima Metropolitana hasta en un 81% y estuvieron orientados principalmente a beneficiar a los sectores de ingresos medios y altos, a los que se dedicaron más del 40% de las obras a través de proyectos unifamiliares y multifamiliares. De esta forma, se reeditaron las fracasadas experiencias de la Junta Nacional de Vivienda de los años sesenta. En el segundo quinquenio de los años ochenta, la política de vivienda intentó la introducción de otras tecnologías, en quincha, adobe y ladrillos; se crearon programas de acondicionamiento territorial y vivienda rural y se trató de apoyar en mayor medida a los programas de redes de agua potable y electrificación en los pueblos jóvenes.

En conclusión, el Estado ha fracasado en los diversos programas de vivienda; el déficit de vivienda nacional de 350 000 unidades en 1981 se amplió al final del decenio a más de 750 000. El Estado no ha sido capaz de construir viviendas que satisfagan las necesidades de los usuarios de menores ingresos. La investigación de tecnología de la vivienda ha tenido interesantes resultados, pero no hubo relación entre ellos y los programas de vivienda del Estado y del sector privado (véase Barrantes, Castro y Loredó en la bibliografía).

## B. LA ACCION DE LAS MUNICIPALIDADES Y LA PARTICIPACION POPULAR

Desde 1984, con la Ley Orgánica de Municipalidades, se definió la participación de los gobiernos locales en aspectos fundamentales que afectan el desarrollo de la vivienda: la planificación y control del uso del suelo urbano; el otorgamiento y control de licencias de habilitación urbana y de edificación privada y pública; el reconocimiento y registro de los asentamientos humanos marginales; la gestión de servicios de agua, desagüe y electricidad y el desarrollo de la recreación, cultura y deporte.

El rápido desarrollo de los asentamientos marginales y de la edificación privada popular no pudo ser conducido adecuadamente por las municipalidades, por sus escasos recursos económicos (apenas el 3% del presupuesto del Estado), la falta de capacidad técnica y la carencia de experiencia anterior. Por este motivo, las municipalidades se han acercado en forma creciente a las organizaciones sociales de base, en la búsqueda de soluciones a los

difíciles problemas de acondicionamiento territorial, regularización de asentamientos marginales y apoyo a la infraestructura de servicios básicos.

Esta relación ha llegado al punto de institucionalizar los 'espacios de co-gestión' entre las organizaciones sociales y las municipalidades, contribuyendo al fortalecimiento y desarrollo de organizaciones vecinales fuertes. Uno de los mecanismos más interesantes ha sido la planificación participativa, con la cual las organizaciones sociales tienen acceso a decisiones sobre el uso del suelo, presupuesto y programación de las inversiones y el apoyo a los programas de emergencia social. Sin embargo, este proceso no es homogéneo (véase Comisión Hábitat en la bibliografía); enfrenta dificultades para alcanzar la transferencia de recursos de las municipalidades a la población para la ejecución de obras comunales. Hasta la fecha los programas comunales se han logrado gracias a la cooperación internacional a través de las organizaciones no gubernamentales.

La provisión de tierras y techos en Lima se ha ajustado a una oferta mercantilista y especulativa. Los grupos de poder han propendido a la especulación y al monopolio de las tierras urbanas y los consumidores inevitablemente han reaccionado con procesos de organización social aplicando mecanismos informales para garantizarse la satisfacción sus necesidades de vivienda cuyo apremio es mayor que el de la alimentación.

La vivienda en Lima, en los últimos 30 años, ha cumplido en forma diferenciada, funciones de valor de cambio y de valor de uso. La tierra urbanizada se ha usado como valor de cambio, mientras que la vivienda edificada ha representado un valor de uso. Esta característica establece una clara diferencia entre un amplio mercado especulativo de tierras urbanas, un débil mercado de viviendas edificadas y un limitado mercado de alquileres. Las condiciones de extrema pobreza y la limitada capacidad de los diferentes grupos sociales que demandan viviendas en el mercado de Lima podrían explicar las características de los modelos de la reproducción de las viviendas.

La planificación del área metropolitana ha estado orientada por las opciones de los grupos políticos que asumieron en la oportunidad. Se distinguen tres planes: el de Desarrollo Metropolitano (PLANDEMET) de 1967; el de Estructuración Urbana (1983-1985); y el de Desarrollo Metropolitano (PLANMET) (1986-1989).

El Plan de Desarrollo Metropolitano de 1967 definió un esquema muy claro que priorizaba "la zonificación del uso del suelo urbano" y el plan vial y marcaba dos tipos de espacio: el espacio urbano consolidado (léase el mercado formal de tierras urbanas) y el espacio para la expansión informal (para sectores sociales de bajos

ingresos); se priorizó la gran infraestructura vial y energética con el criterio de potenciar el mercado de tierras.

El Plan de Estructuración se orientó a fortalecer la infraestructura y los servicios de las áreas urbano-marginales, pero no llegó a articular un proceso de integración de la sociedad metropolitana.

El Plan de Desarrollo Metropolitano de 1986-1989 se orientó a buscar mejores niveles de gestión metropolitana por las instancias públicas y municipales.

El techo como valor de uso explica las siguientes características de la sociología urbana metropolitana: marcada tendencia a la fragmentación familiar espontánea; estabilidad residencial de las familias en los barrios; mayoría de propietarios de viviendas únicas; débil presencia de viviendas de alquiler; predominio de la expansión urbana informal; regulación proteccionista a favor de los inquilinos; y políticas diferenciales para asentamientos urbanos marginales y para zonas urbanas consolidadas.

La construcción de alojamientos en la metrópoli se constituyó en una necesidad vital antes que en una opción económica; el comercio de la tierra quedó como actividad especulativa.

La crisis económica, la incapacidad económica del mercado por el incremento de la oferta de departamentos y casas tradicionales y la tendencia a la ocupación informal de tierras por las familias más pobres configuran en Lima un mercado segmentado. Se acentúa el mercado de tierras y se comprime el de edificaciones.

Las políticas del Estado han sido formuladas en el marco de concepciones ideológicas marcadas por un asistencialismo en las zonas urbano-marginales, con estatuto diferenciado respecto al conjunto de la metrópoli y con un régimen socioeconómico segregacionista. Se ha tratado de mantener la vivienda de las áreas marginales fuera del mercado de tierras. Se han aplicado políticas de diferenciación de tierras en dos categorías: espacios libres para la ocupación de familias en condiciones de extrema pobreza y procesos de cambio de usos agrícolas por usos urbanos en zonas de propiedad privada beneficiadas por la infraestructura urbana básica (vialidad, saneamiento y energía).

El uso de los fondos de vivienda constituidos por aportaciones obligatorias de los trabajadores y empleadores con una mínima contribución del Estado en programas masivos de viviendas de interés social son organizados o auspiciados por el Estado a favor de sectores sociales medios minoritarios, basándose en el mercado de tierras urbanas y la industria de la construcción.

Por otra parte, la aplicación de una legislación confusa de alquileres de viviendas y de inmuebles en general y el establecimiento de precios irreales de los alquileres para aliviar las presiones sociales sobre el ingreso, se sostienen en Lima Metropolitana debido a que es débil el sector de propietarios de viviendas de alquiler, formado por pequeños rentistas e instituciones de beneficencia.

Los mayores impedimentos para el desarrollo de la vivienda dependen en gran medida de la superación de tres tipos de limitaciones: la socioeconómica marcada por los bajos niveles de ingresos de amplios sectores sociales; las deficiencias de la infraestructura por efecto de la acumulación de déficit y la incapacidad de los sistemas respectivos para atender la demanda; y la ineficacia del Estado para llevar adelante la gestión de la metrópoli en cuanto a sus funciones normativas, programáticas e informativas.

Frente a esas limitaciones, debe impulsarse la elevación del ingreso familiar, aplicando sistemas que fomenten la pequeña empresa, basándose en el mercado metropolitano y también el externo y fomentando la construcción de viviendas autoproductoras, que permitan cambiar el carácter pasivo de la vivienda para ampliarla como espacio productivo.

En lo técnico, habría que poner en marcha sistemas descentralizados de infraestructura y servicios, evitando que la metrópoli dependa de los grandes sistemas de infraestructuras, así como fomentar los pequeños circuitos vecinales de saneamiento y energía.

Por último, en el ámbito político se trataría de desarrollar sistemas de autogobierno vecinal, integrados a los sistemas municipales. Este debería reformarse para permitir una adecuada gestión del suelo urbano y de los servicios básicos.

Se propone elaborar un sistema jurídico de promoción, gestión y seguridad habitacional metropolitana que debe incluir:

i) Una ley de bases para la creación y desarrollo de las áreas metropolitanas, que defina los órganos de gobierno metropolitano, la autoridad metropolitana, el gobierno local-municipal de los espacios submetropolitanos y la gestión y autoridad vecinal y comunal;

ii) Una ley de salud habitacional en que se establezcan las normas básicas que deben cumplir las edificaciones para proporcionar un mínimo de higiene, saneamiento y seguridad ambiental frente a los fenómenos de la naturaleza y a la negligencia social. La ley normará el otorgamiento de licencias de edificación, declaratorios de fábrica, licencias de operaciones y

funcionamiento de locales escolares, industriales y comerciales con participación vecinal; y

iii) La creación del Banco de Tierras de Lima Metropolitana para garantizar los recursos materiales que aseguren el acceso a la tierra urbana a todas las familias organizadas que deseen construir su habitación.

Finalmente, cabe suponer que los problemas de la vivienda durante el decenio de 1990 se concentrarán en el impacto de los asentamientos sobre el medio ambiente y en el establecimiento de los mecanismos de co-gestión para asegurar la participación de las organizaciones vecinales, de las autoridades municipales y las instituciones de investigación y análisis gubernamental, de las universidades y de los organismos no gubernamentales. La inversión necesaria podrá lograrse si se establecen las condiciones para una participación efectiva y coordinada de la cooperación internacional, los fondos nacionales de vivienda, los recursos municipales y los recursos de las empresas y de la propia población interesada, a través de los gobiernos locales. Para ello, es necesario el establecimiento de instancias de co-gestión a nivel vecinal, local y metropolitano.

### Bibliografía

- Banco Mundial (1990), Informe sobre el desarrollo mundial 1990, Washington, D.C.
- Barrantes J., V. Castro y R. Loredó (1991), Construcción de vivienda económica realizada por el Estado peruano, 1980-1990, Lima, Universidad Nacional de Ingeniería.
- CIDAP (1984), Los servicios urbanos en Lima.
- (1989), Lima en cifras.
- CIPUR (1990), Lima, crisis y alternativas.
- Comisión Hábitat (1991), Gestión popular del hábitat, Lima.
- Córdova, Adolfo (1958), La vivienda en Perú, Lima.
- De Soto, Hernando (1987), El otro sendero, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Driant, Jean Claude (1991), Las barriadas en Lima, Lima, IFEADESCO.
- Fernández Maldonado, Anamaría y Carmen Gil (1989), La densificación de las barriadas. El caso de Comar, Lima.
- Harris, Walter (1963), La vivienda en Perú, Lima, UP/OEA.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) (1990), Compendio estadístico 1989-1990, Lima.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (1988), Encuesta Nacional de Niveles de Vida. Perú 1986-1988, Lima.
- Lama, César (1986), La democratización de los servicios y la autogestión. Informativo Barrial y Análisis N° 35, Lima.
- (1991), "Hacia un nuevo orden urbano mundial, Revista apertura, mayo, Lima.



Lari, Fortunato (1988), El desarrollo de Lima Metropolitana, Lima, F. Ebert.

Lavrie, Gustavo (1990), "La vivienda en Lima", Lima: crisis y alternativas, Lima, CIPUR.

Mantilla, Víctor (1991), Entrevista personal, septiembre.

Matos, José (1986), El desarrollo popular, Lima, IPEP.

Millones, Enrique (1991), Situación del medio ambiente en Perú, Lima.

Riofrío, Gustavo (1990), "La vivienda en Lima", Lima, crisis y alternativas, Lima, CIPUR.

Williams, Carlos (1986), Pueblos jóvenes en Lima, Lima.