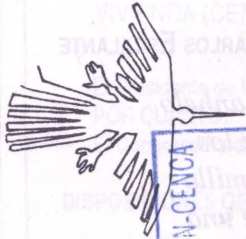


CENCA / 29

Directora:  
Rocío Valdeavellano  
Julio C. Tello 224 - Lince  
Tele-fax: 700026  
Impresión:  
Taller Gráfico OCISA  
Pasaje Adán Mejía 180 -  
Jesús María  
Telf.: 720763  
Lima, Octubre de 1993



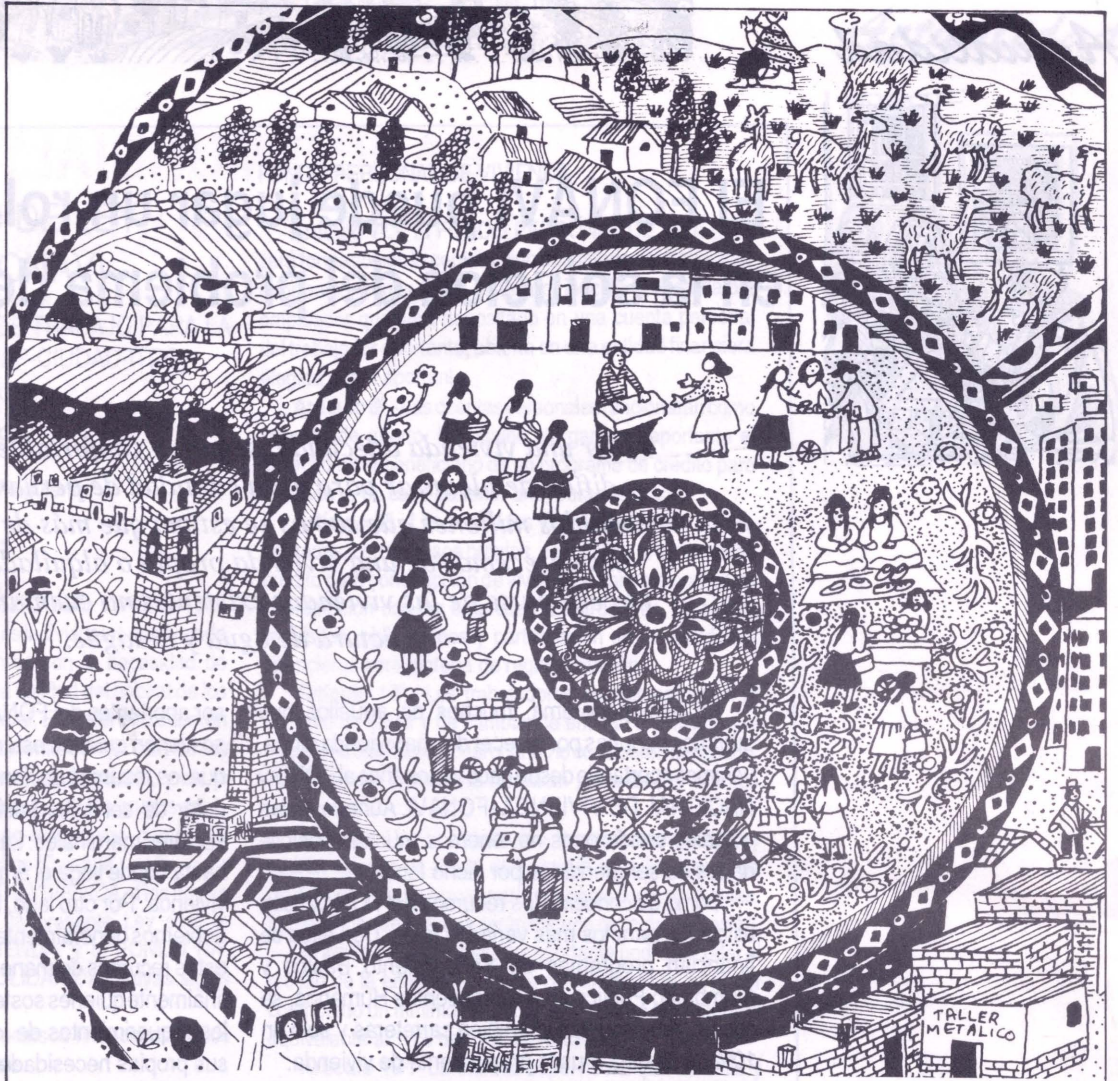
# Cuadernos Urbanos

Instituto de Desarrollo Urbano

CENTRO DE DOCUMENTACION-CENCA

Fecha de Ingreso:

N° de Registro :



## DE NUEVO EN LA BREGA

ROCÍO VALDEAVELLANO

Con este número nuestro Instituto retoma la publicación de Cuadernos Urbanos. Iniciamos una nueva etapa en la que continuaremos con la línea de reflexión y aportes en torno a la cuestión urbana. Estableceremos también una relación mucho más directa con nuestro quehacer institucional. La revista irá transmitiendo así, diferentes aspectos de la realidad en la que trabajamos, considerando tanto sus condiciones materiales como a los agentes que intervienen en ella. Dará cuenta de los avances en los programas y tareas en los que estamos comprometidos. Y volverá a abrirse como espacio de intercambio de información, análisis y propuestas pertinentes para el accionar de los protagonistas urbanos: población de base y dirigentes sociales, autoridades y funcionarios locales, técnicos y especialistas de organismos públicos y del sector privado.

El país ha venido experimentando cambios

muy importantes dentro del contexto de apuesta por un modelo liberal que afecta la calidad de vida de las mayorías y las posibilidades de desarrollo. Ellos requieren ser estudiados de manera detenida abordando los temas referidos a la problemática de la ciudad y más específicamente a la de la vivienda. En esa perspectiva Cuadernos Urbanos va a priorizar lo relativo a la regularización de la tenencia del suelo. Este constituye un elemento esencial en la conformación de la estructura urbana y es a la vez reivindicación fundacional de los asentamientos poblacionales.

A través de los años hemos percibido que no podemos construir la ciudad que queremos si no miramos la urbe en su conjunto. La regularización de la tenencia del suelo debe necesariamente formar parte de un conjunto de medidas que tiendan a afrontar los problemas generales del habitat tanto en el plano de la vivienda como en el de la planificación y la gestión.

10/26



## El FONAVI puede jugar un rol importante en la solución del problema de la vivienda

ARQ. CARLOS ESCALANTE

*Tener una vivienda adecuada, segura y confortable es un anhelo difícil de alcanzar para gran cantidad de peruanos. De los ventidós millones que somos se estima que más de cinco millones carecemos de una vivienda propia o alquilada y que una tercera parte de las viviendas existentes no cuentan con infraestructura de agua y desagüe.*

En este panorama, muchos de aquellos que sufrimos penurias por carecer de una vivienda digna, venimos aportando desde hace varios años al FONDO NACIONAL DE VIVIENDA -FONAVI. Aunque en las actuales condiciones no tenemos muchas posibilidades de ser atendidos por dicho fondo.

Como es conocido los recursos del FONAVI son utilizados para los más variados fines. Con ellos se financian programas de Saneamiento Básico y Alumbrado Público en Asentamientos Humanos, se construyen escuelas y también carreteras y solo un 10% se destina a usos propiamente de vivienda.

Estamos ante una situación bastante peculiar ya que por un lado tenemos un grave problema de vivienda y por el otro contamos con un fondo creado para dicho fin pero que es asignado a otros rubros. En estas condiciones creemos que para que el FONAVI pueda convertirse en una herramienta útil para enfrentar el déficit cuantitativo y cualitativo de viviendas en nuestro país, es necesario tomar decisiones de carácter político que tienen que ver con dos aspectos esenciales:

a) Definir hacia dónde se dirigen los recursos del FONAVI.

b) Definir cómo se administran dichos recursos.

Respecto del primer punto diremos que el debate plantea tres posibilidades: que los Fondos se utilicen exclusivamente para vivienda; que se usen para la dotación de servicios conexos a la vivienda o que se destinen para ambos fines. Aquellos que se inclinan por la primera alternativa argumentan que es de justicia que quienes aportan a un fondo deben ser sus beneficiarios directos. Olvidan que el mayor déficit de vivienda se concentra en los sectores menos favorecidos, muchos de los cuales pueden no

ser aportantes del FONAVI. Dicha argumentación la sostienen quienes están por la segunda alternativa: que los recursos del fondo deben ser utilizados para dotar de servicios básicos a las viviendas de los sectores marginales. La dificultad reside en delimitar hasta dónde llega el ámbito de la problemática de la vivienda. Por otro lado, la experiencia indica que los gobiernos generalmente ceden a la tentación de usar estos recursos de manera indiscriminada. Hemos finalmente quienes sostenemos que hay que atender los requerimientos de los aportantes en relación a sus propias necesidades de vivienda, y mejorar las condiciones de habitabilidad de los más pobres.

Respecto al segundo punto, es decir, de cómo administrar los recursos del fondo, existen dos planteamientos: uno que se inclina por una administración de tipo estatal y por lo tanto de acuerdo a la política que desarrolle el gobierno, y el otro que propone que los aportantes, sean éstos trabajadores y/o empleadores, participen de manera directa en la administración de los recursos del FONAVI, añadiendo que ello no excluye la participación de las entidades del estado, en especial de aquellas que tienen que ver con el desarrollo urbano.

En relación al papel que debería jugar el FONAVI dentro de la problemática de vivienda el GRUPO DE TRABAJO PARA LA VIVIENDA conformado por EL GRUPO DE TECNOLOGIA INTERMEDIA -ITDG, CIDAP, CIUDAD y el Instituto de Desarrollo Urbano CENCA, hemos elaborado una propuesta que intenta articular diferentes aportes relativos al FONAVI. Dicha propuesta cuya ley se detalla más adelante contempla creación de cuentas de ahorro individual así como un fondo de solidaridad.



FONDO PERSONAL DE VIVIENDA

PROYECTO DE LEY  
SOBRE FONAVI

PROPUESTA DEL GRUPO DE TRABAJO PARA LA  
VIVIENDA (CENCA-CIDAP-CIUDAD-ITDG)

(Extractos)

El Presidente de la República:

POR CUANTO:

El Congreso ha dado la Ley siguiente.

DISPOSICIONES GENERALES

**Artículo 1º.-** Créase los FONDOS DE VIVIENDA con el objetivo de conciliar los intereses individuales de Vivienda de los trabajadores dependientes con la necesidad de emprender obras que mejoren la calidad del hábitat de los sectores más pobres de la sociedad. Estos fondos deberán contribuir en la solución del problema de vivienda de los trabajadores, sujetos a contribución obligatoria, y en la solución de los problemas del hábitat de los grupos organizados de los sectores urbano-marginales dentro del marco de una Política Nacional de Vivienda.

**Artículo 2º.-** Los FONDOS DE VIVIENDA, a los que se refiere el artículo primero de la presente Ley son: a. FONDO PERSONAL DE VIVIENDA, y b. FONDO NACIONAL DE VIVIENDA DE SOLIDARIDAD cuyas siglas son FONAVISOL.

**Artículo 3º.-** Constituyen recursos financieros de los fondos de vivienda los siguientes:

- a. La contribución obligatoria de los trabajadores dependientes ya sea que tuvieran contrato de trabajo a plazo fijo o indefinido.
- b. La contribución obligatoria de los empleadores.
- c. El aporte del Estado, distinto al que debe efectuar como empleador, ya sea mediante un fondo de garantía o a través de un subsidio directo no reembolsable.
- d. Los intereses que perciba por los depósitos que realice.
- e. Las donaciones y créditos que reciba.
- f. Los demás recursos que la Ley y el reglamento le asignen.

**Artículo 4º.-** La contribución obligatoria del trabajador dependiente, a que se refiere el artículo anterior, será del 3% de su remuneración total, que se haya abonado en efectivo y por concepto de retribución por sus servicios personales. No se considera por concepto de remuneración a la bonificación especial.

**Artículo 5º.-** La contribución obligatoria del empleador, a que se refiere el inciso b. del artículo anterior, será del 6% de la remuneración total del trabajador dependiente.

**Artículo 6º.-** Los empleadores serán responsables de retener la contribución obligatoria de sus empleados dependientes y de depositar con su contribución, en la entidad financiera que se elija para tal fin.

**Artículo 7º.-** El FONDO PERSONAL DE VIVIENDA será formado con la contribución obligatoria del trabajador aportante y con la mitad de la contribución obligatoria del empleador que será depositado en una cuenta personal del trabajador aportante, abierta en una entidad financiera elegida por el aportante.

**Artículo 8º.-** Las cuentas personales funcionarán como cuentas de ahorro, las cuales otorgarán al aportante el derecho a ser beneficiario de un programa de crédito para vivienda o, en caso de tener una, para mejorarla.

**Artículo 9º.-** Las entidades financieras serán las encargadas, con recursos propios, de habilitar programas de crédito para construcción de vivienda o para mejorarlas en coordinación con las empresas constructoras. La forma, requisitos, obligaciones y participación de las entidades financieras será materia de reglamentación.

**Artículo 10º.-** Los trabajadores aportantes tienen el derecho de elegir y de cambiar de entidad financiera que maneja su cuenta personal cuando lo consideren necesario. Los intereses generados formarán parte de las cuentas personales.

**Artículo 11.-** El Estado y/o las empresas privadas podrán aportar un fondo de garantía para las líneas de crédito que se establezcan para los trabajadores aportantes. Estos fondos de garantía serán materia de reglamentación.

**Artículo 12º.-** El trabajador aportante podrá acceder al crédito de la entidad financiera con el requisito de haber contribuido un mínimo de 3 años a su cuenta personal o el equivalente al 10% del crédito solicitado.

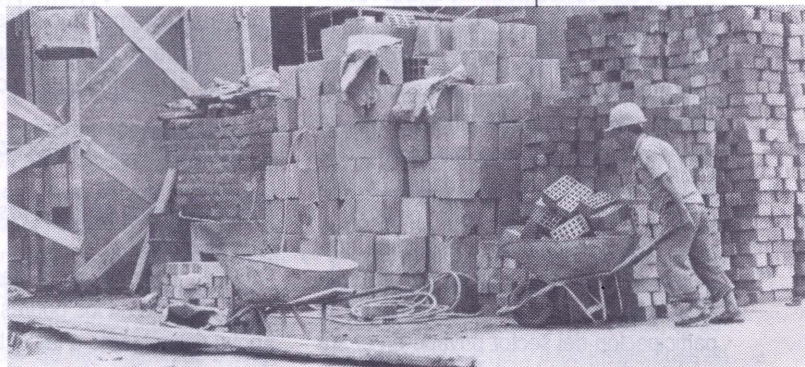
**Artículo 13º.-** La entidad supervisora que controle y fiscalice el manejo de las cuentas personales por las entidades financieras, será la Superintendencia de Banca y Seguros.

**Artículo 14º.-** El trabajador aportante podrá exonerarse de la contribución en los siguientes casos:

- a. En el caso que el aportante tenga casa propia, o
- b. En caso de existir una relación conyugal, el cónyuge que tenga menos ingresos podrá exonerarse.

**Artículo 15º.-** Los trabajadores independientes podrán participar de los FONDOS PERSONALES DE VIVIENDA bajo los requisitos que se establezcan en el reglamento.

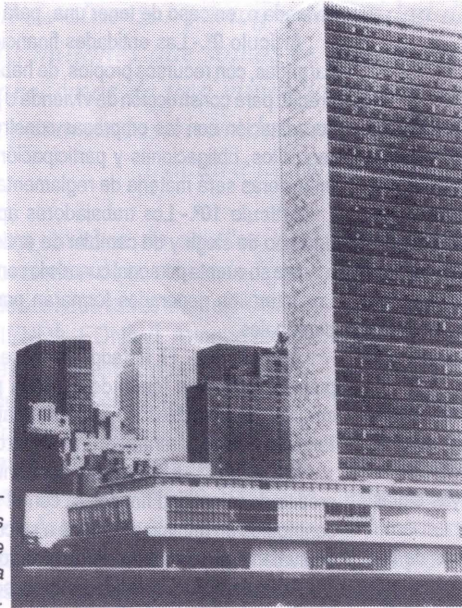
*El proyecto del grupo de trabajo para la vivienda plantea la creación del Fonavisc' o Fondo de Solidaridad, compuesto por un 3% del aporte de los empleadores, y una proporción similar del Estado.*





# BANCO MUNDIAL: POLITICAS PARA EL PROXIMO DECENIO EN MATERIA URBANA EN LOS PAISES DEL TERCER MUNDO

Los organismos financieros internacionales valoran cada vez más a los gobiernos locales en el marco de una estrategia adecuada de vivienda para el año 2000.



*Es un hecho conocido que las políticas del Banco Mundial suelen influir en las decisiones estatales en una serie de campos de actividad. En el Perú el de las políticas urbanas parece constituir una excepción. Reproducimos aquí un extracto de estas propuestas.*

## Mejoramiento de la productividad urbana

- Fortalecimiento de la administración de la infraestructura urbana a nivel de la ciudad, mediante el mejoramiento del nivel y la composición de las inversiones, el refuerzo de la capacidad institucional en materia de operaciones y mantenimiento, y la búsqueda de oportunidades de una mayor participación del sector privado.
- Mejoramiento de la estructura normativa de la ciudad a fin de aumentar la eficiencia del mercado e incrementar la participación del sector privado en el suministro de vivienda e infraestructura.
- Mejoramiento de la capacidad técnica

y financiera de las instituciones municipales mediante una división más eficaz de los recursos y las responsabilidades entre los gobiernos centrales y locales.

- Refuerzo de los servicios financieros para el desarrollo urbano.

## Mitigación de la pobreza urbana

*Dirigir aspectos económicos de la pobreza, mediante:*

- El aumento de la demanda de la mano de obra de los pobres, a través del apoyo del gobierno a las actividades productivas de gran densidad de mano de obra;

- La reducción de las limitaciones estructurales que inhiben la productividad y el crecimiento del sector no estructurado, a través de la reforma de los reglamentos y códigos que limitan el acceso de los pobres a los servicios, la infraestructura, el crédito y los mercados urbanos;

- El aumento de la productividad laboral de los pobres, a través de la reducción de los obstáculos que impiden la participación en la fuerza de trabajo, como las limitaciones de las mujeres en cuanto a tiempo.

*Dirigir los aspectos de la pobreza, mediante:*

- El aumento de los gastos del sector social para el desarrollo de los recursos humanos de los pobres de las zonas urbanas, a través del suministro de servicios básicos de educación, salud, nutrición, planificación de la familia y capacitación profesional;

- El aumento del acceso de los pobres a la infraestructura y la vivienda para satisfacer sus necesidades básicas;

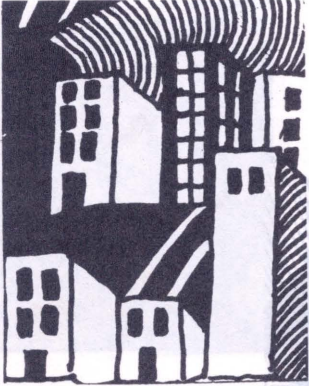
- El reconocimiento y el apoyo de los esfuerzos de los pobres por atender a sus propias necesidades, a través de iniciativas comunitarias y de organizaciones locales no gubernamentales.

*Orientar la asistencia de tipo «red de seguridad» hacia los grupos más vulnerables a las crisis de corto plazo, como los niños y las mujeres que son cabezas de familia, mediante:*

- La realización de transferencia a corto plazo para asistencia alimentaria, atención de la salud, empleo, y suministro de otras necesidades básicas a esos grupos;

- La introducción de medidas orientadas a moderar la disminución del con-





## PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN: CONO ESTE DE LIMA

De los seis principales proyectos metropolitanos que tiene en cartera la Municipalidad de Lima en el marco del Plan de Desarrollo Metropolitano, tres tienen relación directa con el Cono Este: El mercado Santa Anita, el tren Lima-Callao, y la extensión vial que unirá Comas y San Juan de Lurigancho.

A continuación presentamos un resumen de los principales proyectos que tiene programado realizar la Municipalidad de Lima en el Cono Este en los próximos años.

En primer programa, de desconcentración metropolitana, contiene 3 proyectos: implementación del centro de servicios integrales, implementación de asentamientos con actividades productivas, y planeamiento urbanístico en áreas de expansión. Sólo el primero cuenta con estudios de factibilidad y un subproyecto en ejecución: el mercado Santa Anita. Los otros 2 proyectos y 20 de los 21 subproyectos se encuentran aún en la fase de «idea del proyecto».

El segundo programa, vialidad, consta de 3 proyectos: intervención en las vías regionales; intervención en vías arteriales, y remodelación y/o señalización en intersecciones viales. El primero cuenta con el estudio definitivo de la MLM. Este proyecto consta de 6 subproyectos: prolongación de la Prialé

(en ejecución en el tramo Evitamiento-Huachipa y en estudio el de Huachipa-Ricardo Palma); el intercambio vial entre la autopista Ramiro Prialé y la Separadora Industrial (en fase de estudio de factibilidad); el intercambio vial Este (concluido). Este proyecto cuenta además con otros dos subproyectos: el intercambio vial entre la autopista Ramiro Prialé y la Av. Huarochirí, y el ensanche de la Vía de Evitamiento en el tramo Centro Histórico, ambos en la fase «idea del proyecto».

El programa de transportes contiene un proyecto denominado: construcción e implementación de Línea 1: Este-Oeste-Sistema de Transporte rápido masivo, que se encuentra en la fase de estudios de prefactibilidad y que se estima en un costo estimado de 95 millones de dólares.

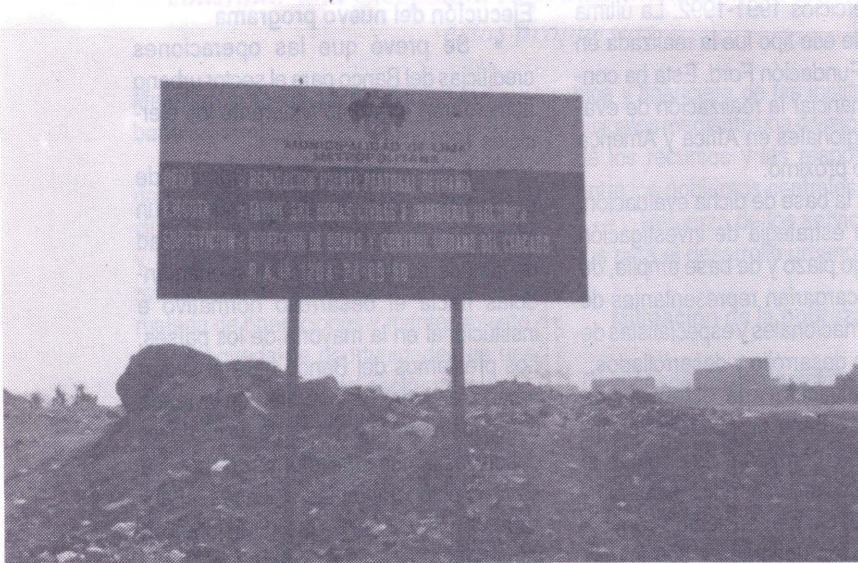
Este proyecto cuenta con cinco subproyectos:

1. Infraestructura (vías férreas, estaciones, estructuras a un costo de 43 millones).
2. Material rodante (Locomotora, vagones y repuestos 139 millones).
3. Talleres, en fase de perfil de proyecto.
4. Señalización; y
5. Formación y asistencia técnica.

El programa de ecología y medio ambiente para el Cono Este consta de un proyecto: implementación del sistema de canales de regadío para protección y conservación de los espacios verdes del área metropolitana. Tiene cuatro subproyectos, los más importantes son:

1. Rehabilitación de bocatomas y tramos iniciales del canal Ate, en estudio de prefactibilidad.
2. Rehabilitación y prolongación del canal de San Juan de Lurigancho y construcción de bocatomas, también en estudio de prefactibilidad.
3. Rehabilitación de bocatoma y tramos iniciales y prolongación del Canal Huatica hasta el Parque de las Leyendas y la Universidad Católica, en estudio de factibilidad. Actualmente viene siendo ejecutada por la propia población en su primer tramo 2.5 km. con financiamiento de FONCODES y apoyo de CENCA.

*Un programa muy importante que tiene la MLM en el Cono Este es el de "Administración Urbana", que consta de 4 proyectos: desconcentración administrativa, planeamiento distrital, fondo metropolitano de renovación y saneamiento físico legal.*





## EL SANEAMIENTO FÍSICO LEGAL Y LA DELEGACIÓN DE FUNCIONES

DRA. ESTHER ALVAREZ ESTRADA

La característica actual del proceso de Saneamiento Físico Legal es la tendencia hacia la desconcentración de funciones de la Municipalidad Provincial hacia los concejos distritales vía el decreto de Alcaldía 107-A. Las razones que han impulsado esta decisión parecen sustentarse en los problemas de burocratización existentes así como en la mantención de una gran demanda crónicamente desatendida. Resulta en efecto imposible servir de manera centralizada a una ciudad como Lima que alberga aproximadamente a 674 asentamientos humanos.

Sin embargo, esta política de descentralización es todavía bastante limitada por cuanto delega a las municipalidades distritales las funciones solo de identificación, calificación urbanística y aprobación del plano perimétrico. Hacemos notar acá que la calificación de familias y la resolución de litigios individuales son partes del proceso que ya habían sido delegadas con anterioridad a algunas municipalidades distritales.

En relación con todo ello un primer señalamiento que hacemos es que si bien la identificación y la calificación urbanística se encuentran en la mayoría de los casos resueltos, los mayores problemas se presentan en la fase de aprobación del plano perimétrico y el trazado y lotización. Según el INEI, en efecto, existen a la fecha unos 104 asentamientos humanos a los que falta aprobar su plano perimétrico, y 204 cuyos planos definitivos de trazado y lotización tampoco están aprobados.

Es allí donde el Decreto de Alcaldía 107-A en vez de dar celeridad al proceso administrativo, lo hace más engorroso y difícil. Y es que este dispositivo establece que para aprobar tanto el anteproyecto como el proyecto definitivo de trazado y lotización el interesado debe presentar a la municipalidad distrital el expediente técnico para su estudio e informe, que deberá ser arrojado en un plazo de 55 días. Después de eso estos expedientes son elevados a la Municipalidad de Lima para que a su vez ella haga los estudios pertinentes y avance los informes del caso. Después de todo esto los documentos son alcanzados

a la Comisión de habilitación urbana de la comuna provincial para que dictamine sobre ellos y los remita a la Dirección General de Asentamientos Humanos. Este organismo elabora el proyecto de Resolución de aprobación para la firma del Alcalde. Este proceso requiere en el mejor de los casos unos 63 días de trabajo en la Municipalidad provincial que deben sumarse a los 55 días que mantuvo el expediente en su poder el Concejo Distrital.

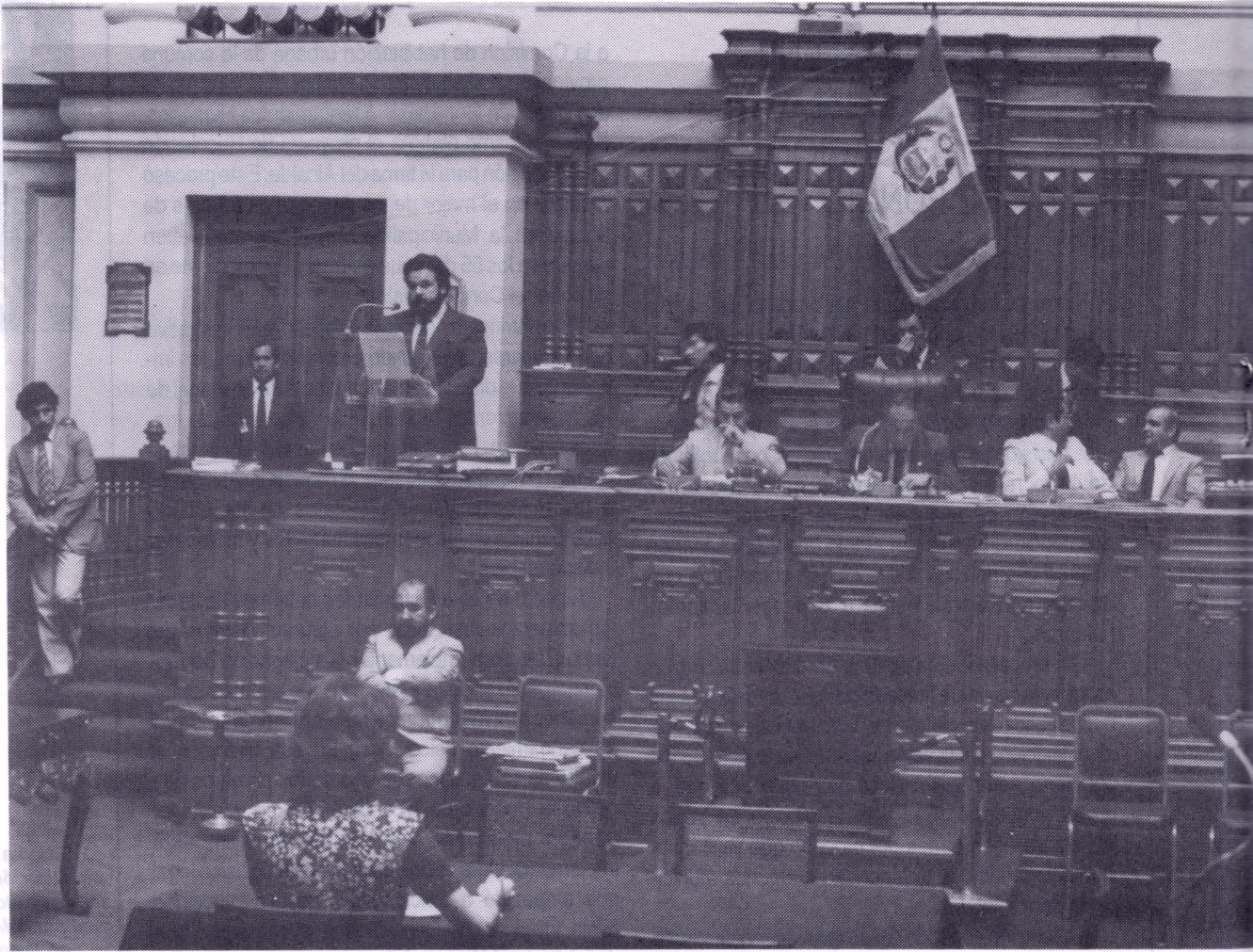
A lo intrincado de este proceso administrativo debe sumarse un segundo problema no menos importante que dificulta el saneamiento físico y legal de los asentamientos humanos: la delegación de funciones no se ha podido implementar en muchos distritos porque la transferencia de responsabilidades a las municipalidades distritales no ha estado acompañada de los recursos humanos y materiales indispensables.

A pesar de estas dificultades debemos destacar los esfuerzos realizados por algunos distritos del Cono Este para implementar la delegación de funciones priorizando la atención a los asentamientos humanos a través de la implementación de las oficinas de saneamiento físico legal. En esa dirección el distrito de El Agustino fue uno de los primeros que aplicó el Decreto de Alcaldía 107-A en la anterior gestión municipal. Ate-Vitarte también, está implementando la oficina de saneamiento físico legal que empezará a funcionar en base a proyectos piloto, y Lurigancho-Chosica tiene la voluntad política de iniciar también esta labor.



*La propuesta de ley de privatización de los servicios de saneamiento físico legal presentada por la MLM al CCD pondría en riesgo la titulación de los asentamientos humanos de Lima.*





# Constitución y Gobiernos Locales

La esfera administrativa de la Carta del 79 confería mandato constitucional a la prerrogativa que tenían de elegir y ser elegidos extranjeros residentes por más de 2 años salvo en el caso de fronteras. Consagraba también una correlación entre población y número de regidores y establecía la representación de las minorías cuando el número de regidores era de 5 o más. Todo ello ha sido eliminado. El proyecto en debate estipula más bien un mandato de 5 años e introduce el principio de la revocabilidad de alcaldes y regidores.

En relación con las competencias municipales la propuesta del CCD coincide

con la del 93 en lo siguiente:

- Acordar su organización y votar el presupuesto.
- Administrar bienes y rentas.
- Crear, modificar o suprimir contribuciones, arbitrios y derechos (la nueva versión agrega tasas y licencias).
- Planificar el desarrollo de sus circunscripciones y ejecutar los planes correspondientes.

El nuevo texto ha eliminado la competencia municipal de regular el transporte colectivo, la circulación y el tránsito, así

como las que se refieren a organizar y reglamentar los servicios que administre directamente, y a contratar los que no administre directamente. Todo ello ha sido reemplazado por la fórmula: «organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de **su responsabilidad**».

Con ello se elimina la competencia municipal de administrar los servicios públicos y se delega a la ley y al Poder Ejecutivo la potestad de determinar qué responsabilidades se asignan al municipio.

El texto aprobado por el Congreso Constituyente elimina el antiguo artículo



*Existen cinco aspectos referidos al tema municipal que se encuentran presentes tanto en la constitución del 79 como en el proyecto de constitución de 1993: Fines y objetivos, organización interna, competencias, bienes y rentas, y regímenes especiales. En el primero, uno y otro texto reitera que las municipalidades son los órganos de gobierno local y que tienen autonomía económica y administrativa en los asuntos de su competencia. El nuevo proyecto agrega a esto la autonomía política. Ello otorga a las municipalidades de manera más nítida un carácter de representación política derivado de su origen electivo. La limitación de rentas y competencias que veremos luego limita no obstante la autonomía que a este nivel establece la letra de la nueva propuesta.*

*El proyecto de articulado aprobado recientemente por la mayoría en el CCD en la parte municipal difiere de manera clara de la Constitución del 79 al dejar a interpretación de la ley los aspectos referidos a recursos y competencias.*

255 que otorgaba a las municipalidades provinciales además de la administración de los servicios públicos una serie de otras responsabilidades como zonificación y urbanismo, cooperación con la educación primaria, cultura y recreación, turismo, y otros. Anula así mismo el 256 que determinaba la responsabilidad municipal de promover, apoyar y reglamentar la participación de los vecinos en el desarrollo comunal.

Otro rubro sujeto a debate en el actual articulado es el referido a los bienes y rentas de la municipalidad. El artículo 193 elimina las fuentes específicas de ingreso que consideraba la Constitución del 79:

- El valor al patrimonio predial.
- Las licencias y patentes que gravan el ejercicio de actividades lucrativas y profesionales.

- El impuesto de rodaje.
- Las contribuciones por peaje, la alcabala, el impuesto a la extracción de materiales de construcción; los productos de los servicios que prestan, entre otros.

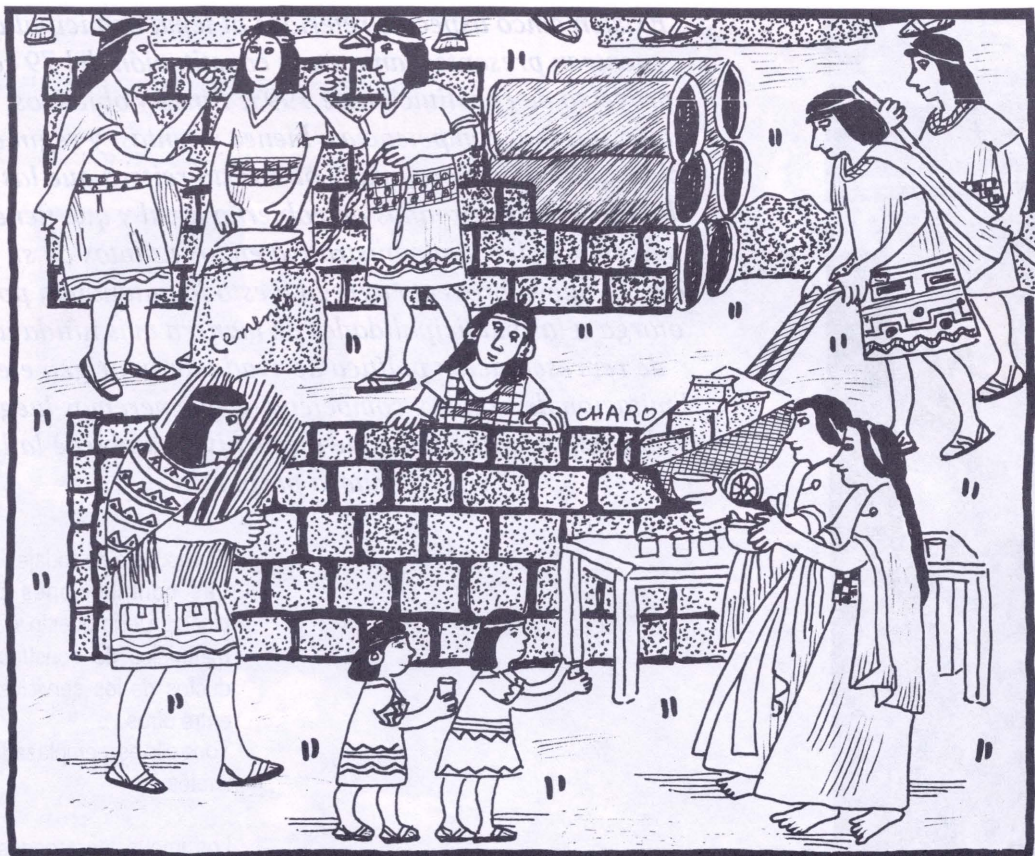
Todo ello es reemplazado por dos ítems generales:

- Los impuestos creados por ley a su favor.
- Las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos de su competencia.

Ello deja también en manos de la ley y del poder ejecutivo la determinación de los ingresos que tendrán las municipalidades.

En este tema la nueva propuesta crea así mismo un Fondo de compensación municipal que se crearía por ley según los tributos municipales sin percatarse que los tributos tienen un origen y un destino definidos por lo que no pueden ser redistribuidos en un fondo de este tipo.

El último tema motivo de análisis se ocupa de los regímenes especiales. La constitución de 1979 daba este estatus a Lima, capital de la República. La nueva propuesta lo extiende al Callao, a departamentos y provincias de frontera y a las provincias con rango metropolitano, es decir a una serie de ciudades más. Lo positivo es que ello permite rescatar las particularidades locales. El peligro es hacer que la excepción devenga norma y los particularismos terminen eliminando la integralidad de la institución municipal.



## Planificando el desarrollo de la margen izquierda de Chosica

ARQ. JUAN C. CALIZAYA LUNA

*Para todo poblador de Lima Metropolitana escuchar hablar de Chosica trae a la mente un lugar de descanso, el eterno murmullo de un río, de esplendoroso sol y de abundante vegetación, un lugar que ofrece tranquilidad física y espiritual en contacto con la naturaleza. Sin duda alguna todos compartimos esta imagen debido a la cantidad de veces que hemos participado de una excursión a cualquiera de los centros recreacionales existentes en el distrito.*

Pero muy pocos sabemos que el pueblo de Chosica es también un asentamiento urbano que soporta una serie de problemas físicos, sociales y económicos, que impiden el desarrollo del hábitat del poblador chosicano. Así tenemos los constantes huaycos que se suceden en temporadas de verano, destruyendo todo lo que encuentre en su cauce y ocasionando desgraciadamente daños materiales y en algunos casos pérdidas humanas.

Igualmente, el déficit de equipamiento, infraestructura vial y servicios básicos es una característica común en la mayoría de los Asentamientos Humanos ubicados a ambos márgenes del río, especialmente los ubicados en las laderas de los contrafuertes andinos.

Es precisamente en la MARGEN IZQUIERDA del río Rímac, donde se expresa con mayor profundidad esta problemática, zona que contiene aproximadamente

30 asentamientos, entre Asociaciones y Cooperativas de vivienda, Urbanizaciones, Centros poblados rurales y mayoritariamente Asentamientos Humanos. Tiene una población aproximada de 17,000 habitantes de los cuales más del 50% reside en vivienda ubicadas en laderas de fuerte pendiente y cauce de huaycos, ubicación que hace más costosa la dotación de servicios y de infraestructura vial. El resto de la población se encuentra asentada en zonas cercanas a la vía férrea y al río Rímac, lo que dificulta su proceso de Saneamiento Físico Legal por encontrarse problemas de carácter normativo y de seguridad.

### La organización Popular en la Margen Izquierda

Ante el abandono del Estado en la solución de sus problemas, la población de la Margen izquierda asume la iniciativa de organizarse para hacer frente a su problemática convencida de que la unidad de los pueblos, la identificación de sus problemas comunes y el tratamiento de las so-



luciones de manera integral llevaría a tener efectos positivos de mayor impacto. Es así que con el apoyo del Comité de Gestión de Chosica, y de la Comisión de Desarrollo Urbano del Consejo Interdistrital del Cono Este, siete dirigentes de pueblos de la Margen Izquierda toman la iniciativa de buscar que la Margen Izquierda sea un espacio de planificación zonal, haciéndose responsables de promover la centralización de todos los pueblos a través del Comité de Desarrollo Urbano de la Margen Izquierda (CODESURMI).

El proceso se inició el 20 de setiembre de 1992 con la instalación de la primera Junta Directiva. El reto era muy grande, se necesitaba que todos los pueblos reconocieran y se identifiquen con los objetivos del CODESURMI, lo que significaba iniciar una labor de divulgación de los objetivos visitando todos los asentamientos, labor ejecutada por los dirigentes y asesores del CICE, promoviendo además, la asesoría en la elaboración de proyectos específicos y en el proceso de Saneamiento Físico Legal de su asentamiento.

### Proceso de Planificación Participativa

Paralelo al trabajo promocional desplegado por la directiva y pobladores identificados con los objetivos, se procede a desarrollar acciones específicas tales como la asesoría en el Saneamiento Físico Legal a algunos Asentamientos, entre ellos Burga Saldaña, La Cantuta, Emilio del Solar; y la elaboración del proyecto Posta Médica en la Cooperativa de Vivienda Villa del Sol, siendo presentado a FONCODES con el respaldo de más de quince pueblos de la Margen Izquierda lo que hizo posible la aprobación de su financiamiento y su actual ejecución.

El trabajo de promoción por parte de la población logra sus objetivos. Dirigentes de los demás pueblos empiezan a comprender que es necesario unirse para gestionar proyectos de manera conjunta y de carácter integral. Es así como surge la necesidad de hacer converger todas las demandas de la población, para lo cual se programa el PRIMER ENCuentro - TALLER DE DIAGNOSTICO Y PROPUESTA POR EL DESARROLLO DE LA MARGEN

### IZQUIERDA.

La participación de la población en la preparación del taller fue un éxito, las jornadas de diagnóstico en temas como Saneamiento Físico Legal, Servicios Básicos, Medio Ambiente, Equipamiento Urbano y Prevención de Desastres Naturales fueron ricas en la exposición de la problemática y en la búsqueda de alternativas de solución de manera integral para toda la Margen Izquierda, obteniendo con ello el material técnico necesario para el Primer Encuentro, el que se desarrolló el 18 de julio de 1993.

En el taller participaron más de 20 pueblos y reunió a dirigentes de asentamientos, autoridades municipales e instituciones de asesoría técnica, lográndose la discusión y aprobación de acciones y lineamientos que sirvan de base para el Plan de Trabajo que tiene como objetivo la Planificación de Desarrollo Urbano de la Zona, contribuyendo así al Reordenamiento Urbano de la Margen Izquierda.

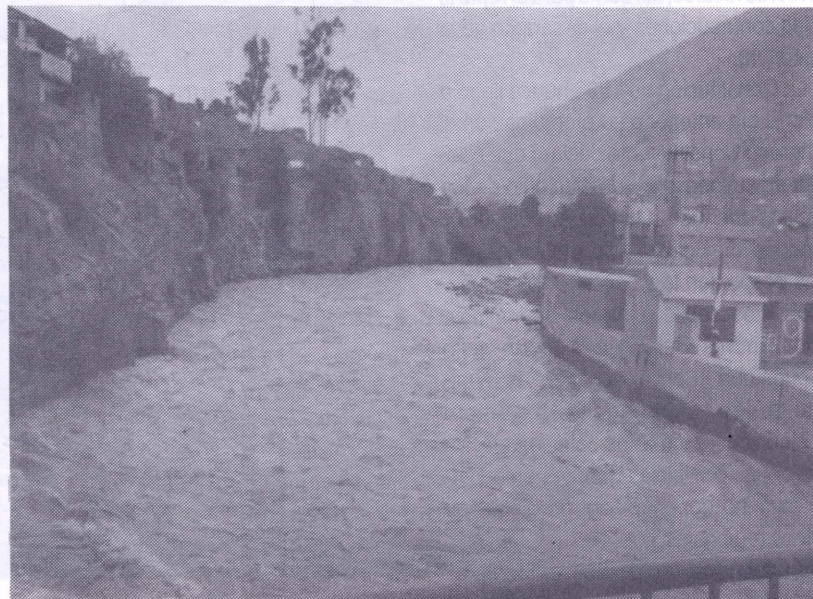
Es por eso, que actualmente el CODESURMI cuenta con una cartera de iniciativas de proyectos integrales a realizar en la Margen Izquierda los que se encuentran en proceso de priorización e implementación; ello ha permitido el ser reconocido por la Municipalidad distrital como órgano de centralización de los pue-

olos de la Margen Izquierda y el gestionar un convenio entre ambas partes para la elaboración de acciones conjuntas de Saneamiento Físico Legal y proyectos urbanos, contando para ello con la asesoría legal y técnica del Instituto de Desarrollo Urbano CENCA con quien se tiene firmado un convenio de asesoría en ambos aspectos.

Por otro lado, es inminente la firma de un convenio con la Unidad de Salud del Distrito para la cogestión de la Posta Médica de la cooperativa de vivienda Villa del Sol, y su implementación con recursos del BID.

Para el seguimiento y gestión de estas y otras acciones, el CODESURMI, ha instalado Comisiones por temas, que trabajan en la implementación de proyectos integrales de Educación, Salud, Prevención de desastres, Servicios Básicos, Saneamiento Físico Legal, Medio Ambiente entre otros.

La Planificación Zonal Participativa, desarrollada en la Margen Izquierda y los resultados obtenidos en un año de creación demuestran que el proceso de planificación es dinámico, de constante articulación de agentes, de estrecha relación entre el problema concreto, los recursos, la alternativa de solución y sobre todo de la activa participación del pueblo en la gestión y la toma de decisiones.



Una de las acciones de CODESURMI es la de elaborar un Proyecto Integral de muro de contención para evitar la erosión e inundaciones de las riberas del río ocupadas por asentamientos humanos.



## Legislación Municipal: Algunos antecedentes constitucionales

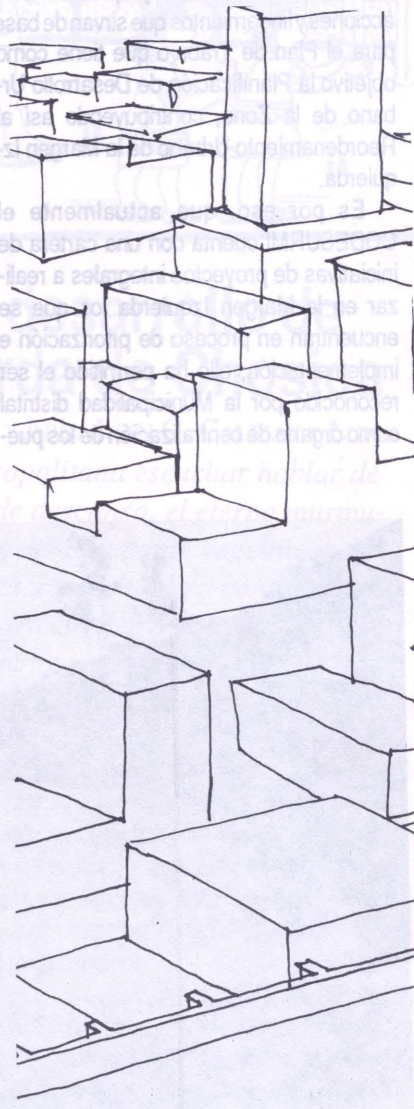
PAUL MAQUET M.

*Debido al debate constitucional el tema municipal ha vuelto a cobrar actualidad, anunciándose la formulación de una nueva ley de municipalidades. Interesa empero recordar que la ley no crea una realidad, la expresa y representa. Esto no es siempre tomado en cuenta. Por eso conviene hacer un recuento de la legislación municipal habida en el Perú.*

Una vez declarada la independencia el estatuto provisional de octubre de 1821 reconoció la vigencia de las municipalidades y estipuló elecciones a nivel local. En 1822 fue instalada la forma republicana de gobierno y la primera Constitución Política de 1823 declaró la igualdad de los ciudadanos ante la ley y la abolición de todos los empleos y privilegios hereditarios. La Constitución estableció municipios y Juntas Departamentales. El «Poder Municipal» surgía de los colegios electorales de parroquia para el cuidado del orden, de la instrucción, de la beneficencia, de la salubridad, de la comodidad, del ornato y del recreo locales; así como para el reparto de las contribuciones y el desarrollo de la agricultura.

La Constitución de 1823 nunca llegó a regir. El día anterior a su promulgación el Congreso Constituyente declaró que quedaba en suspenso el cumplimiento de los artículos que fueran incompatibles con la autoridad de Bolívar. Las premuras militares posponían la vigencia de la Constitución. Los cabildos fueron suprimidos. Víctor Andrés Belaunde diría un siglo después que «Bolívar suprimió las municipalidades siguiendo el ejemplo napoleónico» y dio a los colegios electorales de las provincias grandes atribuciones para no depender de los históricos núcleos regionales.

El origen foráneo de Bolívar fue apro-



vechado por la aristocracia limeña para acabar con la Constitución Vitalicia escrita de puño y letra por el Libertador. Las desavenencias entre los jefes triunfadores de Ayacucho surgieron crudamente cuando Bolívar partió a la Gran Colombia y dejó la dirección del país a un Consejo de Gobierno. Esta aristocracia llenó provisoriamente el vacío de poder, reuniendo al municipio de la ciudad de Lima que había sido suprimido por el régimen vitalicio. Este cabildo declaró abolida la constitución de Bolívar y restauró la de 1823. Al general Santa Cruz le correspondió la presidencia interina y quedó encargado de convocar un nuevo Congreso Constituyente.

El Consejo de Gobierno que sucedió a Bolívar restableció la institución de los cabildos para que cumplieran funciones electorales. La Constituyente de 1828 revivió la institución municipal y dictó la primera ley específica, que subordinó los municipios a las Juntas Departamentales a las que debía rendir cuentas de sus egresos e ingresos. Esta Constitución determinó además que las municipalidades no tenían carácter representativo, ni podían intervenir «bajo ningún pretexto», en asuntos de interés nacional.

De 1829 a 1834 funcionaron las Juntas Departamentales que deberían ser el embrión del federalismo peruano. Dicha alternativa fue frustrada por el



Municipios

robustecimiento de una casta militar que impidió el desenvolvimiento de las Juntas, dominando la vida de provincia desde Lima.

La Constitución de 1834 dedicó solo un artículo genérico al asunto municipal que fue base para la elaboración de la ley orgánica promulgada ese mismo año. Esa ley establecía municipalidades sólo en las capitales de departamento y de provincias y estipulaba que la administración local de las demás ciudades estuviera a cargo de los jueces de paz y de los notables. Habiéndose suspendido las Juntas Departamentales, las municipalidades quedaron en la práctica sometidas a los prefectos y sub-prefectos que tenían inclusive atribución para nombrar censores de la gestión municipal. Dos años después las Municipalidades fueron declaradas en receso para conjurar las contingencias bélicas que debía enfrentar el Presidente Orbegoso ante Santa Cruz en el conflicto por la Confederación Perú-Boliviana.

La Constitución del 60 revivió las Juntas Departamentales pero mantuvo la institución municipal aunque incrementando la injerencia en ellas del Poder Ejecutivo. La dictadura de Prado, afirmada por el triunfo contra España del 2 de mayo de 1866, expidió el reglamento orgánico de Municipalidades que las desligó de toda función política. En esa época podría hablarse de administraciones de bienes municipales en lugar de gobiernos locales propiamente dichos. Mariano Ignacio Prado convocó a la Asamblea Constituyente de 1867 que afianzó una efímera influencia liberal que difirió la legislación municipal para 1873. Esta distinguió por primera vez al gobierno nacional del gobierno local.

Quebrada la vida institucional del país entre 1879 y 1883 por la guerra del Pacífico, fue tarea penosa remontar el desastre. El país estaba más empobrecido y más desarticulado y el escenario social fragmentado. En medio de ese tortuoso camino

de reconstrucción en 1892 se promulgó la Ley de Municipalidades. Gobernaba el Perú el Coronel Remigio Morales Bermúdez que intentando ordenar la vida pública nacional retomó la Constitución de 1860. Una vez más los municipios debieron subordinarse a las Juntas Departamentales que tenían derecho a revisar los actos del concejo municipal interfiriendo con las funciones propias de la administración edil. Ello se vio agravado cuando se dió la Presidencia de las Juntas a los Prefectos permitiendo participar a los concejos provinciales solo con un delegado. Después de 1880 las Juntas Departamentales acrecentaron su poder nombrando a los empleados públicos, proponiendo tesoreros y pudiendo excluir inclusive a los Prefectos de su Presidencia.

En ese contexto las atribuciones que confería la ley municipal a los gobiernos locales quedaron en un plano declarativo. Por eso quizás lo más importante de esta



*El crecimiento vertiginoso de Lima no fue previsto por las élites gobernantes ni por el gobierno local que ni en la letra de las constituciones ni en la realidad ha jugado un papel activo como agente de desarrollo metropolitano.*



ley haya sido la uniformización bajo su manto que hizo del conjunto de administraciones locales de la república estableciendo por primera vez la jerarquía entre provincias y distritos. Un año más tarde, el 24 de Octubre de 1893 los prefectos fueron excluidos por Ley de las Juntas Departamentales y se dispuso que ellas eligieran en su seno cada año a un Presidente y a un Vice-Presidente.

Luego de la Guerra del Pacífico, el Partido Civil perdió su gravitación sobre las mayorías. Piérola devino una esperanza popular frente al militarismo. Basadre sugiere que con su arribo al poder en 1895, en medio del calor popular, las clases subalternas del país entraron en la escena política con perfil definido. En 1897 Piérola convocó por primera vez a elecciones municipales para reemplazar a las juntas de notables en todo el país. En ese período

y hasta 1919 el municipio tuvo mayor presencia que antes debido a la extrema debilidad en la que quedó el Estado peruano después de la guerra y a la práctica liquidación de las Juntas Departamentales.

La Constitución de 1920 aunque garantizó en la letra la autonomía municipal, no estipuló la inmediata convocatoria a elecciones. La expansión de la administración central y su centralización política llevaron a que los Municipios perdieran rápidamente la poca importancia que tenían. Por eso el 29 de enero de 1927 se promulgó la ley que autorizó que el ejecutivo nombrase alcaldes y regidores.

Tras la caída de Leguía, en el turbulento escenario de 1930 nuevos sectores aparecieron reclamando sus derechos. Basadre con su habitual profundidad recuerda que el desarrollo y la modernización del país constituyeron una preocupación de distintos sectores del pensamiento nacional ante una situación objetiva de modificaciones que explotó en 1931 al disputarse los comicios que opusieron a Sánchez Cerro con Haya de la Torre.

Al triunfo del primero siguió una severa ley de emergencia. Los congresistas apistas fueron desaforados por ley 7482 y se facultó la designación de autoridades municipales al Ejecutivo. Los Prefectos quedaron a cargo del nombramiento de los cuerpos ediles.

La Constitución promulgada el 9 de abril de 1933 repitió viejos textos en lo relativo a la autonomía municipal derivando la cuestión de la elección democrática a una futura legislación. La mayoría que sancionó esta Carta que duró hasta 1979 consideró que la descentralización atentaba contra la unidad de la república en un momento de graves convulsiones nacionales y de crisis económica. El espíritu antimunicipalista de Leguía fue lo único que le sobrevivió en el Perú legal. Durante cuarenta años ningún régimen político quiso cortar la injerencia edilicia del ministerio de gobierno que el padre del oncenio entronizara.

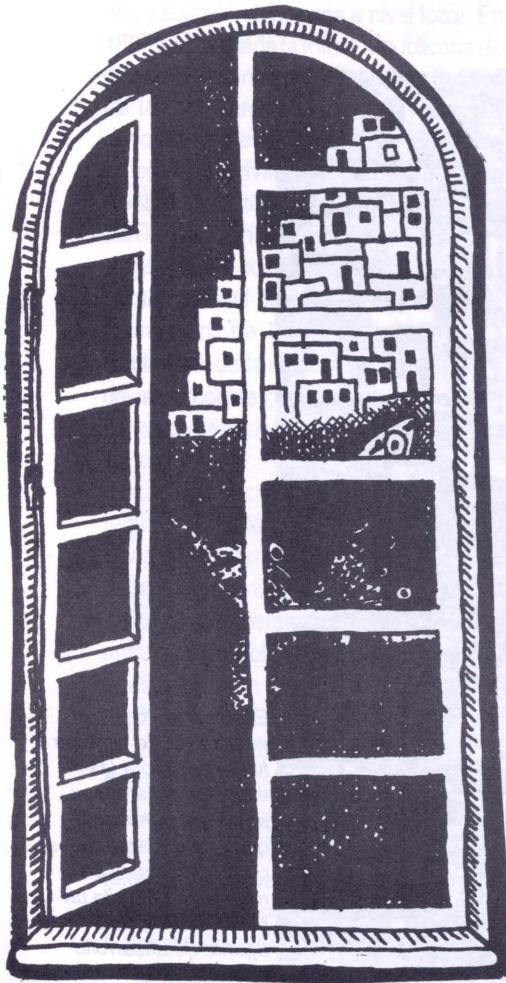
Hasta 1963 la política local se rigió por el mandato del Gobierno Central sin mayor participación de la ciudadanía. Si bien la Constitución de 1933 otorgó a los Concejos autonomía nominal, en el plano eco-

nómico y administrativo la asignación de recursos dependía de la voluntad política del Ejecutivo. Esta situación empezó a modificarse a partir de las elecciones municipales que permitieron, entre otras cosas, que las provincias tuvieran cierta independencia para elegir la opción que consideraran más cercana a sus demandas locales.

La nueva situación posibilitó que las Juntas y Corporaciones tuvieran a partir de entonces un nuevo interlocutor más cercano al interés general. El gobierno central se vio obligado a enfrentar nuevas demandas para el desarrollo de las provincias, colocando en un primer lugar la discusión relativa a las finanzas municipales.

En 1964 por iniciativa de Luis Bedoya, alcalde de Lima, se realizó la Primera Convención Nacional de Alcaldes Provinciales que aprobó una propuesta de ley para ser alcanzada al parlamento. Como consecuencia de esa reunión se realizó en Arequipa en 1965 la 1ra. Conferencia Técnica de Administración Municipal. Esta conferencia aprobó conformar la Asociación Nacional de Municipios, y diseñó una propuesta para crear el Instituto Peruano de Cooperación Intermunicipal. Posteriormente, en 1967 se efectuó el Primer Congreso Nacional de Municipalidades.

En 1979 fue aprobada una nueva Constitución Política. Para efecto municipal debe resaltarse la definición que hizo la Constitución del 79, de éstos como órganos de gobierno local con autonomía económica y administrativa. Al definir a la Municipalidad como órgano de gobierno local la Carta Constitucional estableció un nuevo punto de partida: la municipalidad no habría de ser una simple administradora de servicios y asuntos menores. De manera más definida, aunque todavía genérica, destacaban las funciones y las atribuciones así como la rentas de la municipalidad, lo que abría las puertas de un desarrollo de la institucionalidad en un proceso efectivamente descentralista. La Constitución explicitó así mismo la obligación del gobierno municipal de promover la participación ciudadana en la vida de la comunidad. Sobre estas bases se dictó posteriormente la nueva Ley Orgánica de Municipalidades.





# MUNICIPIO, TRIBUTACION POR EL SUELO Y DESARROLLO URBANO

SOC. JULIO CALDERÓN

La gestión de las ciudades viene modificándose de manera vertiginosa. Al compás de un manejo económico que propugna el achicamiento del Estado, la reducción del déficit fiscal y la apertura al mercado, se impulsan procesos de descentralización administrativa y de privatización de las empresa de servicios públicos.

Todo ello en un contexto en que el Estado dispone de escasos recursos para distribuir, lo que obliga a los gobiernos locales a actuar con creatividad para asumir sus nuevos compromisos. Aquí queremos tratar el tema de los ingresos municipales por concepto de suelo y propiedad, que constituyen uno de los rubros de mayor aporte a los presupuestos ediles.

Una reciente conferencia (1) ha mostrado los esfuerzos realizados en las ciudades de los Estados Unidos para vincular la tributación con el desarrollo urbano. Estas experiencias pueden resultar útiles a condición que se tenga presente las diferencias de esta sociedad y las de América Latina.

En los Estados Unidos el manejo de la tierra ha estado en manos de los gobiernos locales por razones que tienen que ver con la constitución histórica de esa nación, formada por inmigrantes que buscaban una defensa ante el centralismo, y satisfacer uno de los principales motivos de la salida de sus países de origen: las dificultades de acceso al suelo.

Gracias a ello existe una amplia experiencia que muestra cómo los instrumentos legales (reglamentos, controles) y los fiscales (tributos) han permitido financiar el desarrollo urbano.

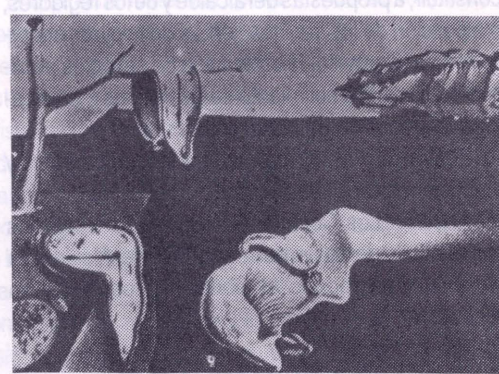
En sociedades como la peruana la tradición de los gobiernos locales es reciente, pues históricamente ha primado el centralismo vinculado a los intereses dominantes, lo que tuvo efectos en el ordenamiento político y administrativo. Los esfuerzos descentralistas de las últimas tres décadas no sólo han tenido una débil continuidad (1963-68; 1980-1993), sino que las instituciones estatales del gobierno central (minería, agricultura, vivienda), y el poder judicial desligados del municipio, por lo general han interferido la potestad que en la letra se les iba otorgando a los gobiernos locales en el manejo del suelo.

Sin embargo, dada la reestructuración en marcha

de la gestión de las ciudades, resulta importante considerar esas experiencias para poner como punto de la agenda la posibilidad de orientar los tributos que el suelo y la propiedad generan para establecer una relación directa entre el pago por la tierra y las obras que benefician a la población.

Es indudable que establecer «nichos» entre lo que el municipio recibe y su destino, enfrenta diversos problemas. Entre ellos que la tributación no está afinada y carece de los instrumentos modernos (catastros actualizados y computarizados), lo que lleva a que el impuesto sea fijado por el propio contribuyente (el autoavalúo). Ello lleva a las interferencias del gobierno central que, como este año, puede pretender reducir el impuesto predial para mantener baja la inflación desequilibrando los presupuestos municipales. O, también, a que la debilidad económica de los municipios, promueva el destino de sus ingresos a pagar a la burocracia.

Sea como fuere, la agenda debería considerar que el problema tiene un cariz cultural: hacer que el contribuyente no vea al pago del impuesto como un «castigo divino», y que los funcionarios entiendan que el impuesto a la tierra es para valorizarla mediante obras. Consideramos que el sólo planteamiento del problema sería ya un avance dada la situación en que nos encontramos.



(1) «Gestión del crecimiento y del cambio en América Latina y el Caribe: Interacción de tributación, regulación y desarrollo urbano», organizado por el Lincoln Institute entre el 19 y 21 de setiembre en Cambridge-Massachusetts, USA.



## INICIATIVA DEL REGIDOR METROPOLITANO

DR. FRANCISCO MIRÓ QUESADA RADA

Anteproyecto de Ley que reforma el Título Cuarto de la Ley Orgánica de Municipalidades (Extractos)

Modifíquese el Título IV de la Participación en la Comunidad.

Modifíquese el Artículo 79 en los siguientes términos:

### CAPITULO I

**Art. 79.-** Los vecinos participan en el gobierno local mediante:

1. Elecciones municipales legalmente efectuadas.
2. El referéndum municipal legalmente efectuado.
3. La iniciativa popular municipal.
4. El veto popular municipal.
5. La revocación de los Alcaldes y Regidores.
6. El ejercicio del derecho de petición.
7. El Habeas Data local.
8. La información que deben proporcionarles las Municipalidades.
9. Juntas de vecinos y comités comunales que los vecinos establezcan.
10. La petición de rendimiento de cuentas vecinal.

**Art. 80.-** Los Concejos Municipales pueden constituir, a propuestas del alcalde y de los regidores, o a petición de los vecinos, juntas de vecinos encargados de supervisar la prestación de servicios públicos locales, el cumplimiento de las normas municipales y la ejecución de obras comunales.

El Concejo Municipal señala la composición y atribuciones de dichas juntas.

**Art. 81.-** Los Comités Comunales son órganos consultivos y de apoyo que dependen del Alcalde. La creación corresponde al Concejo o por iniciativa vecinal.

Modifíquese el artículo 83 en los siguientes términos:

**Art. 83.-** En los municipios con población electoral no mayor de 3,000 votantes, los vecinos pueden ser

consultados en cabildo abierto, por acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de su concejo o por iniciativa del 20% de los vecinos, para que expresen su opinión sobre materias de la competencia municipal. Los cabildos no pueden ser convocados ni pronunciarse sobre temas ajenos a la convocatoria.

**Art. 1.-** El referéndum municipal consiste en la consulta a los vecinos para que se pronuncien sobre ordenanzas municipales.

**Art. 2.-** Sólo los vecinos tienen derecho de iniciativa de referéndum. Todo referéndum que no se originara por iniciativa vecinal, es nulo y punible.

**Art. 3.-** En los municipios con una población no mayor de 20,000 electores el 20% de los vecinos, con firmas debidamente comprobadas ante el Jurado Electoral Provincial, puede pedir al concejo que someta a referéndum una o varias ordenanzas municipales.

**Art. 4.-** En los municipios con una población hasta de 50,000 electores, el 10% de los vecinos, con firmas debidamente comprobadas ante el Jurado Electoral Provincial, puede pedir al concejo que someta a referéndum una o varias ordenanzas municipales.

**Art. 5.-** En los municipios con una población hasta de un millón de electores, el 5% de los vecinos, con firmas debidamente comprobadas por el Jurado Electoral Provincial, puede pedir al concejo que someta a referéndum una o varias ordenanzas municipales.

**Art. 6.-** En los municipios con una población de más de un millón de electores, el 1% de los vecinos, con firmas debidamente comprobadas ante el Jurado Electoral Provincial, puede pedir al concejo que someta a referéndum una o varias ordenanzas municipales.

**Art. 7.-** Los alcaldes convocarán a referéndum antes de cumplir los 30 días de presentación de la iniciativa de referéndum.

**Art. 8.-** El referéndum se realizará antes de cumplir los 90 días de la convocatoria. Para el efecto la ordenanza u ordenanzas municipales, materia de referéndum, deberán ser publicadas en el diario oficial «El Peruano»; o difundidas en cualquier otro medio de comunicación.

**Art. 9.-** Para que la ordenanza u otras ordenanzas municipales sometidas a referéndum entre en vigor se necesita la mitad más uno de los votos válidamente emitidos.

**Art. 10.-** El Jurado Electoral Provincial conducirá el proceso, el escrutinio y el cómputo del referéndum.