

CENCA/30

**DIRECTORA:**

Rocío Valdeavellano  
Julio C. Tello 224 - Lince  
Lima 1 - Perú  
Tele-fax: 700026

**Impresión:**

Taller Gráfico OCISA  
Pasaje Adán Mejía 180  
Jesús María  
Telf.: 720763  
Lima, Febrero de 1994



**Cuadernos Urbanos**

Instituto de Desarrollo Urbano



## DISPOSITIVOS POLEMICOS

Rocío VALDEAVELLANO R. R.

**A** fines de diciembre se dieron a conocer dos dispositivos legales relacionados con modificaciones a la normatividad del acceso al suelo urbano y con reglas de juego en las decisiones sobre asignaciones de recursos locales: La Ley 26264 de asentamientos humanos y el D.L. 776 de tributación municipal. La primera se inscribe al interior de una política de liberalización respecto a la propiedad, que la reciente Constitución refrenda. La segunda significa la reconcentración del manejo de los impuestos municipales en manos del Poder Ejecutivo.

Las dirigencias de los asentamientos humanos implicados en la Ley 26264 aún no se han manifestado públicamente en torno a ella. Sus efectos comenzarán a sentirse dentro de seis meses, plazo establecido para la suspensión de la ejecución de las sentencias judiciales de desalojo de los asentamientos formados antes del 31 de octubre de 1993. No ha ocurrido lo mismo con el D.L. 776 que desató reacciones en cadena de autoridades locales y especialistas en la materia

debido a que tiene consecuencias inmediatas contra la economía de los municipios.

El signo de estas medidas no deja de resultar paradójico cuando Naciones Unidas se pronuncia a favor de una necesaria regulación estatal que permita tomar en cuenta variables sociales que el mercado no considera, a la vez que promueve la descentralización de decisiones y la participación de la sociedad desde el ámbito local. Estos planteamientos adquieren particular relevancia en el contexto de preparación del próximo evento mundial sobre vivienda "Habitat II" que realizará un balance de las políticas desarrolladas en este rubro a la luz de las experiencias habidas desde la reunión de Vancouver.

Estos y otros temas son abordados en el presente número de **Cuadernos Urbanos** y constituyen aportes preliminares en la perspectiva del seminario "Acceso al suelo y Derecho a la Vivienda" que ha programado el Instituto de Desarrollo Urbano -CENCA- para fines del mes de marzo.



«Al revés del rayo que hiere las cumbres más elevadas,  
aquí la Ley no gravita sino sobre las cabezas bajas».

Manuel González Prada

## 26264: NUEVA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

DRA. ESTHER ALVAREZ ESTRADA

*El 29 de diciembre de 1993 fue publicada en El Peruano la Ley 26264 de Asentamientos Humanos para aquellos pueblos jóvenes que ocuparon terrenos después del primero de junio de 1990 hasta el 31 de octubre de 1993.*

### La Constitución y el derecho a la vivienda

Mientras que la Constitución Política de 1979 garantizaba algunos derechos sociales dentro de los cuales estaba el de una vivienda digna y decorosa, la Constitución recientemente promulgada los recorta. El Estado ya no garantiza el acceso a la vivienda. Antes bien anula el beneficio otorgado a los asentamientos humanos respecto al pago del justiprecio en caso de expropiaciones.

A diferencia de la anterior Constitución, en esta nueva el Estado deja de asumir un rol protagónico y opta por dejar la solución de los problemas sociales al libre juego de la oferta y la demanda. De esta manera propicia que las desigualdades ya existentes se ahonden aún más.

### Proyectos de ley

Es en este contexto que la Comisión de Descentralización, Gobiernos Locales y Desarrollo Social del Congreso recibió hacia fines de 1993 diversos proyectos de ley destinados a regular el crecimiento de asentamientos humanos.

La propuesta presentada por la FEMAHUP suscrita por Gloria Helfer y Henry Pease, ampliaba la fecha para el reconocimiento de los nuevos asentamientos humanos; ratificaba como atribución de la Municipalidad Provincial el saneamiento físico legal, y proponía que las Municipalidades Provinciales, previa reglamentación Municipal, quedaran facultadas para constituir Programas Municipales

de Vivienda en terrenos de libre disposición, de propiedad fiscal o Municipal.

La segunda fue una propuesta suscrita por Enrique Chirinos Soto que disponía la adecuación de los procesos de saneamiento físico legal de los AA.HH. a las leyes de Simplificación administrativa y de Promoción a la inversión privada, y autorizaba la transferencia de funciones al sector privado, (privatización del saneamiento físico legal). Proponía así mismo la ampliación del plazo para el reconocimiento de los nuevos asentamientos humanos y solicitaba que se adjudiquen a los gobiernos locales terrenos eriazos y ribereños a fin de facilitar el procedimiento de otorgamiento de terrenos con fines de vivienda u otros que generen empleo.

La tercera propuesta fue presentada por el Frente Independiente Moralizador. Ella consideraba que la Ley general de AA.HH. dada por el Gobierno anterior era una puerta abierta a las invasiones de terrenos y atentaba contra la propiedad privada. Por eso elaboró un proyecto de Ley en el cual no se consideraba la ampliación del plazo para el reconocimiento de los nuevos asentamientos humanos. Proponía más bien la incorporación de los asentamientos humanos legalmente constituidos, al régimen común de las urbanizaciones privadas.

Los congresistas Guillermo Ysisola Farfán y Hugo Zamatta Aguirre elaboraron un proyecto de ley que establecía que el procedimiento de Saneamiento Físico Legal de los asentamientos humanos ubica-

sigue en la pág. 4

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

POR CUANTO:

El Congreso Constituyente Democrático ha dado la Ley siguiente:

EL CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRATICO;

Ha dado la Ley siguiente:

**Artículo 1º.-** Declárase de necesidad y utilidad públicas el saneamiento físico legal de los Asentamientos Humanos posesionados en terrenos de propiedad fiscal, municipal, o privada después del 1 de junio de 1990 y antes del 31 de octubre de 1993, que estará a cargo de las Municipalidades Provinciales conforme a las normas contenidas en la presente Ley.

**Artículo 2º.-** En los casos de terrenos de propiedad fiscal o municipal, se procede a la venta directa conforme al arancel vigente a la fecha de suscripción del contrato. Las condiciones de pago podrán ser pactadas al contado o a plazos hasta un máximo de sesenta meses.

El producto de la venta de los terrenos de propiedad fiscal, se depositan en el Tesoro Público, y el de los de propiedad municipal será destinado, bajo responsabilidad, a proyectos de inversión de la respectiva Municipalidad.

Los títulos de propiedad son otorgados en forma individual, según corresponda de acuerdo a la naturaleza de los terrenos.

**Artículo 3º.-** No están comprendidos en la presente Ley, los terrenos siguientes:

- Los de uso público y los utilizados o reservados para servicios públicos;
- Los ubicados en zonas arqueológicas o que constituyan patrimonio cultural de la Nación;
- Los que tengan viviendas construidas o en construcción, de propiedad de terceros en la extensión que corresponda a un lote hasta de 300 m<sup>2</sup>;
- Los de propiedad de las Cooperativas, Asociaciones de Vivienda y Provienda reconocidas legalmente, salvo el caso que estuvieran abandonadas o no haberseles dado el uso para el que fueron otorgados;
- Los provenientes de proyectos de habilitación urbana calificados como pasibles de venta garantizadas y que hubieren sido transferidos en compra-venta a terceros; y
- Los destinados a programas de vivienda del Estado.

**Artículo 4º.-** Las Municipalidades elaboran el Padrón de Poseedores de Lotes y aprueban los Planos Perimétrico, de Lotización y Vías, de los Asentamientos Humanos a que se refiere la presente Ley.

**Artículo 5º.-** Cuando se trate de terrenos de propiedad fiscal, los correspondientes Títulos de Propiedad los otorga el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, su inscripción y registro se efectúa en el Registro Predial o en los Registros de la Propiedad Inmueble, según corresponda, quedando cancelada cualquier inscripción anterior o afectación administrativa en favor de algún Organismo Público o Empresa del Estado.

Para este efecto, dentro de los quince días naturales siguientes a la aprobación de los expedientes, a que se refiere el artículo anterior, las Municipalidades los remiten

al mencionado Ministerio, quien podrá delegar, mediante convenio, el otorgamiento de los referidos Títulos de Propiedad a la respectiva Municipalidad Provincial o Distrital según el caso.

**Artículo 6º.-** No pueden ser beneficiarios de la presente Ley, los propietarios de inmuebles destinados a fines de vivienda, inscritos en los Registros Públicos de la jurisdicción donde se ubique el Asentamiento Humano. En este caso, los poseedores obligatoriamente presentarán una Declaración Jurada.

**Artículo 7º.-** En los casos de los terrenos de propiedad privada, ocupados por Asentamientos Humanos antes del 31 de octubre de 1993, la municipalidad promueve el libre acuerdo de partes y otorga el aval correspondiente. De no existir acuerdo en el precio de venta, las partes pueden recurrir al arbitraje pericial conforme a Ley; otorgándose facilidades de pago por un plazo de siete (7) años, salvo pacto en contrario.

Durante los seis (6) meses posteriores a la vigencia de la presente Ley quedan en suspenso la ejecución de sentencias judiciales de desalojo a los ocupantes de los terrenos en los Asentamientos Humanos a que se refiere el presente artículo.

**Artículo 8º.-** Para efectos de lo dispuesto en el Artículo 7º de la presente Ley, el propietario acreditando dicha condición con el título correspondiente, presentará ante la Municipalidad Provincial respectiva para su aprobación, los Planos Perimétricos, de Lotización y Vías, de conformidad con las especificaciones técnicas contenidas en los respectivos Reglamentos Provinciales o en su defecto, en el Título II del Reglamento Nacional de Construcciones.

En el caso que el Asentamiento Humano hubiere presentado los Planos antes indicados o éstos no existieran, la Municipalidad Provincial procederá a su revisión, elaboración y aprobación según corresponda.

**Artículo 9º.-** Los contratos de compra-venta suscritos en aplicación del Artículo 7º, serán legalizados ante Notario Público y constituyen por su propio mérito título suficiente para su inscripción en el Registro Predial o en el de la Propiedad Inmueble, según el caso.

#### DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y FINALES

**Primera.-** Interpretase que el Artículo 2º de la Ley Nº 25314, comprende una extensión de terreno de 223.2015 hectáreas, dentro de los límites señalados en dicho artículo, incluyéndose al Asentamiento Humano «Los Olivos de Pro», beneficiario del respectivo Programa Municipal de Vivienda.

La Municipalidad Provincial de Lima en el plazo de cinco (5) días corrientes naturales, regularizará el Plano Perimétrico correspondiente, adecuándolo a la presente disposición. Las acciones judiciales se acumularán en el proceso seguido conforme a las Leyes Nºs. 24513 y 25314.

**Segunda.-** Deróganse las disposiciones legales y administrativas que se opongan a la presente Ley.

**Tercera.-** La presente Ley rige a partir del día de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Comuníquese al Señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los veintisiete días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y tres.





viene de la pag. 2

dos en terrenos de propiedad privada fuera resuelto mediante trato directo entre el propietario y sus ocupantes.

Por último la bancada de Nueva Mayoría presentó una propuesta de ley que ampliaba el plazo de reconocimiento de los asentamientos humanos hasta el 30 de mayo de 1993 y señalaba que se debía recurrir al Gobierno Central para la adjudicación de terrenos, a diferencia de lo estipulado en la Ley 24513 que autoriza a las mismas Municipalidades Provinciales a inscribir la propiedad a su nombre. Eliminaba también la modalidad de cinco armadas anuales para el pago del justiprecio, omitía la distinción para aplicar el arancel de terrenos rústicos o urbanos al momento de la ocupación, y disponía que los asentamientos humanos o pueblos jóvenes se transformaran en asociaciones o cooperativas de vivienda y que los títulos de propiedad fueran otorgados por el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.

Estas iniciativas debieron rescatar las coincidencias existentes entre los diferentes proyectos, enfatizando aspectos tales como la ampliación del plazo para el reconocimiento de los nuevos asentamientos humanos —que debe ser hasta la fecha de la promulgación de la ley—, y los Programas Municipales de Vivienda, que son una alternativa para el crecimiento ordenado de la ciudad. Y es que el problema de la vivienda en el Perú es grave. En ese sentido si bien es cierto que la nueva Constitución deja de garantizar derechos sociales concebidos por la anterior respecto al derecho a la vivienda, también lo es que señala que la propiedad debe ser usada de acuerdo al bien común.

Justamente este fue el punto que concentró el debate de los congresistas. La mayoría defendía el derecho sin límites a la propiedad privada y la minoría sostenía la necesidad de limitarla en función de los intereses de la sociedad. En este marco de controversia el Congreso aprobó al final de año la nueva Ley de Asentamientos Humanos 26264 publicada en el Diario Oficial «El Peruano» el 29 de diciembre.

La Ley 26264 se inscribe al interior de una política de liberalización respecto a



propiedad y a las formas de acceso a ella, que puede permitir que los propietarios se beneficien de la plusvalía urbana generada como consecuencia del crecimiento de la ciudad.

La política desarrollada desde la 13517 hasta la 25314 ha sido la de ir reconociendo con límites de fecha a los Pueblos Jóvenes, declarando de necesidad y utilidad pública la expropiación de terrenos de propiedad privada, y adjudicando sin costo los terrenos de propiedad del Estado. Con esta nueva Ley se da un vuelco completo en relación con el acceso al suelo urbano por parte de aquellos que no pueden acceder a una vivienda vía el mercado formal.

En primer lugar los terrenos del Estado para casos de vivienda para sectores de bajos ingresos no deben ser materia de compra y venta sino estar destinados a la realización de Programas de Vivienda coordinados entre los órganos competentes

(la Municipalidad, el Ministerio de Transportes, Comunicaciones y Vivienda) y las entidades de financiamiento correspondientes, que deben tener en consideración el nivel económico de los beneficiarios. Lejos de ello la ley ni siquiera hace mención al tipo de arancel que se va aplicar para la venta de terrenos del Estado, o si se considerará la calidad rústica o urbana del terreno en cuestión.

En segundo lugar, el Estado pasa a convertirse en un promotor de la venta de terrenos de propiedad privada desde que la venta de éstos se deja al libre acuerdo de las partes o al arbitraje pericial, lo que ya estaba legislado por nuestro Código Civil. Por ello debemos entender que con esta ley se podrían estar dando instrumentos legales especiales al Poder Judicial a fin de que se recuperen los terrenos expropiados. En este caso preocupa de manera particular lo que pasará con aquellos nuevos asentamientos a los que



*La política desarrollada desde la 13517 hasta la 25314 ha sido la de ir reconociendo con límites de fecha a los Pueblos Jóvenes, declarando de necesidad y utilidad pública la expropiación de terrenos de propiedad privada, y adjudicando sin costo los terrenos de propiedad del Estado. Con esta nueva Ley se da un vuelco completo en relación con el acceso al suelo urbano por parte de aquellos que no pueden acceder a una vivienda vía el mercado formal.*

se refiere esta ley, es decir con los que ocuparon terrenos después del 1º de junio de 1990 hasta el 31 de octubre de 1993, si es que no llegan a un acuerdo con los propietarios.

Con esta ley para el caso de terrenos del Estado se elimina la etapa de identificación y calificación urbanística y se pasa directamente a la aprobación de los planos perimétricos, lotización y vías para concluir con una venta individual de los terrenos que hará el Ministerio de Transportes, Comunicaciones y Vivienda, que emitirá además los títulos de propiedad. El producto de esta venta, si el terreno fue de propiedad municipal, será destinado a proyectos de inversión local y si los terrenos fueren de propiedad fiscal el dinero se depositará en el Tesoro Público. La ley burocratiza la entrega de títulos de propiedad al otorgarle esta tarea al Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Si el objetivo es agilizar el proceso de saneamiento físico legal de los asentamientos

humanos se debería facultar a las Municipalidades distritales para que se encarguen del proceso de manera más protagónica otorgándoles los recursos económicos y la capacitación necesarios.

En el caso de los terrenos de propiedad privada, el propietario tendrá que presentar los planos perimétricos, de lotización y de vías, de conformidad con las especificaciones técnicas contenidas en el Título II del Reglamento Nacional de Construcciones. Acaso esto signifique que los asentamientos humanos ya no realicen su saneamiento físico legal ante la Dirección General de AA.HH. sino que todo el proceso sea asumido por la Dirección General de Obras Privadas, siempre y cuando los representantes del asentamiento humano lleguen a un acuerdo con los propietarios. Respecto al documento de compra-venta no sería necesario elevarlo a escritura pública, bastando legalizarlo para su inscripción registral. En este caso la transferencia de propiedad es

directa entre el propietario y el asentamiento humano. La Municipalidad actuará entonces como un ente público que avala una compra-venta y autoriza su habilitación urbana. En este caso el Ministerio de Transportes, Comunicaciones y Vivienda no emitirá el título de propiedad.

Por las consideraciones antes mencionadas pensamos que esta ley es perjudicial para los asentamientos humanos conformados entre el 1º de junio de 1990 y octubre de 1993. Se debe por tanto derogarla y emitir una ampliatoria de la ley 253154 destinada a aclarar sus puntos ambiguos y otorgar las facultades del saneamiento físico legal a las Municipalidades Distritales, destinando los recursos necesarios. Adicionalmente se debe normar el proceso de ejecución de los programas de vivienda popular con la participación de los órganos del Estado responsables, las entidades de financiamiento y los representantes de los beneficiarios.



## El Municipio Chosicano y los Asentamientos Humanos

# COORDINAN ESFUERZOS PARA EL SANEAMIENTO FISICO LEGAL

ARQ. J. CARLOS CALIZAYA LUNA

La poca capacidad operativa de la municipalidad provincial para atender a los más de 650 asentamientos humanos existentes en Lima metropolitana, determinaron que en Julio del 91, se promulgara el Decreto de Alcaldía 107-A, que delega las funciones de reconocimiento, calificación y aprobación de plano perimétrico de la municipalidad provincial a las municipalidades distritales.

Sin embargo han pasado más de dos años y son muy pocos los distritos que han asumido esta labor ya sea por falta de recursos o de voluntad política.

En el caso de los Asentamientos Humanos ubicados en el distrito de Lurigancho-Chosica, la lejanía al centro de la ciudad se convirtió en un factor determinante en la lentitud para la tramitación de los expedientes, motivo por el cual es uno de los distritos que mantiene bajos porcentajes de asentamientos reconocidos.

De los 50 Asentamientos Humanos existentes en el distrito (11.6% del total de asentamientos humanos del Cono Este) sólo 27 han sido reconocidos por el gobierno central o el provincial. De ellos, 23 tienen aprobado su plano perimétrico y 15 su plano de trazado y lotización definitivo.

Es decir que poco más del 50% de los Asentamientos Humanos han iniciado su proceso de Saneamiento Físico Legal y sólo 15 pueden acceder a servicios básicos. Prácticamente el 70% de los asentamientos se encuentra sin servicios de agua, desagüe y electricidad. Esto afecta directamente la seguridad y la salud de la población,

así como el desarrollo del distrito.

Desde la formación del Comité de Desarrollo Urbano de la Margen Izquierda (CODESURMI) - hace más de un año- los asentamientos humanos han venido coordinando con el gobierno local para que éste asuma la responsabilidad del Saneamiento Físico legal. Consecuencia de este proceso es la suscripción del convenio de la Municipalidad con el Instituto de Desarrollo Urbano CENCA. Los objetivos de este convenio fundamentalmente son dar al gobierno local asesoría en la implementación de la Oficina de Saneamiento Físico Legal y capacitar a sus técnicos en este proceso. Para ello la Municipalidad se ha comprometido a proporcionar la información que se requiere para el levantamiento del diagnóstico sobre la situación actual del Saneamiento Físico Legal de los Asentamientos Humanos y crear la Comisión de Saneamiento Físico Legal integrada por representantes de los Asentamientos Humanos en proceso de Saneamiento Físico Legal, regidores, y funcionarios de la Municipalidad Distrital. CENCA, por su parte, se ha comprometido a elaborar un informe-diagnóstico de la situación actual de los Asentamientos Humanos del distrito; elaborar propuestas para la creación, funcionamiento e implementación de la oficina de Saneamiento Físico Legal (incluyendo el proyecto de Reglamento de Organización y Funciones); proponer alternativas que agilicen los procedimientos; diseñar el Plan operativo para ejecutar el Saneamiento Físico Legal de los asentamientos humanos del distrito; y brindar capacitación y asesoría permanente a la Oficina de Saneamiento Físico Legal.

Para facilitar esta labor los Asentamientos reunidos en el CODESURMI, apoyarán al municipio distrital en la conformación de la comisión de representantes de la Margen Izquierda de Chosica que participarán en este proceso.





# LAS ETAPAS DEL SANEAMIENTO FISICO LEGAL Y LAS POSIBILIDADES DE SU PRIVATIZACION

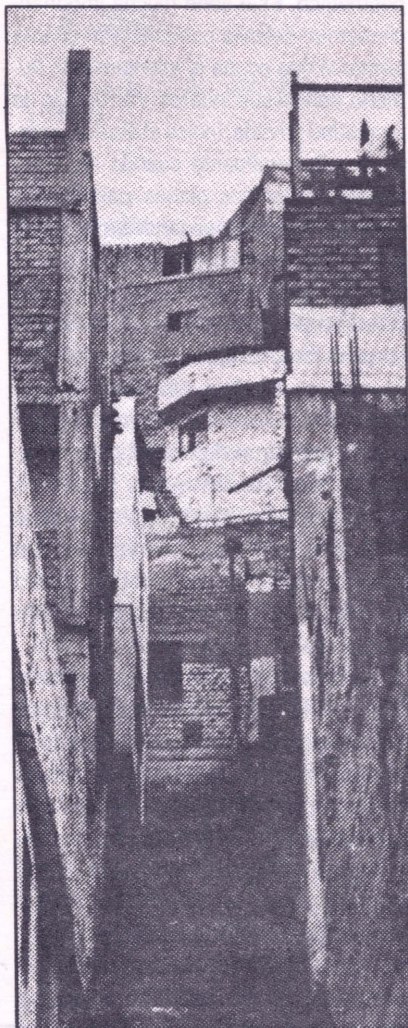


DR. ANGEL RIVERA MARCA

*Hace poco la Municipalidad Provincial de Lima aprobó la ordenanza que reconocía a los asentamientos creados hasta el 31 de mayo de 1993, autorizaba la creación de programas municipales de vivienda, y disponía la privatización del proceso de saneamiento físico legal. Ello no obstante, el concejo metropolitano todavía no ha dado a conocer un procedimiento específico sobre la materia.*

## Reconocimiento

El asentamiento humano, empieza con la toma de terreno. Producido el hecho, ingresa el Estado a través de una acción judicial y una acción administrativa. La acción judicial es la intervención del Ministerio Público para sancionar el delito de usurpación, más todavía si es que el terreno invadido es de propiedad privada. Por su parte la organización vecinal presenta su solicitud de reconocimiento, que es la primera etapa del camino del saneamiento físico legal. Declarar pueblo joven, identificarlo o reconocerlo tiene el mismo significado. Esta función la realiza la Municipalidad cñiéndose a la tipificación de la ley 13517 (Art. 4) que establece qué es un asentamiento humano. Para fines de aplicación de la ley se considera barrio marginal o barriada al terreno de propiedad fiscal, municipal, comunal, o privada que se encuentre dentro de los límites de centros poblados, capitales de circunscripción política administrativa, o en sus respectivas áreas urbanas suburbanas o aledañas, en el que por invasión y al margen de disposiciones legales sobre propiedad, con autorización municipal o sin ella, se hayan constituido agrupamientos de vivienda de cualquier estructura careciendo de uno o más de los siguientes servicios: agua potable, desagüe, alum-



brado, veredas, vías de tránsito vehicular, etc. Encontramos otra definición adicional en el artículo 27: «En los casos en los que sobre terrenos de propiedad municipal, comunal, privada o de las beneficencias públicas, mediante contrato de arrendamiento usufructo u otros, el respectivo propietario haya consentido en la construcción de viviendas o grupos de éstas en condiciones análogas a la de los barrios marginales a que se refiere el artículo 4º, particularmente por carecer las viviendas de los servicios de agua, desagüe, etc., los mencionados terrenos serán considerados como parte de un barrio marginal previa declaración por la corporación». De tal manera que la acción de identificar, declarar o reconocer a un asentamiento humano no es arbitraria sino que se basa en la tipificación de la ley. De acuerdo con esto el asentamiento si no está afecto a las limitaciones que se establecen por razones de antigüedad, o por que los terrenos están en zonas arqueológicas, o peligrosas para la construcción de las viviendas, debe ser reconocido. Esta es una función pública que la ley asigna a la municipalidad. El trámite para ello es generalmente un informe legal, un informe técnico y un informe social. Producidos esos tres informes que concluyen en si el grupo de viviendas que presenta la solici-

*No pone tipos.  
Foto es Asrial o  
Legal.*



tud es o no pueblo joven, se otorga su reconocimiento, que es la partida de nacimiento del asentamiento humano.

Esta función de emitir la resolución de reconocimiento no puede ser transferida al sector privado. Lo que podría privatizarse es el informe. En vez que sea un empleado de la municipalidad, puede ser un ingeniero, o un abogado el que emita el informe acerca de si ese asentamiento humano reúne o no los requisitos para ser pueblo joven. Esta documentación emitida por profesionales privados se alcanzaría luego a la Municipalidad para que ella emita la resolución respectiva. Pero en todo el proceso del saneamiento físico legal existe, como es natural, un conflicto de intereses entre el propietario y el pueblo joven. El primero va a tratar de que no sea reconocido el asentamiento humano para posibilitar su desalojo, mientras que el segundo hará lo posible por permanecer. Por eso en la práctica la organización de pobladores tiene un abogado, y los propietarios otro, que presentan informes contradictorios uno en defensa del pueblo y otro en defensa de los propietarios. Un tercer abogado, que es el abogado de la municipalidad emite por último un informe determinando cuál de ellos tiene la razón.

### Calificación

Lo mismo sucede en la segunda etapa que es la calificación, que determina si el asentamiento humano va a quedar allí (si es permanente) o va a ser erradicado total

o parcialmente. Las causales de erradicación también están establecidas en la ley. No pueden permanecer en el lugar aquellos pueblos jóvenes que se encuentran ubicados en terrenos que no tienen uso residencial, que constituye zona arqueológica, zona peligrosa, o terrenos que corresponden a habilitaciones urbanas ya aceptadas. El propietario va a tratar que declaren al PP.JJ. erradicable, mientras que el pueblo joven va a luchar para que los declaren como permanente.

La privatización en este caso tendría las mismas características que la identificación<sup>1</sup>. La calificación como permanente o como erradicable es una decisión que necesariamente toma en última instancia la municipalidad.

### Plano perimétrico

La tercera etapa del Saneamiento Físico Legal es la aprobación del plano perimétrico. Este tiene mucha importancia porque delimita con precisión el área territorial que ocupa el asentamiento humano, señala sus linderos, y en el caso de propiedad privada, indica el área a expropiarse. Generalmente cuando los ingenieros diseñan los planos perimétricos tienen que hacerlo pensando en las áreas que van a ser necesarias para la remodelación futura. Sin embargo, la legislación siempre construye al asentamiento humano con lo cual la futura remodelación va a tener muchas dificultades. Aquí también existe el interés de los propietarios en que se excluyan del plano perimétrico áreas en las que el propietario pueda estar en posesión o haber vendido a terceras personas. Por eso ocurren muchos conflictos en torno al plano perimétrico, que trascienden la decisión técnica.

La labor del abogado es muy importante en el diseño del plano perimétrico porque muchas veces los terrenos donde se encuentra ubicado el pueblo joven es de varios propietarios. Por eso tiene que hacerse un estudio de títulos para determinar con precisión si hay que hacer un mosaico dentro del propio plano perimétrico. También puede ser necesario hacer el plano de saldos cuando el terreno de un propietario se encuentra

parcialmente ubicado en el pueblo joven.

En el proceso de expropiación la pugna es por la valoración del terreno. Mientras que en los asentamientos humanos los dirigentes tratan de hacer valer las disposiciones legales que le favorecen (como el precio del arancel rústico), los propietarios tratan de hacer valer los aranceles urbanos. En este rubro la municipalidad podría encargar a un ingeniero la tasación del terreno. El propietario buscará también su perito tasador para que haga otra tasación frente a la que ha hecho el Estado a través de la Municipalidad. Finalmente, el juez nombra a un tercer perito que es el perito dirimente, que establece la valoración definitiva. Esta función podría privatizarse si el propietario sabiendo que el terreno va a ser expropiado, se pone de acuerdo con el PP.JJ. en nombrar a un árbitro que satisfaga a ambos y establezca un justiprecio inapelable.

### Lotización

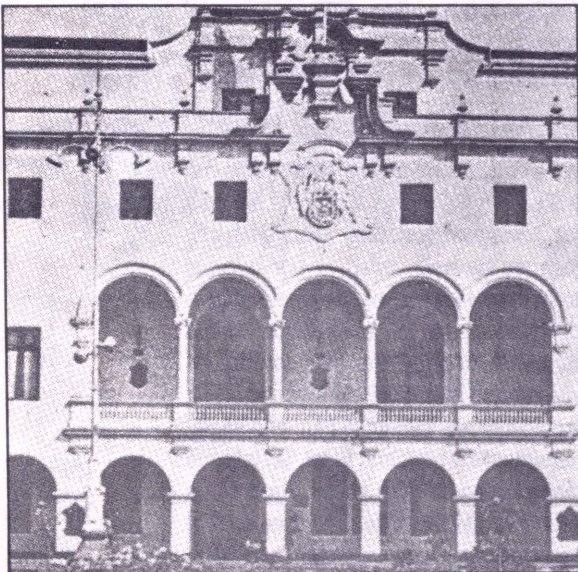
La otra etapa del saneamiento físico legal es la aprobación del proyecto de lotización que indica el tamaño de los lotes, el ancho de las vías, las áreas de recreación, etc. Los asentamientos humanos tienen pies forzados más aún si son antiguos; por esa razón los dirigentes, con buen criterio, no permiten que se construyan lotes con material noble sino cuando ya ha sido aprobado el plano de lotización por la asamblea general. Saben que la aprobación va a demorar, pero para ellos basta que se apruebe su proyecto de lotización elaborado por un ingeniero para hacer la autolotización o autoremodelación, como señala el reglamento 107 de saneamiento físico legal.

La privatización acá es más factible porque ya sucedía en la práctica. El ingeniero puede conversar con la población, proyectar lotes y prever la factibilidad de agua, de la electrificación, etc. El conflicto de interés que a veces sucede es dentro de la población. Algunos quieren lotes más grandes, otros han tomado más terreno, o hay conflicto por la zonificación. Esa situación tiene que tratarla el ingeniero. Si no se coincide con la zonificación tiene que tramitarse previamente el cambio de uso. Esto también requiere de una

*autenticidad / cumplimiento / función pública y de acuerdo*

*valer*

*Di*





## ORDENANZA MUNICIPAL SOBRE EL SANEAMIENTO FÍSICO LEGAL Y TITULACION DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

**Artículo 1º.**-Dispóngase la modificación y adecuación de los procesos de saneamiento físico legal de asentamientos humanos de los Centros Poblados Rurales y demás asentamientos populares a que se refiere la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley Nº 23853, normas reglamentarias y complementarias, a los principios de la Ley Nº 25035, Ley de Simplificación Administrativa, y al Decreto Legislativo Nº 158, Ley de Promoción de la Inversión Privada en la Infraestructura de Recursos Públicos, con el fin de simplificar los procesos de saneamiento físico-legal, de modo que permita el otorgamiento de títulos de propiedad individuales en menor tiempo.

**Artículo 2º.**- Autorízase la transferencia de funciones al sector privado así como la contratación de personas naturales o jurídicas a través de los Colegios Profesionales de Arquitectos, Ingenieros y Abogados, para el desempeño de funciones o prestaciones referidas al saneamiento físico-legal de

asentamientos humanos que conlleven a mayor eficiencia y celeridad en el proceso y entrega de títulos de propiedad en general.

Las personas naturales o jurídicas a quienes la Municipalidad de Lima transfiera funciones o con quienes contrate, según el primer párrafo del presente artículo, deberán inscribirse en un registro «ad-hoc» en la Municipalidad de Lima, de acuerdo a los requisitos establecidos por Decreto de Alcaldía.

**Artículo 3º.**- Autorízase la constitución de planes piloto de titulación masiva aplicando los principios que inspiran la Ley de Simplificación Administrativa, los que serán aprobados por la Alcaldía.

**Artículo 4º.**- Autorízase la creación de programas urbanos municipales, los que podrán comprender a aquellos agrupamientos humanos que hubieren solicitado su reconocimiento como asentamiento humano al 31 de Mayo de 1993, los que serán igualmente aprobados por la Alcaldía.

### POR TANTO:

Mando se registre, comunique, publique y cumpla.

revisión del Estado. La municipalidad no puede renunciar a su facultad de zonificación.

### Remodelación

Después del proyecto de lotización viene otra tarea importante que es la remodelación. La remodelación es la ejecución del proyecto de trazado y lotización en el campo. Esto significa que cada uno de los pobladores tiene que adecuar su vivienda de acuerdo con el proyecto de lotización. Si es que el terreno salió del límite tiene que hacerse el retiro correspondiente, o habrá que hacer algunas demoliciones para poder alinear el terreno. Si toda la población colabora, la remodelación puede hacerse muy rápido, pero en muchos asentamientos humanos subsisten intereses encontrados.

### Calificación de familias

La siguiente etapa es la calificación de familias, lo que antes se llamaba la legalización individual. Tiene por objeto hacer una depuración de aquellos pobladores

que tienen casa en otro lugar. Esta actividad también requiere la participación del Estado porque los diversos registros que existen están concentrados en un servicio de informática que tiene la Municipalidad de Lima. Esta tarea de verificar que el poblador no tiene lote en otro lugar no puede ser renunciada por el Estado. En una Asociación de vivienda o en una cooperativa, esto se puede hacer privadamente, porque no interesa que el poblador pueda tener uno o dos lotes en otro lado, pero la legislación de pueblos jóvenes no permite que se tenga más de un lote. En otros casos a los pobladores también se les exige la vivencia, a diferencia de las Asociaciones donde se puede tener el lote en blanco. Esta etapa del proceso también se puede privatizar porque la propia población se conoce y defiende su propio interés. Pero supongamos, como sucede en muchos casos, que hay menos lotes que población. En ese caso se tiene que ir a una calificación de familias para determinar los excedentes, para lo cual también existe un reglamento

que contempla antigüedad, participación vecinal y composición familiar.

### Litigios individuales

Otro de los aspectos del saneamiento físico legal es la solución de los litigios individuales. Como quiera que el asentamiento humano se genera de forma espontánea, existe en cada asentamiento humano un porcentaje de un 10%, un 5% de lotes litigiosos, ya sea por cuestiones de disolución del matrimonio, de herencia, o por cuestiones de superposición. Estos litigios tienen que ser resueltos por la vía administrativa. Existen disposiciones legales que prohíben que estos litigios se resuelvan por la vía judicial, porque su solución demandaría mucho tiempo y mucho gasto. Este aspecto se puede privatizar en el sentido de que la propia organización solucione estos litigios, lo que no impide que aquel que considere que la organización ha lesionado sus derechos pueda apelar la vía administrativa, o a la vía judicial.

### Titulación

Finalmente, tenemos la entrega de los títulos. Una vez que se aprobó el plano definitivo de trazado y lotización, y que este plano es inscrito en el Registro Público, cuando ya se ha iniciado la expropiación en el caso que son terrenos de la propiedad privada, la Municipalidad está en aptitud para entregar los títulos de propiedad. Acá, la privatización podría darse en el sentido de que la municipalidad, que es la propietaria del terreno, se lo transfiera al asentamiento humano, y el asentamiento humano sea el que titula. Pero este procedimiento es más largo, porque si la municipalidad ya tiene inscrito el dominio del terreno a su nombre, simplemente por computadora expide los títulos de propiedad.

(1) Como establece la misma Constitución del Estado las decisiones administrativas son susceptibles de ser apeladas en la vía administrativa. Por eso si alguien está descontento con el fallo se puede ir a la vía judicial a un juicio que se llama contencioso administrativo.



## PRESUPUESTO GENERAL DE LA REPUBLICA PARA 1994

PRESUPUESTO 1994 INGRESOS (Millones de Nuevos Soles)	
<b>1.Ingresos del Tesoro Público: Total</b>	<b>13,546</b>
a) Ingresos corrientes	10,276
* Ingresos tributarios*	9,824
Renta	1,703
Patrimonio	363
Comercio Exterior	2,909
Producción y consumo	4,632
IGV	2,449
ISC otros	987
ISC Combustibles	1,188
Otros	7
*Ingresos no tributarios	305
b) Ingresos de capital	642
c) Emisión de bonos	2,420
2.Endeudamiento	850
3.Ingresos propios	2,589
4.Tranferencias	13
	10
<b>TOTAL DE INGRESOS</b>	<b>16,159</b>

Fuente: MEF

PRESUPUESTO 1994 EGRESOS (Millones de Nuevos Soles)	
I. Gasto corriente	
1.Remuneraciones y pensiones	
Remuneraciones	
Pensiones	
2.Bienes y servicios	
3.Transferencias corrientes	
II. Gastos de capital	
1.Formación bruta de capital	
* Gobierno central	
Transportes y comunicaciones	
Proyectos de energía eléctrica	
Programa de manejo de cuencas	
Programa de agua potable	
* Gobiernos regionales	
* Universidades públicas	
* Instituciones Púb. descentral.	
Proyectos a carta de Inade	
Infraestructura educativa	
Infraestructura penitenciaria	
Otros	
* Otros	
2.Inversión financiera	
3.Transferencia de capital	
4.Bienes de capital no ligados a proyectos	
III. Servicio de deuda	
<b>TOTAL DE GASTOS</b>	

## PRESUPUESTO DE 1994:

# Centralización del gasto p

A fines de 1993 ha sido aprobado el presupuesto general de la República para el año 1994 que tiene como características más saltantes la gran importancia que otorga a los gastos corrientes y servicio de deuda en detrimento de los gastos de inversión, sobre todo para los gobiernos regionales (que no superan el 2% del total del presupuesto); la concentración del gasto por sector en un 20% en el Ministerio de la Presidencia y en la Secretaría General de la Presidencia<sup>1</sup>; 46% en el MEF, y 19% en Defensa e Interior, lo que hace un total de 85%, por 5% para construcción y rehabilitación de carreteras, 5% para educación, 3% para salud y 1% para agricultura; y la asignación del 7% del presupuesto

a los denominados programas sociales, donde destaca Foncodes con un 34%. En el otro extremo se encuentran los comedores con el 5%.

De este total los Municipios podían obtener un 3.5%. De acuerdo con la nueva ley de tributación municipal esta proporción debe ser ahora menor.

De la información disponible saltan rápidamente a la vista los altos niveles de concentración del gasto y la poca disponibilidad de recursos que tendrán para su gestión las regiones, los gobiernos locales, así como los programas de compensación social y las políticas de educación, salud y vivienda.

## PRESUPUESTO POR S

	Soles
Minist. de la Presidencia	1,487,476,75
Secretaría General de la Presidencia	1,761,000,00
Reserva MEF	2,388,000,00
Deuda Externa	3,504,000,00
Economía otros	2,053,000,00
Defensa	1,646,590,00
Interior	1,373,000,00
Educación	824,424,48
Salud	445,706,23
Agricultura	212,077,14
Vivienda y transporte	845,059,03
Construcción de caminos	233,000,00
Rehabilitación de carretera (BID)	382,000,00
Otros (transporte, vivienda, etc.)	230,039,00

PRESUPUESTO 1994  
EGRESOS  
(en millones de Nuevos Soles)

	9,166	64.8%
	1,591	
	1,042	
	549	
	1,615	
	5,959	
	3,487	9%
	2,898	
	1,344	
	764	
	187	
	139	
	147	
	332	2%
	97	
	1,077	
	697	
	91	
	108	
	181	
	48	
	56	
	470	
	64	
	3,504	21.2%
	16,159	

*El Presupuesto General de la República es un instrumento de suma importancia porque resume las proyecciones de crecimiento económico así como las de ingresos fiscales y distribución del gasto público. Su conocimiento permite acercarnos a la comprensión de las tendencias predominantes en la política económica.*

PROGRAMAS SOCIALES  
(Millones de Nuevos Soles)

TOTAL	1,148	7%
1. Vaso de Leche	190	
2. Foncodes	395	
a) Ayuda Social		
- Útiles escolares	31	
- Medicinas	21	
- Asistencia al niño	18	
b) Generación de empleo	325	
3. PRONAA	110	
a) Comedores	60	
b) Proyecto Nac. de Apoyo Alimentario	50	
4. Alimentación escolar	60	
5. Apoyo Social a la educación	30	
6. Epidemias	40	
7. Apoyo al agro en zonas de emergencia	30	
8. Proyectos de desarrollo de interés social (M. Energía)	60	
9. Coopop	20	
10. Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado	95	
11. Supervivencia infantil	12	
12. Programa de Apoyo Social (M. de Economía)	79	
13. Proyectos de Emergencia e Inversión Social (INADE)	27	

## gasto público

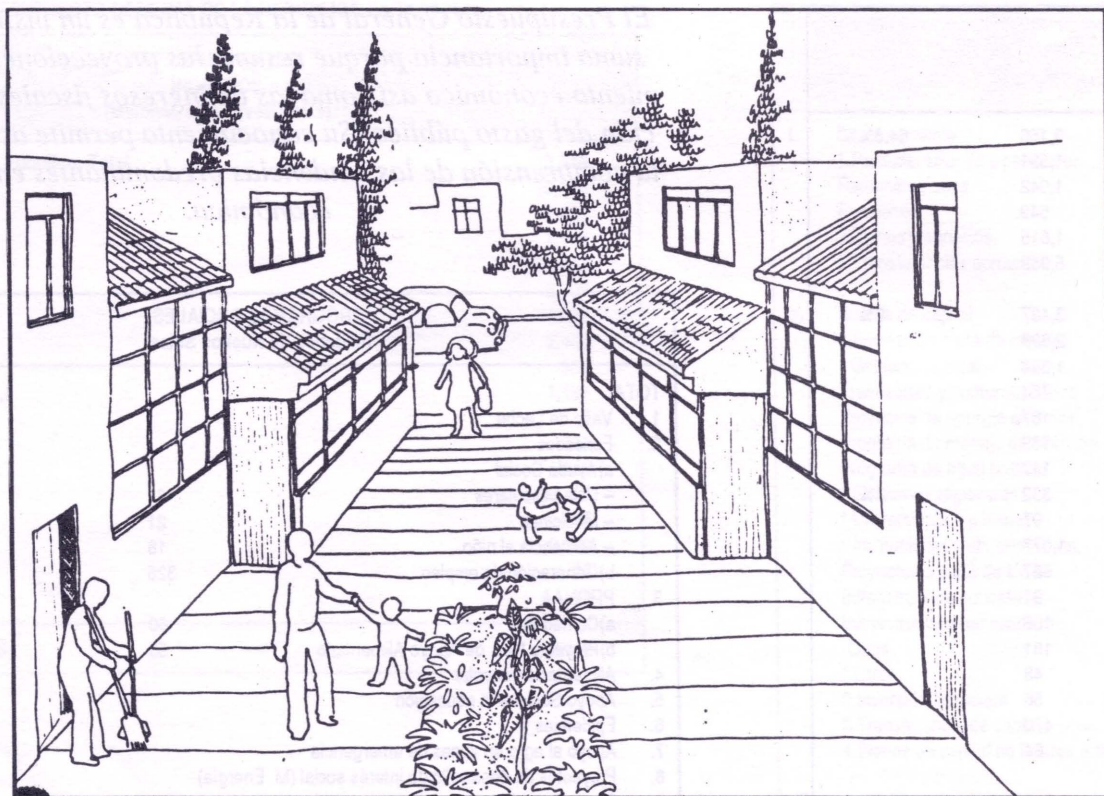
## PRESUPUESTO POR SECTOR

TOTAL		
Soles	Dólares	%
1,487,767,756.00	541,566,000.00	9.15
1,761,000,000.00	645,054,940.00	10.89
2,388,000,000.00	874,720.00	14.70
3,504,000,000.00	1,283,516,400.00	21.60
2,053,000,000.00	752,014,650.00	10.00
1,646,590,000.00	621,245,420.00	10.50
1,373,000,000.00	503,087,910.00	8.50
824,424,486.00	301,986,950.00	5.10
445,706,230.00	163,262,350.00	2.70
212,077,149.00	77,683,934.00	1.30
845,059,036.00	309,545,420.00	5.20
233,000,000.00	81,000,000.00	1.40
382,000,000.00	140,000,000.00	2.30
230,059,000.00	84,270,695.00	1.50

## RESERVA FINANCIERA

I. GASTO CORRIENTE	2,244
1. Política Salarial	1,043
2. Reformas	752
- Pensiones IPSS/AFP	745
- Incentivos a renunciados	7
3. Gastos Especiales	177
- Consultas populares - Referéndum	19
- A.I.G.	141
- Código del Niño	1
- Código Procesal	11
- Deuda SIMA	5
4. Otras Transferencias	45
- Impuestos derogados	45
5. Otros	227
II. GASTOS DE CAPITAL	143
1. Otros	143
- Apoyo al Agro	140
- Parque Industrial / Zonas Francas	3
III. TOTAL	2,388

(1) A lo que habría que sumar unos cien millones de Dólares anuales por concepto de Fonavi.



## LINEAMIENTOS PARA EL DESARROLLO DE UN PROGRAMA DE CREDITO PARA VIVIENDAS POPULARES

ARQ. CARLOS ESCALANTE E.

*Para diseñar un programa de crédito para vivienda adecuado a las posibilidades y características de los sectores de bajos ingresos es necesario comprender la situación socio-económica de los pobladores y las estrategias que adoptan para movilizar sus recursos. Es necesario también analizar sus modalidades de construcción y el tipo de vivienda que producen. Por último, las posibilidades que ofrecen las formas de tenencia predominantes.*

El segmento de la población cuyos ingresos familiares mensuales es menor a US\$ 300.00 (valor de la canasta familiar) es considerada por las instituciones financieras como sin capacidad para generar ahorro ni acceder a un préstamo hipotecario. Sin embargo, es en este sector social donde recae lo fundamental del déficit habitacional. El INADUR en un

estudio realizado, estima que en Lima existía en 1990 un déficit de 334,847 viviendas que se distribuía de la siguiente manera: 15% en los estratos altos, 20% en los estratos medios y 64% en los estratos de bajos ingresos. Otro tanto ocurría en algunas de las principales ciudades del país, donde este estudio encontró que las familias de bajos ingresos son afec-

tadas por el 62% del total del déficit de vivienda.

Podemos decir entonces que más del ochenta por ciento del déficit habitacional se sitúa en los estratos medios y bajos de la población, precisamente aquellos sectores que son considerados como demanda no solvente para créditos hipotecarios. En términos cuantitativos ello significaría que del millón doscientos mil en que se estima el déficit nacional de vivienda, no menos de novecientos sesenta mil corresponderían a los estratos menos favorecidos.

El sector social bajo tenía en 1986 un ingreso promedio mensual estimado en US\$ 86.00 para ciudades de la costa y de US\$ 70.00 para ciudades de la sierra, mientras que el sector social medio tenía un ingreso de US\$ 263.00 en ciudades de la costa y 214.00 en ciudades de la sierra.

Como podemos apreciar, ambos están ubicados debajo de la línea de solvencia para acceder a créditos para vivienda. Pero ello no quiere decir que no efectúen inversiones para vivienda. Sí lo hacen; gastan como promedio alrededor del 10% de su ingreso mensual en el rubro de



vivienda, combustible-electricidad. En algunas ciudades el gasto en vivienda en el estrato bajo es algo mayor: En Trujillo asciende a 12%, en Moyobamba 13.6% y en Cajamarca 16.8%, lo cual está señalando que hay una inversión en vivienda que sí es posible canalizar y promover.

Si tomamos en cuenta la cantidad de familias que pertenecen a estos sectores, apreciaremos mejor la potencialidad que tendría el diseño y ejecución de programas financieros para que ellas puedan acceder al crédito. Tomemos por ejemplo la PEA ocupada y veremos que estos estratos albergan el 77.6%, es decir 3,567,277 habitantes.

### Modalidades de Producción de la Vivienda

La forma más usual de edificar viviendas en familias de ingresos bajos es la **autoconstrucción**. Esta modalidad se sustenta en el esfuerzo de la propia familia autoconstructora, pues ella tiene la responsabilidad de las principales decisiones de la obra así como la gestión de los recursos económicos, la adquisición de los materiales y la contratación de la mano de obra. Esta modalidad implica por lo general un largo proceso de construcción por etapas donde el nivel de inversión es relativamente bajo por lo que el avance es generalmente lento. El financiamiento para la edificación proviene mayoritariamente del ahorro familiar, como lo demuestra la encuesta efectuada por DESCO en Canto Grande, en 1981. Allí el 80% de las viviendas utilizó el ahorro propio como fuente de financiamiento. La mano de obra que se utiliza proviene fundamentalmente del entorno familiar, aunque generalmente se contrata personal calificado (maestro de obra) para aquellas actividades de mayor complejidad. En la encuesta anteriormente citada el 70% de los entrevistados señaló que utilizó el trabajo familiar, el 7.3% afirmó que contrató mano de obra remunerada, mientras que el 12.6% recurrió tanto a la mano de obra familiar como remunerada. Los materiales de construcción para la vivienda definitiva se adquieren en el mercado convencional. Para la vivienda provisional se utilizan materiales

livianos y de bajo costo, así como un pequeño pero variable componente de materiales de desecho.

El poblador construye sin contar con asistencia técnica profesional ni control por parte de las autoridades locales. En un estudio efectuado por Pablo Vega-Centeno<sup>1</sup> en 1992 se encontró por ejemplo que en pocos casos se contó con un plano que previera el futuro de la edificación; que por lo general los «constructores» sólo disponían de un croquis y que éste había sido elaborado, en la mayoría de los casos por el propio dueño. En lo que se refiere a la construcción de la obra el mismo estudio encontró que la participación de los especialistas contratados era mayor para el llenado de techo y disminuía conforme la actividad era menos compleja. Es probable que ello no sea ajeno al sobredimensionamiento que por lo general se aprecia en el uso de los materiales y en algunas partes estructurales de la obra. Por lo general la vivienda autoconstruida no presenta muchos acabados. Se nota más bien una preferencia por abarcar la mayor área construida posible. La gran mayoría tiene muros de material noble pero presenta escaso mobiliario.

Como podemos observar el parque de vivienda construido por los sectores de menores ingresos requiere una inversión adicional para su mejoramiento, esta puede ser una base para diseñar una estrate-

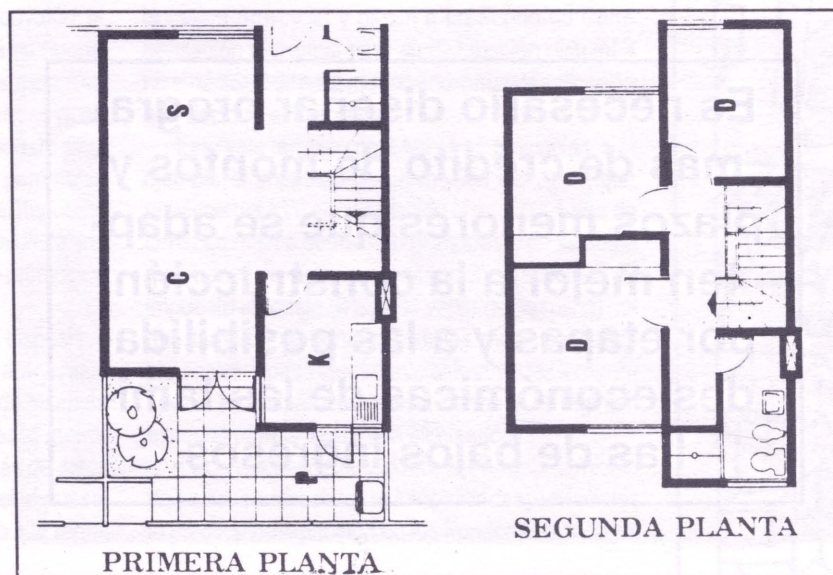
gia para enfrentar el problema habitacional de las familias de menores recursos.

### Características de la Tenencia

Las familias de menores ingresos por lo general son propietarias de sus viviendas. El 96.32% de las viviendas propias del país pertenecen a los estratos medios y bajos, y el porcentaje de hogares que tiene una vivienda propia cancelada es mayor en los estratos bajos (ver por ejemplo los casos de las ciudades de Trujillo -79.93- Moyobamba -89.16- y Cajamarca -85.68-).

Es muy probable que el origen de esta propiedad haya sido la invasión o la compra colectiva de un terreno no habilitado, a través de una cooperativa o asociación pro-vivienda. Sea como fuere ello está señalando una realidad de propietarios que puede facilitar el acceso a créditos a través de la hipoteca de la propiedad. Teniendo en cuenta que la mayoría son viviendas precarias o inconclusas es necesario considerar los mecanismos más convenientes para acceder a líneas de crédito que les permitan terminar o mejorar las viviendas.

Es necesario considerar que obtener la propiedad de la vivienda es un proceso a través del cual muchas veces se regulariza la tenencia de facto. Por eso es muy probable que bajo el rubro vivienda propia y cancelada se encuentren viviendas edificadas sobre terrenos que están todavía





en proceso de saneamiento físico-legal.

De acuerdo al Ministerio de Vivienda y Construcción, en 1990 existían 332,586 lotes de asentamientos humanos en el país, de los cuales 193,790 estaban titulados, es decir 58.27% del total. Otro cuadro proporcionado por la misma fuente informa que de 771 asentamientos humanos en Lima metropolitana el 97% habían sido declarados oficialmente como tales, el 83% contaban con planos perimétricos

aprobados y el 68% tenían planos definitivos de trazado y lotización.

Ello indica que existe una gran masa de terrenos saneados y otra que presenta un avance significativo, pero requiere completar su procedimiento o que se flexibilicen los requisitos de tenencia para obtener garantías hipotecarias. Con las cooperativas y asociaciones sucede algo similar. Por lo general hay un buen porcentaje de casos en que se cuenta con el

título global pero aún no se concluye el trámite para su individualización.

En todo caso, la seguridad de tenencia que ha ofrecido hasta ahora a los pobladores de un asentamiento el reconocimiento oficial y a los cooperativistas el título global ha sido suficiente para decidir sus inversiones en vivienda.

### Conclusiones

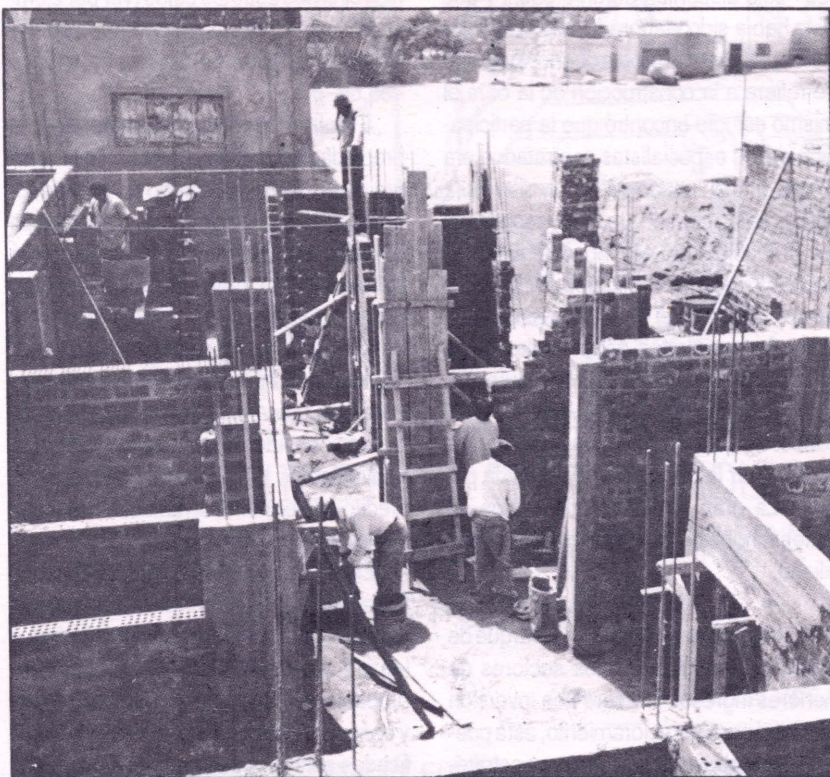
Tal como se desprende de lo anterior es necesario tomar en cuenta algunas conclusiones o lineamientos que pueden contribuir a diseñar mecanismos económicos financieros que se adecúen a los requerimientos de los sectores populares.

1.- Es necesario diseñar programas de crédito de montos y plazos menores que se adapten mejor a la construcción por etapas y a las posibilidades económicas de las familias de bajos ingresos. En ese sentido el peso de los programas de crédito debería orientarse principalmente al mejoramiento y/o ampliación y no tanto a la construcción de nuevas unidades de vivienda.

2.- Es necesario diseñar un sistema adecuado de garantías que recoja la situación especial de la mayoría de las viviendas producidas por los sectores de bajos ingresos. Por lo cual se deben flexibilizar las exigencias de las instituciones crediticias.

3.- Es necesario incluir en los paquetes financieros la asesoría técnica y la promoción social. La primera para propiciar un uso más racional y eficiente de materiales y métodos constructivos, y la segunda para responder a un proceso como la autoconstrucción que no sólo es técnico sino también social.

4.- Finalmente, aunque no por ello menos importante, es necesario destacar la dimensión económica que adquiere la vivienda en los sectores de menores recursos. Esto hace que el diseño de programas financieros para el sector vivienda tengan también un impacto en términos económicos.



**Es necesario diseñar programas de crédito de montos y plazos menores que se adapten mejor a la construcción por etapas y a las posibilidades económicas de las familias de bajos ingresos.**

(1) Vega-Centeno, Pablo: «Autoconstrucción y Reciprocidad». Cenca, Lima 1992.



## LA NUEVA LEY DE TRIBUTACION MUNICIPAL

PAUL MAQUET M.

*Al amparo de la delegación de facultades que hizo el Congreso Constituyente al Poder Ejecutivo para simplificar el ordenamiento tributario nacional, a fines de 1993 fue promulgado el DL 776 que modifica radicalmente el sistema de tributación municipal afectando sobre todo a las Municipalidades provinciales del país.*

Con el DL 776 promulgado el 30 de diciembre todo indica que reducirá la masa total de los ingresos de los gobiernos locales.

En primer lugar disminuye el número de impuestos municipales de manera significativa. Se eliminan el impuesto de patente profesional, de parques de estacionamiento, a los premios de propaganda comercial, a los premios de loterías y rifas, a las aeronaves y embarcaciones de recreo, a la transferencia de los caballos de carrera, a la explotación comercial del juego de Bingo, a la explotación comercial al juego de pim-ball, a los terrenos sin construir, a las carreras de caballos, el relativo a la Ley 24331 (participación en el IGV e ISC de los cigarrillos), la licencia municipal de funcionamiento de los establecimientos comerciales, el canon petrolero que correspondía a Loreto, Ucayali, Piura y Tumbes, el régimen especial para la selva, y la tasa de uso de aeropuertos.

Permanecen solo el impuesto predial pero reduciendo los tramos y la alícuota del autoavalúo; el impuesto de alcabala que sólo se pagará en operaciones de compra y venta de predios que superen en el autoavalúo los 45,500 nuevos soles (ahora ya no es requisito certificar el pago de este impuesto para inscribir la propiedad), el impuesto al patrimonio automotriz, el impuesto a las apuestas, el impuesto a los juegos, a los espectáculos públicos, a las embarcaciones de recreo; el impuesto de promoción municipal y el impuesto al rodaje.

Si consideramos que con el actual dispositivo sólo en Lima el monto de recaudación por autoavalúo se reducirá en un 25%, que el impuesto de alcabala representa un 39% del total de los ingresos metropolitanos; y que en las provincias, además de estos recortes se elimina el canon petrolero y el impuesto zona selva que era un 50% del impuesto a la renta,

podríamos estar hablando de una reducción total de los ingresos municipales cuya magnitud es necesario evaluar.

### **Debilitamiento de las Municipalidades Provinciales**

Al interior este marco global de restricción se debilitan las economías de los gobiernos provinciales.

A nivel provincial, en el caso de Lima por ejemplo, las principales fuentes de ingreso entre 1990 y 1991 fueron el IPM con un total promedio de 43%, la alcabala (28%), el rodaje (14.5%), y las rentas a la propiedad (12.25%). La Municipalidad de Lima con este régimen reducirá su recaudación para 1994 en un porcentaje no menor al 50%, toda vez que la proporción del IPM que le correspondía (18% del total, 50% para Invermet y 50% para gastos corrientes) y el impuesto al rodaje salen en un 80% de la esfera provincial y pasan a un Fondo de Compensación Municipal para su distribución distrital a nivel nacional de acuerdo con una forma de aplicación que decidirá el Ejecutivo.

Esto vale también para las otras provincias. Por ejemplo el impuesto de promoción municipal que proviene del IGV era distribuido en un 70% fuera de Lima. Lo mismo ocurre con el impuesto de alcabala que beneficia a la circunscripción respectiva. El impuesto al rodaje (8% de la venta de gasolina) del que también se beneficiaban las municipalidades provinciales pasa igualmente al Fondo de Compensación Municipal mientras el canon y el régimen especial para la Selva son eliminados.

La consecuencia de todo ello será el debilitamiento de las economías de las municipalidades provinciales la práctica desaparición de los Fondos Provinciales





de Inversión, y la centralización en el Poder Ejecutivo de la decisión de cómo se distribuirán en el futuro los impuestos municipales.

### Los gobiernos distritales

Los gobiernos distritales tampoco salen bien librados de este reordenamiento tributario municipal. En cuatro distritos del Cono Este de Lima las principales fuentes de ingreso fueron el impuesto predial en una proporción que fluctuaba entre el 28 y 45% del total, y las tasas propiamente dichas, las más importantes de las cuales eran baja policía, alumbrado público, parques y jardines, licencias de construcción, licencias especiales y tasas de industria.

El nuevo dispositivo reduce el impuesto predial y elimina las tasa por alumbrado público, peaje, pontazgo, relleno sanitario, y disposición final de la basura, entre otros. Se fija además el valor máximo de la licencia de funcionamiento de cualquier establecimiento en sólo una unidad tributaria, es decir, 1,700 soles. El DL 776 contraviene así mismo la potestad municipal de crear, modificar o anular tasas y contribuciones al demandar una autorización expresa mediante Ley y la obligación de publicar los edictos 30 días antes de su entrada en vigencia. Los distritos son afectados por el inciso V del 1er. párrafo de las disposiciones finales del DL 776 que deroga la facultad municipal de administrar sus tributos.

### El Fondo de Compensación Municipal

A cambio de ello se promete destinar a los

gobiernos distritales un fondo de compensación municipal, constituido por el rendimiento del impuesto de promoción municipal, del rodaje, y a las embarcaciones de recreo, que se toma de los provinciales en un porcentaje equivalente al 80%. Este fondo puede pasar a constituir una de las principales fuentes de ingresos distritales. Cabe destacar no obstante que la información extraoficial del MEF parece sobredimensionar el monto real que tendrá este Fondo que surge de un cálculo del IPM que no se ajusta a las cifras que arroja del Presupuesto de 1994. Ello no obstante esta misma información indica una disminución de los ingresos tributarios para Lima considerada como Región, del orden del 30%, considerando la inflación, y un incremento promedio de una proporción parecida para el resto de regiones.

### Consecuencias

De todo lo anterior consideramos oportuno llamar la atención acerca del riesgo que enfrenta la institución municipal de que disminuyan sus ingresos como consecuencia del DL 776. Y es que, si ha disminuido el número y los montos de importantes impuestos municipales, para mantener los ingresos ediles de 1993, el Ejecutivo tendría que incrementar el rendimiento de los otros impuestos municipales o en su defecto, extender la masa total de contribuyentes. Observamos sin embargo que el Presupuesto General de la República para 1994 contempla una recaudación fiscal equivalente al 8.8% del PBI, que se calcula que será este año de ciento once mil millones de soles, es decir, de unos diez mil millones de soles, que es similar en términos reales a la de 1993. No se espera por lo tanto una mayor recaudación tributaria. En otras palabras de acuerdo a los mismos datos oficiales, no existe tela suficiente que permita agrandar el saco, que en este caso son los impuestos municipales, ni siquiera en el caso del IGV que es el más importante. En todo caso si se lograra una recaudación mayor a la esperada lo más probable es que ella sea destinada a cubrir otros rubros importantes empezando por el propio déficit de apertura que tiene el presupuesto.

En segundo lugar, este dispositivo parece obedecer a un modelo que alienta la desestructuración, en nombre de la eficacia, de las intermediaciones institucionales que dan sustento a la democracia, cuando por el contrario la eficacia es el producto de la generación de condiciones adecuadas para que las instituciones democráticas operen normalmen-





te. Como antes se privilegió a las provincias por sobre las regiones, hoy se hace lo propio con los distritos por sobre las provincias.

En tercer lugar, la forma en la que ha sido aprobado el DL 776 no ha sido adecuada. El 24 de diciembre de 1992 el gobierno expidió el DL 25988 que simplifica el sistema tributario nacional dejando sólo 6 de los más de 100 impuestos que componían el paquete tributario. A ello pronto vino a sumarse el articulado de la nueva Constitución aprobada en 1993 por el Congreso de la República que eliminó las fuentes específicas de ingresos que consideraba la Constitución de 1979 en favor de los municipios. Posteriormente la mayoría presentó al Parlamento el proyecto de ley de «racionalización del sistema Tributario Municipal» que dejaba en suspenso una veintena de tributos municipales. Será recién en el mes de noviembre de 1993 que el Ejecutivo accederá a conformar una comisión mixta constituida por representantes del Ministerio de Economía y de las Municipalidades para que elabore una propuesta de consenso a partir de un proyecto presentado originalmente por la Municipalidad de Lima. Ello no obstante y al amparo de la Ley 26249 que otorgó facultades al Ejecutivo el 31 de diciembre se aprobó el DL 776 que generó sorpresa y desconcierto en las autoridades municipales toda vez que el Ministerio de Economía había dado su palabra que el Gobierno respetaría el proyecto concertado.

En cuarto lugar si bien es cierto que el anterior régimen hizo de los tributos municipales instrumentos básicamente ciudadanos y metropolitanos, que no se puede corregir este desequilibrio sin un proceso de concertación previo y sin estudios técnicos que permitan precisar montos y porcentajes que corresponden a distritos y provincias.

No nos oponemos, y por el contrario nos parece correcto que haya un mayor flujo de recursos económicos hacia abajo. En el caso de Lima por ejemplo no tiene mucho sentido que los distritos deban acudir a Invermet para ejecutar obras de interés local y no metropolitano, o que basen lo fundamental de su presupuesto en el impuesto predial. Pero la reforma de la hacienda municipal tiene que darse al interior y no por fuera del debate de la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, salvaguardando la autonomía municipal y evitando el colapso de los concejos provinciales. Es necesario tener en cuenta la importancia de obras de carácter metropolitano en cada provincia, que son consecuencia de un proceso de planificación y que difícilmente podrán ser ejecutadas desde los gobiernos distritales.

Al afectar drásticamente a las economías de los concejos provinciales de un día para el otro, el DL 776 ha sido interpretado como un hecho políticamente intencionado, si se tiene en cuenta que de acuerdo con la nueva situación el Concejo de Lima se verá imposibilitado de ejecutar importantes obras del Plan de desarrollo que ya habían entrado en licitación, así como la recuperación de la Lima monumental. Si a ello agregamos el embargo de la recaudación por concepto de limpieza pública hecho a la municipalidad de Lima, las suspicacias aumentan. Esta crítica se sustenta además en el manejo discrecional que puede dar ahora el ejecutivo al Fondo de Compensación Municipal a diferencia de la década pasada donde la Reforma Tributaria Municipal otorgó a los municipios ingresos propios en vez de las transferencias que cada año hacía el gobierno.

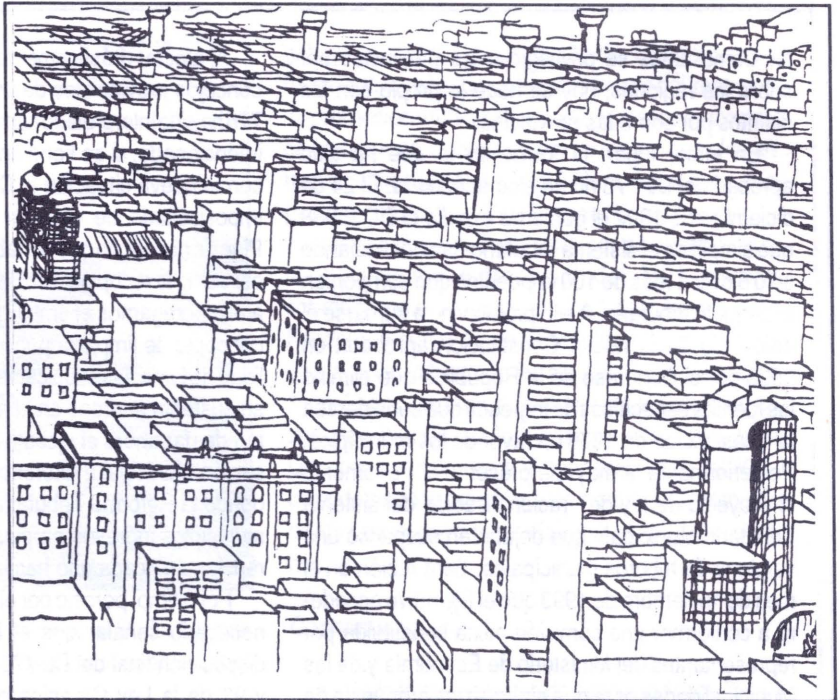
Por último, pero no por ello menos importante, es necesario señalar que el inciso V de la primera disposición final del DL 776 deroga los artículos 91 y 92 de la Ley Orgánica de Municipalidades que facultaban a los gobiernos locales a crear, modificar y suprimir contribuciones, arbitrios, derechos y licencias en concordancia con la Constitución de 1993. En otras palabras, termina con el Régimen Tributario Municipal establecido en la 23853, resta facultades a los municipios, y establece un régimen alternativo de tributación municipal. El mecanismo sin embargo improcedente porque una ley no puede derogar a una Ley Orgánica que es una norma de naturaleza superior, y menos aún, contravenir la Constitución del Estado.

Todo lo anterior lleva a la necesidad de suspender el DL 776 y restablecer el diálogo entre el Ministerio de Economía y las Municipalidades que permita discutir un proyecto concertado de tributación municipal orientado a fortalecer la economía de los gobiernos locales, lograr un equilibrio adecuado en la distribución de los tributos entre provincias y distritos, y garantizar la autonomía municipal en el manejo de sus recursos. Sin una rectificación en este sentido toda discusión relativa a la nueva Ley Orgánica de Municipalidades carecerá del indispensable fundamento económico y la institucionalidad municipal correrá el riesgo de resquebrajarse. Las autoridades municipales tienen en esta hora un importante rol que cumplir en la defensa ponderada del fuero municipal. Para ello es indispensable fortalecer la democracia local permitiendo que los distritos participen activamente en el proceso de toma de decisiones y que la ciudadanía tenga real capacidad de iniciativa en la gestión municipal.





*Hacia fines de 1993 el «Journal of the American Planning Association» publicó un artículo de John Friedmann<sup>1</sup> titulado: «Hacia una forma no euclidiana de planificación» que fue el punto de partida de un interesante debate en la Asociación Americana de Planificación en torno a la características y las perspectivas de esta materia.*



**S**egún John Friedmann vivimos el colapso del mundo euclidiano y de supuestos que han gobernado nuestra comprensión en los últimos doscientos años. El modelo de planificación que nos habría servido durante ese período, no tendría por tanto ya mayor validez y debería ser abandonado.

En su reemplazo tendría que definirse a la planificación de manera diferente y distinta a la forma como lo hace la ingeniería, que es la que ha sido la inspiración original de la planificación. Ello implica relacionar el conocimiento con la acción. La nueva planificación sería de acuerdo a Friedmann, aquella práctica profesional que busca relacionar formas de conocimiento con formas de acción en el dominio público.

El tiempo para una planificación no euclidiana es el tiempo real de cada día antes que el imaginario tiempo futuro. En esa perspectiva la nueva planificación antes que centrarse en la preparación de documentos es un camino para aportar conocimiento y práctica en beneficio de la acción. Para ello la planificación no euclidiana requiere profesionales pensantes antes que burócratas sin rostro comprometidos en la producción de documentos anónimos. «Esto no significa -arguye Friedmann- que es totalmente in-

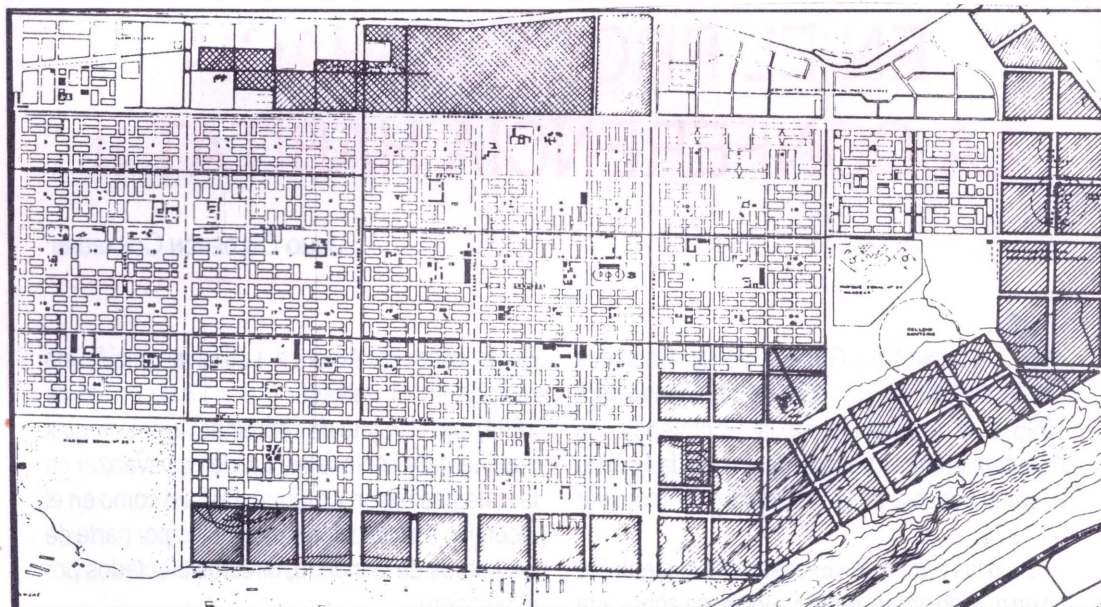
## Hacia una forma no euclidiana de planificación

útil imaginar el tiempo futuro o que no vale la pena hacer proyecciones, simulaciones y otros estudios hipotéticos (...) Lo concerniente a un futuro imaginado continuará jugando un importantísimo rol en la Planificación. Pero el énfasis debe estar puesto en el tiempo actual porque es allí donde los planes de más largo aliento pueden hacerse efectivos».

El segundo elemento que enfatiza John Friedmann es la reconceptualización de la noción del espacio de planificación: «La nueva planificación debe privilegiar lo regional y lo local antes que lo nacional o supranacional (...) Existen varias razones que explican la prioridad que doy a esta escala regional y local. Los problemas y las condiciones de la planificación no son los mismos en todos los lugares y las especificidades del lugar deberían convertirse en la principal guía de acción. Otro argumento importante es la presencia creciente de la sociedad civil organizada en la toma de decisiones públicas. Este

es un fenómeno relativamente nuevo pero creciente en la vida de las ciudades y regiones (...) Una tercera razón para explicar la prioridad de los espacios locales y regionales es que éstos son espacios donde la gente vive cada día. Los espacios nacionales y supranacionales no son espacios donde la gente común pueda ejercer mucha influencia. Pero a la gente común sí le interesan los espacios donde ella hace su vida diariamente. La cualidad del espacio es excepcionalmente importante para ella».

A estos argumentos añade otros: Una mayor distribución de los riesgos, una mayor potencialidad para la experimentación social, y una renovación de prácticas democráticas. «Ello no obstante, es cierto que las condiciones nacionales y supranacionales tienden a restringir las acciones regionales y locales y muchas veces exigen cambios en los niveles más altos antes que puedan ocurrir progresos significativos en la planificación en las



esferas locales. Ni la política ni la planificación pueden ser abandonados en los niveles superiores de gobierno y su rol es crucial. Pero estas condiciones constituyen el marco para la práctica cotidiana de la planificación. Por eso la atención de los planificadores debería estar localizada en las regiones, las ciudades y los vecindarios».

Al interior de este nuevo continuo de los tiempos reales y de los espacios locales John Friedmann da cinco características que debe tener un modelo de planificación no euclidiano: Normativo, innovativo, político, transactivo y basado en el aprendizaje social.

En primer lugar la planificación debería ser normativa. «En cada profesión siempre hay una idea de servicio. Pero las ideas normativas de la planificación son difíciles de definir porque los planificadores actúan en un dominio público que es político, donde perspectivas o visiones diferentes a menudo entran en conflicto. Cabría señalar cuatro de los valores que se han desarrollado en el marco de una visión humanista de la planificación: Los ideales de la democracia inclusiva; el dar voz a los que no tiene poder; integrarlos en el manejo de la vida social y económica y preservar su identidad cultural; privilegiar el crecimiento cualitativo antes que cuantitativo incluyendo la noción de sustentabilidad, y propendiendo a la igualdad y al

**En la planificación contemporánea dos tipos de conocimiento son especialmente pertinentes para la búsqueda de soluciones: El de los expertos y el de la experiencia práctica.**

respeto por el mundo natural».

En segundo lugar la planificación debería ser innovadora. «La planificación innovadora apunta a alentar soluciones creativas a los problemas sociales, físicos y del medio ambiente que emergen a la conciencia política en el dominio público. Ella es por lo tanto localizada antes que extendida, presente antes que orientada al futuro, y comprometida con cambios institucionales y procesos apropiados de acuerdo con las necesidades de cada caso concreto».

En tercer lugar, la planificación debería ser política: «En la planificación no euclidiana que se desarrolla en el tiempo real, el conocimiento y la acción están tan estrechamente ligados que aparecen no como dos procesos separados sino como uno solo. Por eso la fase de implementación se desarrolla como una dimensión crítica que involucra estrategias y tácticas diseñadas para enfrentar la resistencia al cambio».

En cuarto lugar la planificación debería ser transactiva. «En la planificación contemporánea dos tipos de conocimiento son especialmente pertinentes para la búsqueda de soluciones: El de los expertos y el de la experiencia práctica. Los planificadores están identificados generalmente con el primero, mientras que el segundo es el conocimiento incodificado de la gente involucrada en las soluciones potenciales. Para soluciones adecuada las dos formas de conocimiento deben ir juntas. Aún más, la propia definición del problema debería ser la resultante de la relación entre el conocimiento especializado y el conocimiento práctico, en un proceso de mutuo aprendizaje».

En quinto lugar la planificación debe basarse en el aprendizaje social: «El modelo de planificación de aprendizaje social arguye a favor de un proceso abierto con dos características principales: Una retroalimentación crítica y una fuerte memoria institucional. La apertura requiere procesos democráticos. Favorece encuentros abiertos e invita al sentido crítico y a la emisión de opinión».

(1) Profesor de la Universidad de California, Los Angeles, y Jefe del Programa de Planificación Urbana. Su más reciente libro, coeditado con Haripriya Rangan, es «En defensa de una vida sustentable: Estudios comparativos de acción en el medio ambiente».

