



✓ Gobernanza energética y de la vivienda popular en Lima Metropolitana

Liliana Miranda Sara
Richard H. Valdivia-Sisniegas
Marion Verdier
Foro Ciudades para la Vida

MIRANDA L., VALDIVIA R. Y VERDIERE M. (2022). «Gobernanza energética y de la vivienda popular en Lima Metropolitana». En A. Castro y M. I. Merino-Gómez (Eds.) *Desafíos y perspectivas de la situación ambiental en el Perú. En el marco de la conmemoración de los 200 años de vida republicana*. Lima: INTE-PUCP, pp. 441-463 <https://doi.org/10.18800/978-9972-674-30-3.022>

Enlace al libro completo: <https://doi.org/10.18800/978-9972-674-30-3>

Resumen: La energía —desde su generación hasta el consumo— es fundamental para el desarrollo urbano sostenible y resiliente, y particularmente para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero causantes del cambio climático. Sin embargo, en el Perú del Bicentenario no se reconocen fácilmente las múltiples facetas de esta vinculación. Presentamos aquí hallazgos iniciales del proyecto de investigación Modelos energético-basados en una planificación urbana equitativa en el Sur global (GEMDev, por sus siglas en inglés)¹, específicamente del primer paquete de trabajo², con un análisis de la configuración de la gobernanza energética con respecto a la vivienda popular en Lima Metropolitana. Se visualiza una configuración de redes de actores y discursos, donde las redes dominantes y sus discursos no abordan en conjunto la energía y vivienda, limitando así sus contribuciones a la justicia socioambiental, urbana y climática, en las políticas públicas.

Palabras clave: Discursos. Actores. Energía. Vivienda. Lima Metropolitana. Perú.

¹ *Grounded Energy Modelling for equitable urban planning development in the global South* (GEMDev) es un proyecto de investigación creado por el Bartlett School of Environment, Energy & Resources, University College London (UCL), sobre las prácticas energéticas dentro de los asentamientos humanos que permanecen al margen de formas asequibles, confiables y seguras de servicios energéticos (UCL 2022).

² El proyecto GEMDev se divide en cuatro *Work Packages* o 'Paquetes de trabajo'. En este caso se presentan los hallazgos del *Work Package 1* o *WP1: Governance and Planning*, que constituyen una primera fase de actividades de investigación sobre energía y vivienda, sobre gobernanza y planeamiento (https://www.gemdev.net/wp_1.php).

Energy governance and popular housing in Metropolitan Lima

Abstract: Energy –from generation to consumption– is essential for sustainable and resilient urban development, and particularly for reducing greenhouse gas emissions to slow down the climate change. However, the multiple facets of this connection are not easily recognized in Peru’s Bicentennial. We present the initial findings of the Research Project: Energy-Grounded Models for Equitable Urban Development in the Global South (GEMDev), specifically from Work Package 1 with an analysis of energy governance configuration in relation to popular housing in Metropolitan Lima. A configuration of actor and discourse networks is visualized, where the dominant networks and their discourses do not address the energy and housing sectors together, and limit their contributions to socio-environmental, urban and climate justice in public policies.

Keywords: Discourses. Energy. Actors. Housing. Lima. Peru.

Introducción

El análisis del discurso tiene una larga trayectoria desde Gramsci, Althusser, Foucault y otros más recientes. Para el desarrollo de políticas públicas que balanceen desigualdades es esencial comprender la relación entre el poder, la dominación, la desigualdad y los discursos que los perpetúan (van Dijk 1993). Usualmente se usan dos dimensiones para analizar críticamente los discursos y esta interfase: a) los textos y palabras dentro de contextos específicos y b) la forma como esos discursos influyen en la mente de los otros. Con un análisis crítico del discurso se puede visibilizar el uso de estructuras verbales, textuales y estrategias para manipular los modelos mentales de tal forma que los procesos cognitivos sociales —actitudes, ideologías, normas y valores— sean a favor de los intereses y en beneficio de ciertos actores y redes dominantes. Analizar los nodos argumentales escritos, orales, sus significados y su comprensión por el resto de los actores es esencial para entender los mecanismos de reproducción de una dominación que legitima, ignora y condona la desigualdad e injusticia socioambiental y, en nuestro caso, energética de la vivienda popular.

La capacidad de los actores para observar, percibir, comprender y explicar su realidad está condicionada por sus ideas, creencias, lenguaje y discursos. Esto influye en su capacidad de mutuo entendimiento, condiciona su nivel de interacción, confianza y relacionamiento y, condiciona también sus opciones de construir acuerdos y actuar (o no) en forma colaborativa, concertadora o de manejo (o confrontación) de los posibles conflictos (Miranda 2021).

Por ello en este ensayo presentamos una primera versión exploratoria de los principales discursos y coaliciones discursivas identificados entre los actores del sector energético y de la vivienda popular en el Perú, en el marco de la ciudad Metropolitana de Lima y Callao, de aquí en adelante, Lima.

Para comprender el contexto en el que se estructuran estos discursos iniciamos este análisis de los discursos, actores y coaliciones discursivas presentando las políticas y su evolución, tanto para el sector eléctrico como el de la vivienda y luego evaluar su nivel de conexión.

1. Políticas energéticas: evolución y *distorsiones*

El modelo energético (eléctrico y gas) peruano está concebido como un mercado mayorista de energía (Okumura Susuki 2015), donde grandes empresas invierten en generar, transmitir y distribuir energía con una gran infraestructura hidroeléctrica, de hidrocarburos y recientemente renovables, dentro del sistema eléctrico interconectado nacional (SEIN), que suministra el 85% de la electricidad, mientras que el 15% lo suministran sistemas aislados. Estas inversiones se vienen desarrollando por la vía de concesiones y asociaciones público-privadas bajo el principio de «contratos ley», gracias a la Constitución del 1993, la Ley de Concesiones Eléctricas (1992³) y su reglamento⁴, y la Ley Orgánica de Hidrocarburos (1993⁵), entre otras⁶, siendo el ente rector del sector el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), el ente regulador OSINERGMIN, el ente promotor PROINVERSION y para el caso de hidrocarburos PERUPETRO, que está a cargo de suscribir contratos de exploración y explotación (El Peruano s. f.)

A inicios del año 2000 crece la influencia del gas natural en centrales térmicas, aumentando considerablemente la producción y disponibilidad de energía, hecho asociado al crecimiento económico de este periodo. También se crearon subsidios para favorecer al gas licuado de petróleo (GLP) y el gas natural (FOSE⁷ y FISE⁸).

En la década de 2010-2020, se evidencian graves *distorsiones* como la sobreproducción de electricidad; falsas declaraciones en costos marginales de los generadores, sobre todo térmicos; aumento y recarga de costos en las tarifas eléctricas de usuarios residenciales cautivos con tarifas *reguladas* que superan las tarifas de usuarios *libres*, grandes mineras e industrias de alto consumo, ellos sí con posibilidad de negociar (y reducir) en el mercado mayorista eléctrico su tarifa (Gutiérrez 2019).

Solo a fines de 2010 se promueve la Red Eléctrica Renovable (RER) y se establecen políticas hacia la macrogeneración con parques solares y eólicos, pero aún dependientes de la infraestructura del sistema interconectado nacional.

Todo esto ha configurado un *oligopolio del mercado energético peruano*; los grandes productores, transmisores y distribuidores controlan el mercado sin mayor intervención de los agentes reguladores del Estado. Los subsidios Fondo de Compensación Social Eléctrica (FOSE), creado en 2001, y el Fondo de Inclusión Social Energético (FISE) de tipo cruzado, en 2012, buscan abaratar el acceso a la energía —eléctrica, gas natural y GLP— premiando el menor consumo, asociado a

³ Decreto Ley 25844

⁴ Decreto Supremo 09-93-EM

⁵ Ley 26221, (20/08/93) Ley Orgánica de Hidrocarburos.

⁶ Ley de inversiones privadas (DL 757-1991 / 1997), Acuerdo de estabilidad jurídica. Ley 27342-2000), entre otras.

⁷ Ley que crea el Fondo de la Compensación Social Eléctrica. LEY N° 27510 de 2001, subsidio cruzado de electricidad.

⁸ Ley 29852, marzo de 2012, Subsidio cruzado de gas natural, GLP y electricidad.

la condición de pobreza, no a la eficiencia; aunque el beneficio del FOSE en zonas urbanas es reducido y mayor en el sector rural. El FISE busca ampliar el consumo de gas natural y beneficiar el GLP, financia el Programa para la Promoción de Nuevos Suministros Residenciales conocido como BonoGas⁹, pero tiene problemas de transparencia en cuanto a su real impacto y distribución (Ruiz Caro 2019).

En 2015 se aprobó la Ley de Generación Distribuida¹⁰, pero continúa sin reglamentación; en el 2018 se elaboró un proyecto de Reglamento que aún espera su aprobación. Se niega así la posibilidad de que los usuarios residenciales u otros generen autónomamente —micro—generación desde la vivienda o barrio— su energía de fuentes renovables, bajen sus costos, diversifiquen y aumenten la competencia en el mercado energético nacional.

2. Discursos, actores y coaliciones discursivas en energía

Se han identificado cuatro discursos que pasamos a reseñar: pro libre mercado, de defensa del consumidor, de energías renovables y de reducción de riesgos; el primero es el dominante, el discurso *pro libre mercado*.

2.1 Pro libre mercado

Es el discurso dominante, defiende y busca mantener las regulaciones desde los noventa, ejerciendo un control oligopólico del mercado de la electricidad en el Perú en la práctica, con muy poca libertad para los usuarios regulados. Se adjudica haber logrado mejorar la eficiencia, competitividad, crecimiento y desempeño del sistema y cobertura en la generación, transmisión y distribución; garantizando así una oferta energética a través de una red empresarial hacia los usuarios¹¹ y asegurando su inversión. Se adjudica asimismo haber impulsado el crecimiento económico peruano desde inicios del siglo XXI con energía para la industria, construcción y transporte. Su nodo argumental es que la privatización es la condición para estas reestructuraciones positivas, que en conjunto con los organismos reguladores como el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) determinan tarifas con precios sociales¹². No mencionan que la tarifa eléctrica aumentó más de treinta veces en solo los primeros años de este proceso privatizador¹³.

⁹ Ley N° 30468, Ley que crea el Mecanismo de Compensación de la Tarifa Eléctrica Residencial, reglamentado por el Decreto Supremo N° 027-2016-EM 2016.

¹⁰ Decreto Legislativo N° 1221, del 24 de septiembre de 2015.

¹¹ Entrevista a J. Olazábal realizada el 11 de noviembre de 2020 en el marco del Proyecto GEMDev: Gobernanza actual, principales brechas, obstáculos y desafíos para el acceso a la vivienda y el uso de la energía en asentamientos informales en la ciudad de Lima. (L. Miranda, R. Valdivia-Sisniegas, y M. Verdier, entrevistadores)

¹² Entrevista a U. Ferrari realizada el 10 de diciembre de 2020 en el marco del Proyecto GEMDev: Gobernanza actual, principales brechas, obstáculos y desafíos para el acceso a la vivienda y el uso de la energía en asentamientos informales en la ciudad de Lima. (L. Miranda, R. Valdivia-Sisniegas y M. Verdier, entrevistadores)

¹³ Declaraciones del excongresista Henry Pease, 1996.

Las entidades del Estado como el MINEM y OSINERGMIN, se adscriben a este discurso y su labor suele contar con la aceptación de sociedades empresariales —el Comité de Operación Económica del Sistema Interconectado Nacional (COES), la Sociedad Peruana de Hidrocarburos (SPH), la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), la Sociedad Nacional de Industrias (SNI)— asegurando la estabilidad del mercado para garantizar la seguridad energética.

El MINEM viene expresando un desbordado optimismo hacia un crecimiento económico constante; si bien desde 2013 se inició la desaceleración económica, desde 2015 se develaron excesos de reserva existentes en el SEIN. Según plantea Ríos Villacorta, «[...] representantes de organismos públicos y privados coinciden en el principal argumento del nuevo discurso coyuntural: [...] *posicionar la idea de que disponer de un exceso de generación eléctrica es una verdadera bendición para el país.* [...] pretenden justificarlo argumentando que los próximos gobiernos no deberán afrontar racionamientos o falta de electricidad¹⁴» (2016: 49). Tampoco se cuestiona si reservas superiores al 50% son adecuadas o son el resultado de una planificación irresponsable basada en un injustificado incremento de la generación —sobre todo a gas— sin plantear mecanismos de gestión de la demanda como planes de ahorro y eficiencia energética o de integrar el sistema con países vecinos, fundamentalmente con Ecuador. Existen regímenes complementarios hidrológicos que permitirían disponer de una reserva de potencia instantánea y reducir la reserva fría de potencia pensada en diésel muy costosa.

Si bien se ha detectado «un incasable *discurso de las élites de poder nacionales de disponer de una energía barata*¹⁵», en la realidad este anhelo se contradice con el uso inteligente, la eficiencia y ahorro energético «puesto que implicaría la reducción de sus ventas, y [...] sus ganancias» (Ríos Villacorta 2016: 56). De allí la despreocupación y lentitud en promover estas estrategias, así como la postergación de otras formas de generación con renovables como la generación distribuida.

Existe un binomio Estado-empresa al nombrar empresarios del sector en puestos clave del MINEM y organismos regulatorios que, sin generalizar, han sido *capturados* por grupos empresariales¹⁶ que han llevado a decisiones unilaterales y contraintuitivas, a pesar de que existen propuestas técnicas, académicas y políticas viables, pero que no son consideradas. La rentabilidad de los distribuidores es subvencionada por el Estado, lo que lleva a evadir a los de menos recursos¹⁷. Se tiene que pensar en un sistema más creativo para permitir que los asentamientos puedan organizarse para generar su propia electricidad

¹⁴ Las cursivas son nuestras.

¹⁵ Las cursivas son nuestras.

¹⁶ Entrevista a J. Coronado realizada el 10 de diciembre de 2020 en el marco del Proyecto GEMDev: Gobernanza actual, principales brechas, obstáculos y desafíos para el acceso a la vivienda y el uso de energía en asentamientos informales en la ciudad de Lima. Proyecto (L. Miranda, R. Valdivia-Sisniegas y M. Verdiere, entrevistadores)

¹⁷ Entrevista a M. Dammert realizada el 11 de noviembre de 2020 en el marco del Proyecto GEMDev: Gobernanza actual, principales brechas, obstáculos y desafíos para el acceso a la vivienda y el uso de energía en asentamientos informales en la ciudad de Lima. Proyecto (L. Miranda, R. Valdivia-Sisniegas y M. Verdiere, entrevistadores)

con sistemas bidireccionales porque la generación aislada es difícil¹⁸. De otro lado, la división entre lo urbano y rural para este discurso es tajante, lo urbano está conectado a la red y lo rural está aislado, manteniendo al usuario regulado *cautivo* por su conexión a la red, sin permitir la autogeneración. Sin embargo, existen pérdidas de la calidad –tensión– en las periferias¹⁹ y cuando la energía llega a los extremos de la ciudad corresponde reforzar las redes en cadena, algo que las empresas no hacen ni se les exige. En caso de cualquier perturbación lo primero que se cae es la periferia²⁰.

2.2 Defensa del consumidor y control tarifario

Este discurso busca el cambio estructural del sistema regulatorio para mejorar la calidad, tarifas y cobertura, y eliminar las graves distorsiones que afectan las tarifas de usuarios regulados sin opinión vinculante y que son tratados como *demanda* para recuperar inversiones. Se critica el *laissez-faire* del Estado sumado a su incapacidad regulatoria real (Jaime B. s. f.) que evidencia relaciones negativas estables, o lo que Durand (2003) denomina *servinacuy*²¹, y lo aclara para este caso como un matrimonio de interés y una consiguiente colusión entre Estado-empresa. Asimismo, se deja en claro que los servicios como agua, electricidad y gas están desconectados del desarrollo de políticas públicas y que se requiere reconectarlos considerando los derechos de los usuarios.

Los actores más notorios en esta perspectiva son la Asociación de Defensa de Consumidores y Usuarios (ASPEC)²² y el Organismo Peruano de Consumidores y Usuarios (OPECU)²³, muy activos respecto al tema tarifario, con fuerte incidencia en medios de comunicación. Por su parte, la Coordinadora Nacional de Usuarios de Gas Natural del Perú (CONUGAS) difunde información sobre el accionar de las empresas de gas. Las asociaciones civiles y los partidos políticos monitorean, denuncian y promueven proyectos de ley para generar cambios, y han logrado derogar leyes y propuestas adversas a los usuarios. Están en una lucha permanente, constante y con la imperiosa necesidad de participación ciudadana, teniendo al Estado como espectador²⁴.

¹⁸ Entrevista a M. Meza realizada el 18 de noviembre de 2020 en el marco del Proyecto GEMDev: Gobernanza actual, principales brechas, obstáculos y desafíos para el acceso a la vivienda y el uso de energía en asentamientos informales en la ciudad de Lima. Proyecto (L. Miranda, R. Valdivia-Sisniegas y M. Verdier, entrevistadores)

¹⁹ Entrevista a M. Meza.

²⁰ Entrevista a F. Canziani realizada el 19 de enero de 2021 en el marco del Proyecto GEMDev: Gobernanza actual, principales brechas, obstáculos y desafíos para el acceso a la vivienda y el uso de energía en asentamientos informales en la ciudad de Lima. Proyecto (L. Miranda, R. Valdivia-Sisniegas y M. Verdier, entrevistadores)

²¹ El *servinacuy* es palabra quechua que designa una costumbre de los antiguos pobladores de los Andes. Se trata de una convivencia de los novios previa al matrimonio, que puede durar de seis meses a un año a manera de prueba. En este caso es utilizada como analogía para evidenciar una relación no oficial pero que se da por hecho entre dos actores para conveniencia de ambas partes.

²² Su página web es: <https://aspec.org.pe/>

²³ Cuentan con una página web: <https://opecu.org.pe/>

²⁴ Entrevista a M. Dammert.

Desde esta perspectiva se defiende al consumidor y los derechos de usuarios frente a los abusos cometidos, sea por un mercado inapropiado o con distorsiones inducidas por las leyes —influencia de precios del exterior en el gas o declaración de precios del gas natural en la energía termoeléctrica—; así como por las grandes prestadoras y distribuidoras de servicios —poca calidad, tarifas en aumento, ausencia de cobertura, entre otros—. Estas organizaciones han canalizado serios reclamos como por ejemplo la facturación de electricidad durante la cuarentena por el Covid-19, pues se les permitió cobrar un consumo promedio de seis meses anteriores —en cuarentena—, impidiendo posibles ahorros para muchas familias e incluso generando consumos fantasmas en comercios que no funcionaron. Por ello consideran que la pandemia no fue tomada en serio por el Estado, pues desatendió a los sectores más vulnerables²⁵.

Asimismo, desde este discurso se denuncia una posición permisiva del Estado que no actúa frente a la planificación dudosa, la ineficacia técnica, los abusos tarifarios de generadoras o distribuidoras de electricidad y gas, la falta de transparencia y colusión con las empresas, perjudicando e ignorando a usuarios regulados (residenciales y comercios pequeños). Se acusa de esta manera, al efecto adverso de las políticas de mercado sin capacidad —o sin voluntad política— para la regulación efectiva y planificación racional, permitiendo la desatención de poblaciones por efecto del mercado oligopólico; además buscan contrapesos para los usuarios y que puedan evitar acatar lo determinado entre el Estado y las empresas.

Respecto al gas, se busca el acceso masivo y conexiones residenciales con tarifas justas, y se denuncia que en países vecinos los pobladores cuentan con el mismo servicio, pero con tarifas menores.

2.3 Energías renovables

El discurso de energía renovables se basa en la propuesta de introducir tecnologías renovables —fotovoltaica, termas solares, eólica, generación con residuos municipales, entre otras— y en el enfoque de innovación que ofrece alternativas al interior del mercado. Se orienta en gran medida a la generación en pequeña y mediana escala; en grupos *no gestionables* ni por el Estado, ni por las grandes empresas, para posibilitar el acceso a sectores desatendidos y a aquellos que buscan reducir costos. Sin embargo, debido a la estructuración del modelo energético peruano existen diez veces más subsidios para las energías fósiles que para las renovables²⁶.

Actores como la Sociedad Peruana de Energías Renovables (SPR) o la Asociación Peruana de Energía Solar y del Ambiente (APES) inciden con información desde la última década, aunque mayormente hacia la macrogeneración renovable a

²⁵ Entrevista a M. Dammert.

²⁶ Entrevista a P. Gamio realizada el 14 de diciembre de 2020 en el marco del Proyecto GEMDev: Gobernanza actual, principales brechas, obstáculos y desafíos para el acceso a la vivienda y el uso de energía en asentamientos informales en la ciudad de Lima. Proyecto (L. Miranda, R. Valdivia-Sisniegas y M. Verdiere, entrevistadores)

través de grandes plantas de aerogeneradores y solares interconectadas al SEIN. Diversas universidades (PUCP, UNI y otras en provincias) opinan, participan y son muy productivas, pero no inciden en la discusión política²⁷, manteniendo una postura académica e investigando posibles opciones mayormente en lo rural. El MINAM apoya este discurso, sobre todo en lo declarativo, al igual que diversas organizaciones ambientalistas como el Foro Ciudades para la Vida, organizaciones no gubernamentales, movimientos ciudadanos como el Movimiento Ciudadano frente al Cambio Climático (MOCCIC) y agencias de cooperación internacional que participan en proyectos de electrificación —generalmente rurales—, reforzando la acción climática comprometida en el Acuerdo de París suscrito por el gobierno peruano. Los conceptos de *transición energética* y *descarbonización* están encontrando oportunidades para un mayor protagonismo.

Este discurso busca ser reconocido, pero no tiene influencia ni suficiente poder y no logra incentivos financieros, políticos ni regulatorios. Asimismo, es ignorado por las actuales reglas de juego enfocadas en la macrogeneración y en redes de distribución convencional del Sistema Eléctrico Interconectado Nacional (SEIN), pues representaría un riesgo para los intereses del potencial instalado. Esto viene obstaculizando la generación distribuida, retardando su aplicación²⁸.

Los desafíos técnicos de este recurso renovable como variabilidad, disponibilidad de sol o de viento, biodigestores o uso de la basura preferentemente asignada a la periferia urbana se pueden superar con conocimiento, monitoreo, cambio de hábitos y una fuerte convicción de los actores (usuarios y técnicos). Los sistemas solares requieren limpieza del polvo y los inversores para conectarse a la red requieren garantía para funcionar²⁹. También se requiere superar bloqueos mentales como la errónea creencia de que en Lima no es viable la energía solar, cuando existe radiación suficiente para generar energía en cualquier vivienda³⁰. El consumidor requiere de información y capacitación para mantener sus instalaciones individuales o barriales, y solucionar problemas de abastecimiento, tanto al interior como al exterior de las edificaciones para contar con una instalación segura³¹.

La gran limitación de esta opción está en el financiamiento y el tiempo de retorno que requiere crédito barato, accesible, un esquema de subsidios específico —adicional al FOSE y al FISE— y la reglamentación de la Ley de generación distribuida, lo que la haría atractiva y permitiría su masificación. Todo esto incide en la decisión del consumidor y entidades financieras.

Es posible instalar microrredes con energía renovable, pero se vuelven costosas por el uso de baterías que almacenen la energía capturada durante el día; si pudieran conectarse a la red eléctrica con medidores de dos vías —que miden la entrada y salida de energía—, esto permitiría eliminar las baterías y se podrían

²⁷ Entrevista a J. Coronado.

²⁸ Entrevista a M. Meza.

²⁹ Entrevista a M. Meza.

³⁰ Entrevista a J. Coronado.

³¹ Entrevista a J. Olazábal.

usar sistemas de autoconsumo en red, lo que reduciría el costo de inversión inicial. Este discurso y grupos de actores aún no cuentan con el poder para lograr políticas a su favor³². La Ley de Generación Distribuida, sin un reglamento aprobado, está inactiva y sistemáticamente postergada por el gobierno y los *lobbies* empresariales. Esta ley facilitaría una mayor independencia de los usuarios, que al consumir menos energía de la red bajarían sus costos mensuales en energía. El costo de energizar a barrios y viviendas en zonas periféricas con la red convencional sería tanto o más caro que favorecer microrredes o sistemas de autoconsumo. También se requieren estudios comparativos de todo el ciclo de vida de cada tipo de instalación, para demostrar este argumento³³.

2.4 Reducción de riesgos y de desastres

La pobreza y el difícil acceso a la energía han creado situaciones de riesgo al usar instalaciones informales –sin criterios técnicos– y clandestinas –conexiones ilegales–, que generan accidentes, siniestros y desgracias en barrios de bajos ingresos, centros históricos y de pobre mantenimiento lo que cuestiona la responsabilidad pública, en relación a la asistencia técnica³⁴. Se suman a ello los cables expuestos, que son parte del paisaje en las ciudades y zonas más pobres y vulnerables.

Instituciones encargadas de la reducción del riesgo y desastres –el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED)– y una serie de organizaciones no gubernamentales (ONG) que trabajan en barrios populares en las periferias y centros históricos deteriorados, participan de campañas para la reducción de este tipo de conexiones y disminuir los riesgos. Sin embargo, el problema es desbordante y abrumador; los incendios y explosiones son recurrentes e invisibilizados, cobran vidas humanas y destruyen el activo de familias pobres. Incluso, el mercado predominante de cilindros de gas adolece de control y fiscalización y lleva a la inseguridad en su uso, que ya ha devenido en un caso de deflagración en el distrito de Villa el Salvador al sur de Lima en enero de 2020.

Este discurso incide en la prevención. En 2010 el Acuerdo Nacional aprobó, como parte de su cuarto objetivo un «Estado eficiente, transparente y descentralizado». Además, la trigésimo segunda política de Estado está referida a la «Gestión del Riesgo de Desastres», en donde se establece el compromiso de promover una política de GRD «con la finalidad de proteger la vida, la salud y la integridad de las personas [...]». Esta política de Estado da lugar a que un año después se apruebe la Ley del SINAGERD» (INDECI 2012: 38).

³² Entrevista a F. Canziani.

³³ Entrevista a F. Canziani.

³⁴ Entrevista a S. de los Ríos realizada el 10 de septiembre de 2021 en el marco del Proyecto GEMDev: Gobernanza actual, principales brechas, obstáculos y desafíos para el acceso a la vivienda y el uso de energía en asentamientos informales en la ciudad de Lima. Proyecto (L. Miranda, R. Valdivia-Sisniegas y M. Verdiere, entrevistadores)

Existen sistemáticas limitaciones en asentamientos informales no formalizados³⁵ que demandan el suministro, pero las normas solo lo conceden a las posesiones legales. Esto genera conexiones clandestinas de riesgo para los propios pobladores³⁶. Una versión distorsionada de este discurso puede llevar a avalar procesos informales, ilegales y hasta de invasión y tráfico de tierras.

Como discurso, se trata de un esfuerzo transectorial y multinivel muy conectado con el sector Vivienda, pero los riesgos cotidianos y crónicos de los pobres son sistemáticamente invisibilizados. Las políticas que los beneficiarían no se implementan, no se informa, ni capacita, ni se provee de asistencia técnica, ni se les da apoyo financiero ni subsidios suficientes. En suma, no se promueve el acceso digno y asequible a una vivienda adecuada con sus respectivos servicios para los más pobres. Finalmente, la burocracia y los altos costos para acceder a un medidor mantiene y perpetúa situaciones de informalidad y riesgos desbordantes (Miranda, Jameson, Pfeffer et al. 2016).

3. Política de vivienda, varios mundos paralelos

El ente rector del sector vivienda en Perú es el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), que actúa a través de su Viceministerio de vivienda y urbanismo. La política estatal se desarrolla a través de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) creada en 1996 —sustrayendo esta competencia de las municipalidades provinciales— para regularizar y titular asentamientos humanos, y del Fondo MiVivienda creado en 1998 para promover el acceso a la vivienda a través de la inversión privada, subsidiando a la oferta privada y priorizando promover la inversión y el empleo, más que la vivienda social. A esto se suma la Superintendencia de Bienes Nacionales (SBN) que vía subastas vende los terrenos y bienes del Estado. Cabe mencionar la debilidad institucional del sector asociado a crecientes problemas y escándalos de corrupción como el caso *Lava Jato*.

Desde la Ley 13517³⁷ de 1961 se instala esta dinámica. Por un lado se *formaliza* la invasión y se titulan terrenos en suelo *eriazos* (desértico, en zonas de riesgo) para luego regularizar la autoconstrucción y autourbanización de viviendas de los pobres en barriadas³⁸, algo que continúa con la Ley de titulación de tierras asentamientos informales (2020)³⁹; y por el otro, se aplican las normas de

³⁵ Entrevista a U. Ferrari.

³⁶ Entrevista a J. Olazábal.

³⁷ En 1961, el gobierno de Manuel Prado (1956-1962) expidió la Ley 13517, conocida como Ley de Barrios Marginales o Ley de Barriadas. Dicho instrumento planteó un conjunto de medidas referidas a la legalización y la regularización de la tenencia de los terrenos en las barriadas y, definió mecanismos respecto al acceso al suelo que, a futuro, supuestamente evitarían nuevas invasiones (Calderón 2009b).

³⁸ Entrevista a M. Zolezzi (2021) en el marco del Proyecto GEMDev: Gobernanza actual, principales brechas, obstáculos y desafíos para el acceso a la vivienda y el uso de energía en asentamientos informales en la ciudad de Lima. Proyecto (L. Miranda, R. Valdivia-Sisniegas y M. Verdier, entrevistadores)

³⁹ El Poder Ejecutivo aprobó el 25 de septiembre de 2020 el reglamento de la Ley 31056, que amplía a diciembre de 2015 el plazo (que inicialmente era hasta 2004) de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización, mediante Decreto Supremo 002-2021-VIVIENDA.

construcción y urbanización con la Ley Orgánica de Municipios⁴⁰, el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible (RATyDUS)⁴¹ (2016) y el Reglamento Nacional de Edificaciones (RNE) para las construcciones *formales*, que representan un 40% del total.

De otro lado, se subsidia y financia la construcción de vivienda de interés social (VIS) a través del Fondo MiVivienda, que en más de veinte años no ha llegado a los más pobres (sectores D y E). El déficit nacional cuantitativo (quinientas mil viviendas) y cualitativo (un millón) se mantiene; más del 60% de asentamientos son de muy mala calidad⁴² y solo en Lima se requieren todavía cuatrocientas mil viviendas (con un déficit cualitativo del 53%). Para enfrentar esa realidad, no hay política clara de mejora de la vivienda ni asistencia técnica de los gobiernos locales⁴³.

Estos gobiernos locales (provinciales y distritales), participan e influyen en sus respectivas jurisdicciones definiendo los planes y la zonificación urbana, autorizando y regularizando licencias de habilitación urbana y edificación. Ellos fiscalizan, regulan, controlan y sancionan mediante ordenanzas, aunque siendo el Perú muy centralizado, manejan solo el 6% del presupuesto total del gobierno y muy pocos cuentan con instrumentos de planificación. La crisis sanitaria por el Covid-19 ha demostrado cómo la planificación urbana⁴⁴ —o más bien, la falta de ella— influye en la salud, calidad ambiental, patrimonio natural y el cambio climático. Al momento, más de la mitad de los fallecidos por la pandemia en Perú eran de Lima y Callao, donde vive un tercio de la población, que hasta 2020 no tenían un Plan Urbano vigente⁴⁵.

La Ley de Desarrollo Urbano Sostenible⁴⁶ de 2021 —falta aprobar su Reglamento— y la Política Nacional de Vivienda (MVCS 2021), aspiran a resolver el déficit de vivienda, formalizar las construcciones e instaurar la captura de plusvalías, incrementos del predial en terrenos sin construir, distribución equitativa de cargas y beneficios, contribución por mejoras, entre otros instrumentos financieros para dotar de recursos a las municipalidades para hacer ciudad. Se busca abaratar el suelo para que el sector privado amplíe sus inversiones en VIS reduciendo el tamaño de la vivienda (entre 40 a 16 m² sin aumentar espacio público)⁴⁷ y

⁴⁰ Ley N° 27972 (2003).

⁴¹ Régimen de gestión que tiene por objeto mejorar la eficiencia de las empresas prestadoras públicas de accionariado municipal y sus condiciones al momento de prestar los servicios de saneamiento.

⁴² Entrevista a M. Zolezzi.

⁴³ Entrevista a C. Escalante realizada el 13 de septiembre de 2021 en el marco del Proyecto GEMDev: Gobernanza actual, principales brechas, obstáculos y desafíos para el acceso a la vivienda y el uso de energía en asentamientos informales en la ciudad de Lima. Proyecto (L. Miranda, R. Valdivia-Sisniegas y M. Verdier, entrevistadores)

⁴⁴ Solo el 40% (de 195 municipalidades provinciales) y el 22% (de 1 639 municipalidades distritales) cuentan con Planes de Desarrollo Urbano. De 173 ciudades del SINCEP (Sistema Nacional de Centro Poblados), solo 71 cuentan con plan urbano vigente, 32 tienen planes no vigentes y 70 no cuentan con instrumentos de planificación urbana alguno. Los instrumentos de gestión urbana o no existen o no se aplican. A 2021, Vivienda ha financiado 68 Planes de Acondicionamiento Territorial y Planes de Desarrollo Urbano.

⁴⁵ El último Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima y Callao caducó el 2010 y solo el 2021, se estaría aprobando el Plan Metropolitano de Lima al 2040; y hace poco se acaba de aprobar el Plan de Desarrollo Urbano de la Provincia del Callao.

⁴⁶ Ley DUS, N° 31313.

⁴⁷ Según modificación de la Norma Técnica A010, del RNE.

umentando la altura de la edificación (más de treinta pisos)⁴⁸, además de asignar al Fondo MiVivienda el papel de operador de suelo. Todo ello está generando un amplio debate con resultados inciertos luego del cambio de gobierno.

4. Discursos, actores y coaliciones discursivas en vivienda

4.1 Discurso pro-mercado

Es el discurso dominante; el Estado aplica un enfoque neoliberal, mercantilista e individualista respecto al desarrollo urbano y la vivienda (Torres y Ruiz-Tagle 2019). Entre sus voceros más fuertes se encuentran el MVCS y la Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO), que representa a constructoras e industria. Sus representantes suelen asumir puestos en el ministerio, el Congreso y otras posiciones de poder para luego volver a sus respectivas empresas. También se encuentran la Asociación de Empresas Inmobiliarias (ASEI), la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios (ADI) y la Asociación de Agentes Inmobiliarios (ASPAI), que representan los intereses desarrollistas e inmobiliarios; los colegios profesionales de Arquitectos (CAP) e Ingenieros (CIP) y la Sociedad de Urbanistas con opiniones técnicas, que, con excepciones, son generalmente acordes con el discurso dominante.

Este discurso mantiene el modelo actual de adquirir tierra pública, urbanizarla y ofrecerla a precio barato a promotores y constructores; así como la venta subsidiada de viviendas nuevas, dificultando procesos de integración e inclusión social, valores de la vivienda social (Calderón 2015), algo que ya demostró su fracaso al persistir las invasiones y cuartos de alquiler y permitir la permanencia de la ciudad informal e ilegal que no crea ciudad sino «apéndices» de ciudad⁴⁹. De esta manera, los asentamientos se siguen ampliando de manera informal y se consolidan sin un control sobre la calidad del terreno⁵⁰.

Según Torres y Ruiz-Tagle (2019) este tipo de mercado *igual* a todos como consumidores, no como ciudadanos, y establece un círculo vicioso *inevitable* ante la irracionalidad administrativa, mala práctica y clientelismo de algunas autoridades y funcionarios expresado entre otros, en la costosa y muy lenta dotación de servicios y equipamiento (Clichevsky 2003).

Según este discurso, el problema principal estaría en la informalidad, los invasores de terrenos e incluso la especulación del suelo: «Es insostenible el crecimiento

⁴⁸ El Decreto Supremo 012-2019-Vivienda, y otros, han generado controversia, la Municipalidad Metropolitana de Lima y otras han demandado al Ministerio de Vivienda ante el Tribunal Constitucional por interferir en sus competencias.

⁴⁹ Entrevista a M. Ferreyros realizada el 11 de septiembre de 2021 en el marco del Proyecto GEMDev: Gobernanza actual, principales brechas, obstáculos y desafíos para el acceso a la vivienda y el uso de energía en asentamientos informales en la ciudad de Lima. Proyecto (L. Miranda, R. Valdivia-Sisniegas y M. Verdier, entrevistadores)

⁵⁰ Entrevista a M. Wieser realizada el 7 de octubre de 2021 en el marco del Proyecto GEMDev: Gobernanza actual, principales brechas, obstáculos y desafíos para el acceso a la vivienda y el uso de energía en asentamientos informales en la ciudad de Lima. Proyecto (L. Miranda, R. Valdivia-Sisniegas y M. Verdier, entrevistadores)

informal de las ciudades» (MVCS 2021a), se señala, pero no se opina sobre las crecientes denuncias sobre lavado de activos, corrupción, ni los riesgos en los barrios de los más pobres.

4.2 Discurso tecnocrático

Es un discurso *reorientador* del dominante, sin deslindar del todo con este último; lo critican y visibilizan fallas e incluso el fracaso del discurso dominante, e intentan integrar aspectos académicos, técnicos y regulatorios de cambio racional. Sus exponentes han logrado influir en el desarrollo de la Ley DUS y el Plan Nacional de Vivienda apostando a cambios normativos para mejorar el modelo actual. Aunque es interesante observar el dato de GRADE «el 93% del crecimiento de las ciudades es informal» (Espinoza y Fort 2020: 10), viene siendo usado por el MVCS para avalar que se siga acaparando terrenos públicos, justificando el subsidio a inversiones *formales* de microviviendas junto con MiVivienda para que supuestamente puedan acceder los sectores D y E —con resultados inciertos aún— pero su recomendación de que «El subsidio del Estado también puede apoyar procesos de densificación en áreas que ya han sido urbanizadas y habilitadas» (Espinoza y Fort 2020: 31) no recibe mayor apoyo.

Aquí se ubican expertos, consultores de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), ONU-Habitat, empresas consultoras del MVCS, investigadores y académicos tanto de organizaciones de la sociedad civil (GRADE) como de universidades con facultades de arquitectura y urbanismo (PUCP, UNI, por mencionar algunas); que valorizan los proyectos urbanos integrales e internalizan teorías de inclusión social, desarrollo sostenible, movilidad sostenible, entre otras, donde se empieza a entender la vivienda con la complejidad que la define y los servicios que requiere⁵¹. Recientemente, el CAP Lima y la Municipalidad de San Juan de Lurigancho, desarrollaron el Concurso Internacional de Ideas: Laderas en San Juan de Lurigancho en el marco de la I Bienal Internacional de Arquitectura de Lima 2021 (BIALIMA), buscando una reflexión integral para mejorar la calidad de vida urbana, no solo de la vivienda individual.

También fomentan el derecho a la ciudad y vivienda y la reducción de riesgos, aunque sin enfatizar en ello. Son profesionales y expertos buscando que el Estado aborde finalmente el problema de la vivienda social; cuentan con revistas y acceden a medios de comunicación.

⁵¹ Entrevista a M. Wieser.

4.3 Discurso por el derecho a la ciudad, a la vivienda y el espacio público⁵²

Este discurso es levantado por vecinos del casco consolidado, colectivos ciudadanos, organizaciones barriales y de pobladores, acompañados por organizaciones de la sociedad civil y cooperación internacional. Demandan el derecho a la ciudad, el respeto al espacio público y su derecho a una vivienda digna centrados en la justicia social frente a una política excluyente para acceder a estos derechos⁵³. Su mirada territorial se concentra en la vivienda, los barrios y centros históricos; solo algunos actores observan la ciudad en su conjunto. Este discurso acusa al discurso dominante de beneficiar a la oferta y no a la demanda (Riofrío 2007). Han logrado aprobar la Ley de Gestión y Protección de Espacios Públicos Ley N° 31199⁵⁴ ante sucesivos conflictos por ocupación, usurpación y cambio de uso del espacio público debido a que se pierden parques, playas, jardines, bermas para entregárselos a actividades económicas, a sistemas de transporte o a los autos. Buscan detener arboricidios impunes con protestas y tenaz oposición y defensa, para lo que se alían a grupos ambientalistas.

Sus defensores trabajan con las comunidades para proteger y demandar espacio público, equipamiento y servicios como determinantes de la calidad de la vivienda. Son parte de colectividades plurales con intereses en común (Torres y Ruiz-Tagle 2019). Hay al menos dos grupos: los financiados (ONG como CENCA, CIDAP, DESCO y universidades) más permanentes y los no financiados que actúan según las circunstancias (colectivos ciudadanos, voluntarios, investigadores, entre otros).

Este discurso busca que el Estado reconozca y respete la participación ciudadana, demanda participar en las decisiones políticas locales y nacionales. Denuncian que el Estado llega tarde y tiene problemas de corrupción, siendo primordial la transparencia y vigilancia ciudadana. Es un discurso compartido por diversas asociaciones de estudiantes de arquitectura como la Unión de Estudiantes de Arquitectura de Lima (UDEAL), que, gracias a las redes sociales, tienen un efecto de difusión importante.

4.4 Discurso de ciudad resiliente y vivienda verdes

Este discurso es levantado por organizaciones vecinales, organizaciones de la sociedad civil y ambientalistas. Defienden la infraestructura ecológica dentro y alrededor de las ciudades: las playas, ríos, lomas costeras, parques, valles, humedales, bofedales, zonas ecológicamente sensibles y los árboles de la

⁵² Los espacios públicos permiten desarrollar la vida colectiva, son espacios de interrelación, de encuentro, de intercambio de la sociedad, dan las bases para su identidad e historia, se convierten en estructurantes de la ciudad y la ciudadanía, permiten disfrutar una diversidad de actividades por todos libremente, sin costo económico, y constituyen un espacio abierto regulador de las condiciones ambientales.

⁵³ Entrevista a S. de los Ríos.

⁵⁴ Su Reglamento está en consulta.

ciudad como determinantes de la calidad ambiental urbana. Priorizan la justicia socioambiental y buscan la resiliencia de las ciudades y barrios mirándolos desde el territorio y las cuencas. Algunos de ellos también promueven la construcción sostenible (Miranda, Neira, Torres et al. 2015) de edificaciones y viviendas buscando el cambio de paradigmas tecnológicos hacia la ecoeficiencia hídrica y energética, la movilidad sostenible, la renaturalización de las ciudades, su adaptación ante riesgos por los escenarios climáticos y la reducción de riesgos de desastres. Se alían a colectivos urbanos en defensa del espacio público y la ciudad.

En este discurso se encuentran una serie de organizaciones ambientalistas de la sociedad civil como el Foro Ciudades para la Vida, Natura, el Instituto de Desarrollo Social (IDS), universidades, colectivos ciudadanos y vecinos organizados en la defensa de sus parques, árboles, playas, lomas costeras, de los humedales y zonas ecológicamente sensibles, además de aquellos que trabajan en la reducción de riesgos como PREDES y Soluciones Prácticas, entre otros. Es un discurso emergente y han logrado algunos cambios normativos como la aprobación del Código técnico de construcción sostenible, la elaboración de planes de reducción de riesgos de desastres y planes locales de cambio climático, sin haber logrado introducir sus principales argumentos en las políticas vigentes.

4.5 Discurso mercado paralelo (informal e ilegal)

Este discurso nació en la década de 1960 para facilitar al Estado y al sector privado actuar con libertad y autonomía (De Mattos 2007), sin invertir en la vivienda social ni en hacer ciudad. Esta política permisiva ante la expansión urbana informal ha generado un mercado paralelo de vivienda donde no ingresa el sector privado formal. Aquí participan líderes barriales, organizadores de invasiones, comunidades campesinas, pero también redes de mafias de terrenos que, en colusión con malas autoridades y funcionarios públicos, promueven la invasión de terrenos públicos o privados en la periferia para su venta y expanden la mancha urbana sin un control efectivo; entre ellos se encuentran traficantes, falsos líderes de comunidades campesinas e incluso en asociación con empresas. Este discurso no opera solo, este discurso opera y existe justamente debido al fracaso del discurso dominante; son dos caras de la misma moneda.

Proliferan grupos de dudosa legalidad en barrios populares que ofrecen en venta terrenos muchas veces sin derechos de propiedad, que no forman parte del área urbana, en los peores suelos —laderas, fajas marginales, zonas inundables, entre otros—, así como también se crean coaliciones entre habitantes y traficantes para vender terrenos extendiendo comunidades existentes, e incluso promueven proyectos de interés público como pistas y escaleras —por mencionar algunos— para ampliar su oferta (Escalante y Miranda 2021), encareciendo las redes por la expansión horizontal de la ciudad; Pampa Pacta al sur de Lima es uno de muchos ejemplos (El Comercio 2020).

Este mercado paralelo da acceso a terrenos a familias de bajos ingresos sin un lugar donde vivir que, al no tener alternativas, están obligadas a entrar a invasiones organizadas y promovidas por líderes barriales o también por los denominados

traficantes (Vera 2018). Asimismo, implica una autoconstrucción por décadas, con costos muy altos para esas familias que siguen al margen del sistema financiero formal, con el cual tendrían la posibilidad de comprar, pagar hipoteca y tener el beneficio directo de una casa digna⁵⁵. Esos procesos pueden llevar a estafas, violencia y dejar muertos y heridos en el camino. Esta realidad afecta a todos los niveles, tanto con traficantes de terrenos en los barrios informales, como con grupos de interés poderosos que aprovechan las fallas y el fracaso del modelo del discurso dominante.

5. Energía y vivienda ¿una vinculación fallida?

Los sectores de energía y vivienda no están vinculados directamente, sus decisiones de operación y planeamiento son independientes. La influencia del sector vivienda en decisiones de planificación energética —y viceversa— es mínima. Mientras que en el sector vivienda la energía a nivel de eficiencia energética es vista como un ideal, todavía es difícil de medir y asegurar en cuanto a edificaciones sostenibles. El sector energético estima y calcula el crecimiento de la demanda a un ritmo teórico de crecimiento constante, aunque según el el Censo Nacional de 2017 (INEI 2018) la tasa de crecimiento poblacional se ha reducido y luego del impacto de la pandemia del Covid-19 los cálculos de crecimiento tendrían que ser cuestionados y cotejados anualmente.

Tanto la vivienda como la energía se vinculan tangencialmente mediante procesos del mercado en el ámbito de la distribución de energía, ya que los procesos de urbanización formal —habilitaciones urbanas y construcciones— integran la factibilidad del servicio eléctrico y en mucho menor medida la factibilidad del gas —las conexiones no son masivas—; solo se asegura la red en zonas formales. Para los asentamientos informales, el proceso es inverso, primero se construye y luego se solicitan los servicios de red básicos, entre ellos el de electricidad.

El resultado de los discursos dominantes en energía y vivienda es un sistema que subsidia a los grandes empresarios de energía, así como a la vivienda de los sectores C y B. Ante los usuarios residenciales y los más pobres se ha normalizado el alto costo de la tarifa energética, además de un *laissez-faire* con pequeños subsidios de energía (FOSE, FISE) y de vivienda como *Techo Propio* (Peruweek 2020), construcción en sitio propio con fondos mínimos para una habitación con baño o cocina; todo lo cual está dejando que un mercado paralelo (informal) se expanda tanto en conexiones informales de energía como en la construcción de viviendas en suelo de riesgo, sin visión de ciudad. Cada mes hay miles de nuevos propietarios individuales de los peores terrenos y sin habilitación urbana; se produce suelo urbano otorgando títulos de propiedad y dejando a los residentes organizarse para obtener los servicios básicos de su comunidad —agua, desagüe, energía eléctrica y gas—, algo que puede tardar entre veinte a treinta años.

Asimismo, se estima y calcula el crecimiento de la demanda eléctrica, pero a un

⁵⁵ Entrevista a R. Santa María realizada el 19 de noviembre de 2020 en el marco del Proyecto GEMDev: Gobernanza actual, principales brechas, obstáculos y desafíos para el acceso a la vivienda y el uso de energía en asentamientos informales en la ciudad de Lima. Proyecto (L. Miranda, R. Valdivia-Sisniegas y M. Verdiere, entrevistadores)

ritmo teórico de crecimiento constante. Existía un vínculo indirecto a partir del mercado inmobiliario orientado a incluir fondos para adquirir vivienda —por ejemplo MiVivienda Verde— dirigidos a familias de medianos ingresos en los que la vivienda esté equipada con sistemas ahorradores que reduzcan el consumo de energía. Estos proyectos no han establecido límites de consumo, por lo que un cumplimiento de bajo consumo es poco probable. De otro lado, el interés por introducir políticas de energía renovable en proyectos de vivienda urbana es todavía muy escaso.

Existían políticas del Fondo MiVivienda para aumentar el subsidio hasta en un 5% para adquirir vivienda —el caso de MiVivienda Verde, como ha sido mencionado líneas arriba—; el cual se ha vuelto obligatorio con la aprobación del Código técnico de construcción sostenible, pero se requiere establecer un monitoreo para que el cumplimiento de eficiencia y ahorro se demuestre. En los centros urbanos los usuarios regulados —viviendas y pequeñas empresas— dependen exclusivamente de la empresa distribuidora del servicio eléctrico que tiene a cargo la concesión territorial donde se ubica la vivienda.

6. Hallazgos iniciales

Las políticas nacionales continúan sin considerar la realidad actual de la vivienda de los sectores D y E y siguen imponiendo su discurso dominante de hace más de sesenta años, a pesar de haber creado un proceso urbano, social, económico y ambiental profundamente desigual y con una serie de patologías. La gobernanza de la vivienda y la energía se configuran dentro de un enfoque mercantilista, individualista, con sus respectivos discursos dominantes pro-mercado —oligopólico y poco *libre*— en connivencia entre el gobierno nacional, las grandes corporaciones y las inversiones privadas.

La energía y la vivienda no se consideran un derecho humano constitucional, son un servicio privado cuyos consumidores deben pagar para obtenerlo y cuyo sistema de subsidios no alcanzan para los más pobres. Las viviendas informales en barrios ilegales, con baja calidad constructiva, sin urbanización ni conexiones de luz y gas, deben esperar más de veinte o treinta años para lograr mínimas condiciones de vida urbana. La justicia energética y el derecho a la ciudad, a la vivienda y a un ambiente sano están aún muy lejos para la mayoría de ellos.

Los habitantes desconocen los procesos de toma de decisiones cruciales sobre la prestación de sus servicios —vivienda y energía—; obtener una vivienda para los pobres se ha reducido a obtener un terreno donde construir una choza precaria con conexiones informales de energía, en permanente riesgo y cada vez más costosas.

Los problemas de oligopolio, colusión y control de tarifas de energía para usuarios residenciales, así como el lavado de activos, especulación, corrupción y tráfico de terrenos requieren una investigación en profundidad para conocer mejor sus mecanismos de operación e introducir mecanismos efectivos de subsidio, regulación, control y sanción a malas autoridades y funcionarios. Si bien hay nuevas oportunidades en la normativa de vivienda, quedan aún enormes desafíos para su aplicación. La aprobación del Reglamento de Generación Distribuida por el sector energía debería dejar de ser un tema pendiente.

Referencias

- CALDERÓN J. (2015). «Programas de vivienda social nueva y mercados de suelo urbano en el Perú». *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (Santiago)*, 41 (122), pp. 27-47. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612015000100002>
- CLICHEVSKY N. (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- DE MATTOS C. A. (2007). «Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana». *Nueva Sociedad* (212), pp. 82-96.
- DURAND F. (2003). *Riqueza económica y pobreza política, Reflexiones sobre las élites del poder en un país inestable*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- EL COMERCIO (2020). «Pampa Pacta: el pueblo que vive en una cuarentena perpetua». Documental, 31 de agosto.
- EL PERUANO - DIARIO OFICIAL (s. f.). *Normas legales*. Recuperado de <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas>
- ESCALANTE C. y L. MIRANDA (2021). «The hillside poor at risk? Land trafficking in Jose Carlos Mariátegui at the outskirts of Lima, Perú». En Van den Broeck P., Sadiq A., Hiergens I., Quintana M., Verschure H. y F. Moulart (editores). *Communities, Land and Social Innovation*, pp. 109-124. <https://doi.org/10.4337/9781788973779.00012>
- ESPINOZA A. y R. FORT (2020). *Mapeo y tipología de la expansión urbana en el Perú*. Lima: GRADE, ADI.
- GUTIÉRREZ C. (2019). «Tarifas eléctricas: Distorsión de precios en Perú. Proyecto Alcalá. El reclamo a Vizcarra». *MiningPress*, 14 de junio. Recuperado de <http://miningpress.com/322347/tarifas-electricas-distorsion-de-precios-en-peru-proyecto-alcala-el-reclamo-a-vizcarra>
- INDECI - INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA CIVIL. (2012). *La Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú - Documento País Perú 2012*. Lima: INDECI.

INEI - INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (2018). *Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas*. Recuperado de <http://censo2017.inei.gob.pe/resultados-definitivos-de-los-censos-nacionales-2017/>

JAIME BARRETO W. (s. f.). «¿Matrimonio o servinacuy? La relación Estado empresa en el Perú». Pontificia Universidad Católica del Perú, Doctorado en Ciencia Política y Gobierno de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas. Recuperado de <https://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/images/documentos/investigaciones/wilsonjaime.pdf>

MIRANDA L., NEIRA E., TORRES R. y VALDIVIA R. (2015). *Perú, hacia la construcción sostenible en escenarios de cambio climático*. Lima: Foro Ciudades para la Vida.

MIRANDA L., JAMESON H., PFEFFER K. e I. BAUD (2016) «Risk perception: The social construction of spatial knowledge around climate change related scenarios in Lima». *Habitat International* 54 (2), pp. 136-149. <http://dx.doi.org/10.1016/j.habitatint.2015.12.025>

MIRANDA L. (2021). «Knowledge building in configuring metropolitan water governance: Water-related climate risk scenarios, governance networks, *concertacion* processes and territorialities in Lima, Peru». Tesis Doctoral. University of Amsterdam, Facultad de Ciencias Sociales y del Comportamiento. Recuperado de <https://dare.uva.nl/search?identificator=d0b679ee-f4f2-49a1-b28b-040b21f48eb0>

MVCS - MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO (2021). *Política Nacional de Vivienda y Urbanismo*. Lima.

MVCS - MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO (2021a). *Tweeter* [@viviendaperu], 14 de junio. Recuperado de <https://mobile.twitter.com/viviendaperu/status/1404499524958265345>

OKUMURA SUSUKI P. A. (2015). «El mercado mayorista de electricidad en el Perú». *Themis. Revista de Derecho* (68), pp. 261-277. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/15598>

PERUWEEK (2020). «Techo Propio: desembolso de bono se hace ahora en menos de 15 días». Recuperado de <https://www.peruweek.pe/techo-propio-desembolso-de-bono-se-hace-ahora-en-menos-de-15-dias/>

RÍOS VILLACORTA A. (2016). *Estudio. Futuro de la Energía en Perú: Estrategias energéticas sostenibles*. Lima: International Rivers, Forum Solidaridad Perú.

RUIZ CARO M. (2019). *El gas de Camisea. Su historia, su realidad y las perspectivas para el Sur Andino*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

RIOFRÍO G. (2007). «La política de vivienda en el Perú responde a la oferta y no a la demanda». *Palestra, Portal de asuntos públicos de la PUCP*, abril. Entrevista.

TORRES D. y J. RUIZ-TAGLE (2019). «¿Derecho a la vivienda o a la propiedad privada? De la política pública a la informalidad urbana en el Área Metropolitana de Lima (1996-2015)». *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (Santiago)*, 45 (136), pp. 45-69. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612019000300005>.

UCL - UNIVERSITY COLLEGE LONDON (2022). *GEMDev*. Recuperado de <https://www.gemdev.net/index.php>

VAN DIJK T. A. (1993). «Principles of Critical Discourse Analysis». *Discourse & Society*, 4 (2), pp. 249-283. <https://doi.org/10.1177/0957926593004002006>

VERA E. (2018). «El cruel negocio del tráfico de terrenos: un lucrativo delito se expande». *El Comercio*, 18 de mayo. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/cruel-negocio-trafico-terrenos-lucrativo-delito-expande-noticia-522510-noticia/>

Breve reseñas de los autores

Liliana Miranda

Doctora en Ciencias Sociales, Gobernanza Inclusiva por la Universidad de Amsterdam. Magister en Dirección de Empresas e Inmobiliarias y Constructoras por la Universidad Politécnica de Madrid, Arquitecta por la Universidad Ricardo Palma, urbanista y planificadora por el Institute of Housing and Urban Development Studies y ambientalista con más de cuarenta años de experiencia. Directora Ejecutiva del Foro Ciudades para la Vida, autora líder del Sexto Informe de Evaluación del IPCC. Coordinadora Nacional del Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía. Docente invitada en la Maestría de Arquitectura de la Universidad Cesar Vallejo en Trujillo y la Universidad Pedro Ruiz Gallo en Chiclayo.

Correo electrónico: lmiranda@ciudad.org.pe

ORCID: 0000-0001-5555-931X

Richard H. Valdivia-Sisniegas

Maestro de Estudios Avanzados en Arquitectura y Sostenibilidad por la École Polytechnique Fédérale de Lausanne y la Université Catholique de Louvain-La-Nouve. Arquitecto, investigador asociado al Foro Ciudades para la Vida y co-investigador para el paquete de trabajo WP1 del proyecto GEMDev. Docente universitario en diversas facultades de arquitectura de Lima.

Correo electrónico: rvaldivia@ciudad.org.pe

ORCID: 0000-0003-0783-6831

Marion Verdier

Máster en Territorios en mutación y Situaciones metropolitanas de la Escuela Nacional de Arquitectura y de Paisajismo de Lille (Francia). Arquitecta titulada con mención en investigación. Co-investigadora asociada a la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) para los paquetes de trabajo WP1, WP2 y WP3 del proyecto GEMDev.

Correo electrónico: verdier.marion@gmail.com

ORCID: 0000-0002-1580-7953