

Autoconstrucción en el municipio de Lima: a pequeña escala, pero con grandes consecuencias

Autores:

Jan Bredenoord, Urbanetwork, Amersfoort
Lex Veldkamp, Veldkamp & Socios, Hilversum

Por lo general se está subestimando la autoconstrucción de viviendas como fenómeno independiente y como aporte al desarrollo urbano y a la resolución del problema habitacional en los países del Sur. Como la autoconstrucción es una de las pocas posibilidades que tienen millones y millones de familias pobres para mejorar su vida es necesario ubicar este fenómeno. En el municipio de Villa El Salvador, un suburbio del municipio de Lima, ya tienen 30 años de experiencia con el concepto de autoconstrucción como motor del desarrollo urbano. Pero se aplica también el modelo en otros lugares en Lima y se presta para un intercambio de conocimiento a nivel internacional.

Alojamiento en el municipio de Lima

Lima es una metrópoli que cuenta con más de 8 millones de habitantes y está ubicado entre el Océano Pacífico y la Cordillera del Andes. Desde hace 50 años la ciudad empezó a crecer enormemente. Las expansiones siempre se dieron a las orillas de la ciudad a través de la construcción de (muchas veces) asentamientos ilegales, compuestos de las conocidas casas de cartón, juncos, plástico y otros desechos. Más o menos la mitad de la población de Lima está viviendo en tales barrios malos y con esto Lima no es una excepción comparándola con otras ciudades grandes en América Latina. Sin embargo, en Perú y sobre todo en Lima ya desde hace decenas de años hay experiencia con la autoconstrucción de viviendas, parcialmente apoyada por las autoridades. En los lugares donde las autoridades logran dirigir el proceso de la construcción se lleva a cabo un desarrollo urbano con una perspectiva sostenible y sin involucramiento de parte de las autoridades se desarrollan en Lima zonas habitacionales caóticas, peligrosas y con pésimas consecuencias para el medioambiente.

El modelo de desarrollo de Villa El Salvador (VES)

Villa El Salvador es un distrito municipal de Lima que cuenta con más de 350,000 habitantes, ubicado a más o menos 25 kms. al sur del centro de la ciudad de Lima. A partir del año 1970 el municipio es un laboratorio en cuanto de autoconstrucción se trata. Ya tienen más de 30 años de experiencia en autoconstrucción y auto manejo. En el marco del plan urbanístico ofrecido por la municipalidad, las familias capaces mismas construyeron sus viviendas en lotes propios. Aparte del lugar para la construcción la Alcaldía Municipal también facilitó espacios para actividades empresariales y ejecuta activamente una política económica. Desde hace muchos años la Alcaldía tiene una posición progresista y se enfoca en facilitar servicios a los habitantes y los empresarios. Nunca la Alcaldía entregó subvenciones para la construcción de viviendas.

En la ejecución del desarrollo urbano y en el manejo del espacio público se está utilizando el empeño de habitantes y empresarios. Hay institutos para la coordinación con la población y los institutos sociales. La Municipalidad busca la cooperación con las partes privadas y los entes gubernamentales a nivel regional y nacional. VES cuenta con una visión de futuro y un plan de desarrollo económico. Por otro lado hay amplia comunicación con los habitantes en base de un plan. Anualmente se discute a dos niveles *el presupuesto participativo*. En el primer nivel se llevan a cabo reuniones entre los institutos, las empresas y entes representativos. En el segundo nivel se lleva a cabo la anual *consulta vecinal* de la población. Se eligen por cuadra los líderes quienes representan su cuadra o calle en las reuniones vecinales y mantienen la comunicación con el gobierno local, las empresas de servicios básicos y las organizaciones no gubernamentales (NGO's).

La autoconstrucción como piedra angular para el desarrollo municipal

En Perú las familias tienen un papel esencial en la autoconstrucción de viviendas y en el desarrollo urbano. Muchas veces las familias y los empresarios simplemente empiezan ellos mismos, porque al contrario no pasaría nada. Las familias pobres han mostrado durante decenas de años que puede ser efectivo su insistencia en tratar de mejorar su modo de vida o su vivienda. Por eso es necesario que las autoridades locales apoyan las familias y sus organizaciones. El apoyo deseado consiste en facilitar lotes para viviendas y pequeñas empresas en el marco de un plan de desarrollo urbano y la entrega de créditos para la compra de materiales de construcción. Aparte de esto es necesario una capacitación técnica en construcción para que la gente logre construir una vivienda de manera sostenible. Por ejemplo, hay que construir las viviendas tomando en cuenta el riesgo de un terremoto y por ellos mismos las personas no saben cómo hacerlo. Al ofrecer la posibilidad de cursos prácticos se puede ayudar directa e indirectamente. De esta manera los que auto construyen sus viviendas obtienen conocimiento sobre técnicas de construcción a través de lo cual aumenta su valor en el mercado de trabajo en un país con un sector de construcción creciendo rápidamente.

Para poder construir las viviendas los habitantes necesitan la ayuda por parte de familiares y amigos. Cada uno conoce gente que está o estaba trabajando en la construcción. La cooperación con los vecinos en una cuadra es muy necesario. La construcción por parte de familias muchas veces dilata muchos años, a veces hasta veinte años o más. En el transcurso del tiempo las familias se hacen más grandes y es necesario hacer más grande también la vivienda a través de la construcción de otro piso más debido al tamaño de los lotes.

A la hora de construir un segundo piso se necesita un arquitecto y en esto no hay autoconstrucción. Se necesita mano de obra calificada para poner la construcción de concreto y por eso las familias se hacen contratantes pero pueden encargarse ellas mismas del acabado y de la división del piso. También cambia el papel del gobierno local en el transcurso del tiempo: al inicio facilita un plan de desarrollo urbano, la lotificación y la emisión de lotes. A veces lo hace una oficina de proyectos del gobierno. Más tarde el gobierno local tiene que establecer las normas de construcción y llevar a cabo el control sobre la ejecución de la construcción.

Lo que se puede aprender del modelo de VES, puede servir como ejemplo para el desarrollo urbano en otros lugares en Lima. La cooperación entre los habitantes mismos y con el gobierno local y con los institutos demás no solamente es posible sino también necesaria. Cuando haya un apoyo apto para la autoconstrucción de parte del gobierno

local y de las ONG's se puede hablar de una *auto urbanización sostenible*, sobre todo en el caso que hay un desarrollo enfocado por zona en lo cual cada parte tiene su papel. Por lo general es necesario reforzar el gobierno local en Perú para que puede conducir bien el proceso. También es muy necesario el apoyo de parte del gobierno nacional, las ONG's e institutos de educación para la construcción privada de viviendas y el mejoramiento de conocimiento.

El resultado de este desarrollo es una perspectiva de desarrollo socio-económico lo cual se puede dividir en las siguientes fases:

- la división de espacio para vivir e habitar
- autoconstrucción / formalización de la propiedad de la tierra
- la primera generación tiene capacitación en construcción (e.o.)
- mejor acceso a empleo y por ende mejores ingresos
- mejor educación para la segunda generación
- la construcción de pisos en la propiedad
- la familia se hace contratante.

Ciertamente se trata de una perspectiva a largo plazo, pero para grandes grupos da ventajas significantes. El proceso de autoconstrucción conlleva al final a contratantes privados.

Formalizar la propiedad de la tierra

Una de las condiciones necesarias es la formalización de la propiedad de los lotes. Hernando de Soto, el ecónomo peruano, investigó los efectos de la propiedad de la tierra en *las inversiones en el vecindario* por parte de familias y pequeñas empresas. En su libro *El Misterio del Capital* (Lima, 2000) de Soto sostiene que la formalización de la propiedad formaba parte esencial del desarrollo socioeconómico en los países occidentales y él espera lo mismo para los países del Sur. Los habitantes inviertan más en su tierra propia después de la formalización de la propiedad. Se trata de millones de familias, es decir hay un potencial muy grande. El gobierno nacional está en la legalización de los derechos de propiedad de lotes para la construcción de viviendas a través del Programa de la Comisión para la Formalización de la Propiedad de la Tierra (COFOPRI). Realmente se trata con esto de un segundo catastro oficial. La implementación tomará muchos años y exige una buena conducción social.

La densificación del área urbano existente

En base de la experiencia sabemos que la formalización de la propiedad de la tierra y la creación de empleo son condiciones para un desarrollo urbano exitoso y que por otro lado es necesaria tanto la densificación como la renovación del área urbano existente.

En Lima hay un dilema de espacio enormemente grande debido a que todo el terreno plano ya cuenta con construcciones con muy baja densidad. Como consecuencia la gente busca un lugar para su vivienda en las montañas a las orillas de la ciudad, con todas las consecuencias negativas: no hay control, no hay infraestructura, no hay servicios básicos y los costos son muy altos. La alternativa necesaria es la densificación del área urbano existente. Sin embargo, el proceso de densificación va al paso de tortuga: las familias mismas tienen que llevarlo a cabo y muchas veces se trata de decenas de años. El arquitecto peruano Jorge Burga investigó las posibilidades de densificación en algunos áreas de renovación urbana. Burga propone entre otro realizar apartamentos en andenes levantados por encima de otras viviendas existentes en una parte de Santa Cruz de

Miraflores. Esto exige un manejo proyectado y la pregunta es quién financiaría tal manejo por cuadra. Justamente la propiedad privada por individuo establece un problema.

Proyecto: San Juan Macias, San Borja

La renovación urbana necesaria también se puede llevar a cabo en base de la autogestión de los habitantes, como queda mostrado en el área habitacional San Juan Macias en el distrito municipal San Borja, también en Lima. Una asociación de habitantes / propietarios propuso un manejo por zona para mejorar la situación de vida/habitacional. Aquí se puede reforzar la economía local entrelazando un proyecto recreativo/turístico con el Museo Nacional cercano lo cual atrae muchos visitantes. En la situación actual los habitantes no pueden aprovecharse y ellos quieren establecer caminos de acceso y un ambiente agradable para que pueden presentarse con productos elaborados localmente y con servicios como restaurantes para los visitantes. Esto pueda crear empleo limpio y un plusvalor para el museo. Un manejo integral por zona, en base de este plan y el mejoramiento habitacional individual bajo la dirección de la municipalidad de San Borja, ofrece posibilidades reales para la renovación urbana, sobre todo porque son los habitantes y empresarios mismos quienes tomaron la iniciativa.

Sin embargo, el papel de la Alcaldía es esencial para abrir la zona de planificación de manera sostenible a través de establecer buenas carreteras y servicios básicos (agua potable, alcantarillado y luz). Muchas veces dilata años para conectar las viviendas y conlleva a pleitos burocráticos. Las Alcaldías pueden intermediar y tratar de conseguir prefinanciamiento a través de programas externos de desarrollo. Preferiblemente es el gobierno local que elabora el plan urbano, estableciendo áreas para área verde, viviendas, escuelas, infraestructura y empleo.

El papel de dirigente del gobierno local es esencial

El apoyo para la autoconstrucción por parte del gobierno es deseado, sobre todo para que indica lugares, la instalación de la infraestructura y la legalización de la propiedad. El papel de dirigente del gobierno local es necesario para juntar todas las partes en un desarrollo zonal. De esta manera el gobierno local puede llevar a cabo un buen ordenamiento y una buena planificación. En Perú el gobierno local no cuenta con los suficientes fondos para poder invertir en alojamiento social para los grupos más pobres pero pueda jugar un papel muy importante en la auto urbanización a través de tomar en serio la función de dirigente.

Es deseable la buena comunicación con grupos de habitantes como son asociaciones de propietarios. Donde no existen tales asociaciones se puede tratar de establecerlos por zona. Para hacer posible todo esto hay que desarrollar más el papel de dirigente de los gobiernos locales en los municipios peruanos, porque este nivel administrativo es lo único que puede lograr una coordinación zonal. Debido a que el personal gubernamental muchas veces no está capacitado para actuar como coordinador de proyectos integrales surgió la idea de desarrollar cursos específicos para técnicos municipales, arquitectos, trabajadores sociales y juristas en el marco del reforzamiento de la gestión local. Esto es muy necesario en muchos municipios peruanos. Por lo tanto el papel de las ONG's es muy importante y algunas de ellas pueden jugar un papel en establecer tales programas. A través de la cooperación externa internacional también se puede apoyar el reforzamiento del gobierno local.

El papel de los que dan créditos

En Perú el Banco Nacional para Materiales de Construcción entrega créditos para la autoconstrucción de viviendas a las familias a través de la entrega de materiales de construcción; los habitantes no reciben dinero sino materiales. En el transcurso de treinta años la ONG DESCO hizo mucho trabajo en el municipio experimental Villa El Salvador, donde DESCO entrega créditos y da apoyo técnico. El dinero prestado proviene de un fondo que reembolsa las familias. El principio del fondo es que se puede utilizar el dinero prestado varias veces para el mismo objetivo social. Aquí también pueden jugar un papel inversionistas occidentales. La condición es que se logra organizar bien los proyectos de inversión sostenible y por ende hay que establecer una buena cooperación entre quien entrega el crédito, el gobierno local y la asociación de propietarios. Tanto BANMAT como DESCO están a favor del desarrollo de conocimientos de los habitantes, implicando que a través de estas organizaciones hay posibilidades para organizar la capacitación deseada de los habitantes en asuntos de construcción.

Intercambio de conocimiento y cooperación

Organizaciones holandesas también podrían aplicar el concepto de autoconstrucción en relaciones a través de cooperación para el desarrollo. Se lo podría establecer en los hermanamientos entre ciudades peruanas y holandesas. La cooperación entre los municipios de Amstelveen y Villa El Salvador en el área del medioambiente puede servir como ejemplo. También se puede trasladar conocimiento en áreas como alojamiento y desarrollo urbano. El desarrollo integral de barrios, el papel como dirigente de la municipalidad y juntar las diferentes partes son temas en los cuales el intercambio de conocimiento puede ser sumamente útil. Los municipios en Perú buscan y valoran mucho tales hermanamientos. Por supuesto que no necesariamente tiene que tratarse de solamente una vía en la comunicación. Los municipios en Holanda pueden por ejemplo aprender de Villa El Salvador en cuanto a su sistema de planificación a dos niveles, su manejo participativo, su presupuesto participativo y la autogestión en los barrios. Se puede utilizar en esto experiencias holandesas, entre otro cuando se trata de un manejo integral por barrio, a través de la cooperación entre municipalidades y corporaciones y a través de la PPS (cooperación entre los sectores privados y públicos).

Somos de la opinión que inversionistas en bienes inmuebles, empresas de construcción y corporaciones de alojamiento pueden aprender mucho de Perú en cuanto a la autoconstrucción privada y la manera en que la gente resuelvan sus problemas en este proceso. Es que, la gran diferencia entre Holanda y Perú es la subvención en el alojamiento organizado de manera pública y centralizada en Holanda cuando en Perú sobre todo se trata de autoconstrucción privada a nivel local por parte de los grupos más pobres en la sociedad. No hay que olvidar las grandes diferencias económicas y culturales. Una comparación de los dos sistemas en Perú y Holanda posiblemente conllevaría a mejores modelos para autoconstrucción y autogestión, con el objetivo de aprovecharse lo más posible de las ventajas de la gestión por parte de los habitantes.

Notas al pie:

- 1 En el año 2002 Urbanetwork, Amersfoort llevó a cabo una investigación de la incidencia de y las potencias de autoconstrucción como parte del desarrollo urbano ("Autoconstrucción de viviendas en Lima, Perú, 2002, autor Jan Bredenoord"). Se ejecutó la investigación en cooperación con las organizaciones peruanas "Foro Ciudades para la Vida" y "Ecociudad", las dos ubicadas en Lima. Aparte de VES se

investigó los suburbios de Huayacán y Nueva Pachacútec. Se puede utilizar los resultados para hacer más accesible el concepto de autoconstrucción (por lo general: arreglar uno mismo mejoramiento de su situación, auto urbanización, autoorganización, auto manejo) para su aplicación en situaciones donde los problemas de alojamiento y desarrollo urbano no puede ser resueltos (directamente) por solamente el gobierno.

- 2 Veldkamp y Socios llevó a cabo una investigación para la municipalidad de San Borja para ver las posibilidades de empezar con un proceso integral de renovación urbana en el área San Juan Macias, municipio de San Borja, Lima.

Literatura

- Boletín informativo del Proyecto Piloto Nuevo Pachacútec. Viceministerio de Vivienda y Construcción (febrero 2002)
- Banco de Materiales S.A.C. Plan Nacional de Vivienda “Vivienda para todos” presentación. Lima, BANMAT, 2002
- Situación de la Vivienda: diagnóstico Perú 2001, Soc. Mario Zolezzi Chocano, con la cooperación de Mg. Soc. Julio Calderón Cockburn, para Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción SENCICO, Lima, Perú, 15 de enero del 2001
- Proyecto investigativo de participación y capacitación, Asociación ECOCIUDAD, Care Internacional, Lima, Perú, marzo del 2001 (Arq. Liliana Miranda y.o.)
- Las Barriadas de Lima, historia e interpretación, Jean-Claude Driant, DESCO y IFEA, 1991
- El misterio del capital, Hernando de Soto, Lima 2000
- Los efectos de la Formalización de propiedades informales urbanas para la calidad de alojamiento de personas con pocos ingresos en Lima, Perú. Petra Hofman, Universidad Técnica Eindhoven, Holanda, noviembre del 2002