



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

FACULTAD DE LETRAS Y CIENCIAS HUMANAS

Cambios de uso de suelo y políticas públicas en la cuenca
baja del río Chillón - Sector de San Pedro de Carabayllo

Tesis para optar el título de Licenciado en Geografía y
Medio Ambiente
que presenta el

Bachiller:

José Delfín Cáceres Martínez

Asesor: Zaniel Israel Novoa Goicochea

Lima, 2013

Agradecimientos:

En primer término, quisiera agradecer de todo corazón a mis padres. A mi madre por su constante e incondicional apoyo, tanto a nivel motivacional como de orientación para la redacción de este trabajo. Gracias por haber soportado mis angustias y hasta cierto punto mi impotencia con respecto a este tema. A mi padre, por su gran ayuda en la primera etapa de mi trabajo de campo, al acompañarme en la evaluación de las urbanizaciones. Gracias por soportar caminar horas por lugares donde no sabíamos que esperar.

A mi familia en general, tanto a mis hermanos como a mis tías. A los primeros, por su paciencia y apoyo a nivel legal e informático. Y a estas últimas, en especial, por el aprovisionamiento en varias de las salidas hechas.

También quisiera agradecer a mis amigos, tanto de la universidad en general como de la carrera, por soportar mis crisis nerviosas con respecto a este trabajo. Si bien muchos aportaron de una u otra manera, quisiera agradecer en especial a Pablo Peña por darme la idea de la investigación y a José Carlos Quispe por ayudarme a comenzar este trabajo. Mención aparte merece mi gran amiga Mayllorid Flores, quien desinteresadamente sacrificó largas horas de su tiempo para ayudarme a mejorar mi redacción y estructuración de esta tesis; sin ella, esta tesis no sería lo que es.

Agradecer a mis profesores de geografía, tanto a mi profesor de curso, el doctor Hildegardo Córdova, como a mi asesor, el profesor Zaniel Novoa. Gracias a sus correcciones y a sus orientaciones ha sido posible la culminación de este trabajo.

Un agradecimiento a las instituciones y personas que, sin conocerme, me ayudaron en este tema. Al profesor Marcel Valcárcel, con quien tuve una conversación previa al comienzo de este trabajo y que me motivó a seguir adelante. A la gente de DESCO, por haberme facilitado sus instalaciones y su documentación cuando realizaba la recopilación bibliográfica. A la ONG ALTERNATIVA, que si bien ya no está presente en la zona, realizó trabajos pioneros y quizás los más completos hasta la fecha. Gracias por prestarme sus documentos y haberme relatado parte de la historia que me era desconocida. A toda la gente de la municipalidad distrital de Carabaylo, en especial a los funcionarios de la subgerencia de catastro y habilitaciones urbanas. He podido comprobar la carga laboral que tienen y agradezco que se hayan tomado un tiempo para orientarme y que tengan la mejor disposición para ayudarme.

Por último, a toda la gente del valle de San Pedro de Carabaylo. A la junta de usuarios, que me permitió ver lo grave de la situación del campesinado de la zona y del estado de la infraestructura hidráulica. A los parceleros que aceptaron comentarme sus impresiones sobre la situación actual del valle. Un agradecimiento especial a los miembros de la Comisión de Regantes Carabaylo, correspondiente al sector La Molina-San Diego. Gracias a sus testimonios de vida y a sus reclamos y aspiraciones me ayudaron a caracterizar este último reducto, alguna vez centro productivo de Lima Norte. A ustedes en especial va dedicado este trabajo.

Resumen

El crecimiento urbano de la ciudad de Lima es un proceso cuya lógica principal ha sido la informalidad y el accionar inerte de sus autoridades. En este sentido, desde mediados del siglo XX la ciudad experimentó un crecimiento acelerado que trajo como consecuencia la ocupación horizontal de baja densidad en lotes unifamiliares. Dicha ocupación no solo afectó los espacios eriazos, sino también los 3 valles con los que se contaba, con la consecuente desaparición del valle del Rímac y la gran reducción del valle del río Chillón.

En este contexto, con el inicio del siglo XXI, los reducidos espacios característicos con una potencialidad antes productiva, como los de los valles de Lima, se ven enfrentados a su pronta desaparición. Uno de estos espacios es San Pedro de Carabaylo, localizado en el distrito de Carabaylo, en la zona norte y noreste de Lima. Ubicado en la margen derecha del río Chillón, este espacio de alrededor de 3000 has se ha visto tremendamente afectado por un proceso de urbanización. Es aquí donde este trabajo se orienta, y se observa el cómo y el porqué de este proceso. Así, se plantea la hipótesis de que **los cambios de uso de suelo en San Pedro de Carabaylo son parte de un proceso que acarrea una seria problemática socio ambiental; proceso reforzado por la especulación urbana y la incoherencia de las políticas públicas, que, sin embargo, es posible de adecuar a un manejo territorial sostenible si es que se tiene entendido lo que pasó y se coordinan acciones para cambiarlo.**

Se tiene como objetivo general analizar y comprender el proceso de cambio de uso de suelo en San Pedro de Carabaylo, a partir de la interacción del espacio urbano y rural, en conjunto con el rol del estado; así como los impactos socio ambientales de esta interacción. A partir de allí, proponer acciones concretas para cambiar la tendencia de ocupación actual.

Para el caso de los objetivos específicos, se busca conocer e interrelacionar a los diversos agentes involucrados en la dinámica territorial de San Pedro de Carabaylo, para saber en qué situación se encuentran para poder plantear acciones a futuro. Asimismo, el analizar la consistencia y coherencia de las políticas públicas tanto a nivel nacional como provincial y distrital en el ámbito de San Pedro de Carabaylo, para verificar su congruencia con una visión de la ciudad y del valle en el largo plazo.

Este trabajo, consistente principalmente en el análisis de la política pública en las dinámicas socioespaciales del área de estudio, tiene como marco metodológico la concepción de desarrollo sostenible, entendido como “(...) asegurar que [el desarrollo] satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las necesidades propias (1987; 23).

Asimismo, se plantea como criterio para el análisis y las conclusiones el enfoque territorial. En éste “el territorio es lo que comparten todos los habitantes de un lugar, incluso si para cada uno de ellos tiene un uso diferente” (Delgado 2004; 53). De esta manera, es posible entender la problemática del área de estudio más allá de un tema estrictamente rural, sino que está altamente ligado al acontecer urbano de la metrópoli. Como menciona Albanesi y Preda, “la concepción de territorio trasciende lo rural al incorporar los vínculos que éste mantiene con lo urbano” (2004; 2). Para lograr entender y cambiar una dinámica territorial, “no solo hay que contar con la voluntad de la población local, es indispensable la

implicación y el apoyo del sector institucional, tanto a nivel económico como administrativo. El enfoque territorial implica (...) un modelo de articulación y estructuración local. Solo se podrá hablar de *territorios viables* cuando todos estos elementos se articulen adecuadamente” (Delgado 2004; 54). ¿Qué rol juega la parte institucional, como el municipio distrital y provincial? Esto se verá a partir del análisis de los instrumentos de la política pública; asimismo, si bien se divide el análisis entre rural y urbano, tanto el enfoque territorial como el concepto de periurbano, permiten en conclusión, conjugar ambos elementos, entender el territorio, y plantear medidas con esta base.

Las conclusiones son las siguientes:

Se ha podido demostrar cómo se incumplieron los instrumentos normativos urbanos vigentes a comienzos de la década del 2000 para configurar ordenanzas cuestionables que posibilitaron un cambio dramático del espacio estudiado. De poco más de 250 has urbanas se pasó a más de 1300 para el 2012, principalmente bajo el modelo de operación de las grandes inmobiliarias.

En el nivel espacial, se aprecia que en el año 2000 se tenía en el área de estudio aproximadamente 237 has de uso urbano, compuesto principalmente por el centro poblado de San Pedro de Carabayllo y asociaciones de vivienda, resultado éstas últimas de lotizaciones informales. Para el año 2010 las 237 has se convierten en un estimado 1192 has, aumentando casi en 1000 has y en un 500%. Es de destacar que casi en su totalidad esta expansión significa en igual número la disminución de áreas agrícolas, quedando éstas arrinconadas principalmente en el sector La Molina San Diego. La tendencia de ocupación cambia, y la tasa promedio de expansión urbana es de 95.50 has, y los principales responsables son las grandes inmobiliarias. De esta manera se concreta su predominio del espacio de la ciudad y su nula convicción en las normas urbanísticas.

Los principales actores del valle, caracterizados en esta investigación, se ven relegados frente a las grandes inmobiliarias. El agricultor y su parcela, se han reducido a su mínima expresión, por problemas ya planteados en estudios anteriores, como la rentabilidad, la gran fragmentación de la producción, la dependencia del parcelero por parte de las condiciones del mayorista, y el nulo apoyo de las autoridades.

Las pequeñas lotizadoras, si bien tienen una menor incidencia espacial, originan una mayor problemática social, pues dejan en la precariedad físico-legal a sus compradores; quien asume el pasivo es, finalmente, la autoridad municipal. Las ladrilleras, otrora gran problema en el sector, se han visto beneficiadas por el alto abastecimiento de materia prima (suelo) de las urbanizaciones, pero en el mediano plazo se avizora la desaparición de las pequeñas, y el posible traslado de las grandes ladrilleras.

Los grandes grupos inmobiliarios han generado gran cantidad de habilitaciones urbanas que a primera impresión ofrecen posibilidades de cubrir la gran demanda de vivienda requerida. Con obras completas y contribuyentes asegurados, las distintas gestiones han buscado promover estas ocupaciones. No obstante, con estas urbanizaciones se prosigue con el probadamente ineficiente modelo de ocupación horizontal de baja densidad, con viviendas autoconstruidas y donde el mercado objetivo es ajeno a la realidad imperante del distrito y de la zona (urbana marginal y rural), excluyéndose del resto mediante urbanizaciones cerradas.

ÍNDICE

1. Introducción.....	9
1.1. Hipótesis.....	10
1.2. Objetivos	10
1.3. Significancia y justificación de la investigación:.....	11
2. Marco teórico	13
2.1 Lo rural.....	13
2.2 Lo urbano	14
2.3 La expansión urbana y lo periurbano	15
2.4 Las políticas públicas y la planificación sobre los usos del suelo	18
3. Metodología:.....	23
4. Ámbito de estudio: San Pedro de Carabayllo	26
4.1 Ubicación y características generales	26
4.2. Procesos históricos de ocupación de San Pedro de Carabayllo	28
5. Estructura espacial de San Pedro de Carabayllo	33
5.1. Introducción.	33
5.2. Estructura Rural.....	34
5.2.1. Reseña de la tipología agraria existente.....	34
5.2.2 Situación actual del valle de San Pedro de Carabayllo	34
5.2.3. Caracterización La Molina San Diego.....	42
5.3. Estructura Urbana	45
5.3.1 Patrones de asentamiento y principales actores.....	46
5.3.2. Expansión urbana 2000-2012	57

6.	Políticas públicas en San Pedro de Carabayllo	63
6.1.	El Plan de desarrollo Metropolitano de Lima Callao 1990-2010	63
6.2.	La ordenanza N° 548 y el comienzo del cambio.....	66
6.3.	Ordenanza 620 y el camino al cambio de zonificación	69
6.4.	Plan Urbano del distrito de Carabayllo.....	74
6.5.	Plan de desarrollo Concertado de Carabayllo año 2012-2021	83
7.	Conclusiones y recomendaciones	88
8.	Bibliografía:	92
9.	ANEXOS.....	97
Tabla de Figuras:		
Figura 1:	Esquema metodológico.....	25
Figura 2:	Delimitación Área de Estudio.....	27
Figura 3:	Detalle de plano topográfico de Lima y Callao de 1907 en el sector de San Pedro de Carabayllo.	29
Figura 4:	Esquema de las Cooperativas del distrito de Carabayllo	31
Figura 5:	Cultivo de hortalizas a la altura del kilómetro 9 de la carretera a Huarangal	39
Figura 6:	Pastores de cabras y chivos haciendo pastar a su rebaño en la vera del camino, en la carretera de acceso a la urbanización Santa María.	39
Figura 7:	Ganado vacuno lechero estabulado, a la altura del kilómetro 5 de la carretera a Huarangal....	39
Figura 8:	Abandono de las parcelas , en el sector de pueblo viejo.....	40
Figura 9:	Panorámica de la actual urbanización Santa María.....	40
Figura 10:	canal de riego que atraviesa a la urbanización San Antonio..	41
Figura 11:	Contraste entre lo rural y lo urbano.....	41
Figura 12:	Calle principal del centro poblado de La Molina, conocida como Ranchería.	44
Figura 13:	Camino a San Diego	44

Figura 14: Cultivo de Hortalizas y sistema de acequias y canales. Sector La Molina zona pegada al cerro Cañón.....	44
Figura 15: Lotización informal Sector San Diego.....	44
Figura16: Ladrillera informal.....	44
Figura 17: Población del valle de San Pedro de Carabayllo 1981-2007.....	45
Figura 18: Zona del programa de vivienda San Diego.....	48
Figura 19: Entrada al programa de vivienda San Diego.....	48
Figura 20: zonas aledañas al programa de vivienda San Diego.....	48
Figura 21: Una urbanización ya totalmente vendida.....	48
Figura 22: Movilidad de la empresa Centenario,.....	55
Figura 23: Urbanización Santa María en su quinta etapa.....	55
Figura 24 Viviendas de la urbanización Santa María.....	55
Figura 25 Urb San Antonio detalle Manzanas.....	56
Figura 26 Urb. San Antonio en su gran extensión.....	56
Figura 27 . Urb San Antonio y viviendas autoconstruidas.....	56
Figura 28: Terreno nivelado para las habilitaciones.....	57
Figura 29: Entrada principal de la urbanización Villa Club.....	57
Figura 30: Casas que se ofrecen en la urbanización Villa Club.....	57
Figura 31: Área por hectáreas de las ladrilleras presentes en el área de estudio.....	58
Figura 32: Mapa de cambio de uso de suelo, periodo 2000-2012.....	59
Figura 33: Área por hectáreas de las áreas urbanizadas al año 2000.....	60
Figura 34: Áreas urbanas añadidas al año 2010.....	61
Figura 35: Áreas urbanas añadidas al año 2012.....	62
Figura 36: Esquema donde se aprecia el sector de San Pedro de Carabayllo como área Agrícola intangible, con un AAP (Gallinazos) adyacente.....	65
Figura 37: Plano de zonificación del año 2003,.....	68

Figura 38 : Detalle del Plano de zonificación de 2008 73

Figura 39: Esquema del distrito dividido en cinco zonas..... 75

Figura 40: Plano de zonificación donde se expone la propuesta del plan urbano. 80

Figura 41: Sectores propuestos para un mejor manejo urbano..... 85

Figura 42: Áreas urbanas del distrito. 86



1. Introducción

El siguiente trabajo surge a raíz de una preocupación por parte del autor acerca de la continua expansión del entramado urbano de Lima Metropolitana, la cual está siendo dirigida hacia zonas agrícolas, como las del valle del río Chillón. Las inmobiliarias consideran la zona de la cuenca baja del Chillón como “áreas de expansión” en desmedro del valle, del suelo agrícola y hasta de zonas arqueológicas. La industria continúa con un proceso devorador, mientras que políticas de conservación y ayuda por parte de la Municipalidad y del Estado son ausentes. Además, estos incentivan este proceso sin ninguna restricción aparente.

El proceso descrito no es reciente y ha sido la manera como se ha dado el acontecer urbano de la hoy Lima metrópoli. De la original Lima prehispánica, pasando por la Lima amurallada y colonial, hasta inicios del siglo XX, los 3 valles que componen la provincia de Lima se caracterizaron por su alto carácter productivo y el rol que jugaban los terratenientes en el acontecer del país. La ocupación se daba en torno al damero colonial y alrededores, con una serie de centros poblados en los valles aludidos. Con las oleadas sucesivas de migraciones, se configura un nuevo tipo de ocupación que va a determinar el nacimiento de los denominados conos: las invasiones o tomas de tierras por parte de diversos grupos. En paralelo, la ciudad crecía ocupando lentamente las tierras aledañas al centro, con urbanizaciones hasta cierto punto planificadas. Para mediados del siglo XX y en adelante, con la caída de rentabilidad de la producción agrícola y la reforma agraria en ciernes, se efectúan masivas lotizaciones en las haciendas adyacentes a Lima. Son estas dos formas de ocupación que determinan lo que hoy es llamado Lima norte.

Por el lado de la planificación, desde hace un buen tiempo se viene discutiendo la necesidad de tener una que sea eficiente y aborde de manera integral el territorio, tanto en el nivel nacional, como regional y local. A nivel de Lima Metropolitana, la planificación urbana hecha en la historia reciente no funcionó en el plano de la realidad, se generó entonces caos y diseminación urbana sin mayor control, como se ha expuesto anteriormente. El último plan vigente enfocado en los aspectos específicos de la planificación urbana es el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima Callao 1990-2010 (PLANMET). En este, se establece que se debe buscar una mayor densificación de la ciudad, especialmente en la zona consolidada (el triángulo Lima centro-Callao-distritos costeros) y en menor medida en los sectores periféricos. Además, se debería conservar los espacios agrícolas vigentes, ubicados en la zona de Carabaylo en el valle del río Chillón, y Lurín y Pachacámac en el valle del río Lurín, esto para ponerle fin a lo que venía pasando hasta ese entonces, a través de propuestas concretas y realizables enfocadas a la rentabilización del agro. El problema surge en el hecho de que en la actualidad, todos los planteamientos efectuados en el marco de este plan no se cumplieron por lo que estos espacios agrícolas se reducen a paso acelerado.

Es así como se vislumbra un creciente problema socio ambiental: En primer término, se degradan y se pierden importantes recursos naturales, como el suelo y la producción alimentaria, al ocuparse estos espacios por urbanizaciones. Esto a su vez genera el deterioro del paisaje cultural característico que involucra prácticas ligadas al agro y espacios arqueológicos que se ven desprovistos del contexto en el

que se entendían. Asimismo, la creciente cantidad de urbanizaciones lleva a un detrimento de la sostenibilidad de los recursos existentes, en especial el agua, puesto que la mayoría de habilitaciones se abastece mediante pozos. El problema social también es visible, porque las habilitaciones hechas están orientadas hacia una clase media, media alta que configura un espacio de tranquilidad excluyente. A esto se suma la ineficiencia en el uso del espacio, y se consume de manera rápida lo poco que queda por ocupar en esta ciudad. En suma, **el problema es que la expansión urbana sobre el área agrícola en el valle de Carabayllo acarrea como consecuencias una degradación de los recursos ambientales disponibles, del paisaje cultural e histórico; así como espacios urbanos excluyentes y desconectados de una visión en conjunto, con un ineficiente uso del espacio.**

Esto lleva a una serie de cuestionamientos, planteados a continuación:

- ¿De qué manera se está dando en la actualidad este proceso y quiénes son los agentes involucrados en el mismo?
- ¿Cuál es el rol que han cumplido y cumplen los diversos estamentos del estado en el seguimiento, apertura o restricción de este proceso de crecimiento urbano?
- ¿Por qué este tipo de expansiones sigue vigente en la actualidad y que se puede hacer para poder cambiar dicha tendencia?

1.1. Hipótesis

La ciudad de Lima se ha configurado desde hace mucho como una ciudad de contrastes, con múltiples procesos de crecimiento urbano superpuestos en diferentes partes de su territorio. Esto no se ha detenido y en la actualidad sigue vigente. Si bien en el espacio consolidado central se observa una creciente tendencia a la densificación, en los espacios periféricos se sigue buscando espacios de expansión urbana. En este sentido, los espacios agrícolas todavía vigentes sufren una constante presión de urbanización, principalmente por agentes inmobiliarios, tanto formales como informales, quienes responden a una demanda de vivienda existente. En este contexto, el estado en sus diversos estamentos tiene la obligación de planificar el adecuado uso del territorio, enmarcando el accionar del mercado dentro de los parámetros del desarrollo sostenible. Este punto, no obstante, no estaría siendo cumplido; y se llevarían a cabo acciones dirigidas a incentivar y promover la indiscriminada expansión urbana. Por todo lo anterior, es importante el plantear que **los cambios de uso de suelo en San Pedro de Carabayllo son parte de un proceso que acarrea una seria problemática socio ambiental; proceso reforzado por la especulación urbana y la incoherencia de las políticas públicas, que, sin embargo, es posible de adecuar a un manejo territorial sostenible si es que se tiene entendido lo que pasó y se coordinan acciones para cambiarlo.**

1.2. Objetivos

- General
 - Analizar y comprender el proceso de cambio de uso de suelo en San Pedro de Carabayllo, a partir de la interacción del espacio urbano y rural, en conjunto con el rol del estado; así como los impactos socios

ambientales de esta interacción. A partir de allí, proponer acciones concretas para cambiar la tendencia de ocupación actual.

- Específicos
 - Conocer e interrelacionar a los diversos agentes involucrados en la dinámica territorial de San Pedro de Carabayllo, para saber en qué situación se encuentran para poder plantear acciones a futuro.
 - Analizar la consistencia y coherencia de las políticas públicas tanto a nivel nacional como provincial y distrital en el ámbito de San Pedro de Carabayllo, para verificar su congruencia con una visión de la ciudad y del valle en el largo plazo.

1.3. Significancia y justificación de la investigación:

La investigación busca alertar acerca de la inminente desaparición de uno de los valles más valiosos de la costa peruana, a consecuencia de procesos de urbanización que van en contra de toda la teoría moderna de ordenamiento y planificación de la expansión de ciudades. Busca también caracterizar lo que próximamente será un recuerdo en la provincia de Lima: espacios rurales, cuya importancia, muy subvalorada, puede aún ser restablecida.

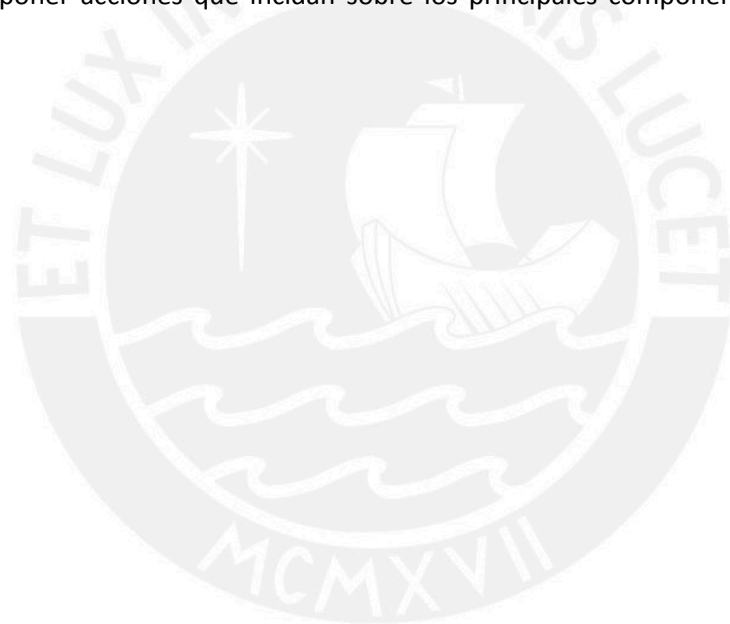
Este trabajo tiene su justificación en varios aspectos. En primer término, busca mostrar las desigualdades de las relaciones urbano-rurales dentro del país, pues la ciudad devora al campo, crece y se expande sobre él, muchas veces de manera informal, y otras con la complicidad de empresarios y autoridades. Busca mostrar, además, las incoherencias presentes dentro de las políticas públicas territoriales, tanto a nivel rural como urbano. Cabe destacar que uno de los principales problemas que afronta el país en la actualidad es el sostenimiento de la agricultura, pues se busca garantizar la seguridad alimentaria.

El Estado hace manifiesta su preocupación por la agricultura en la zona costera. De esta forma, le otorga beneficios en innovación agraria, en programas técnicos y engrandes proyectos de irrigación. Sin embargo, esta zona, al ser en su mayoría desértica, debe ser adaptada a condiciones favorables que demandan una inversión millonaria. Esto es claramente contradictorio pues en lugar de aprovechar un espacio óptimo como el de San Pedro de Carabayllo, que es un valle de inapreciables condiciones a nivel edáfico e hídrico, con una estructura campesina de bastante tiempo, centro histórico de la zona norte de la capital y de cultura rural, el Estado lo ha desvalorizado y deja que en él se “siembre” cemento.

Se justifica también este trabajo por el hecho de que el campesinado limeño, a pesar de ser depositario de una herencia, historia y trabajos de siglos, ha sido total y absolutamente abandonado, pues en las últimas décadas ha sido dejado a su suerte y cualquier apoyo por parte de todos los niveles estatales ha sido esquivo. De esta manera, mientras el Estado se desentendió de la problemática agraria del valle, se permitió la gesta de su desaparición, pues, a nivel del gobierno central, se empezó a promover y apoyar programas de vivienda a través del crédito Mi Vivienda, proyectados a realizarse en el mismo valle; desde el gobierno municipal provincial, la gestión del Sr. Luis Castañeda avaló y facilitó los cambios de zonificación del valle, contravino los planes urbanos vigentes, sin mayor explicación, y dio mayor impulso a la transformación, cuando se había señalado lo contrario. Desde el gobierno distrital, al

promoverse en las sucesivas gestiones las habilitaciones urbanas, se despreció por completo la ruralidad del distrito de Carabaylo y se bregó por cambios de zonificación a favor de las inmobiliarias, las cuales financian obras y gestiones de los alcaldes.

Este trabajo también se justifica desde el punto de vista geográfico, pues se demuestra cómo el conocimiento de esta ciencia interviene y comprende los procesos territoriales en su conjunto. Así, es posible observar que en la situación actual de escasez de terrenos para la construcción, en el contexto de la preservación ambiental y del grave peligro que afronta la agricultura, así como de problemas limítrofes que contribuyen a la poca gestión territorial, el quehacer geográfico entiende, compara e integra los distintos componentes de esta problemática. Se expone el problema en su conjunto y se muestra de manera espacial la gran contradicción subyacente: actualmente se sigue un patrón de informalidad y desatino en la expansión y consolidación urbana, la cual en el lado formal es desincentivada, pero política y realmente están impulsadas por políticas públicas contradictorias. El abordaje realizado al territorio como un conjunto permite entender el espacio como un todo y por lo mismos permite proponer acciones que incidan sobre los principales componentes de dicho espacio: rural y urbano.



2. Marco teórico

2.1 Lo rural

Uno de los temas más debatidos académicamente es la definición de conceptos. En este sentido, mucho se ha avanzado en la caracterización y modelamiento de los espacios urbanos. No obstante, poco se ha hecho en cuanto a la definición de los espacios agrícolas y en especial al concepto de espacio rural. Esta cuestión está presente no solo en los estudios geográficos, sino también en los diversos análisis realizados por parte de las ciencias sociales y humanas.

Diversos autores han escrito al respecto. Ya en la década del 70, Clout trataba de llevar el entendimiento del estudio rural por encima del estudio meramente agrícola, definió la geografía rural como “el estudio del reciente uso social y económico de la tierra, y de los cambios espaciales que han tenido lugar en áreas de menor densidad de población, las cuales en virtud de sus componentes visuales, se reconocen como <<el campo>>” (1976: 12). En este caso, el campo se define por los usos económicos y sociales; se añade también un elemento demográfico; este último se configura como uno de los principales definidores de un poblado rural, especialmente en el campo de las estadísticas (véase la discusión que con Clout ya existe en cuanto al parámetro numérico a ser usado para definir lo rural (1976: 21 y siguientes)). En esta definición también se cubre el elemento paisajístico en cuanto al entendimiento del espacio rural o en este caso, el campo.

García, Tulla y Valdovinos también enfatizan que no se puede definir lo rural o lo urbano únicamente a partir de la cantidad de habitantes. Así, señalan que “la búsqueda de otros indicadores, más objetivables, es intrínseca al proceso de diferenciación del espacio mundial y a las nuevas funciones que cada sociedad asigna a las distintas partes del territorio. (...) El estudio de los asentamientos su morfología y funciones también será importante para explicar mejor las características del espacio rural o urbano” (1995: 27). Se esboza la necesidad de una diferenciación más de carácter funcional que ontológica determinista, que, a su vez, sirva para comprender la dinámica de dichos espacios. Se afirma que “lo más aconsejable es realizar un análisis diferenciado de la explotación agraria como unidad de producción (...) y, asimismo, estudiar el conjunto del espacio rural donde uno de los elementos más característicos sea la explotación agraria sin que este sea necesariamente el más significativo”(1995:37)

Molinero señala una definición bastante arquetípica: “el mundo rural[...]se define por oposición al urbano, como el espacio caracterizado por una baja densidad de población, de infraestructuras y de flujos económicos; lo que se refleja en unos núcleos de poblamiento pequeños [...] o, en todo caso, en núcleos habitados por una población predominantemente agraria, si bien estos caracteres difieren marcadamente según el grado de evolución y modernización de las sociedades que ocupan los espacios rurales” (1990: XV-XVI). Esta definición se ve complementada con la concepción de espacio rural, la que el autor entiende como una estructura espacial donde hay elementos y factores que fundamentan su ordenamiento interno que tiene como principal característica el uso agrario del suelo, pero con una creciente importancia de los usos no agrarios (Molinero 1990: XIII-XV).

En síntesis, no existe una definición estable de qué se entiende por lo rural. Sin embargo, unas primeras aproximaciones son las que lo definen a partir de la cantidad de habitantes; luego, se propuso una concepción más funcional que permitía entender la dinámica de los espacios rurales a partir de cómo son utilizadas. En ese sentido, se puede entender que los espacios rurales implican más que lo agrario.

2.2 Lo urbano

El estudio de las ciudades y, en general, el estudio de los fenómenos urbanos en sus diversos ámbitos han sido en los últimos años los principales ejes de preocupación tanto de las ciencias sociales como de las humanidades. La geografía no es ajena a esta tendencia, como resultado de ello se realiza una aproximación al concepto de “lo urbano”.

La conceptualización de lo urbano tiene distintas aristas planteadas por varios autores de forma particular. Beaujeu-Garnier&Chabot, en su Tratado de Geografía Urbana le dedican todo un acápite al tema de la definición de ciudades. Presentan las distintas concepciones desde el campo de lo lingüístico, y hacen una reseña histórica, llegan a definir algunos elementos recurrentes como la aglomeración densa o el número de habitantes (1970: 26-35). No obstante, como elemento central de la definición de ciudad se toma la noción del “modo de vida”, la cual se desarrolla de forma superficial e insuficiente. Al final definen área metropolitana en función de los elementos anteriormente presentados (ver Beaujeu-Garnier&Chabot 1970: 34).

Un esfuerzo de congregación importante, acerca de estas definiciones, se ve plasmado en el artículo de Horacio Capel, titulado “la definición de lo urbano”. Aquí se aborda esta delimitación comenzando con cómo se ha abordado el tema tradicionalmente. Se plantean dos principales vertientes como son “definición teórica del hecho urbano en contraposición a lo rural y la enumeración de los rasgos esenciales de la ciudad. Por otro, la definición concreta utilizada en cada país para determinar con fines estadísticos lo urbano”(Capel 1975). Además, vislumbra los elementos generales observables en el abordaje de lo urbano: “el tamaño y la densidad, el aspecto del núcleo, la actividad no agrícola y el modo de vida, así como ciertas características sociales, tales como la heterogeneidad, la "cultura urbana" y el grado de interacción social” (Capel 1975).

La complejidad de las acciones puede llevar a caer en un relativismo; sin embargo, a partir de la lectura de otros autores se llega a la conclusión siguiente: “En todo país existe ciudad cuando los hombres de este país tienen la impresión de estar en una ciudad”(Capel 1975). Es por la necesidad de definiciones y conceptos por parte del accionar humano, que se pasa a valorar los consensos y estandarizaciones que realizan los organismos públicos de administración y estadística con el objetivo de realizar acciones y ordenar la información dentro de los propios países. El problema subyace cuando se trata de comparar la situación de los espacios “urbanos” de un país o región con respecto a otro, al ser desde su misma conceptualización distintos.

Por último, se debe valorar la definición recogida de Nager por Capel: << “las variaciones superficiales en las funciones y las interacciones espaciales hacen posibles las especializaciones territoriales con el fin de describir y explicar las regularidades que aparecen en la estructura física (o morfológica) de los sistemas

urbanos” >> (Capel 1975). Así, el enfoque del geógrafo debería concentrarse más en el aspecto morfológico y por ello principalmente en las variaciones del paisaje, con la comprensión integral de las dinámicas territoriales que llevan a estas variaciones.

En síntesis, los conceptos son dinámicos y no son ajenos a un contexto sobre el que se desarrollan y utilizan; por lo tanto, nunca son del todo categóricos o absolutos. El área de estudio presenta características que pueden ser clasificadas tanto de urbanas como de rurales; por lo tanto, se configura como un espacio mixto al que se le va a considerar como periurbano, ampliamente influenciado por la expansión de la ciudad de Lima. Los enfoques y escala de análisis serán presentados posteriormente.

2.3 La expansión urbana y lo periurbano

El proceso de urbanización es un fenómeno de carácter mundial que se da en las últimas décadas con mayor preponderancia en los países en vías de desarrollo, especialmente en Asia y en Latinoamérica. De acuerdo con el reporte de urbanización realizado por Naciones Unidas en el año 2009, por primera vez, en lo registrado históricamente, mundialmente, la población urbana ha sobrepasado la población rural (DESA 2009: 1). Para el continente asiático, se proyecta un incremento de la población urbana en 1 700 millones y para América Latina y el Caribe el incremento sería de 200 millones, con proyecciones para el 2050 (DESA 2009: 1). Si se sigue con la actual tendencia, dentro de 35 años, la proporción de personas viviendo en ciudades a nivel mundial sería 2 de cada 3 (UNFPA 2011: ii)

Esto lleva a que los grandes centros urbanos de dichos países se conformen como centros de atracción para los desplazamientos, mayoritariamente internos. En el caso de Latinoamérica, la población que vive en grandes aglomeraciones urbanas (ciudades por encima de los 5 millones) para el año 2009 es del 52% del total de población urbana (DESA 2009: 9). Las megaciudades, referidas como tales por la ONU como aglomeraciones urbanas con 10 millones a más de habitantes, para el año 2009 solo albergan al 9.4% y, para el año 2025, se proyecta que estas albergarían al 10.3%. Se incrementarían entonces el número de megaciudades de 21 a 29 (DESA 2009: 5).

Dentro de las denominadas megaciudades, 4 corresponden a Latinoamérica (DESA 2009: 5). Si bien en este registro la ciudad de Lima no está considerada como megaciudad, sí se le considera como tal para el año 2025 (DESA 2009: 6). En todo caso, es bastante probable que se llegue a la cifra de 10 millones mucho antes de lo esperado.

Las razones para la desruralización del mundo, especialmente en los países en desarrollo responden a diversas razones de carácter económico, social, político, etc. García, Tulla y Valdovinos señalan que “el crecimiento de las ciudades en los países en vías de desarrollo es una huida del campo a la ciudad ya que éstas no desarrollan actividades productivas, en un porcentaje significativo, generándose servicios no productivos junto a actividades económicas sumergidas y una creciente población marginal, tal como se desprende del porcentaje que representan los asentamientos informales en las grandes ciudades de los países en vías de desarrollo” (1995: 30-31). Esto es claramente visible en ciudades como Lima, con gran parte de su población económicamente activa desarrollando empleos en el rubro de servicios, generalmente en micro y pequeñas empresas, muchas de las cuales se encuentran en el sector informal

de la economía. La violencia y la forma acelerada en que estas han ocurrido se debería, como menciona Milton Santos a que: “[en los países en desarrollo] se ha producido una especie de *superposición de los diversos procesos* extendidos en el tiempo para los países industrializados. El crecimiento demográfico, el crecimiento económico, los progresos de la información y las tentativas de organización del espacio son concomitantes, hasta el punto de que la revolución urbana alcanza en ellos una amplitud no igualada” (1973: 31). Esto significa que un proceso gradual dado en los países industrializados, se ha impuesto de forma súbita en los países en desarrollo, por lo mismo, el proceso se ha complejizado y se ha vuelto inmanejable.

En el aspecto físico espacial, tanto Lima como la mayoría de grandes o megaciudades en el denominado mundo en desarrollo, han vivido procesos de expansión urbana que hicieron necesarias la creación de una contextualización y creación de terminología propia. Santos establece relaciones concordadas en una tradición urbana, postula lo que denomina “generaciones” y “familias” de ciudades, cada una ligada a un proceso histórico y económico que sirve de base para el siguiente (véase Santos 1973). En cuanto a la morfología este mismo autor ejemplifica la situación: “por descontado, no existe ningún plano tipo de la ciudad en los países subdesarrollados”(1973: 208). Solo le atribuye ciertas características comunes en varios casos, como las obras de infraestructura de transporte que condicionan o influyen en el crecimiento (la ciudad lineal de Soria) la multiplicidad de configuraciones, desde la radiocéntrica hasta el damero, y la poca efectividad de una conexión funcional entre las distintas partes (Santos 1973: 208). Asimismo, distingue entre los procesos observados en Asia, África y América Latina, cada uno con sus especificidades (Santos 1973; 241 y siguientes). Ducci(1998) compara al crecimiento disperso como una mancha de aceite, donde la ciudad se expande sin mayor regulación que la del mercado especulativo, o por el crecimiento de la denominada ciudad informal (Véase Hall1996).

La manera como la ciudad se expande hacia su espacio circundante genera la transformación del mismo y se configuran formas de ocupación que pueden entender como periurbanas. Como bien lo grafica Barsky (2005), lo periurbano es

De difícil definición conceptual y delimitación,[...] un territorio “resbaladizo”, en situación transicional, en permanente transformación (o con expectativas de ser transformado), frágil, susceptible de nuevas intervenciones. Con el paso del tiempo, el periurbano “se extiende”, “se relocaliza”, “se corre de lugar”; no le otorga demasiadas garantías de permanencia al investigador. Se trata de un territorio en consolidación, bastante inestable en cuanto a la constitución de redes sociales, de una gran heterogeneidad en los usos del suelo. Ha recibido diversas denominaciones: la periferia urbana, el rur-urbano, la “ciudad difusa”, la frontera campo-ciudad, la “ciudad dispersa”, territorios de borde, borde urbano/periurbano, el contorno de la ciudad, extrarradio, *exurbia*, etc. Es un espacio que se define por la indefinición: no es campo, ni es ciudad.

Para Molinero, recogiendo una cita de Méndez, lo periurbano o franjas periurbanas<< [...] son los lugares en transformación que se sitúan alrededor de las ciudades, espacios sometidos a la presión demográfica y al desarrollo de las construcciones por efecto de la expansión física de la ciudad [...] Su importancia ha dependido en cada momento de su funcionalidad: unas veces como espacios de reserva, otras de expansión, como espacio productivo o banal, únicamente como soporte del hábitat. Una

dinámica de valorización/desvalorización que explica su contenido y sus transformaciones>>(1990: 323-324). No obstante, Molinero enmarca este proceso únicamente a los países desarrollados, donde los espacios rurales son valorados más allá de lo netamente agrario y donde hay un desplazamiento como huida de la ciudad, pero sin dejar de percibir los beneficios y los servicios de la misma, a la vez que se imponen en espacios rurales estilos de vida urbanos (1990: 322-324).

Cabe agregar como aporte de este autor la descripción que hace de la conversión agrícola como paso previo a la transformación urbana, donde menciona: “ [la agricultura está] sometida a fuerzas contradictorias: por una parte, se ve compelida a *intensificar las producciones* en función de la proximidad del mercado urbano, por lo que *fácilmente se pasa de un mercado cerealista extensivo a un policultivo hortícola intensivo* [...] y, por otra, al abandono, pues esas actividades solo resisten generalmente hasta que la especulación o el alto valor del suelo acaba con ellas, teniendo que establecerse en ámbitos más alejados” [cursivas propias] (Molinero 1990:326).

García, Tulla y Valdovinos señalan al respecto de la concepción de Gómez Mendoza que lo periurbano se trata de “áreas urbanas con espacios discontinuos de edificaciones que presentan, por un lado, situaciones degradadas en lo urbano y residuales en lo agrario “(1995: 42). Asimismo, los mismos autores añaden: “[...] promoviéndose la *especulación o el desarrollo del hábitat disperso* [...] este espacio continuo, de predominio urbano, es *una zona transitoria* que se identifica como periurbano ofreciendo [...] funciones [...] como grandes equipamientos y parques metropolitanos, polígonos industriales, ciudades dormitorio y *urbanizaciones de baja densidad de edificación con espacios de agricultura residual*[cursivas propias](1995:42).

Para los mismos autores, existen por lo menos tres condiciones predominantes para la actividad agraria en dichos espacios: una primera donde existen espacios normativamente señalados para uso agrícola, en los que la actividad agraria “debe de ser competitiva con las otras actividades para poder subsistir [...] *prevalecen los factores de capital y trabajo sobre el factor tierra*, que por el elevado valor de éste último, *obliga a obtener un elevado rendimiento por hectárea*, ya que además *hay un valor adicional del suelo ante la expectativa*, a medio o largo plazo, *de una reconversión a suelo urbano*”[cursivas propias](1995:44). Una segunda condición se produce cuando el suelo ya está destinado para ser urbano pero todavía no es usado para ese fin, entonces se continúa con la actividad agraria en estos espacios. Acá lo importante es el valor especulativo del terreno y por lo mismo, muchas veces las tierras están en barbecho (1995: 45). La tercera condición es la que los autores denominan huertos marginales (1995:45) poco presentes en el área de estudio.

En síntesis, el espacio periurbano se trata de un espacio de transición, cuya razón de ser está condicionada a las necesidades del espacio urbano. En esta se presentan características rurales o agrarias que compiten por mantener el espacio como rural, pero finalmente no se logra la valorización de lo rural porque lo urbano termina sobreponiéndose ya que este es más rentable y porque existen dinámicas especulativas económicas presentes.

2.4 Las políticas públicas y la planificación sobre los usos del suelo

Debido a que el accionar de las políticas públicas de diferentes niveles tiene importantes implicancias en el actual curso que han tomado los hechos dentro del área de estudio, se debe revisar estos conceptos. El espacio, y en especial el espacio urbano, no es un mero ente abstraído y ajeno a lo demás; este se constituye dentro de un contexto y de un sistema económico, político, social e ideológico que lo influye y hasta lo configura. Lefebvre, en sus reflexiones sobre las políticas del espacio, señala: “space is not a *scientific object* removed from ideology or politics; it has always been political and strategic. [...] Space has been fashioned and molded from historical and natural elements, but in a political way. [...] space [...] is a social product” (2009: 170-171).

Por lo anteriormente mencionado, se explicará qué se entiende por política pública. Para Meny y Thoenig, la política pública es “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental. [...] Se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico [...]” (1992: 1-2). Los autores señalan cinco principales características: Un *contenido*, relacionado con lo estipulado para alcanzar un producto; un *programa*, en el que las acciones tomadas parten de un marco general, que las estructura y las dirige hacia un objetivo determinado; una *orientación normativa*, donde la forma y fondo de las actividades públicas responden a un trazado por parte de la autoridad hacia determinadas finalidades o preferencias; un *factor de coerción*, al estar la autoridad legitimada para la imposición de sus actividades, a través de la legalidad y el monopolio de la fuerza; y una *competencia social* donde está el estrato de la sociedad afectado directa o indirectamente con la actividad pública (1992; 2). En contraposición con esta visión, Medellín plantea que los distintos orígenes y finales de los regímenes políticos son factores determinantes de la política pública. En este sentido, se diferencia entre regímenes con una alta institucionalidad y unos con una institucionalidad frágil (donde se ubicaría el Perú). Es en este segundo caso donde gran parte de las políticas públicas están orientadas a satisfacer promesas de campaña e intereses creados a partir de la elección de los gobernantes, sean estas orientadas o no al bienestar colectivo (véase la discusión en el plano de estados en el nivel nacional en Medellín 2004), lo cual es un detalle a tomar en cuenta al analizar el caso estudiado. El accionar público se va a ver en esta investigación a partir de su incidencia espacial, y por ello, se centra en el acontecer del crecimiento urbano y la planificación urbana.

El desarrollo de los asentamientos humanos ha ido variando a lo largo de la historia y la injerencia del aparato estatal ha sido distinta a lo largo del tiempo y del espacio. Es posible visualizar ciertos patrones macro que determinan de una u otra manera el desenvolvimiento de las ocupaciones humanas, como lo señala Ducci, lo que ella denomina el modelo americano versus el modelo europeo. Un caso particular es el de Santiago de Chile, espacio en el que la investigadora analiza la gravitante influencia de estos modelos contrapuestos:

una posición es aquella que favorece el crecimiento en extensión, resultado del “libre mercado”, cuyo arquetipo ha pasado a ser la ciudad de Los Ángeles en California; otro es el de controlar el crecimiento, impidiendo que la ciudad se siga extendiendo fuera de sus actuales bordes, utilizando planes reguladores del uso del suelo que persiguen aumentar la densidad de las áreas urbanas existentes y detener la expansión periférica. En teoría, este modelo de crecimiento concentrado

corresponde a la mayor parte de las ciudades europeas, con sus áreas centrales densas y que acogen a gran variedad de actividades. (1998: s/p).

En ambos casos presentados, cada manejo de las ciudades responde a una visión de la realidad y de la economía distinta. El modelo estadounidense está a favor de la preponderancia del sector privado en las decisiones del uso del suelo; el modelo europeo busca que Estado tenga un rol más regulador y orientador. Subyace una lógica ideológica, como lo planteado por Lefebvre: “the right-wing critique emphasizes the *individual house and private initiative* [...] the objective of this critique evidently is to clear the way for private capital that is *looking for the most profitable investments*. [...] The *objective is to admit land and housing completely within exchange and the marketplace*” [cursivas propias] (2009: 175). Este sería el modelo americano, presente también en el área de estudio. Para el caso del modelo europeo, sería lo que Lefebvre considera que debiera ser el discurso de la izquierda: “Centrality is constitutive of urban life[...] This form of critique must illustrate ever more profoundly that urban centers are multifunctional”(2009:176), debiéndose buscar una concepción del espacio urbano como uno de múltiples centros o policéntrico (2009: 176). Esta concepción estuvo presente al momento de configurarse el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima y Callao, como será expuesto más adelante, pero se vio superada por la primera postura.

Además de lo señalado, en las ciudades latinoamericanas, es posible observar las denominadas ocupaciones informales, insertas dentro de una lógica de la economía informal y el autodesarrollo como modo de vida. Al respecto se ha escrito bastante; sin embargo, en el presente trabajo se desarrollará solamente cómo los Estados han reaccionado frente a este fenómeno y cómo las políticas urbanas han controlado o hasta estimulado estas formas de ocupación. Milton Santos señala que el problema del “chabolismo” se maneja como hecho consumado y se encara de diferentes formas. En primer lugar, se declara el fenómeno como ilegal (con o sin acciones represivas); en segundo lugar, no se realiza ninguna acción y se deja un desarrollo inercial y sin Estado; en tercer lugar, se trata de “ordenar” lo ya ocurrido (tendencia esta última presente en Lima) (Véase Santos 1973: 225-237). En el área de estudio, este tipo de ocupación, predominante en otros espacios de la ciudad de Lima, no lo es, pues sus problemáticas son diferentes y, por ello, se enfatizará a las otras formas de ocupación y el rol que el Estado cumple en las mismas.

¿Hacia qué debería apuntar la planificación urbana? Podemos comenzar por definir que es planificación. De acuerdo con Ander-Egg, que planificar es “[...] la acción consistente en utilizar un conjunto de procedimientos mediante los cuales se introduce una mayor racionalidad y organización en unas acciones y actividades previstas de antemano con las que se pretende alcanzar determinados objetivos, habida cuenta de la limitación de los recursos”(1995: 13). Debe de tenerse en cuenta la realidad existente; además, entender que el planificar no solo implica hacer planes, programas y proyectos; sino también instaurar un sistema de planificación permanente, con la participación de todos los actores involucrados (véase Ander-Egg 1995: 19).

Si uno busca definiciones de organismos dedicados al tema, se puede encontrar los postulados expuestos en un trabajo de Leiva para el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) acerca del rol de la planificación. La planificación se define de esta forma:

[...] Tres funciones básicas de la planificación. La primera [...] los estudios prospectivos de plazo mediano y largo cuyo fin era ilustrar las perspectivas a futuro del desarrollo económico y social [...] explorar estrategias económicas y sociales y presentar a los ciudadanos distintos cursos de acción y sus consecuencias. Esta función permite entregar bases técnicas sobre las cuales construir [...] la visión. Una segunda función básica [...] es la de coordinación de acciones para alcanzar los objetivos establecidos. [...] La concertación del gobierno con las restantes fuerzas políticas, económicas y sociales sobre la contribución de cada uno a los *objetivos comunes*, [...] [las coordinaciones] son de *naturaleza eminentemente política* [cursivas propias]. La tercera función básica es la evaluación. Esta se realiza en diversas instancias [...]. Los diversos mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas constituyen el eje de esta función y contribuyen a establecer modelos de gestión orientada a resultados. (Leiva 2012: 47)

Estos referentes básicos en la aplicación de políticas públicas no se aplican en el caso estudiado. Y es que, como bien señala Ander-Egg: “Esperar que por la sola existencia de un plan, siempre se encaucen las acciones más coherentes, lógicas y racionales posibles, es una de las tantas reducciones que se hacen a la complejidad de la existencia humana y de la realidad social en la que nos movemos” (1995; 20). ¿Por qué no se aplican los planes elaborados? Una explicación puede ser lo irracional del acontecer humano: “los programadores y planificadores actúan en un modelo racionalista, poco a tono con la realidad. [...] Toda técnica social tiene una posibilidad de racionalidad limitada, porque frente a la magnitud y complejidad de los problemas, la capacidad humana de plantearlos y resolverlos tiene evidentes limitaciones. *Planear es más fácil que ejecutar* [cursivas propias]” (Ander-Egg 1995; 21).

Ahora bien, lo anterior resume las dificultades intrínsecas que tiene todo plan para poder llevarse a cabo. No obstante, estos no explican del todo el devenir de la planificación en el ámbito de estudio. Aquí entra a tallar un segundo elemento, que tiene que ver con la acción de los agentes políticos y el trasfondo que tiene todo acto planificador. A partir de la teoría establecida por Lefebvre se puede hacer una analogía con la situación del caso desarrollado.

Acerca de la planificación más adecuada Lefebvre postula lo siguiente:

[...] A type of comprehensive spatial policy, a prospective planning that would predict the future - that is to say, the disappearance, destruction and self-destruction of nature- without questioning, recoiling from, or minimizing the dangers. Such a spatial policy would not simply proceed by enumerating the constraints [...]. It would attempt to unite the appropriation of space at the highest scale with socioeconomic organization, taking into account a factor of prime importance [...], namely the complexification of society, the fact the society is becoming increasingly complex and diverse. (2009: 178)

Tal afirmación le parece adecuada al autor de este estudio. No obstante, este deber ser de la planificación no concuerda con lo que se realiza por el Estado en esta área de estudio. Volvemos a la misma cuestión: ¿Por qué?. Ander-Egg ayuda con una atinencia acertada: “como toda técnica, la planificación [...] en sí misma no es buena ni mala, pero al ser un “instrumento” puede ser utilizado con diferentes intencionalidades y en diferentes circunstancias. Se la ha empleado- y se la puede emplear- *para el mantenimiento del statu quo, como para impulsar reformas o cambios estructurales*. [...] *Los parámetros ideológicos-políticos determinan el “para quién” de la planificación [...] y el cómo*. Todo plan,

es en esencia, *un proyecto político* [cursivas propias] (1995: 16-17). Con estos nuevos elementos, se entiende el porqué no de la continuidad de los planes: porque toda gestión entrante tiene su propia agenda y sus propios parámetros ideológico-políticos, que pocas veces concuerda con los anteriores. No obstante, para poder entender la acción estatal actual y los parámetros que estarían ejerciendo, se va a recurrir al postulado de Lefebvre sobre el espacio y el rol del mismo como factor crucial en el sistema económico y político vigente.

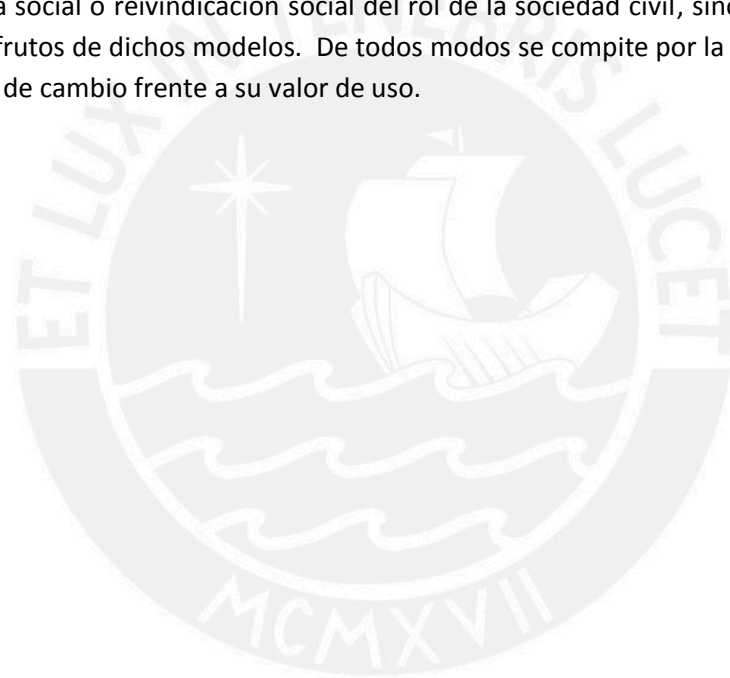
De acuerdo con Lefebvre, el espacio tiene dentro del esquema capitalista diversas funciones, entre las cuales está el de ser un instrumento político: “The state uses space in such a way that it ensures its control of places, its strict hierarchy, the homogeneity of whole and the segregation of the parts” (2009: 188). Asimismo, se plantea una contradicción claramente destacable en los procesos acaecidos dentro del área de estudio: “the major contradiction of space arises from the pulverization of space by private property, the demand for interchangeable fragments” (2009:189). Esta fragmentación se da dentro de un esquema de homogenización donde “abstract space negates all differences” (2009: 189).

Como bien menciona Lefebvre, los políticos, los tecnócratas y los planificadores se configuran como agentes de la producción del espacio (2009: 202). Esto en el contexto del sistema capitalista, en el que el espacio no solo es el soporte físico donde se lleva a cabo la actividad económica (la producción en el espacio) sino que es este mismo el que es producido, de tal forma que: “capitalist and neo-capitalist space is a space of quantification and growing homogeneity, a commodified space where all the elements are exchangeable and thus interchangeable” (Lefebvre 2009:192). Este espacio se comercializa como lotes y parcelas, fragmentación posible una vez que se ha homogenizado (2009: 233). En el caso del área de estudio, es posible vislumbrar estas características que interactúan dentro del esquema planteado por Lefebvre como el de homogenización-fragmentación-jerarquización donde “space [...] becomes parcelized: the juxtaposition of parcels fixed to a partial activity whose whole and the process of inhabiting it, escapes its participants. Strictly quantified measured in square meters as well as money, this compartmentalized space is delivered over precisely to exchange (buying and selling) often in very small parcels. Once sacred and even inalienable as patrimonial and collective good, space becomes a commodity like any other [...] spaces broken down in the homogeneous are placed in hierarchy (2009: 214-215).

Tanto el Estado como el mercado están interesados en el desarrollo de este esquema; el primero para instaurar determinados tipos de control y el segundo para la generación de la plusvalía al momento de la homogenización del espacio. En muchas ocasiones este tipo de intereses confluyen, como se expone posteriormente, y se cumple lo establecido por Lefebvre: “the relation between “private” interests and the activities of “public” powers sometimes involves a collusion” (2009: 227). El espacio en esta configuración pasa de servir solamente de base física a ser producido; de esta forma, se vuelve fundamental en lo que Lefebvre denomina el modo de producción del estado (en contraposición al modo de producción capitalista, al abarcar a éste último) “The CMP [modo de producción capitalista] produces its space, and thus a social product. Once a certain level [...] is reached, it utilizes preexistent spaces, but it does not stop there. First, it integrates older spaces (nature, countryside, historical cities) while destroying them; then it invests knowledge more and more deeply in the management of space [...]. The CMP produces its own space; [cursivas propias] in doing so, it is transformed, and this is the

advent of the state mode of production” (2009: 241) .Ya con el espacio transformado se puede pasar al esquema de homogenización, fragmentación y jerarquización, donde el espacio juega el rol de reproducirlo.

Es teniendo estos elementos en cuenta que se puede poner cierta racionalidad al accionar estatal visto dentro del área de estudio. Es preciso considerar, sin embargo, que la total aplicación y efectividad del modelo de producción del Estado como instrumento de generación de control y avasallamiento es posible con la existencia de un organismo estatal consolidado y fuerte. Sin embargo, este no es el caso de los entes estatales ni en el Perú ni en Lima. ¿Significa entonces que el Estado no buscaría tener un instrumento de control y avasallamiento en lo realizado en el área de estudio? Se postula que en este caso, además del estado y del sector privado formal, los participantes en esta homogenización y fragmentación del espacio son el sector privado informal y, hasta cierto punto, los propios parceleros. Lo dicho anteriormente no significa que estos últimos actúen en contra de estos modos de producción o como forma de lucha social o reivindicación social del rol de la sociedad civil, sino simplemente buscan ser partícipes de los frutos de dichos modelos. De todos modos se compete por la rentabilidad del suelo, es decir, por su valor de cambio frente a su valor de uso.



3. Metodología:

Este trabajo, consistente principalmente en el análisis de la política pública en las dinámicas socioespaciales del área de estudio, tiene como marco metodológico la concepción de desarrollo sostenible originada por parte de la comisión de medio Ambiente de la Organización de Naciones Unidas. Dicha comisión se reunió en 1987, y dio pie al informe “nuestro futuro en común”, conocido también como informe Brundtland. En él, se introduce como concepto el desarrollo sostenible, entendido como “(...) asegurar que [el desarrollo] satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las necesidades propias (1987; 23). Lo planteado va más allá de entender el desarrollo como un mero crecimiento económico, sino también el generar las actividades humanas en general con un balance ambiental que a su vez no deje de lado el buscar la equidad social. Es sobre esta visión general que se entiende la concepción de desarrollo y sobre este eje es que se va analizar la situación establecida dentro del área de estudio.

Es importante acotar, asimismo, que dentro de las maneras como se incide en el tema de desarrollo o de las maneras como se analizan las dinámicas socioespaciales, existen diversos enfoques que pueden ser utilizados. Por ello, se plantea como criterio para el análisis y las conclusiones el enfoque territorial. En éste “el territorio es lo que comparten todos los habitantes de un lugar, incluso si para cada uno de ellos tiene un uso diferente” (Delgado 2004; 53). De esta manera, es posible entender la problemática del área de estudio más allá de un tema estrictamente rural, sino que está altamente ligado al acontecer urbano de la metrópoli. Como menciona Albanesi y Preda, “la concepción de territorio trasciende lo rural al incorporar los vínculos que éste mantiene con lo urbano” (2004; 2). Para lograr entender y cambiar una dinámica territorial, “no solo hay que contar con la voluntad de la población local, es indispensable la implicación y el apoyo del sector institucional, tanto a nivel económico como administrativo. El enfoque territorial implica (...) un modelo de articulación y estructuración local. Solo se podrá hablar de *territorios viables* cuando todos estos elementos se articulen adecuadamente” (Delgado 2004; 54). ¿Qué rol juega la parte institucional, como el municipio distrital y provincial? Esto se verá a partir del análisis de los instrumentos de la política pública; asimismo, si bien se divide el análisis entre rural y urbano, tanto el enfoque territorial como el concepto de periurbano, permiten en conclusión, conjugar ambos elementos, entender el territorio, y plantear medidas con esta base.

Para la elaboración de la presente investigación, se plantea un proceso dividido en un trabajo de gabinete y un trabajo de campo. Dentro de cada tipo de acercamiento se pueden distinguir dos etapas. En el trabajo de gabinete se busca, en primer término, recopilar información existente sobre el sector estudiado, así como bibliografía complementaria de casos análogos o de análisis de las variables materia de esta investigación. Dentro de esta etapa está también la identificación y búsqueda de los instrumentos de política pública a ser evaluados, que corresponden con aquellos que tienen alguna incidencia directa o importante en el área de estudio. Se juntaron normas de carácter nacional, ordenanzas y decretos provinciales y distritales, así como instrumentos de planificación como los planes metropolitanos y los planes del distrito en estudio; al tenerse esta información, se procedió a priorizar

los principales elementos que pudieran llevar a concluir la orientación que ha tenido la autoridad en sus diversos estamentos, tanto en el nivel local, como provincial y nacional.

En una segunda etapa, se busca hacer uso de los mapas, planos y esquematizaciones existentes del sector y, en conjunto con las herramientas informáticas de los Sistemas de Información Geográfica, poder analizar, comparar y relacionar dicha información. De esta manera se ha utilizado el software Arc Gis 10, mediante el cual se ha hecho una serie de tiempo, en la que se usan como capas base la base de datos Imagery, correspondiente al año 2000, y la base de datos Bing Maps correspondiente al año 2010. Se complementó dicha información con datos recogidos en la misma labor de campo, se construyó así la información cartográfica sobre los procesos acaecidos en el área de estudio.

En el trabajo de campo se buscó analizar la situación actual del área de estudio. Para ello, se procedió a identificar a los principales actores presentes y se hizo hincapié en la caracterización de los mismos, especialmente en el nivel urbano, en las inmobiliarias presentes, el sistema que utilizan para la lotización y venta de los terrenos. También se buscó observar el uso agrario (pecuario y agrícola) del espacio. Se buscó obtener la opinión de la población involucrada, especialmente la población rural, y se logró obtener la visión correspondiente por parte de los principales actores involucrados.

A la par, este trabajo de campo permitió actualizar y contrastar con la información recogida en gabinete. Tanto para el caso de la información bibliográfica como para el caso de los instrumentos normativos. De esta manera, se observó el conjunto del área, su diagnóstico y cómo en su conjunto han tendidos efectos en las dinámicas territoriales las acciones emprendidas por las autoridades mediante los recursos utilizados. El visualizar el sector ayudó también a plantear posibles escenarios sobre la evolución del uso de suelo en la zona.

A continuación se muestra un esquema que resume el procedimiento realizado para la elaboración de este trabajo:

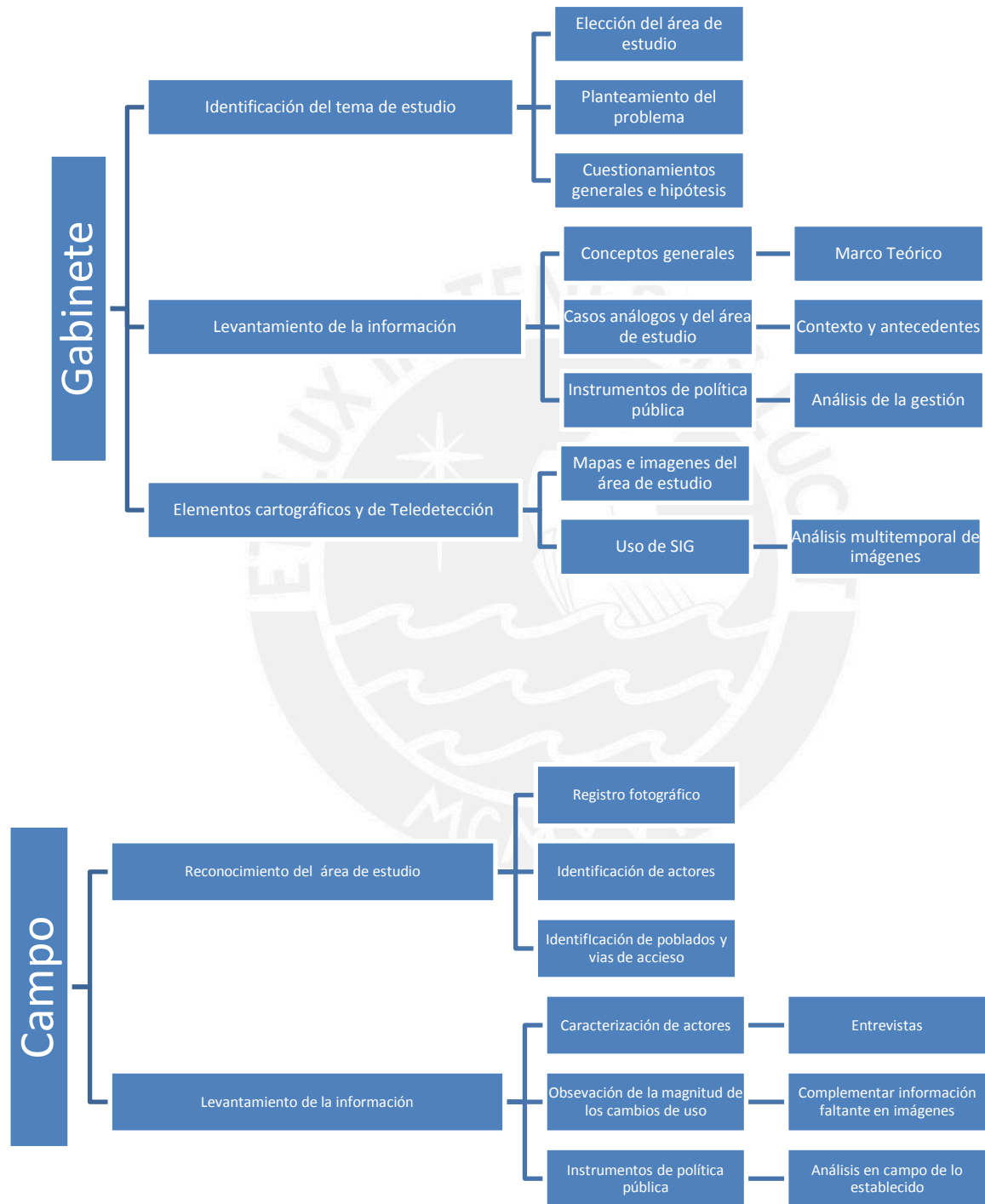


Figura 1: Esquema metodológico

4 Ámbito de estudio: San Pedro de Carabayllo

4.1 Ubicación y características generales

La localidad de San Pedro de Carabayllo forma parte y es capital del distrito de Carabayllo, en la provincia de Lima, departamento de Lima, en la zona central costera del Perú. La localidad conocida con este nombre no tiene una demarcación clara, en especial hacia el lado oeste y nor oeste. Se conoce como San Pedro de Carabayllo al otrora centro poblado rural que se encuentra en la margen derecha del río Chillón, en el centro del sector comprendido entre los ejes viales Panamericana Norte y Av. Lomas de Carabayllo y el río Chillón. Por añadidura, se le asignaba el mismo nombre al valle cultivado adyacente. Sin embargo, a raíz de la creación del distrito de Puente Piedra y de la indefinición de límites del distrito de Carabayllo, se ha establecido de manera unilateral por el primero, que el actual límite distrital es la proyectada vía denominada perimétrica, la cual solo está hecha en parte. Ya que la Municipalidad de Carabayllo reconoce en la actualidad de manera tácita dichos límites, el área de estudio se define de la siguiente manera: se parte desde el cruce de la proyección de la Av. Perimétrica con la Av. Las Lomas de Carabayllo, luego se sigue la primera vía mencionada hacia el sur, la cual empalma con una proyección hasta su encuentro con el Río Chillón; hacia el este se sigue el curso del río hasta el cerro Cañón; se va hacia el norte hasta empalmar con la Av. Lomas de Carabayllo, se abarca el entramado urbano y se finaliza con dirección hacia el noroeste por la vía antes mencionada hasta su encuentro con el primer punto.

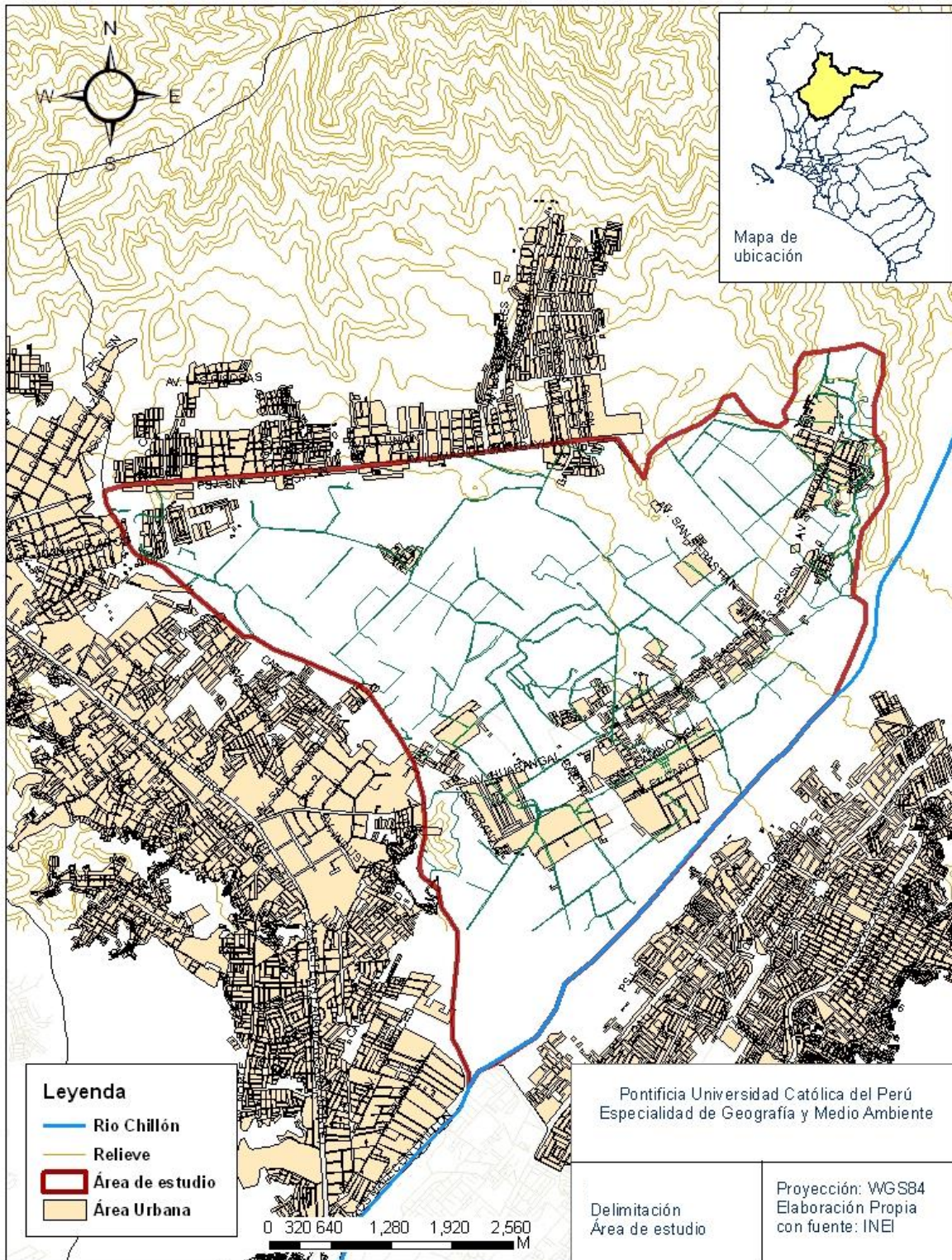


Figura 2: Delimitación Área de Estudio.

Acerca de las características físico-naturales, en el presente trabajo basta resaltar un elemento importante: el suelo. Como los estudios de suelo en general no han tenido una continuidad ni actualización se está usando el estudio que se hizo como base para el proyecto Marcapomacocha. Para el caso de San Pedro de Carabayllo, el suelo en él presente corresponde a la Serie Chillón (Ch) descrito de la siguiente manera: “suelos de reacción moderadamente alcalina, *profundos a muy profundos*, con una capa arable de textura media a moderadamente fina que subyace en una sección de control de características texturales similares. Sus requerimientos hídricos son medios, *su productividad es excelente* y su grado de infiltración es moderada. *Este suelo es el mejor del área agrícola del valle del Chillón*” [cursivas propias](ONERN, 1975:110). Acerca de la capa arable (Ap) se señala que es “franco a franco arcilloso arenoso” y de la capa siguiente (AC) se dice que es “franco arcilloso” (ONERN 1975:110). Estos datos nos muestran la calidad del recurso suelo en la zona de estudio y su característica arcillosa, elemento importante para entender la dinámica que involucra tanto a las grandes inmobiliarias como a las ladrilleras en la zona. Asimismo, cabe destacar que para esta fecha, la afectación de San Pedro de Carabayllo era mínima y era incluso menor en la zona de estudio, pues se usaba el suelo casi de manera exclusiva a las labores agrícolas. Estas observaciones plantean lo que posteriormente será tratado a profundidad: la necesidad de la conservación y adecuado uso de suelo, a través de políticas públicas que ayuden a los productores de la zona y que incentiven su conservación.

4.2. Procesos históricos de ocupación de San Pedro de Carabayllo

El origen de la ocupación del sector conocido como San Pedro de Carabayllo se remonta a un periodo anterior al de su fundación española. La ocupación humana en el valle del Chillón ha sido rastreada hasta el descubrimiento de restos de material lítico trabajado, lanzas, etc. en la zona denominada de Chivateros, la cual tendría una antigüedad de entre 10 000 y 7000 años a.C. (TAREA 2010: 24-26). Esta zona se ubica en la desembocadura del río Chillón.

Si uno se circunscribe a la zona que es San Pedro de Carabayllo, se puede apreciar el complejo arqueológico de Copacabana que de acuerdo con Quispe y Tacunán, habría sido desarrollado por la cultura Lima, entre los años 200 y 600 d.C., como un edificio público destinado a vigilar un control de agua aledaño, parte del sistema hidráulico de la zona (2002: 43-44).

Posteriormente, en la parte baja del valle del Chillón, se desarrollaría principalmente el señorío Colli, en el periodo intermedio Tardío (1000-1470 d.C.). Esta etnia sería la principal gobernante de la parte baja del valle, teniendo como centro principal la Fortaleza de Collique, actualmente en el distrito de Comas. Este señorío habría dominado a otras etnias, ubicadas en sectores como Chuquitanta, Comas, Guancayos (actual sector Punchauca-Trapiche) y Carabayllo, este último a la margen derecha del río Chillón, actual zona de San Pedro de Carabayllo (Tacunán y Quispe 2002: 62). Al parecer este pueblo no habría tenido mayor relevancia, cobrándola en una época posterior, con la llegada de los españoles.

Hacia finales del siglo XV, los Colli habrían sido doblegados por los incas, quienes impusieron curacazgos por parte de pobladores Chacllas y Cantas, y desplazaron el centro urbano administrativo al complejo denominado Tambo Inga, en la zona del actual distrito de Puente Piedra (TAREA 2010: 32-33). Toda la zona de los carabayllos seguía bajo el dominio del ahora curacazgo colli.

Con la llegada de los españoles, se comienza a realizar una transformación en cuanto a las formas de ocupación del territorio. Se busca concentrar a la población, hasta ese momento dispersa para el mejor aprovechamiento de la tierra, de tal forma de ser adoctrinados de mejor forma, controlados y exigibles de tributos. En la zona de la margen derecha del río Chillón se funda San Pedro de Carabayllo el 29 de junio de 1571. La zona para el centro urbano se da porque como menciona Quispe y Tacunán, “Cerca al lugar no existían huacas o centros de adoratorio [...] se encontraba en la parte central del valle, en la margen derecha del río Carabayllo. [...] En el lugar en donde se asentó la reducción de San Pedro de Carabayllo, no existía antiguamente ninguna población, pues incluso la etnia de los Carabayllo vivían en lo que en la colonia y actualmente se conoce como Pueblo Viejo” (2002: 121-122).

A esta reducción van a ser llevados curacas de las etnias cercanas para congregar población. Desde su fundación hasta la creación de Ancón en 1874, San Pedro de Carabayllo se va a configurar como el único centro urbano poblacional y administrativo de la zona norte de Lima. En todo el periodo colonial se va a observar una población pequeña, desplazada por apropiación de tierras por parte de los hacendados, que para comienzos del siglo XIX contaba con menos de un centenar de personas (Tacunán y Quispe 2002: 131-136).

Las haciendas de la zona se dedicaban principalmente, en sus orígenes, a la producción de trigo, sustentada en la expansión abusiva de sus tierras. Posteriormente se haría un cultivo extensivo de la caña de azúcar, provisto principalmente de esclavos para tal fin. Asimismo se cultivaba también alfalfa, frutas y productos de pan llevar.

Las principales haciendas en la zona durante la colonia fueron: Chacra Grande, Pueblo Viejo, La Molina, San Lorenzo, Copacabana, Gallinazos. También existían haciendas más chicas como Pancha Paula, isleta o pampa libre.



Figura 3: Detalle de plano topográfico de Lima y Callao de 1907 en el sector de San Pedro de Carabayllo. Fuente: Günther (1983)

Posteriormente, en la época republicana las haciendas van a continuar con las mismas producciones, añadiéndose la producción de algodón, cuyo gran dinamismo, así como una reactivación de los cañaverales, motivaron un incremento poblacional y retorno de antiguos residentes (Quispe y Tacunán 2002: 136). Esto se ve potenciado por la construcción del ferrocarril Lima- Ancón.

Pese a la guerra con Chile, muchas de estas haciendas se van a mantener funcionando. Con las guerras mundiales del siglo XX se ven beneficiadas las exportaciones de materias primas, principalmente la caña. La población para la década del 1930 en San Pedro de Carabayllo era de solo 200 personas (Quispe y Tacunán 2002: 252).

Ya desde esta época el manejo de las haciendas se va a dar principalmente por sociedades agrícolas o empresas a las cuales los propietarios hacendados estaban ligados directa o indirectamente. Asimismo, un propietario era dueño de más de una hacienda. Poco antes de la Reforma Agraria, varios de estos propietarios tenían inversiones en distintas actividades e incluso ya se gestaba un gran proceso de lotización y urbanización, hecho acelerado por la reforma agraria y un dispositivo legal de 1972, interpretado ambiguamente, donde se establecía que debía existir espacios para la reserva de la expansión urbana en un radio de 50 km alrededor de Lima (Quispe y Tacunán 2002: 257-260).

Pese a varias argucias legales y económicas, se traspasó la propiedad de las haciendas a los trabajadores de las mismas. En el caso de San Pedro de Carabayllo, las haciendas que quedaron convertidas en Cooperativas fueron la Hacienda Chacra Grande que pasó a ser la Cooperativa Agraria de Producción CAP Chacra Grande, la Hacienda la Molina y San Diego que se transformaron en la CAP La Molina-San Diego, la Hacienda Copacabana en la CAP Copacabana y la Hacienda San Lorenzo en la CAP José Carlos Mariátegui (Alternativa 1993: 32-33). Sin embargo, muchas de estas CAP obtuvieron menos hectáreas que las haciendas que las antecedieron, puesto que muchos de los propietarios lograron lotizar y vender antes, despedir trabajadores antes para que no reclamasen, etc. Cabe mencionar que muchas de estas ventas fueron a manos de inmobiliarias, que no se detuvieron allí y presionaron para lograr un compromiso de venta para urbanización por parte de la CAP Mariátegui (Quispe y Tacunán 2002: 259-260). Posteriormente, las CAP's entrarían en una crisis que, luego de cambios de denominaciones como Cooperativa Agraria de Trabajadores (CAT) y Cooperativa Agraria de Usuarios (CAU), llevaría al progresivo desmembramiento de las mismas, dándose un proceso de parcelación, el cual no se llegó a solucionar hasta el día de hoy.

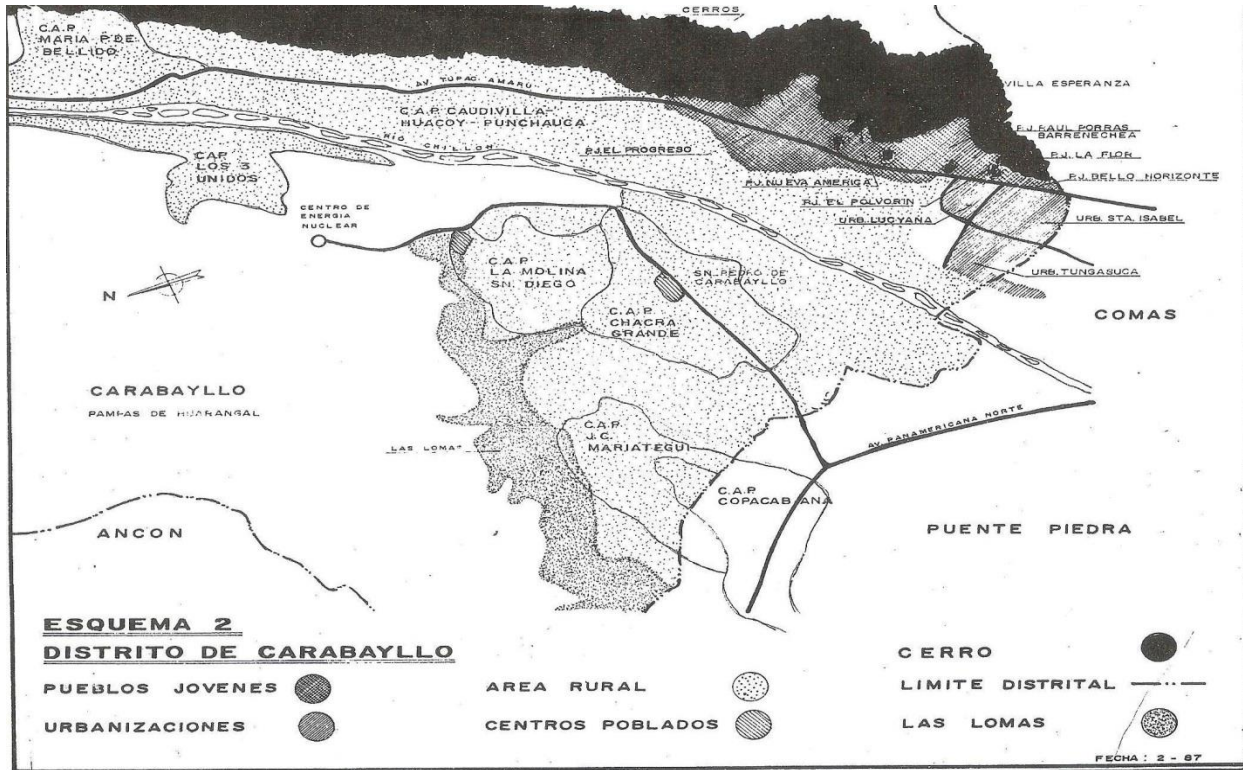


Figura 4: Esquema de las Cooperativas del distrito de Carabayllo, siendo la zona noroeste la correspondiente a San Pedro de Carabayllo. (Fuente CIPEP 1987)

En todo este proceso la población en el centro poblado de San Pedro de Carabayllo llegaba solo a los 381 habitantes (CIPEP 1987). Sin embargo, debe considerarse que la población en lo que es el área circundante a San Pedro de Carabayllo debió tener una cifra similar, ya que las CAPs se convirtieron en pequeños poblados en sí mismos, que durante el tiempo que fueron exitosas atrajeron a personas que trabajaron como jornaleros, algunos de los cuales se asentaban en esta zona.

Para la década de los 90s se consolidó la etapa de parcelación, promovida con mayor fuerza por la política de títulos de propiedad individuales, sin incentivar la producción colectiva. Este problema llevó a que zonas de frontera entre lo urbano y agrícola, por lo general las zonas adyacentes a los ejes viales, sufriesen un proceso de conversión del uso del suelo, de agrícola a urbano. Este proceso que en la margen izquierda del río Chillón se daba de manera cada vez más acelerada, en la margen derecha tenía su principal foco de expansión en la zona de Puente Piedra, por la Panamericana Norte, y las zonas aledañas a la vía de acceso a la zona denominada Lomas de Carabayllo. El valle de San Pedro de Carabayllo, en la zona distrital reconocida en la actualidad como de Carabayllo, no sufría mayores cambios, aunque presentaba problemas con algunas invasiones y con la proliferación de ladrilleras, del tipo formal como informal (véase ALTERNATIVA 1993). No obstante, varios estudios y autores advertían sobre el peligro que corría el valle, si no se tomaban acciones para contrarrestar el avance de lo urbano sobre el mismo (véase CIDIAG 1993; ALTERNATIVA 1993; VALCARCEL Y CANCINO 2000; QUISPE Y TACUNÁN 2002, entre otros).

De acuerdo con el censo de 1993, y basados en el mapa de Centros poblados del área rural de Carabayllo de Alternativa de 1993, se tiene como consolidado, que la población total de la zona del valle de San Pedro de Carabayllo es de aproximadamente 2225 personas. De este total, los principales centros poblados son el pueblo de San Pedro de Carabayllo con 760 habitantes, seguido de la ex hacienda la Molina con 455 habitantes y la ex hacienda San Diego con 222 habitantes (INEI 1993).

Como ya se mencionó, las ladrilleras se configuraban como un gran problema en estas fechas y lo siguen siendo porque consumen el suelo. Las dos ladrilleras de fabricación masiva se instalaron en la zona de San Lorenzo. Estas empresas son Ladrillos Pirámide y Ladrillos Inca, con una extensión de 35 y 16 Has. respectivamente. En conjunto con las ladrilleras informales y de pequeña escala, el equipo de Alternativa determina un total de 99.8 Has. dedicadas para este fin (Alternativa 1993: 64-66).

En la década siguiente es cuando se van a dar los procesos más importantes que van a determinar un gran cambio en la dinámica de San Pedro de Carabayllo.



5. Estructura espacial de San Pedro de Carabayllo

5.1. Introducción.

Durante más de tres siglos, San Pedro de Carabayllo se caracterizó por ser el principal centro administrativo del distrito de Carabayllo, e incluso, hasta antes de la creación de Ancón, en el centro poblado de mayor importancia de toda la zona norte de la provincia de Lima. Hasta finales del siglo XX se caracterizó por su importante rasgo de ruralidad, expresado desde las ocupaciones prehispánicas, pasando por las reducciones y haciendas, hasta las cooperativas y su desenlace en un proceso de parcelización y fragmentación de la propiedad; este último que marca el punto más álgido en la crisis del agro de la zona, y que va a ser una de las razones para la problemática que se vive actualmente.

San Pedro de Carabayllo es el punto histórico del ahora denominado cono norte, puesto que en este valle se ubican distintos restos arqueológicos, muchos de los cuales se encuentran en un peligro inminente; así como sitios coloniales de gran importancia como la capilla de San Pedro, que data del siglo XVII, donde al día de hoy se celebran oficios religiosos; elementos innovadores de su tiempo como el primer cinematógrafo del sector norte, a comienzos del siglo XX; el camal que daba servicios a toda la crianza de ganado del valle viejo y nuevo de Carabayllo, sin contar con ser parte de todo un entramado hidráulico de canales y acequias, heredado de siglos atrás y remozados a inicios del siglo XX.

En la década de 1970 la sede del gobierno municipal de Carabayllo pasó a la margen izquierda del río Chillón, para atender a la creciente población que se instalaba en esa área del distrito. De esta manera San Pedro de Carabayllo quedó relegado a un segundo plano y se convirtió el antiguo local en una agencia municipal de poca atención y eficiencia. El poblado mismo carece hasta el día de hoy de pistas asfaltadas y varios de los centros poblados y habitantes rurales circundantes carecen de los servicios básicos en las viviendas. San Pedro cayó en el olvido, como se verá más adelante, durante años. En la actualidad, se ha convertido en parte de “las grandes posibilidades de expansión urbana, al tener amplios terrenos disponibles” descontextualizado de su historia e identidad, convertida en un simple pedazo, grande, de tierra en la que nadie quiere perder su oportunidad.

5.2. Estructura Rural

5.2.1. Reseña de la tipología agraria existente

Como se ha planteado anteriormente, los cambios ocurridos en San Pedro de Carabayllo, en los últimos años, han sido dramáticos y la función que desempeñaba el principal centro poblado ha sido modificada enormemente. En este sentido, la estructura rural, y en especial agraria, se ha modificado con respecto a tiempos anteriores y se puede observar en sus distintos elementos una caracterización que difícilmente ayuda a la consolidación de este espacio productivo, más bien influye en su continua reducción y eventual desaparición.

En primer lugar, se explicará el tema de la propiedad. La forma de propiedad actual se caracteriza porque los dueños poseen parcelas pequeñas y fragmentadas, las cuales son el resultado de la fragmentación ocurrida luego del fracaso del cooperativismo impuesto en los años 70, debido a las políticas de titulación individual y al brusco cambio que significó ser empleado a ser propietario. La producción de estas se realiza de manera individual y cada quien genera el producto que más cree conveniente y lo vende de la misma manera. Así, la explotación se produce de manera directa y es la propia familia la que explota la parcela. También hay casos de arriendo de parcelas a terceros, quienes a su vez contratan a jornaleros para los procesos necesarios para el cultivo, mantenimiento y cosecha del producto. Al momento de hacer la investigación, un jornal era de entre 10 y 12 soles diarios, más el almuerzo.

En cuanto a la morfología de las parcelas, todas están desarrolladas en sentido horizontal, con surcos en el suelo, conectadas todas al sistema hidráulico existente, el cual une las tomas de las parcelas con los ramales y la red de canales que parten del río Chillón. El tamaño de las parcelas es pequeño, en la gran mayoría de los casos, se maneja entre 1 a 4 o 5 has. Se tienen también los casos de los “topos”, en los que hay 1/3 o 2/3 de ha. Esta mayor fragmentación se daría probablemente por temas de herencia y repartición entre los diversos miembros de las familias. En la gran mayoría de los casos, los límites están dados por cercos vivos, ya sea con árboles o arbustos espinosos, y también a través del mismo sistema de canales.

El sistema de cultivo es intensivo, como se expondrá posteriormente. El uso de agroquímicos y de tecnología agrícola es generalizado, existen algunos tractores, aunque de viejo origen y probablemente desfasados con la tecnología actual.

5.2.2 Situación actual del valle de San Pedro de Carabayllo

En la localidad de San Pedro de Carabayllo, y en general en el valle de Carabayllo, los productores se encuentran totalmente desarticulados en materia de producción, de propiedad, etc. Una de las pocas organizaciones existentes en la actualidad es la Junta de usuarios y sus correspondientes comisiones de regantes. En lo concerniente al sector de San Pedro de Carabayllo, las comisiones actualmente existentes son La Cachaza, Isleta y Carabayllo, también se puede incluir San Lorenzo en la parte más hacia el este.

De acuerdo con lo expresado por el ingeniero Cristian Sánchez, encargado del área de operaciones de la Junta de Usuarios, la cantidad de afiliados se reduce de manera progresiva en las comisiones anteriormente señaladas. Esto afecta de manera directa a la Junta, ya que cada parcelero afiliado paga una cuota mensual, a lo cual se añade las labores de limpieza y mantenimiento concernientes a la zona adyacente a su parcela. Cuando los parceleros deciden vender y/o urbanizar se deja de percibir esa renta, así como también se deja de hacer esas labores de mantenimiento, que deben ser asumidas por los regantes adyacentes, quienes, al ser una labor no remunerada, no lo hacen; todo ello afecta a los regantes aguas abajo.

La disminución de afiliados ha llevado a plantear la necesidad de la fusión de las tres comisiones. En gran medida esto viene siendo acelerado por la crisis del campesinado limeño, que en conjunto con una política de promoción de la urbanización y la proliferación de urbanizaciones informales, lleva al abandono de las labores agrícolas. En el caso de los parceleros, muchos optan por vender sus terrenos a un determinado precio, generalmente a las urbanizadoras o en todo caso lo urbanizan ellos mismos. En el primer caso, y de acuerdo con el ingeniero Sánchez, muchos de los agricultores usan ese dinero para comprarse una mayor extensión de parcelas en valles cercanos, principalmente en el valle de Chancay, para seguir siendo agricultores. En el segundo caso, cuando se forma una habilitación urbana, estas son hechas por las pequeñas inmobiliarias informales o por las grandes inmobiliarias, en este caso la parcela vendida es anexada con otras parcelas para formar un terreno más grande. Cuando se lotiza por el propio dueño, el proceso de urbanización seguido es también informal.

En el caso de urbanizadoras informales, el problema radica en el hecho de que se urbaniza incluso las zonas adyacentes al canal o el canal mismo, lo obstaculizan o lo cierran. Este no es el modo de actuar de las formales, pues estas hacen los trabajos de adecuación y techado de los mismos. También, el problema con la urbanización es que, con motivo de la extracción del suelo, los canales y ramales hechos en tierra se quedan sin soporte, por lo que en épocas de crecidas se desmoronan y obstruyen, lo cual afecta a los regantes. Además se observa la ocupación de la faja marginal, en especial del cauce del río, en todo el sector medio de San Pedro de Carabayllo. Al realizar esta acción, no se toma en cuenta de que existe el riesgo de que se desborde el río en una zona que actualmente es residencial.

De las conversaciones realizadas con las personas encargadas de la Junta de Regantes, se puede concluir que los actores involucrados no observan la situación real y futura del valle y de los usuarios en general; es decir, no se ha tomado consciencia de que las consecuencias del avance acelerado de la urbanización conllevarán, en última instancia, a la desaparición de los afiliados, de la junta y del valle en sí mismo. Esta situación ya se observa en algunas comisiones en las que se aprecia una disminución considerable de los afiliados. Al respecto, de acuerdo con el ingeniero Sánchez, el pago anual se ha ido incrementando en las partes bajas del valle y ha llegado a ser de 400 soles anuales en Chacra Cerro Puquio, mientras que en el área de estudio estaría valorizado entre 200 y 250 soles. En el caso del sector de Chocas y Trapiche, el costo estaría alrededor de 100 a 150 soles. De llegar a urbanizarse todo, se responde que la junta como tal seguiría cobrando un monto por el riego de áreas verdes por parte de las aguas del canal, dado que SEDAPAL dejaría de dar agua para riego de las mismas a partir del 2014.

Los entrevistados manifiestan acerca de la Dirección Regional Agraria que esta se limita a registrar el tipo de cultivos, la extensión y el número de parceleros, mas no hace accionar alguno con respecto a promoción de cultivos, generación de mercados, apoyo técnico, planificación, etc. Solo recaba información y emite un boletín.

Acerca de la Municipalidad, estos señalan que las pocas gestiones hechas quedan truncas al momento del cambio de mando y se reinicia todo el proceso. Dado que el problema de las urbanizaciones informales les afecta tanto a los parceleros como a la Municipalidad, se propuso en determinado momento el hacer una labor conjunta de fiscalización. Así, los parceleros adyacentes a las urbanizaciones clandestinas darían parte de su existencia a la Municipalidad, la cual tendría que ejercer las labores de fiscalización correspondientes. Esta propuesta surgió de la misma junta; no obstante, no tuvo eco alguno en el Municipio, pues este no se caracteriza por su apoyo al sector rural. En el balance hecho por esta misma entidad sobre la gestión desde el 2010 hasta mediados del año 2011 se señala que, en la parte rural, lo único que se reconoce como realizado es la mejora de un canal de riego en el sector Huarangal-Huatocay. Además, en el organigrama de la Municipalidad, para el área de Desarrollo urbano y rural, no existe ninguna subgerencia encargada de la parte rural, todo es urbano¹.

Hasta acá se ha mostrado el lado institucional de los actores involucrados en el aspecto rural del área de estudio. Se procederá a mostrar la situación actual del valle. De acuerdo con las observaciones e informaciones levantadas en campo, las áreas agrícolas, en el área de estudio, en la actualidad han disminuido considerablemente. La tenencia de estas tierras pasaría por dos escenarios existentes: parcelas con dueños orientados a la producción agrícola, donde o él mismo lo trabaja o contrata a peones para las faenas; y parcelas con dueños orientados a un uso no agrícola. En el primer caso, como ya ha sido mencionado anteriormente, la producción se hace de manera individual, tanto a nivel de producción como de comercialización, sin una articulación de los productores. La producción está centrada principalmente en la siembra y cosecha de hortalizas, entre las cuales se encuentra la cebolla, cebollita china, lechuga, rabanito, etc. También se da la siembra y cosecha de forraje, principalmente el maíz chala, y la siembra y recojo de flores ornamentales.

Tal y como se señaló en la introducción, este terreno es periurbano, por lo que su producción está condicionada a las necesidades de la ciudad. Esto determina el sembrado de hortalizas. Estas últimas son comercializadas principalmente en chacra, donde el mayorista es quien pacta con un productor un precio por la mercadería y este asume el proceso de transporte a los centros de abastos para luego ser comercializados. La mayor parte de la producción acaba en el Mercado Mayorista, donde se ofrece a un bajo precio, el cual es superior al precio pagado al productor en chacra. Es la producción menos rentable encontrada en el valle, pero la que se realiza en mayor medida. Esto se debe principalmente al hecho de que las hortalizas son de alta demanda, por lo que tienen mercado asegurado; son de ciclos de vida cortos y se pueden dar varias cosechas a lo largo del año; son de menor costo, tanto en el mantenimiento como en la cosecha. El uso de fertilizantes y pesticidas está bastante expandido, sin control alguno de la cantidad aplicada ni las protecciones necesarias para los fumigadores y aplicadores, y se aplica en muchos casos el denominado “bombazo” que es una mezcla de agroquímicos que

¹ Véase el organigrama de la gestión 2010-2014 en el anexo N°1.

aniquilan todo a su paso, incluidas flora y fauna beneficiosa para el cultivo. Los cultivos son regados en gran parte a través de la red de canales existente y se usa el agua del río Chillón. Esta agua está en mayor o menor medida contaminada por los desechos aguas arriba, tanto de las poblaciones como de las aguas con agroquímicos de las parcelas, situación que se repite en este sector, lo cual empeora cada vez más la calidad del agua para el riego aguas abajo.

Otra producción es la del forraje, la cual se da para la alimentación de ganado, el cual está en el área de estudio en menor medida y, principalmente, en el sector de Puente Piedra, en las áreas adyacentes a los cerros colindantes con Ventanilla, donde se crían toros de lidia para las faenas taurinas de los cosos de los conos y de provincias cercanas. El rastrojo generado en la siembra del maíz chala es vendido a los chiveros que quedan por las parcelas, los cuales son permitidos de ingresar para poder alimentar a sus chivos. La producción de plantas forrajeras está concentrada principalmente en la zona de La Molina en la parte noreste del área de estudio. En el caso del maíz chala, este se siembra en parcelas de mediano y menor tamaño, repartidas por diversos sectores. La presencia de esta producción aunque rentable, es más reducida. Esto se debería principalmente al hecho de que tiene un periodo de vida más largo y se puede tener un máximo de dos cosechas al año; además, es de mayor costo, por la cantidad de insumos necesarios para el mantenimiento de las plantas y la mano de obra para la cosecha; por último, tiene un mercado más pequeño, aunque el precio pagado al productor es más alto.

Otra de las producciones es la de flores ornamentales donde existen parcelas amplias que generan gran cantidad de mano de obra, las cuales están implementadas con sistemas de riego por aspersión, goteo e invernaderos para el cultivo de determinadas especies. Esta siembra se da en menor medida en parcelas pequeñas y propias. El mercado destino de esta producción no se ha podido determinar con exactitud, pero al parecer serían compradores específicos en el caso de las plantaciones grandes. En el caso de los medianos y pequeños, la producción está destinada al mercado local, tanto a nivel distrital como de zonas adyacentes. Esta producción es la más rentable, afirmación que se demuestra en el hecho de que en las zonas con mayor empuje de las urbanizaciones (sector cercano al pueblo de San Pedro, sector de la zona de pueblo viejo) las parcelas que no han sido vendidas son las que tienen cultivo de flores. No obstante, pese a ser rentable, el cultivo de las plantas y flores ornamentales está poco extendido en el área de estudio. Entre las principales razones que se pueden ensayar, está el hecho de que es bastante costoso, ya que hay que seguir un proceso de selección y adecuación de las plantas con condiciones más estrictas para su cuidado, especialmente en el caso de venta a mercados con mejor paga, donde los requerimientos fitosanitarios son mayores; además, son necesarios un conocimiento y manejo específico para el sembrado y recolectado de estas especies, hecho que para la mayoría de los parceleros del área de estudio les es desconocido.

Retomando el tema de la propiedad de las parcelas, el segundo caso de tenencia es aquel en que el/los propietario(s) destina(n) o planea(n) destinar el terreno para un uso distinto que el agrícola. En un primer rubro están las inmobiliarias grandes y en segundo término compradores intermediarios, los cuales compran al dueño original para luego venderlo a un comprador más grande a un mayor precio.

Las parcelas de propiedad de las inmobiliarias están siendo analizadas en este segmento porque en la actualidad se mantienen como rurales, pero está ya proyectado su cambio para un uso distinto. Esta

práctica viene dándose desde hace tiempo en lo que respecta a la historia de las urbanizaciones en la capital. En el caso de Carabayllo, el sector de Caudivilla fue adquirido por el Banco de Crédito en los años 70, al igual que el sector de Copacabana, en el límite de Puente Piedra y Carabayllo. Para el área de estudio trabajada, dentro de este esquema se encuentra la actual urbanización San Pedro de la empresa Centenario, de propiedad del grupo Romero. El esquema de adquisición y uso de las parcelas de parte de las inmobiliarias es el siguiente: los terrenos son comprados, el dueño es la inmobiliaria; sin embargo, debido a que la zona donde están comprendidos dichos terrenos carece en el momento de la compra de las posibilidades legales y/o económicas de ser habilitadas y urbanizadas, se les deja en la misma situación hasta que las condiciones sean más favorables. Esto es lo que sucedió en los casos anteriormente señalados, donde es recién en la primera década del siglo XXI que se comienza la urbanización. Las faenas agrarias continúan aunque no queda claro si la venta de dicha producción genera renta a la empresa, o está en una especie de concesión a un tercero o incluso al dueño anterior, hasta que la situación para el cambio se produzca. En esta situación, aparentemente, se encontraría todo el sector de Pueblo Viejo, en la zona adyacente a la urbanización Santa María, donde está proyectada su incorporación en los próximos años; el sector de San Pedro en sí, con parcelas de propiedad de las inmobiliarias los Portales y Menorca; y el sector adyacente a la zona de Lomas de Carabayllo en las inmediaciones de la urbanización Villa club 1era etapa.

En el caso de compradores intermediarios, estos siguen la modalidad de “puerta por puerta”; es decir, compran los terrenos a cada propietario de manera individual. En la gran mayoría de estos casos los terrenos son dejados en barbecho hasta que se dé la posibilidad de venta a compradores más grandes. Este tipo de tenencia es observable en el sector sur, en la zona adyacente con Puente Piedra y el río Chillón y en el sector norte, en la zona adyacente a la avenida Las Lomas.

En las siguientes páginas es posible apreciar algunas imágenes que muestran el aspecto rural de este espacio y el proceso de transformación que está teniendo en su condición actual de espacio periurbano:

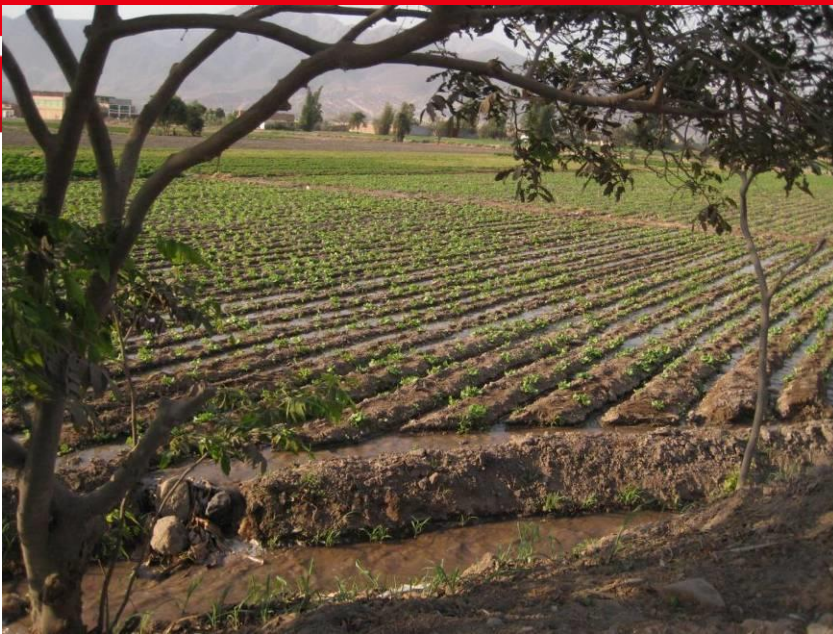


Figura 5: Cultivo de hortalizas a la altura del kilómetro 9 de la carretera a Huarangal. El riego es efectuado con la acequia que conforma parte del sistema de canales del río Chillón.

Figura 6: Pastores de cabras y chivos haciendo pastar a su rebaño en la vera del camino, en la carretera de acceso a la urbanización Santa María. Estos chiveros también hacen comer a su rebaño los rastrojos de las cosechas del maíz y de las hortalizas.



Figura 7: Ganado vacuno lechero estabulado, a la altura del kilómetro 5 de la carretera a Huarangal. Al fondo se aprecia el cerro choque, que marca el límite entre Punte piedra y Carabayllo.



Figura 8: Se aprecia el abandono de las parcelas , en el sector de pueblo viejo. La parte de los platanales se ubican en la margen del canal. En un segundo plano, en la esquina superior derecha, se aprecia la vieja malla que encerraba la hacienda pueblo viejo.

Figura 9: Se puede observar una panorámicade la actual urbanización Santa María. Se aprecia la magnitud que representa. En el fondo de la imagen se difumina las parcelas que en la actualidad ya son propiedad de la empresa centenario.



Figura 10: Se aprecia un canal de riego que atraviesa a la urbanización San Antonio. Se ve que el canal está a medio cubrir, estando revestido.

Figura 11: Se puede observar un contraste entre lo rural y lo urbano, con una postal que muestra la etapa transicional que se vive en el área de estudio.

5.2.3. Caracterización La Molina San Diego

Se procederá a realizar una breve semblanza del último espacio cohesionado y que conserva de cierta manera sus características rurales: El sector de la Molina.-San Diego, ubicado en el extremo noreste del área de estudio.

Como se discutirá posteriormente, este es el único sector que en conjunto sigue calificado como agrícola y sobre el cual han existido diversas proyecciones hacia el futuro a nivel de autoridades. Lo que acá se hará es una caracterización del sector en sí, de acuerdo con lo observado en campo así como lo conversado con los actores involucrados, principalmente la Comisión de regantes del sector.

Debido a que la generación de las urbanizaciones no responde a una planificación macro del área de estudio, es posible apreciar grandes problemas generados en el nivel específico del acontecer urbano. Por ejemplo, las vías de acceso. Para llegar a este sector, el único medio de transporte es el colectivo amarillo, el cual parte del denominado óvalo de Puente Piedra y va a lo largo de la avenida Carlos Sacco. Como consecuencia de la masiva y rápida urbanización del resto del área de estudio se ha originado caos vehicular, lo que ha hecho que el sistema vial colapse ante la masiva presencia de taxis, colectivos, mototaxis y autos particulares que van a las urbanizaciones. En el caso del colectivo amarillo, era hasta hace poco el único medio de transporte para toda la zona.

Una vez llegado a este espacio se destaca como centros urbanos el poblado de La Molina, conocido como las rancherías, que se ubica al costado de la antigua casa hacienda. Asimismo, se encuentra el centro poblado de San Diego, en la parte más alejada del sector, cerca al punto de acceso de entrada al sector de la central nuclear Huarangal. Ambos poblados cuentan con servicios básicos, aunque los caminos para el acceso (salvo la avenida anteriormente señalada) se encuentran en pésimo estado, los caminos son trochas carrozables que levantan demasiado polvo a su paso y se genera, además, barro por las ocasionales lluvias o desbordes de los canales. El equipamiento urbano destaca por tener instituciones educativas estatales en ambos poblados. Uno de ellos es el nivel secundario en La Molina. Además, se ha podido observar algunos colegios particulares en la zona.

A pesar de que la descripción anterior dé la impresión de hablar de un espacio netamente rural, este no es ajeno del todo a la periurbanización que se da en el resto del área de estudio. Como tal, se puede observar a las lotizadoras informales presentes en esta zona, principalmente en los sectores adyacentes a la carretera principal. Al igual que el proceso descrito anteriormente, la venta se hace a través de los mismos propietarios o por parte de terceros. Principalmente se produce el primer caso, como una especie de anticipación a la inminente urbanización del sector. Las múltiples asociaciones de vivienda presentes en algunos espacios han sido el resultado de estos hechos, estas carecen de servicios básicos, principalmente del agua y el desagüe; por ello, utilizan el agua de los canales, tanto para lavar(se) y cocinar, así como para desecho de los residuos generados, lo cual acarrea problemas sanitario. También se observa cierta ocupación de las laderas del Cerro Laguna y Cañón, que marcan el límite con Huarangal. Además se pudo constatar la presencia de por lo menos 3 ladrilleras informales, las cuales emplean el suelo de la zona para la producción ladrillera.

En cuanto al aspecto agrícola, se ha utilizado principalmente la observación recogida en la Comisión de Regantes del sector, denominada Carabayllo. En esta zona, la desconfianza está bastante expandida, por lo que pocos pobladores aceptaron ser preguntados sobre la situación del sector, reticencias presentes también en este estamento. A pesar de estas condiciones, sí se pudo armar un panorama que pareciera no proyectarse mucho en el futuro.

De acuerdo con datos de la misma comisión, esta es la más grande actualmente presente, con 590 has registradas y con un total de 120 miembros. Lo primero a destacar es que la gran mayoría de parceleros son pequeños y micro propietarios, oscilan la propiedad entre 3 has a menos. El riego se realiza casi de manera exclusiva por medio de los canales existentes en la zona, los cuales usan el agua recogida del río Chillón, por lo que en época de estiaje hay un mayor problema de agua. De acuerdo con el tesorero de la comisión, el trasvase de la laguna Chuchón contribuye al mayor volumen de agua, aunque la captación por parte del consorcio Agua Azul afecta el caudal final. La comisión se mantiene a través del cobro por el derecho de uso del canal, se cobran 180 soles por ha anual. El total recaudado va a la Junta de Usuarios central, quien lo distribuye. De este total, para el año 2012 se recibía 40 soles por ha irrigada por parte de la junta, aunque para el año siguiente se espera el pago de 55 por ha. No obstante, la deuda por parte de los parceleros sería alta (un 20% al 2012), por lo que se estaría manejando los canales sobre la base de préstamos. Además, la contaminación del río y de los canales por parte de la población hace que el agua esté contaminada y dificulte aún más el riego. El uso de pozos ha sido dejado de lado por el excesivo costo que implica.

En cuanto a la producción, el 90% de parceleros se estaría dedicando al cultivo de hortalizas, por las razones ya expuestas anteriormente. El resto se dedicaría al cultivo del maíz chala y en el caso de las flores, sería por parte de descendientes japoneses que conocen de estos cultivos. Muchos de los parceleros originales estarían arrendando sus parcelas a terceros. Asimismo, se ha informado que mucha de la mano de obra proviene de otros poblados río arriba y de la margen izquierda, toda vez que gran parte de la otrora mano de obra del lugar habría sido captada por las urbanizadoras para las labores de la habilitación urbana.

El desconocimiento de los planes para esta zona realizados por el municipio distrital y provincial, analizados acá más adelante, es notorio. Hay una total concordancia en señalar que el accionar del municipio es mínimo y por parte del Ministerio únicamente se recibía de vez en cuando información sobre precios, pero de manera desactualizada e inconstante. No existe ningún programa estatal o de apoyo técnico, ni tampoco alguna institución privada u ONG. La única orientación recibida sería por parte de los comercializadores de agroquímicos, obviamente en la línea de utilización de los mismos.

Por parte de la misma comisión y de los pobladores consultados, el futuro de este sector es una total urbanización y la pérdida total de la tierra agrícola. Muchos están vendiendo o arrendando, se repite la migración hacia sectores menos adversos para las labores agrarias, principalmente Huaral y Chancay. Los pocos que continúan no logran ponerse de acuerdo, y así, cada uno va solo hacia su destino.

En la siguiente página, algunas referencias visuales de este poblado y su área circundante:



Figura 12: Calle principal del centro poblado de La Molina, conocida como Ranchería. Nótese el estado de la calle, sin asfaltar.



Figura 13; Camino a San Diego. Obsérvese el mal estado de la vía y los cultivos de forraje y hortalizas.



Figura 14: Cultivo de Hortalizas y sistema de acequias y canales. Sector La Molina zona pegada al cerro Cañón.



Figura 15: Lotización informal por parte de parcelero. Se observa la poca demanda por lo alejado de la zona. Sector San Diego.



Figura 16: Ladrillera informal presente en el sector. Se usa el suelo de la zona para hacerlo ladrillo, sin ningún control. Sector adyacente al local de la comisión de riego.

5.3. Estructura Urbana

Como se mencionó anteriormente, la ocupación urbana de San Pedro de Carabayllo hasta hace unos años era incipiente y casi vegetativa. Aparte de lo agropecuario, se realizaba una actividad industrial que consistía en la elaboración de ladrillos. Su principal exponente era Ladrillos Pirámide y, en la actualidad, se ha sumado Ladrillos Lark, ambos forman parte de la problemática de hoy. La expansión urbana se daba principalmente alrededor del eje vial de la Panamericana Norte, un sector que Puente Piedra reclama como suyo (lado derecho de la mencionada vía de sur a norte). Asimismo, había una pequeña ocupación alrededor de la Av. Las Lomas, ruta de ingreso hacia el sector de Lomas de Carabayllo. Actualmente, la situación es muy distinta.

Como para el año 2007, el censo de población y vivienda del INEI ya no considera, en su registro de centros poblados a San Pedro de Carabayllo ni a los centros poblados de las ex haciendas como partes independientes y desglosadas en términos poblacionales, no es posible acceder a la información demográfica a esa escala. Por lo tanto, para adquirir tal información se recurre a la base de datos del Plano digital de Lima Metropolitana, de la cual se puede extraer los datos a partir del cálculo de la población existente en las manzanas mapeadas correspondientes al área de estudio. Se puede concluir que, en total, hay 9187 habitantes en el sector correspondiente al valle de San Pedro de Carabayllo. Si se compara esta cifra con el valor calculado de 1993, se observa un incremento poblacional de aproximadamente 412.90%. Cabe mencionar que esta cifra sería mucho mayor en la actualidad, ya que varias zonas lotizadas y/o sin habitar, en el 2007, ya se encuentran habitadas; además, se han habilitado nuevas zonas. Si se compara el incremento poblacional entre 1981, de poco más de mil habitantes, con el de 1993 y con el del 2007 se obtiene el siguiente cuadro:

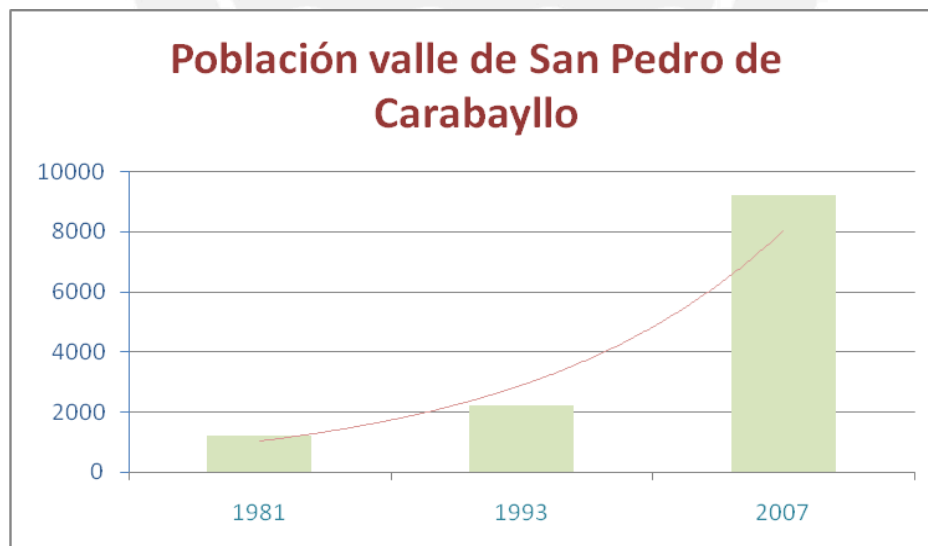


Figura 17: Población del valle de San Pedro de Carabayllo 1981-2007. Elaboración propia, sobre la base de la información de los censos del INEI, 1981, 1993 y 2007.

Como se observa, la tendencia del incremento poblacional sigue en franco ascenso y esta sigue los patrones que se detallan a continuación.

5.3.1 Patrones de asentamiento y principales actores

Dentro del área de estudio, se han definido hasta cinco tipos de formas de asentamiento o de ocupación urbana, determinadas por la manera en la que se llega a dicha ocupación. Los cuatro primeros casos corresponden a transacciones inmobiliarias con fines de residencia y la última pertenece al sector industrial.

- Caso 1: Parcelas urbanizadas o lotizadas a partir del mismo propietario

En este caso, es el mismo agricultor o dueño del terreno original el que busca lucrar con el terreno. Por lo general, se pinta un número telefónico en las paredes del predio que se busca vender. El trato es directo con el propietario. Tiene nula difusión, salvo en pequeño carteles en postes de zonas aledañas. Por lo general, se trata de extensiones de terreno de 1 ha o menos. De no conseguir comprador, en la mayoría de casos, el mismo propietario amplía su casa e instala un negocio, o alquila el terreno para otros usos. Su impacto en el cambio de uso de suelo a nivel de área de estudio es mínimo y de avance lento y localizado. Este tipo de ocupación generalmente se configura como el crecimiento vegetativo del núcleo urbano original.

- Caso 2: Parcelas lotizadas a partir de pequeñas inmobiliarias o terceras personas

En este caso, el agricultor o dueño original del terreno vende su parcela a un agente inmobiliario, quien se encarga de lotizarlo y venderlo por lotes. Por lo general, los lotes ofrecidos van desde los 100 a los 120 o 130 m², con precios que oscilan entre los 15000 a los 20000 \$. Se difunde la venta a través de kioscos ubicados a lo largo de las vías de acceso a San Pedro de Carabayllo, así como establecimientos al inicio de dichas vías. La información, además, aparece en postes, en volantes entregados en el mercado de Huamantanga, y en establecimientos como farmacias y bodegas.

En estos casos los predios son ofrecidos “con luz y agua provisional”, lo que equivale a una carencia de servicios básicos y de saneamiento físico, pues se ofrece el “terreno rústico”, sin ningún saneamiento legal. Incluso al inquirir a los lotizadores al respecto, estos afirmaron que ofrecen “terrenos rústicos nomás, agua y desagüe provisional, con cisterna [...], no hay título solo posesión; pero eso de allí se soluciona en conjunto con todos los propietarios”. Este sistema es bastante informal y ocupa incluso zonas actualmente consideradas como agrícolas de forma flagrante. A continuación, se ilustrará la situación con dos casos.

La denominada “Promotora Inmobiliaria Constructora y Servicios Generales San Diego S.A” ofrece lotes con crédito directo, sin ninguna entidad financiera o de vivienda que lo respalde. Ya que son informales, no piden mayor información del comprador. El programa que se ofrece es el denominado “Programa de Vivienda Residencial San Diego de Carabayllo” en su segunda etapa a inicios del año 2011, en un área de

19 943 m² divididos en lotes de 105 a 140 m². Un lote de 105 m² se vende a \$ 14 700. Sin embargo, los lotes se ofrecen únicamente con luz y agua provisional (agua de cisterna y luz de vez en cuando), y con certificado de posesión que a los dos años permite el trámite del título de propiedad (gestionado por el comprador). Asimismo, el acceso a servicios básicos debe de hacerse a partir de la Junta de propietarios. El vendedor se limita a vender el pedazo de terreno. La ubicación de dicha parcela es un área netamente agrícola, rodeada de cultivos. Según ellos, es un área en consolidación, porque está proyectada una pista a escasos metros, que sería la ampliación de la avenida perimétrica. Asimismo, sus proyecciones son urbanizar gradualmente, por presión urbana: “hay quienes no quieren vender [agricultores y sus terrenos] y bueno, los seguimos presionando y cercando, hasta que se cansen, necesiten plata y vendan”. Una vez que el hecho se consuma, se “paga la coima, cada vez más cara” al Municipio para que lo considere como habilitación urbana progresiva, y se legitime el hecho.

El segundo caso, corresponde con el llamado “consorcio IBD inmobiliaria constructora”, el cual ofrece dos programas de vivienda en zonas cercanas a la vía San Juan, principal acceso a San Pedro de Carabayllo. El primero de ellos se denomina “Programa de vivienda Santa Isabel de Carabayllo” en el cual se ofrecen terrenos desde 100 m². Al igual que en el caso anterior, se ofrece únicamente con luz y agua provisional. Aquí, un lote de 120 m² cuesta entre 18 y 20 000 \$ (dependiendo de la localización). El segundo de ellos se denomina el “programa de vivienda la Estancia” con lotes de 120 m² y de un precio de 22 800 \$. Los lotizadores aseguraron que en este caso sí contaba con todos los servicios. Sin embargo, al ser inquiridos sobre la transparencia en cuanto a la documentación, títulos y permisos, se limitaron a decir que eso se ve “cuando el terreno ya lo ha comprado” y no supieron dar razón de si se contaba con permisos de habilitación. Se pudo ver que, como el primer caso, la zona es agrícola, aunque con mayor presencia urbana.

Así como estos dos casos, existen muchos otros esparcidos a lo largo de San Pedro de Carabayllo. Por lo observado en la misma área de estudio, la presencia de este tipo de urbanización es más recurrente en las zonas adyacentes al centro poblado original, en las vías de ingreso a San Pedro (Av. San Juan y Av. Lecaros y Av. Las Lomas) y en la zona de Puente Piedra límite con Carabayllo. Este tipo de urbanización, al ir “de puerta en puerta” consigue por lo general pocas extensiones entre 1 y 2 has. El impacto en el cambio de uso de suelo es significativo en las zonas señaladas y existen varias zonas ya definitivamente urbanas, que en un inicio fueron parte de este sistema. Sin embargo, cabe resaltar que este avance es progresivo y lento; por ejemplo, algunas de estas urbanizaciones se dieron hace más de 10 o 15 años. Al ser pequeñas las lotizaciones generadas por estas inmobiliarias, se ven limitadas por la cantidad de terreno asequible. Asimismo, su condición de informal muchas veces no permite una mayor difusión salvo a escala local. Por ello, su impacto se va incrementando y es observable en el largo plazo. Es importante destacar que este tipo de ocupación incentiva la autoconstrucción y la precarización, tanto física como legal de las viviendas, así como una ocupación horizontal y poco densificada del territorio.

A continuación algunos ejemplos en imágenes:



Figura 18: Zona del programa de vivienda San Diego. Como se observa el vendedor ni siquiera limpia el terreno, viéndose el suelo y las hierbas. Los lotes están trazados por piedras blancas

Figura 19: Entrada al programa de vivienda San Diego, obsérvese el entorno agrario.

Figura 20: zonas aledañas al programa de vivienda San Diego, claramente agrícolas.

Figura 21: Una urbanización ya totalmente vendida. Como se observa, la autoconstrucción es el denominador común, sin ningún parámetro urbanístico.

Caso 3: Parcelas lotizadas por grandes inmobiliarias

En este tercer caso, el procedimiento es parecido al segundo pero el actor urbanizador es distinto. Aquí se trata de medianas y grandes empresas inmobiliarias y urbanizadoras, las cuales siguen un proceder más sistemático. Las parcelas son compradas a los propietarios, en forma individual, pero no se compra una sino varias parcelas o unidades catastrales adyacentes una de la otra. Una vez que se tiene una extensión considerable de parcelas, se procede a una acumulación de las mismas de tal forma que se tiene un terreno que va a conformar a futuro una urbanización. En el área de estudio, hay dos modalidades presentes: en primer lugar, las urbanizadoras cuyo accionar consiste en la lotización de los terrenos; y, en segundo lugar, las urbanizadoras que construyen viviendas y venden las casas o departamentos ya construidos.

En el caso de las lotizadoras, las participantes son tanto medianas como grandes empresas. Luego de la conformación de este terreno, se procede a limpiarlo con maquinaria, con la cual se extrae la capa arable del suelo. Esta última es trasladada en camiones o volquetes directamente, o embolsada y trasladada en camiones. El destino de este suelo no ha podido ser determinado con precisión. No obstante, se pudo apreciar que uno de los camiones que salía de una urbanización tomó el camino rumbo a una ladrillera adyacente. La venta de suelo a la ladrillera sería posible porque esta práctica no es reciente y se ejecuta en la zona desde hace años. La diferencia con la práctica común es la escala implicada, puesto que en este caso la remoción es mayor, pues hay una gran cantidad de suelo removido. Por otro lado, si se tiene en cuenta la profundidad de suelos descrita anteriormente, es pertinente afirmar que se tiene una remoción de suelos a gran escala. Todo esto ocasiona un serio impacto ambiental que no ha sido dimensionado en su totalidad, puesto que un suelo formado durante miles años, se destruye para ser transformado en ladrillo.

Una vez que el terreno ha sido limpiado, se procede a efectuar la lotización, previamente realizada en planos. El tamaño de los lotes va a variar de acuerdo a la urbanizadora, pero por lo general están en el rango de noventa a ciento veinte metros cuadrados. Si el terreno es de una a dos hectáreas, se lotizará todo; en cambio, si este es mayor, se realizará la lotización por etapas. La venta se anuncia de manera masiva y la difusión es mucho más amplia: periódicos, radio, televisión e internet, incluso hasta programas de televisión propios (caso los Portales). También se hace uso de las redes sociales, los encartes y casetas de venta se encuentran en centros comerciales y lugares estratégicos; además, auspician programas de televisión de gran acogida entre la población (caso de Centenario y el programa concurso “El Gran Show” transmitido en un canal de señal abierta). Algunas inmobiliarias tienen una movilidad propia, la cual parte de determinados puntos de venta hasta las urbanizaciones que tienen en el ámbito de estudio.

Se analizarán los 3 principales exponentes de esta modalidad de urbanización: Menorca inversiones, Grupo inmobiliario Centenario y Los Portales.

Inversiones Menorca es una de las primeras urbanizadoras medianas en llegar al valle de San Pedro de Carabayllo. Su presencia se ha podido rastrear a comienzos del año 2005. Comenzó ofreciendo la urbanización San Lorenzo de Carabayllo, con lotes desde 90 m². La modalidad es la consignada líneas

arriba, se tiene propagandas, principalmente, en los avisos clasificados de los periódicos. Menorca tiene como antecedentes la urbanización San Antonio de Carapongo, donde aplicó la misma modalidad. En ese caso el avance de la urbanización de la zona se detuvo, según la empresa, por problemas con su socio, aunque también tuvo que ver las políticas realizadas en esta zona.

En el caso que compete a este trabajo, el proyecto actual (mediados del año 2011 y comienzos del 2012) es el denominado San Antonio de Carabayllo. A diferencia de la urbanización San Lorenzo, el terreno involucrado es mucho mayor (60 has de acuerdo con el agente vendedor de la empresa) y es trabajado de manera exclusiva por Menorca, sin su antiguo socio (Corredores Asociados). En el momento de efectuar la investigación en campo se encontraba en su XIV y XV etapa. Lo ofrecido era expresado de la siguiente forma: “Obras: Agua, desagüe, luz (cableado subterráneo), pistas, veredas, parques ornamentales, reservorio de agua, y local comunal de la urbanización”; no obstante, se hace hincapié en que “(...) los precios y condiciones [antes señalados] podrán variar en cualquier momento”. La principal característica de estas lotizadoras es el crédito directo. Ninguna de las lotizadoras visitadas trabaja con banco alguno como prestadora del crédito hipotecario. Para el caso de Menorca, el precio ofrecido es de 225 US\$ por m² de terreno. Para un terreno a partir de 100 m² el costo está por encima de los 20 000 US\$, al contado, puede costar hasta 10 000 US\$ dólares más por los intereses, en el caso averiguado.

En el momento de la investigación, las lotizaciones recién se estaban vendiendo ubicadas en la margen derecha de la carretera a Huarangal, en la zona cercana al pueblo de Carabayllo. El impacto que tiene dentro de la zona estudiada es grande y los permisos de habilitación urbana se consiguen de manera expedita por parte de la municipalidad.

Esto se relaciona con el hecho de las rentas que generan las habilitaciones para el Municipio, tanto en los trámites burocráticos como el pago que efectúa cada residente por motivo de alcabala, donde a partir de ese momento cada residente es inmediatamente incorporado a la lista de contribuyentes. Pero además, de acuerdo con recientes declaraciones del actual alcalde Rafael Álvarez², Menorca formaría parte de las “empresas amigas” del distrito. En esta entrevista, el alcalde afirma que Menorca aportaría para la construcción del puente San Martín, puente que uniría ambos márgenes del río Chillón, a la altura del kilómetro 18 de la avenida Túpac Amaru. Asimismo, se habla del interés de la comuna por el patrimonio del distrito, afirmando que Menorca, poseedora de la antigua casona de la hacienda Caballero, la cedería amablemente al distrito, para que forme parte del patrimonio del mismo.

Lo cierto es que se van incorporando nuevas etapas, donde entre las etapas ya construidas y el proyecto anterior se estima un área mayor a las 100 has. Frente a la problemática del déficit de terrenos y de viviendas en Lima, estas nuevas construcciones podrían parecer positivas o que están aminorando esta problemática; sin embargo, esto no es así por las siguientes razones. En primer lugar, todas las viviendas pasan por un proceso de autoconstrucción, donde el propietario tiene que cubrir todos los costos, además de las conexiones. Estas construcciones son de tipo unifamiliar, con propiedades de baja densidad, y perpetúan, después de medio siglo de incesante expansión horizontal, un modelo que ha

² Véase la entrevista en el siguiente enlace <http://www.youtube.com/watch?v=3bTF5Oq-aTM&list=PL2439CCB2853AA950> . Consultado el 5 de enero del 2013.

probado ser contraproducente por su alto impacto ambiental, paisajístico y social. Estas casas tampoco reúnen condiciones de seguridad adecuadas, pues son levantadas en la mayor parte de los casos únicamente con maestros de obra, sin un ingeniero o un arquitecto que certifique la seguridad de las construcciones.

De otro lado, el caso de Grupo Inversiones Centenario es un tanto diferente. Al igual que Menorca, Centenario comenzó en el año 2005 su primera urbanización denominada San Pedro, en el sector de Copacabana, en el límite entre Puente Piedra y Carabayllo, en la parte noroeste del área de estudio. Como parte del grupo Romero, es una gran empresa que emplea diversos medios para la difusión de sus urbanizaciones. En la actualidad cuenta con 4 urbanizaciones: San Pedro, Esmeralda, Las Campiñas y Santa María. En el caso de Las Campiñas, para el momento en que se efectuó el trabajo de campo, ya se encontraba vendida en su totalidad. En el caso de San Pedro y Esmeralda se encontraban en su 5ta y segunda etapa respectivamente.

En el caso de la urbanización San Pedro se ofrecen lotes desde 90 hasta 120 m², toda la urbanización es de aproximadamente unas 40 has, con la 5ta etapa de 22 has. Los precios de venta, para mediados del año 2011 y comienzos del 2012, eran de entre 140 y 160 US\$ el metro cuadrado. Es de un precio menor que Menorca, pero esto se debe a que no tiene acceso a una vía grande y se debe tener movilidad propia para poder acceder a esta urbanización. Al igual que en el caso de Menorca, los precios se incrementan conforme se incrementan las cuotas. Lo ofrecido son “obras completas, pistas veredas y parques y juegos”. El precio ofrecido también varía de acuerdo al tiempo en que se compre. Según testimonio del chofer de la movilidad de la empresa, para la primera etapa los lotes se vendían a 6000 US\$ uno de 90 m² y la escalada del precio se dio de manera intempestiva en los últimos años. De acuerdo con los vendedores de la empresa, la urbanización San Pedro está ubicada en Puente Piedra. Sin embargo, en todas sus propagandas aparece como parte de Carabayllo. Incluso, unas etapas de esta urbanización estarían entre las regularizadas de manera conjunta por parte de la municipalidad de Carabayllo, sus habilitaciones comenzaron de forma anterior a la adquisición de la licencia de habilitación urbana por parte de la Municipalidad, ya que recién consiguen regularizarlo en el año 2011 (MDC s/f). Las razones para esta irregularidad serían parecidas a las expuestas en el caso de Menorca, porque Centenario es también una de las principales aportantes para la Municipalidad.

En la urbanización Esmeralda, al momento de la investigación de campo, se comenzaba recién la habilitación. Incluso se pudo apreciar a la maquinaria que efectuaba las labores de remoción de la capa de suelo arable. Se proyectaba una cantidad de mil lotes para todas las etapas de entre 90 y 140 m². En conjunto, sería un total de entre 17 y 18 has. Esta urbanización está ubicada por el kilómetro 9.5 de la carretera a Huarangal, en un sector ya completamente urbanizado. En palabras del vendedor: “ya con esta urbanización 16 urbanizaciones se juntan, no más chacras, ni acequias ni invasiones, la modernidad ha terminado de instalarse en esta zona”.

El caso de la urbanización Santa María es especial. Se ha vendido bajo el lema de “la urbanización más grande del Perú”, ya que supera en gran medida el área de los ejemplos antes señalados. En total, solo la quinta etapa tiene un área de 318 650 m² con 162 394 m² de área lotizable. Es decir, hay 31 has habilitadas pero solo para esta etapa y con una proyección de 30 etapas más, que involucra a todas las

parcelas del frente. La venta de los lotes se dan desde 90 hasta los 250 m² y son de 200 a más comunales. Para comienzos del año 2011, los precios para un lote de 120 m² eran de entre 18 y 20 400 US\$ dólares. Sin embargo, con los intereses, en 7 años los precios son hasta poco más del 40% mayor. La oferta en este caso, además de las obras completas, pistas, veredas, tranqueras, losas deportivas, juegos para niños, mini gimnasios, pérgolas, anfiteatros y zonas exclusivas. No obstante, las condiciones son bastante exigentes: además de los costos, solo se permite una morosidad de hasta 2 meses, de lo contrario el lote pasa directamente a Centenario, sin devolución del pago hasta ese punto realizado. Una vez terminada la deuda, solo se otorga un certificado de posesión y se tiene que asumir los gastos de los trámites de la transmisión y titulación de la propiedad el mismo comprador.

De acuerdo con lo visto en campo, las urbanizaciones de esta lotizadora son vendidas de una forma pero la realidad es otra. En todos los casos se observa un total abandono de lo grandemente ofertado: los “parques” son espacios minúsculos, con césped seco, los supuestos juegos están oxidados y abandonados, y las pérgolas y anfiteatros son usados por nadie. Al igual que en los casos anteriores, la autoconstrucción unifamiliar de baja densidad marca la pauta, viéndose incluso casas prefabricadas instaladas.

El tercer caso es el de Los Portales, quienes, al momento de efectuarse la investigación en campo (mediados del año 2011), ya habían vendido todas las urbanizaciones que tenían en Carabayllo, lo cual suma en total 17 urbanizaciones, entre las que se encuentran Sol de Carabayllo (la más grande con 5 etapas), El Sauce, Alameda, La Estancia, La Ensenada y La Rinconada. El número de urbanizaciones también se relaciona con el hecho de que los espacios son mucho menores (en promedio entre 6 y 7 has cada urbanización, salvo El Sol que tiene un poco más). El formato ofrecido era el siguiente: lotes desde 90 m², pórtico de ingreso, obras completas con pistas asfaltadas, amplios parques y excelentes ubicaciones. A diferencia de Centenario, se tiene un plazo máximo de 6 años para pagar. Al igual que los anteriores todo es en trato directo. No se pudo conseguir información sobre los precios pero al parecer eran los mismos.

Al igual que en los casos arriba descritos, las autorizaciones para la habilitación urbana vienen después del ofertado y venta de lotes, y dieron en los años 2010 y 2011. Al momento de acercarse al local de ventas, se pudo apreciar que en el mapa de la lotizadora aparecían espacios en blanco consignados como “futura expansión de la urbanización”. Al momento de ser consultado al respecto, el vendedor reconoció que eran propiedad de agricultores que se negaban a vender sus parcelas, pero que en Los Portales ya daban por sentado que las venderían por lo que ya estaban considerados como futura expansión: “El proceso urbanístico es lento aunque estamos a buen paso (...) poco a poco iremos incorporando y urbanizando a las parcelas que faltan”. Esta es una estrategia ya aplicada también por las lotizadoras informales: el cercado de parcelas de tal forma que se vean en la obligación de vender.

Sin embargo, la situación de estas urbanizaciones es mucho mejor que sus contrapartes de los centros Poblados, Lomas y ocupaciones antiguas. Zonas donde no hay servicios ni vías asfaltadas, falta de puestos médicos y de policía. En la urbanización Santa María se muestra con orgullo cómo con gestiones con la Municipalidad, se logró el asfaltado de la carretera de acceso a la urbanización de manera completa y la instalación de la Comisaria de la urbanización. En contraste, el pueblo de San Pedro de

Carabayllo no tiene vías asfaltadas y la Comisaría está mucho peor equipada que la de Santa María. Las preferencias concejales se perfilan a favor de unos en desmedro de otros. Estas urbanizaciones no están pensadas para salvar el déficit de viviendas, ya que sus precios no son asequibles para el grueso de la población.

Por otro lado, el otro tipo de urbanización es aquel donde la propia urbanizadora es la que construye; en estas no se venden lotes, sino viviendas. Esta modalidad es la que menor preponderancia ha tenido entre las inmobiliarias, aunque es preciso que se destaquen los principales proyectos de la mano de dos constructoras fuertes: Graña y Montero, y Paz Centenario.

El proyecto de Graña y Montero se enmarca dentro su línea de acción denominada Viva, que es la construcción de grupos habitacionales que varían de acuerdo a donde se construya. Para el caso del área de estudio, el proyecto se denomina “Los Parques de Carabayllo”. Según la propia reseña de la empresa, el proyecto “es un proyecto exclusivo e innovador con edificios de solo 3 pisos. Los departamentos del primer piso cuentan con patio y jardín; los del segundo y tercer nivel son típicos”. Se menciona además que se proponen zonas comerciales, espacios comunes, 10 000 m² de parques y áreas deportivas. Todo en un condominio cerrado. Los departamentos a construir sería de aproximadamente 62 m², el del primer piso más el jardín y el estacionamiento tendría 88 m². Los precios son superiores a los terrenos de las lotizadoras, para comienzos del año 2011 estaban valorizados en 91 500 soles por 62 m². Así, el m² sobrepasa los 1400 soles. La ventaja sería que ya está todo construido y saneado legalmente; además, se entregaría directamente el título de propiedad.

La extensión total del proyecto en esta etapa era de 10 has. No obstante, la situación a futuro buscaría expandirse “Con Graña estamos ahorita en 10 has, ya conseguimos 35 más hasta el fondo [zona adyacente con Ladrillos Pirámide], queremos una mini ciudad dentro de un distrito”. El afán de expandirse es una constante en todas estas urbanizaciones y ésta no es la excepción. El concepto de mini ciudad pretende generar un espacio autoabastecido en el que los residentes no tengan por qué relacionarse con su entorno. El área de expansión pensada, coincidentemente, aparece en la propuesta de Carabayllo para cambio de zonificación de agrícola a urbano. Los precios de los departamentos son bastante restrictivos y se vuelve otra vez al tema de la accesibilidad.

Empero, existe un detalle en este proyecto: a diferencia de las lotizadoras que promueven el llamado crédito directo, este programa tiene el respaldo del crédito Mi vivienda. Como se expondrá más adelante, el hecho de que un programa de crédito de vivienda por parte del Estado respalde este proyecto, muestra en los hechos que hay una política favorable frente a este tipo de cambios, lo cual resalta la incoherencia de las propias políticas urbanas, ya que esta habilitación tampoco se rige de acuerdo con un parámetro de maximización del uso del espacio: es de baja densidad, con solo 3 pisos y altamente restrictivo.

El segundo exponente de esta modalidad de urbanización es el trabajado por la empresa Paz Centenario Global, empresa vinculada nuevamente con el grupo Romero. Al igual que en el caso de Graña, se construyen viviendas. El proyecto es denominado Villa Club y se ubica en el sector nordeste del área de estudio, adyacente a la zona de Pueblo Viejo y de la avenida de acceso a las Lomas de Carabayllo. Para la

1era etapa, ubicada en la zona de estudio, se construye en unas 10 has. Las construcciones son de tipo casa chalet, existen dos tipos de casas; una de una sola planta y otra de 2 plantas. De acuerdo a lo señalado, ambas son expandibles hasta 3 pisos. En el caso de una sola planta, los modelos se denominan: New Roccia, Luna, Fiorella y Vento. En el primero el área ocupada es de un poco más de 70 m² y, en los demás, el área ocupada excede los 90 m² pero con un área techada mucho menor. El caso de la construcción de 2 pisos se denomina New Roccia 2 y tiene área techada mayor.

Además de la construcción, se ofrece garita de control (es un condominio cerrado), salón bar, locales comerciales, cancha multideportiva, áreas verdes y piscina. Este último punto es importante de resaltar. De acuerdo con el vendedor de la empresa, Villa Club es la única urbanización que tiene una conexión directa con el sistema de agua y alcantarillado del resto de la ciudad, situación que las otras urbanizaciones adolecen (usan por lo general pozos). Al preguntársele el porqué de esta situación especial, es “porque lo vale”. Mientras en Villa Club gozan de una piscina semi olímpica, en el sector de Lomas de Carabayllo, ubicado a unos 200 metros de ese sector, la población, que ha vivido ahí mucho más tiempo, ni siquiera tiene agua y nunca se les ha puesto desagüe. Evidentemente, las contradicciones sociales saltan a la vista inmediatamente.

La situación antes descrita se da incluso con el aval de la más alta instancia gubernamental, incluso el propio presidente de la República, Alan García Pérez, visitó la zona a comienzos del año 2011. Pese a que se utilice el epíteto de “lugar para todos”, esto no es así. Por ejemplo, la casa New Roccia, por estas fechas, costaba poco más de 50 000 dólares el adquirirlo. Este es un precio exorbitante, especialmente si se considera lo poco ofrecido. Al igual que el proyecto anterior, está respaldado por el crédito Mi Vivienda, pero no por ello deja de ser restrictivo. Adolece del mismo problema planteado con anterioridad, pues se está siguiendo un esquema que ha probado no ser sostenible ni perdurable en el tiempo: el cambiar de uso, urbanizar con casas unifamiliares de baja densidad, sin atenuante alguno de los problemas de vivienda en la ciudad.

En las siguientes páginas se aprecian imágenes para el caso de las lotizadoras y de las inmobiliarias que construyen viviendas:



Figura 22: Movilidad de la empresa Centenario, hace todo un recorrido por las distintas urbanizaciones que se manejan.

Figura 23: Urbanización Santa María en su quinta etapa. Los terrenos son divididos por manzanas. Las pistas y postes ya son observables. Obsérvese el pequeño tamaño del parque ofrecido.



Figura 24 Viviendas de la urbanización Santa María La disparidad es notoria, teniéndose terrenos vacíos adyacentes



24



25

Figura 25 Urb San Antonio detalle
Manzanas.

Figura 26 Urb. San Antonio en su gran
extensión

Figura 27 . Urb San Antonio y viviendas
autoconstruidas.



26

Figura 28: Terreno que está siendo nivelado para las habilitaciones. La capa de suelo arable es juntada en montículos para ser posteriormente trasladada en camiones.



Figura 29: Entrada principal de la urbanización Villa Club. Como se aprecia está resguardado al ingreso y diseñado para autos.

Figura 30: Las diferentes casas que se ofrecen en la urbanización Villa Club. Se puede apreciar las casas tipo por niveles: 1er, segundo y tercer piso.



5.3.2. Expansión urbana 2000-2012

El impacto de la urbanización dentro del área de estudio es bastante considerable, se puede observar espacialmente a través de una secuencia temporal de la trama urbana existente en la zona. Para este propósito se ha procedido a usar como base dos imágenes satelitales, los parámetros temporales son los años anteriores al primer cambio de zonificación de tierra agrícola a urbano, correspondiente al año 2003. En este caso se ha utilizado una imagen del año 2000. Conjuntamente, se ha utilizado la imagen más actualizada posible sobre el área de estudio, correspondiente al año 2010, y se ha actualizado la información al año 2012 mediante trabajo de campo. De esta manera, se ha armado el siguiente mapa, el cual muestra los cambios acaecidos en un espacio temporal de 13 años (véase el mapa en la página siguiente).

Un análisis del resultado obtenido nos da información bastante notoria. En primer término, de manera visual se puede apreciar la formación de un entramado urbano bastante extendido, en contraposición con el pequeño entramado existente al año 2000 con un conjunto de pequeños núcleos urbanos. Éstos últimos son absorbidos en el constante crecimiento de las habilitaciones. Asimismo, se aprecia la formación de islas agrícolas que van quedando encerrados dentro del entramado urbano; estos espacios en muchos casos ya han sido incorporados como habilitaciones urbanas. Lo que se mantiene como constante es la presencia de las ladrilleras, identificándose hasta 7 de mayor o menor tamaño. Asimismo, se identificaron centros de elaboración de adobes artesanales, que no han sido cartografiados por ser una cuestión bastante localizada y de mínimo impacto.

Con la información obtenida del procesamiento de los polígonos en el software Arc Gis 10, se obtienen los datos cuantificados en cuanto a la extensión espacial de los fenómenos físico-espaciales analizados. Así, el área de estudio cuenta con un total de aproximadamente 2925has. En el caso de las ladrilleras, para el año 2012 se observa los siguientes resultados:

Nombre	Área (has)
Ladrillera Lark	42
Ladrillera Pirámide	25
Ladrillera sector Lomas	13
Ladrillera sector San Diego	6
Ladrillera sector Pueblo Viejo	5
Ladrillera sector La Molina	1
Ladrillera sector La Molina 2	0.5

Figura 31: Área por hectáreas de las ladrilleras presentes en el área de estudio.

Donde claramente destacan 2 ladrilleras que son Ladrillos Lark y Pirámide. Ambos casos han estado presentes en el área de estudio anterior al acelerado proceso de expansión urbana. La gran extensión que presentan (42 y 25 has respectivamente) va de la mano con el volumen que procesan. Es en estas plantas donde se han observado que ingresan los volquetes de algunas habilitaciones en curso, con el suelo extraído de las mismas.

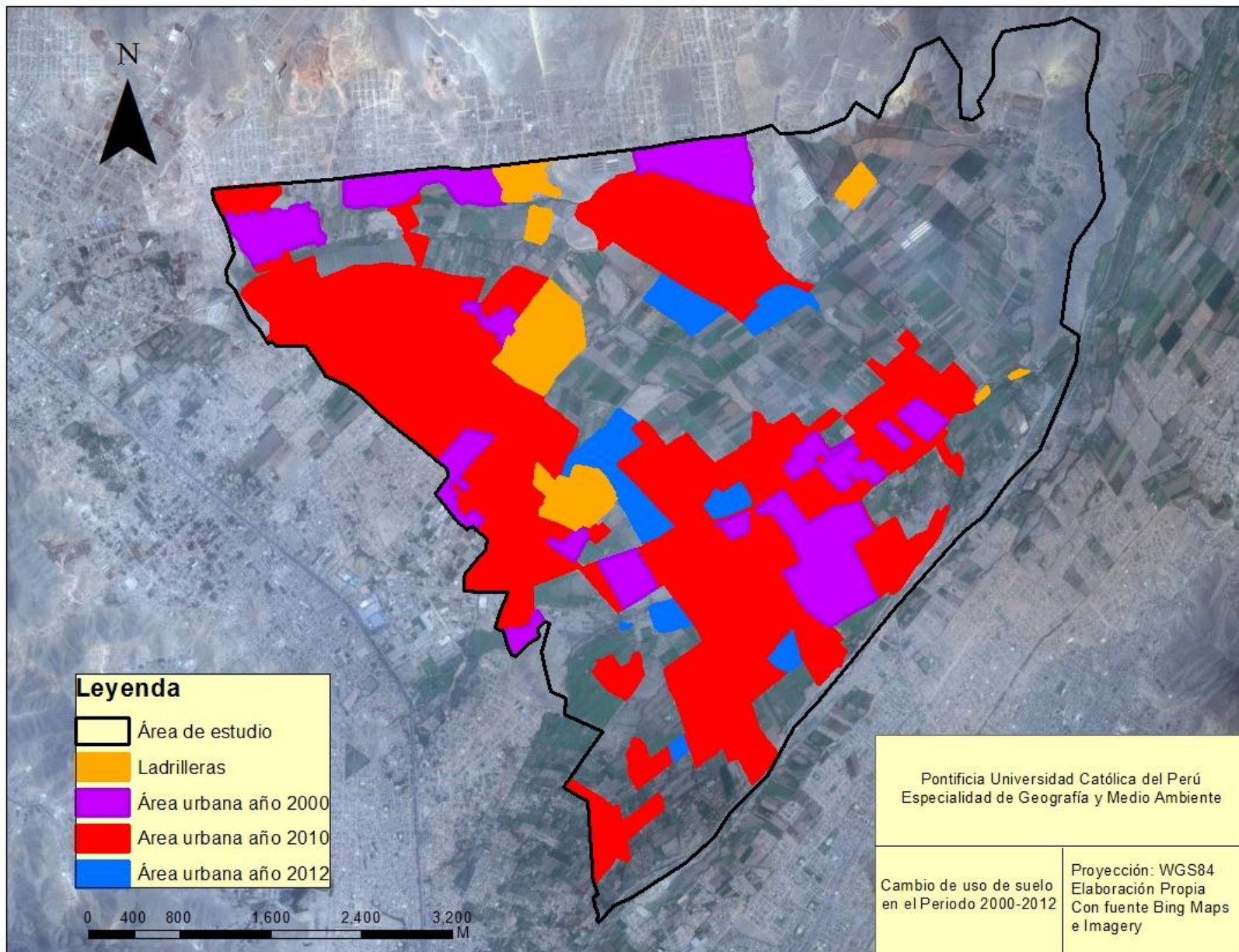


Figura 32: Mapa de cambio de uso de suelo, periodo 2000-2012.

Acerca de la cuantificación del cambio de uso de suelo, se tiene que para el año 2000 el área ocupada en uso urbano es de aproximadamente 237 has, los cuales se encuentran en distintas ocupaciones de diverso tamaño como se muestra en el siguiente cuadro:

Área urbana	Área (has)
San Pedro de Carabayllo	61
Sector adyacente a Lomas 1	37
Sector adyacente a Lomas 2	33
Sector adyacente a Lomas 3	27
Pancha Paula	16
Asociacion de vivienda 1	14
Asociacion de vivienda 2	11
Asociacion de vivienda 3	8
Asociacion de vivienda 4	8
Sector adyacente ladrillos pirámide	7
Ocupación cerro choque	6
Sector adyacente a ladrillos Lark	4
Asociación de vivienda 5	3
Asociación de vivienda 6	3

Figura 33: Área por hectáreas de las áreas urbanizadas al año 2000.

El área urbana de mayor ocupación correspondía al sector de San Pedro de Carabayllo, con aproximadamente 61 has, y respondería principalmente al crecimiento vegetativo del poblado en sí. Los sectores adyacentes a Lomas de Carabayllo, en la parte noroeste y norte del área de estudio corresponderían principalmente a ocupaciones en terrenos eriazos y a habilitaciones informales. Del mismo modo con las asociaciones de vivienda del 1 al 6, lotizaciones informales a lo largo del eje vial principal, la avenida Carlos Sacco o San Juan de Dios. El caso de Pancha Paula, ubicado en la parte oeste central del área de estudio, se trataría también de un crecimiento vegetativo lo suficientemente considerable para incluirlo. Existían también casas dispersas y poblados como la Molina, Pueblo viejo o San Diego, que por su reducido tamaño y su función rural no han sido considerados como parte de una estructura urbana.

De esta manera se puede deducir que el principal problema hasta este punto era la presencia de ladrilleras importantes de gran procesamiento, así como pequeñas y artesanales, que devoraban en gran medida el suelo existente en el valle. Asimismo, la presencia de múltiples asociaciones de vivienda y ocupaciones informales que bajo la modalidad de la urbanización “hormiga” se expandía lentamente en ciertas parcelas adquiridas, principalmente a lo largo del eje principal Carlos Sacco y la avenida periurbana adyacente al sector Lomas de Carabayllo. El resto serían expansiones de centros poblados anteriores, aunque no se han podido determinar en todos los casos los nombres. Este esquema ya había sido estudiado y advertido como se ha podido observar anteriormente, avizorándose en el largo plazo el agravamiento de estas situaciones, coadyuvado principalmente por la poca rentabilidad rural, la nula fiscalización urbana y la aceptación de hechos consumados.

No obstante, para el año 2010, el panorama cambia radicalmente, ya que la expansión urbana es, de lejos, mucho mayor que la que se hubiese esperado de haber seguido las tendencias anteriormente

estudiadas. Esto es el resultado de los cambios de zonificación establecidos por la Municipalidad de Lima, con la anuencia y el incentivo de la Municipalidad distrital, lo que permitió el ingreso masivo de grandes inmobiliarias como Centenario, los Portales y Menorca Inversiones. De esta manera se pasó de las estimadas 237 has a un total aproximado de 1192 has para el año 2010, lo cual representa un aumento, en una década, de casi mil hectáreas más (955 has) y más del 500% con respecto al año 2000. Esto representaría una tasa anual de expansión urbana de 95.50 has cifra muy superior a la que se obtendría por medio de las tendencias anteriormente descritas. De esta forma el entramado urbano queda en grandes extensiones de la siguiente forma:

Área urbana	Área (has)
Entramado urbano eje Carlos Sacco	502
Entramado urbano límite Puente Piedra	408
Urb. Santa María y Villa Club	161
Expansión sector adyacente Lomas 1	42
Expansión sector adyacente Lomas 2	37
Habilitación urbana extremo sur	24
Habilitación urbana Los Portales 1	10
Habilitación urbana Los Portales 2	8

Figura 34: Áreas urbanas añadidas al año 2010.

A lo largo del eje vial Carlos Sacco, adyacente a San Pedro de Carabayllo es donde se han dado la mayor cantidad de habilitaciones y expansión urbana. Mientras que, en el año 2000 el pueblo en sí más las asociaciones de vivienda sumaban alrededor de 107 has; diez años después la cifra es de 502 has. Mientras tanto en el sector adyacente a Puente Piedra, solo estaba la ocupación de Pancha Paula con 16 has. Para el año 2010, se amplía a 408 has, más de 20 veces el tamaño, incorporando a los sectores urbanos adyacentes a las ladrilleras y bordeando las mismas. Un hecho a destacar es cómo el proyecto Santa María y Villa Club en sí ocupan un tercer lugar. Restando las 37 has de la ocupación anterior, estos proyectos (mayoritariamente el primero) suman un total de 124 has. De esta manera, se cumple lo dicho por inmobiliaria Centenario, donde la urb. Santa María es la “más grande del Perú” y se pierde con ello más de 100 has productivas. Las habilitaciones urbanas señaladas individualmente hacen referencia a las localizadas al suroeste del área de estudio, y que se visualizan aisladas del resto del entramado. Esto se debe al hecho de que en la zonificación vigente todo el sector aparece como agrícola, pero a través del otorgamiento de cambios de zonificación específicos se habría permitido estas tres habilitaciones, sin ninguna consideración con la afectación del sector agrícola existente.

Ya que la imagen más reciente posible es del 2010, se hicieron verificaciones en campo para poder visualizar si la expansión urbana al año 2012 había ocupado nuevas tierras. Como resultado se obtuvo las siguientes expansiones, que suman un total estimado de 94 has:

Área urbana	Área (has)
Ampliación urb. San Antonio 1	21
Urb. La Planicie	17
Ampliación urb. San Antonio 2	16
Portales de Santa María	14
Condominio Tambo verde	10
Ampliación habilitación	7
Urb. Las Praderas de San Antonio	7
Ampliación habilitación los portales 1	2
Nueva habilitación los Portales	0.2

Figura 35: Áreas urbanas añadidas al año 2012.

Se aprecia que las ampliaciones de Menorca (correspondientes a la urbanización San Antonio) son de 36 has. Estas se localizan al este de la Ladrillera Lark, en la parte central del área de estudio. Las otras ampliaciones corresponden cada una a un proyecto en específico, la Planicie y Portales de Santa María son adyacentes a la urb. Santa María en la parte norte del área de estudio. En el caso de las últimas 4 se encuentran en el área descrita anteriormente como la que presenta cambios específicos de zonificación.

Si se suma estas 94 a las 1192, para el año 2012 se tiene un crecimiento de 1286 has. Al parecer, se estaría desacelerando la expansión en esta zona, principalmente por las restricciones normativas (la propuesta de cambio de zonificación del 2010 no se dio), así como el constante incremento del coste de los terrenos, de la mano con la gran desconfianza que existe en la zona, lo que llevaría a muchos parceleros a no querer venderle a inmobiliaria alguna, optando por seguir en la agricultura o lotizando ellos mismos.

6. Políticas públicas en San Pedro de Carabayllo

La situación actual del valle de San Pedro de Carabayllo es una que no estaba prevista en las políticas públicas de los últimos veinte años, ni de principios del siglo XXI. Si nos remontamos al comienzo de la urbanización del cono norte de Lima, hubo cierta dejadez con respecto a la conservación de las áreas agrícolas. Con la pérdida acelerada de los valles se declaró la intangibilidad de las zonas agrícolas circundantes a la ciudad por el Decreto Ley 21419. Esta ley estuvo vigente hasta la década de los 90, y lo que buscó fue detener legalmente el cambio, mientras se formulaban políticas para el levantamiento del sector agrario. Es en este contexto que el año 1989 se formula el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima Callao 1990-2010, que fue presentado en 1992, reformulado al contexto de esta década. Este ha de ser el primer instrumento a analizarse. Posteriormente, se procederá a analizar las ordenanzas metropolitanas de zonificación que inciden en el área de estudio, desde el año 2003 al 2010. Por último, se analizarán los instrumentos de planificación urbana desarrollados por la Municipalidad Distrital de Carabayllo, el plan urbano del 2010 y el plan de desarrollo Concertado 2012-2021.

6.1. El Plan de desarrollo Metropolitano de Lima Callao 1990-2010

El plan de desarrollo Metropolitano de Lima Callao 1990-2010 (PLANMET) es el último gran instrumento de manejo territorial elaborado a nivel de Lima Metropolitana e involucra directamente al ámbito de estudio. Este plan propone ser una ruptura con la situación imperante diagnosticada a principios de los noventa: una ciudad centralizada, monocéntrica y ramificada, con una ocupación del suelo mayormente informal, con una expansión de tipo horizontal de densidad baja, además de las problemáticas específicas en cada rubro urbano.

En cuanto al ordenamiento urbano, para la gestión de la metrópoli se establecieron Unidades Territoriales de Planificación Metropolitana (UTPM) divididas en el área Central Metropolitana (casco urbano consolidado en Lima Callao), las áreas Territoriales Inmediatas (las ramificaciones urbanas en los 3 valles de Lima) y las áreas Territoriales Mediatas (terrenos de otros usos en un radio de 40 km del centro de la Metrópoli) (IMP 1992: 57). Esto se enmarcaba dentro de la política central del plan de generar una ciudad policéntrica, con un núcleo (centro de servicios integral) en cada una de las Áreas Territoriales Mediatas. Dentro de este esquema se proponen, para la ocupación del suelo, tres condiciones generales de uso que son suelo urbano, suelo urbanizable y suelo no urbanizable. Esto es importante, ya que el distrito de Carabayllo está presente como conformante de un área territorial inmediata (sector norte), con presencia de áreas territoriales mediatas (zonas de expansión urbana y zonas no urbanizables).

Dentro de los objetivos del plan estaba el “preservar y activar las áreas agrícolas periurbanas, apoyando proyectos que procuren la estabilidad y el incremento de la productividad de las áreas agrícolas existentes” (IMP 1992: 62); “Formular estudios y definir normas para lograr un tratamiento especial que permita la preservación e intangibilidad de las áreas agrícolas circundantes” y “realizar estudios de

acondicionamiento territorial y ambiental de los asentamientos rurales existentes en las provincias de Lima y Callao” (IMP 1992: 78).

En conjunto con estos marcos generales, se establecieron los lineamientos estratégicos siguientes: calificar y declarar la intangibilidad de zonas agrícolas en las provincias de Lima y Callao, con catastro y registro; proyectos de inversión multisectorial para mejora de producción y productividad; apoyar con normatividad y equipamiento para generar sistemas con una relación productor-consumidor; y declarando áreas de protección ecológica zonas sensibles de presión urbana (IMP 1992: 114). Estas zonas agrícolas podían ser ayudadas y ser complementarias con Asentamientos con Actividades Productivas (AAP) siendo estos centros de producción agropecuaria y agroindustrial intensiva (IMP 1992: 114). El área de estudio, conforma parte de la zona agrícola no urbanizable como se puede apreciar en el mapa adjunto, donde se observa además que el AAP adscrito es la zona del ex fundo Gallinazos en la zona correspondiente a Puente Piedra. De esta forma, se establecería una especie de *cluster* agroindustrial que permitiría revitalizar esta zona. Si bien el plan no era ajeno a la problemática existente del campo limeño (situación atenuada, pero muy similar a la de hoy), establece la voluntad política y acciones para enfrentar esta situación. Sin embargo, las acciones en la práctica no se dieron, y en este caso, los hechos nos han llevado en dirección contraria, finalmente por intereses políticos y económicos que contravinieron la esencia misma del plan, el cual ha estado vigente durante el periodo en el que se han dado los principales cambios.

Cabe remarcar que el plan fue hecho en un contexto distinto al actual en muchos aspectos, pero la problemática estructural es y sigue siendo la misma. Ahora bien, las acciones tomadas con respecto a los espacios agrícolas periurbanos, en los años siguientes a la formulación del plan, solo llevaron a su debilitamiento. En el nivel nacional, se promulgó la ley N° 26505, Ley de tierras. En dicha ley se dan los parámetros generales para la tenencia, compra y venta de tierras agrícolas. En su cuarta disposición final, se dispuso la derogatoria de las disposiciones referidas a la intangibilidad de tierras agrícolas periféricas y cambio de uso o de propiedad de las mismas. De esta manera, se da un primer paso para la liberalización del mercado de terrenos y el antecedente del abrumador poder inmobiliario. Salvo algunos estudios y diagnósticos no se da una significativa contribución al sector agrario, mientras que los peligros que se cernían sobre el valle eran evidentes, como lo atestiguan estudios de la época (véase Alternativa 1993, CIDIAG, 1993, Valcarcel 1997). Para mediados de la década de los 90s, en Puente Piedra la urbanización se expande por medio de las urbanizadoras informales. Con la entrada al nuevo milenio y los cambios en la estructura política, está vigente la zonificación del año 1998, que no hace mayores cambios en la parte del Chillón, salvo en la margen izquierda, en la zona de Caudivilla y la zona de Naranjal.

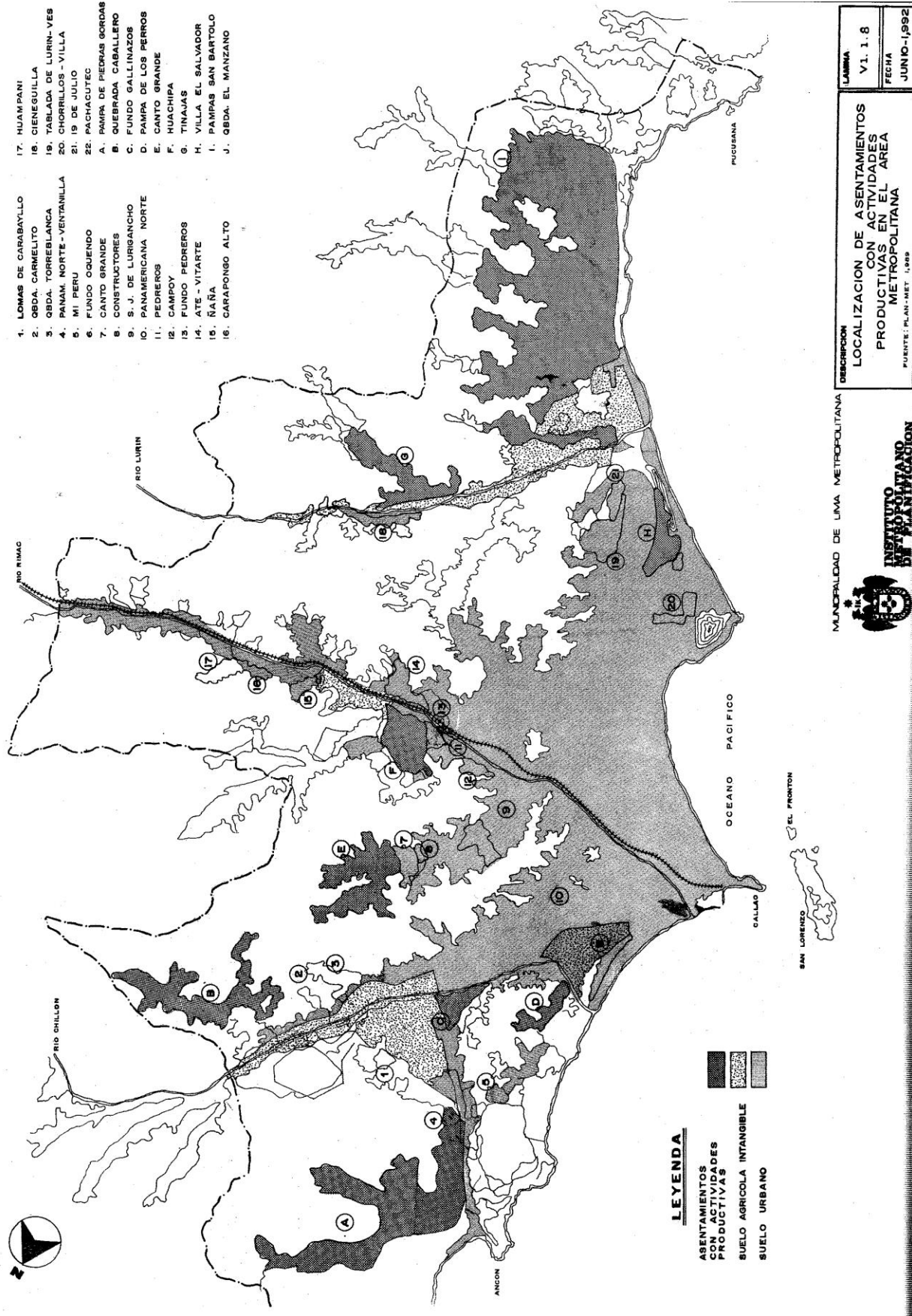


Figura 36: Esquema donde se aprecia el sector de San Pedro de Carabayllo como área Agrícola intangible, con un AAP (Gallinazos) adyacente.
Fuente: IMP 1992: 112.

6.2. La ordenanza N° 548 y el comienzo del cambio

En el año 2003 se dio un cambio importante. Se emite la ordenanza N° 548, bajo el título “Aprueban cambio de zonificación y de vías en la zona de Reglamentación Especial de los Sectores de Las Lomas y San Pedro de Carabayllo del distrito de Carabayllo”. Acá se establece en la sección de considerando, que San Pedro había sido establecido como una zona de reglamentación especial, “con el objeto de planificar su territorio y *en donde lo urbano y lo rural no constituyan categorías irreconciliables, disponiéndose la elaboración de un plan de ordenamiento ambiental para dicho sector específico [cursivas propias]*” (MML 2003: 252780). Estos ideales no se concretizaron, ya que el referido plan no llegó a elaborarse, como lo dice en la misma ordenanza. Acá ya se observa una primera negligencia porque aunque se resalta la importancia de la necesidad de un plan, este no se elabora. Posteriormente se prosigue con los considerandos y se destaca la propuesta de la Municipalidad Distrital de Carabayllo, la cual propone la urbanización de las zonas adyacentes a la avenida Lomas, Panamericana y Carlos Sacco. Esto se sustentaría en que se habían “producido algunos asentamientos informales, habilitaciones de Asociaciones y Cooperativas de vivienda, así como *se han presentado iniciativas de Proyectos de Habilitaciones Urbanas, algunas de ellas bajo los Programas de Financiamiento de Mi vivienda y Techo Propio [cursivas propias]*” (MML 2003: 252780). Cabe destacar en esta cita, el hecho de que tanto la Municipalidad Distrital como el Gobierno nacional abogan por la urbanización de las áreas anteriormente señaladas. El primero lo realiza a través de su propuesta y el segundo, promoviendo programas de vivienda en un área supuestamente de reglamentación especial, con una orientación a la conservación agrícola ambiental.

Es importante anotar que en lo que respecta a la cuenca del Chillón, las políticas de apoyo y manejo agrario, generación de capacidades y mercados, a través del accionar del Estado, fueron relegadas, y se delegaron funciones a la junta de usuarios y a la agencia agraria, ya para estos años en vías de desaparición. Es así como la política gubernamental se hace presente en el valle, ya no a favor de lo agrario, sino de la expansión urbana. Se debe señalar que parte de la argumentación dada hasta este punto en la ordenanza es cierta, ya que el área colindante con el sector de Puente Piedra, con el centro histórico de San Pedro de Carabayllo, y con el acceso al sector de Lomas de Carabayllo se enfrentaba a procesos de urbanización informal así como a la aparición de ladrilleras informales. Sin embargo, el área que estaba comprometida era mucho menor que la se estipula para el cambio de uso.

En lo que es la ordenanza propiamente dicha, se establece como primer punto la necesidad de elaborar el Plan de Ordenamiento Urbano Ambiental de la cuenca baja del río Chillón, para el 2004 (hecho que no se cumplió). Posteriormente, se establece el cambio de uso del suelo de 750 Has, “conformada de la siguiente manera: Vivienda con 650 Has., Vivienda taller con 68 Has., Comercio con 18 Has., Educación con 4 Has., y Otros usos con 10 Has” (Artículo 2). Se habla de que el cambio se da “de conformidad con las orientaciones y proposiciones del Plan de desarrollo metropolitano de Lima Callao 1990-2010” hecho que es totalmente falso, ya que se ha expuesto cómo el territorio afectado estaba planteado como zona agrícola intangible. Se habla de que con este cambio se va a “promover el uso programado y ordenado de nuevas áreas urbanas, que impidan la afectación indiscriminada de las áreas agrícolas en plena

producción que existen en este sector del valle del distrito de Carabayllo”. Para reforzar dicha medida se establece la Zona Agrícola *“a la mayor extensión de la zona de 1750 Has. Aproximadamente, con el fin de conservar el área productiva y paisajista de la Cuenca Baja del Río Chillón [cursivas propias]”* (Artículo 4).

Como una visión general de esta ordenanza, se puede afirmar que lo que significa su emisión es principalmente abrirle las puertas al proceso de urbanización que va a determinar la dinámica actual observable en el área de estudio. Si bien se plantea la necesidad de la conservación del valle, la necesidad de un plan de gestión urbano ambiental, y el que no se fomenten este tipo de prácticas; en lo concreto, se realiza justamente lo contrario. Cuando apareció esta ordenanza, ciertos sectores lanzaron la voz de alarma. Este es el caso de la ONG Alternativa, la cual, de acuerdo con el relato de ellos mismos, propuso el establecimiento de cadenas productivas, especialización agrícola y ferias de productores en la zona circundante. Asimismo, se propuso la gestión de este espacio afectado como un gran parque metropolitano productivo, de tal forma que no queden relictos rodeados de lo urbano. Estas propuestas no fueron consideradas, puesto que se continuó con el soterrado incentivo a la urbanización como se va a exponer a continuación.

Tanto desde el nivel distrital, como provincial y nacional las consideraciones negativas expuestas a lo largo de este trabajo parecen no haber sido apreciadas. Consultando con el Instituto Metropolitano de Planificación, a mediados del 2012, se informó al autor de esta investigación que el plan de gestión urbano ambiental nunca se realizó y que es recién por estas fechas que se estaba culminando el estudio de zonificación ecológica económica para la cuenca del Chillón, que enmarcaba toda la cuenca, sin mayor especificidad sobre las características del área de estudio. Asimismo, si bien se comentó que se conocía a grandes rasgos los cambios acaecidos durante el lapso estudiado, no se entendía cómo es que se pudo perder en tan poco tiempo un espacio tan importante de uso agrícola y de potencial preservación para la ciudad. Cabe recordar que gran parte de lo ocurrido, por no decir la totalidad, se da durante las gestiones ediles provincial del periodo 2002-2010 correspondientes al Sr. Luis Castañeda Lossio.

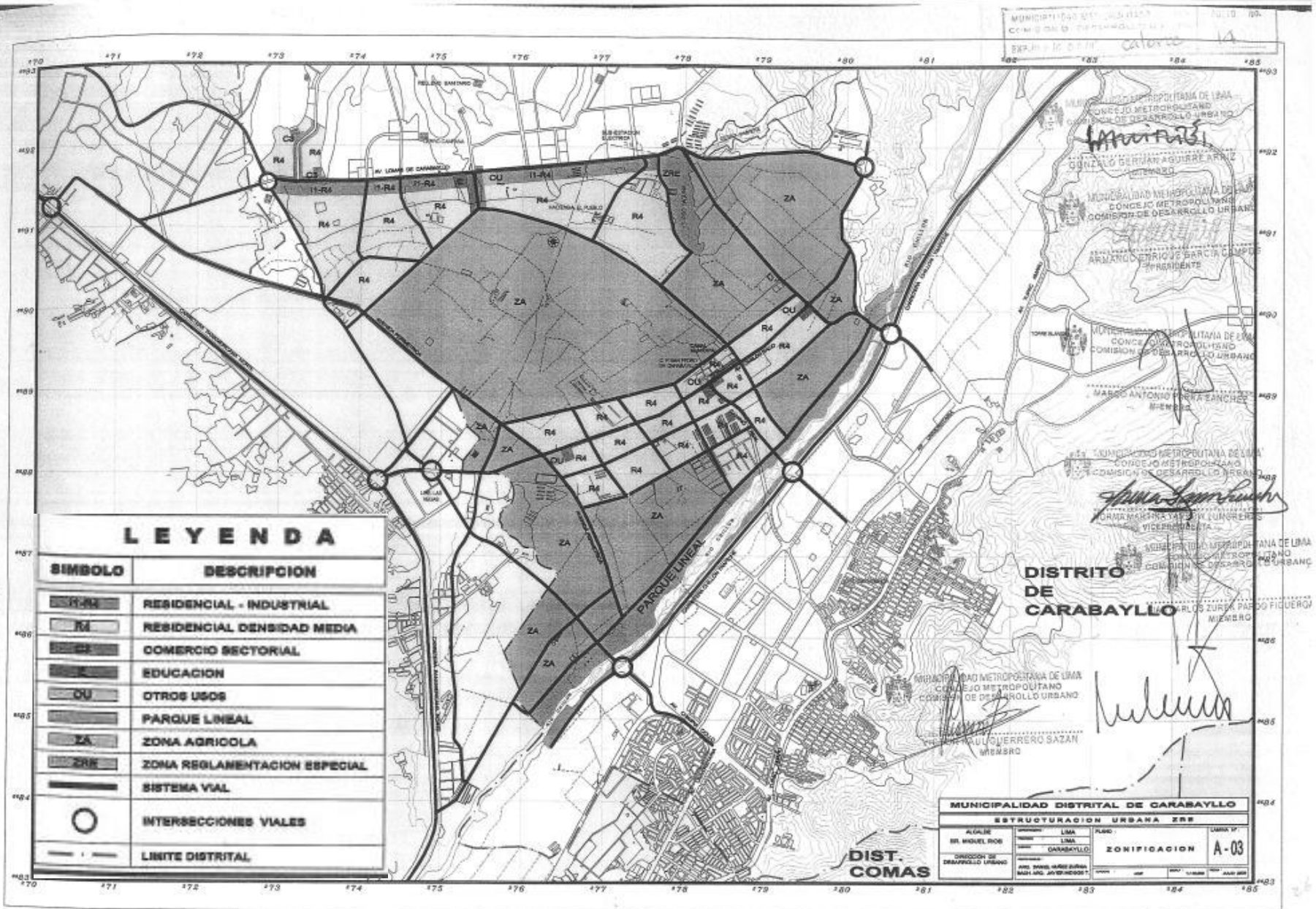


Figura 37: Plano de zonificación del año 2003, donde se aprecia el corredor urbano aprobado a lo largo de la avenida Carlos Sacco y al sur de la av periurbana (al norte del área de estudio). Fuente: MIMI

6.3. Ordenanza 620 y el camino al cambio de zonificación

Siguiendo la línea temporal establecida, se observa que en el ámbito nacional se aprobó el Decreto Supremo 027-2003-Vivienda para normar el Acondicionamiento Territorial y el Desarrollo Urbano. De esta manera se establecen hasta 4 categorías de planes, el primero fue el Plan de Acondicionamiento territorial, seguido del plan de desarrollo urbano, los planes específicos, y los planes urbanos distritales. Para los 3 primeros se establecen como responsables a las municipalidades provinciales, mientras que para el último lo son los gobiernos locales. Es importante destacar la jerarquía de cada plan, yendo en orden decreciente, lo que implicaría ir de lo macro a lo micro. No obstante, la realidad ha probado ser más evasiva, como se demostrará en este caso, donde se obvian todas las jerarquías y se da paso inmediatamente a lo único que sí parece regularse: la zonificación. De acuerdo con el artículo 28, “la zonificación es el conjunto de normas técnicas urbanísticas contenidas en el Plan de Desarrollo Urbano por las que se regula el uso del suelo en función de las demandas físicas, económicas y sociales de la ciudad [...]”(MVCS 2003:6). Ya antes se menciona, en el artículo 8 que “el plan de desarrollo urbano es el instrumento técnico normativo para promover y orientar el desarrollo urbano [...] estableciendo: la zonificación de usos de suelo y su normativa” (MVCS 2003: 2-3). Lo que se puede concluir es que la zonificación surge como resultado de un plan urbano que le da sentido y las normas urbanísticas; la zonificación se enmarca dentro del plan urbano y responde a la finalidad del mismo. Este hecho, no obstante, va a ser obviado por completo por la municipalidad provincial.

Enmarcándose en el instrumento normativo anteriormente señalado, se publica el 4 de abril del 2004 por parte de la municipalidad Metropolitana de Lima la ordenanza 620, denominada “Ordenanza reglamentaria del proceso de Aprobación de planes urbanos distritales y actualización de los usos del suelo de Lima Metropolitana”. Aquí, se plantea como cuestión previa la vigencia normativa del PLANMET pero que se requiere de nuevos planteamientos, pese a los estudios específicos y complementarios elaborados. Así, “luego de más de doce años de aplicación del plan de desarrollo y sus estudios complementarios y, dada la especial actividad social, económica y física que ahora presenta Lima, con su desordenada ampliación territorial, crisis ambiental, déficits de infraestructura y *servicios y la drástica modificación de las tendencias de usos de la tierra urbana, es necesario y urgente revisar y actualizar esos planteamientos a fin de mejorar la conducción del desarrollo de la ciudad en los próximos años*[cursivas propias][...]” (MML 2004).

Este planteamiento es totalmente válido, pero planteado a posteriori de varias acciones tomadas por la misma Municipalidad y la misma gestión que fueron en contra de los instrumentos señalados y ya expuestos anteriormente. Continuando con el análisis de este instrumento legal se habla del marco general que debe presentar el plan llamado a reemplazar al PLANMET, denominado Plan Metropolitano de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Lima o PLAM que buscaría “orientar la distribución equilibrada de la población en el ámbito provincial, promover el aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales y económicos [...] fundamentándose en los *principios rectores de densificar e intensificar el uso del suelo, preservar y mejorar el medio ambiente* (...) [cursivas propias]” (MML 2004). Se establecen también conceptos nuevos incorporados del D.S. 027 como el Sistema de Inversiones Metropolitanas (SIM) y las Unidades de Gestión de Inversión Urbana (UGIUS) que podrían promover proyectos en temas como habilitación urbana. Se estableció al Instituto Metropolitano de

Planificación de Lima como el encargado de la elaboración del susodicho PLAM y se expresó como plazo un año. Sin embargo, y siguiendo la tendencia anteriormente señalada para el estudio de la cuenca del Chillón, este plan solo quedó en enunciado, puesto que nunca se formuló y es recién con la administración vigente desde el 2011 que se da un primer paso con la elaboración del Plan de Desarrollo Concertado de Lima Metropolitana, el cual recién está en proceso de aprobación al año 2012.

Otro aspecto destacable de esta ordenanza es que se establece el marco general sobre el que deben plantearse los Planes Urbanos Distritales (PUDs), contenido en el capítulo IV de la ordenanza. Sin embargo, probablemente el elemento central de la ordenanza y su verdadera finalidad, está presente en cuanto a la zonificación de usos de suelo y a los cambios de los planos de zonificación, presentes en los capítulos V y VI de la ordenanza. Es de destacar la nomenclatura que se establece para los nuevos esquemas de zonificación así como para los reajustes integrales y cambios específicos; estos dos tipos están estipulados en el capítulo VI. Se establece como responsable de los reajustes al IMP y, por lo tanto, a la MML. Por otro lado los cambios específicos sí pueden ser presentados por terceros, pero “si el pedido del propietario coincide con el objetivo de desarrollo de la zona y la ciudad”; la única restricción que se plantea al posible cambio es el no cambio por zonificación menor y que el cambio se hará a todo el sector circundante. Bajo estos parámetros de zonificación se va a plantear el reajuste integral del año 2008, publicado en el año 2008. Estas categorías van a entrar en una especie de cuestionamiento con la publicación del D.S. 012 del 18 de julio del 2004, por parte del ministerio de vivienda, donde se establecen categorías estandarizadas en materia de zonificación. Como respuesta, se va a emitir un acuerdo de concejo, N° 205, en el que se va a ratificar la vigencia de la ordenanza 620.

Para el año 2005, se emite por parte de la Municipalidad Metropolitana de Lima, el Decreto de alcaldía 079, publicado en El Peruano el 3 de octubre. Bajo el nombre de “norma que regula la aprobación de habilitaciones urbanas” establece el marco general sobre el que se deben dar las habilitaciones en la provincia de Lima. Se ratifica el hecho de que las habilitaciones urbanas deben hacerse de acuerdo con los planes y parámetros urbanísticos. Se establece que son las municipalidades distritales las encargadas de aprobar las habilitaciones y deben de tener para ello una comisión técnica; sin embargo, la Municipalidad puede hacerlo a pedido. Tanto las habilitaciones aprobadas a priori del cambio a urbano, así como las habilitaciones de oficio tienen que ser ratificadas por la municipalidad provincial, y se puede dar el inicio de las obras y la venta una vez aprobados. Los mismos pasos han de seguirse para la recepción de obras. Se ha de señalar que los únicos controles a priori para determinar la bondad de la habilitación es la zonificación y los planes urbanos, pero, como se ha visto, si los planes se declaran como desactualizados y no se actualizan, y la zonificación se realiza de manera aislada y sin una visión urbana de conjunto ni en el largo plazo, ¿cómo estas habilitaciones van a responder a una propuesta urbana inexistente? Asimismo, al momento de señalar las habilitaciones urbanas de oficio, si bien se establecen adecuaciones necesarias, se habla del grado de consolidación como hecho para simplemente “formalizar” el hecho consumado. Si bien este tipo de actos es recurrente en el país no se establece ningún organismo, instrumento o responsabilidad por parte de los municipios para que este tipo de habilitaciones disminuya o se controle. Es importante apuntar que se establece el 1% del valor de la

obra como pago, además de los costos de los trámites y la documentación. Esto dará pie en el distrito de Carabaylo a que muchos de sus principales contribuyentes sean las inmobiliarias y por lo tanto que se busque la mayor presencia de los mismos.

Mientras tanto, a nivel de la municipalidad distrital de Carabaylo se declaraban sendas reorganizaciones a nivel del corpus administrativo del municipio, cada año consecutivamente, y se puede destacar el nulo contenido del término rural en la gerencia de desarrollo urbano y rural (no tenía ningún estamento operativo o funcional a nivel rural). Para el año 2006, se establecen los parámetros para el futuro plan de desarrollo concertado, el cual recién verá la luz en una primera versión en el año 2009.

Como parte del mismo esquema predominante en otras instancias, se aprueba la ordenanza municipal N° 111-2006-MDC donde se da la amnistía para la regularización de licencias de obra, certificado de parámetros urbanísticos edificatorios y certificado de finalización de obra. Se aprobó su reglamento el 31 de enero de 2007 y publicándose el 25 de febrero del 2007. Acá se establece una amnistía “para las edificaciones levantadas de modo informal e irregular en predios urbanos, así como a las edificaciones levantadas en terrenos o predios que carecen de Habilitación urbana y se encuentren físicamente consolidados, incluyendo las zonas agrícolas, zonas rústicas y zonas eriazas que se encuentren dentro del área de influencia y/o expansión urbana”, para toda obra al 31 de mayo de 2007. Si bien se establece que ha de verificarse el cumplimiento de los parámetros urbanísticos edificatorios; al mismo tiempo se establece que la regularización procede pese a posibles observaciones; además, se dictamina que basta con un certificado de posesión (emitido por el mismo municipio a solicitud) para validar dichos procesos. En ningún momento se precisan mecanismos de control o instrumentos para evitar estas situaciones nuevamente, ni algún tipo de penalización por el actuar ilegal del que se propone regularizar.

Poco antes del término del año 2007 se da por parte del municipio metropolitano la ordenanza 1056 denominada “aprueban versión digital del Plano de clasificación del suelo metropolitano por condiciones generales de uso y la publicación de las coordenadas UTM-PSAD56 de la poligonal, correspondiente al área urbana y de expansión urbana de Lima metropolitana”. Es importante destacar esta ordenanza porque si bien se establece para tener el instrumento normativo marco para la adecuación de concesiones mineras dentro de la provincia de Lima, en las normas mineras señaladas se establece que la ordenanza que establezca las zonas urbanas y de expansión urbanas ha de estar vigente. Ya que se publica la clasificación general establecida por el PLANMET como se señala en el artículo 2 de esta ordenanza, se está estableciendo la vigencia del mismo, independientemente del fin específico por el cual se está publicando su versión digital. Esto ya encara en sí una contradicción en el actuar normativo de la municipal: primero porque se reconoce la vigencia del PLANMET, pese a que se estableció su reemplazo por el PLAM, el cual nunca se hizo como ya se señaló líneas arriba; y segundo, porque las zonas de protección ambiental y recreativa “vigentes” son las establecidas por el PLANMET, sin señalarse su modificación en el caso específico de la margen derecha del río chillón, mediante la ordenanza 548 del 2003. Esto es, para lo conveniente para la gestión municipal los instrumentos

urbanos son claros y vigentes, pero por otro lado se cambian sin ningún sustento o fin técnico y a largo plazo.

Lo señalado en el párrafo anterior va a verse ratificado por la ordenanza 1105 aprobada el 14 de diciembre del 2007 pero publicada en El Peruano el 5 de enero del 2008. Bajo el título de “ordenanza que aprueba el reajuste integral de la zonificación de los usos del suelo de los distritos de Carabaylo y Puente Piedra que forman parte del área de tratamiento normativo I de Lima Metropolitana”. A diferencia de la ordenanza de modificación del 2003, acá no se establece justificación alguna; tampoco se hace referencia a la ordenanza 548 del 2003 ni al supuesto plan que se iba a elaborar para preservar las áreas agrícolas de la zona. Tampoco se cuantifica la cantidad de hectáreas que se expande para uso urbano en desmedro del área agrícola, ni se menciona posibles estudios a futuro. Escuetamente se dan los parámetros y especificaciones sobre las habilitaciones urbanas, y es el grueso de la ordenanza versada sobre este punto. En la segunda disposición final se establece un “régimen excepcional de cambios específicos de zonificación que promueva la inversión pública o privada” donde se puede solicitar un cambio de zonificación justificado en éstos términos, por parte del interesado (sin ser necesariamente con respecto a propiedades de los proponentes, como lo establece la ordenanza 620). Se habla de “tomar en cuenta la opinión de los vecinos directamente afectados” pese a que el cambio puede tener una implicancia mayor al radio que se establece; asimismo, tampoco se señala mecanismo específico ni un mínimo de convocados para dicha consulta ni tampoco se establece lo que abarca el “tomar en cuenta”. En la disposición 3 se reafirma el carácter excepcional de dicha disposición. En ningún momento se habla de su armonía con ningún instrumento urbano de carácter planificador.

Así se tiene la siguiente figura con respecto a la zonificación, la cual sigue vigente al año 2012, aunque con algunas modificaciones específicas posteriores.

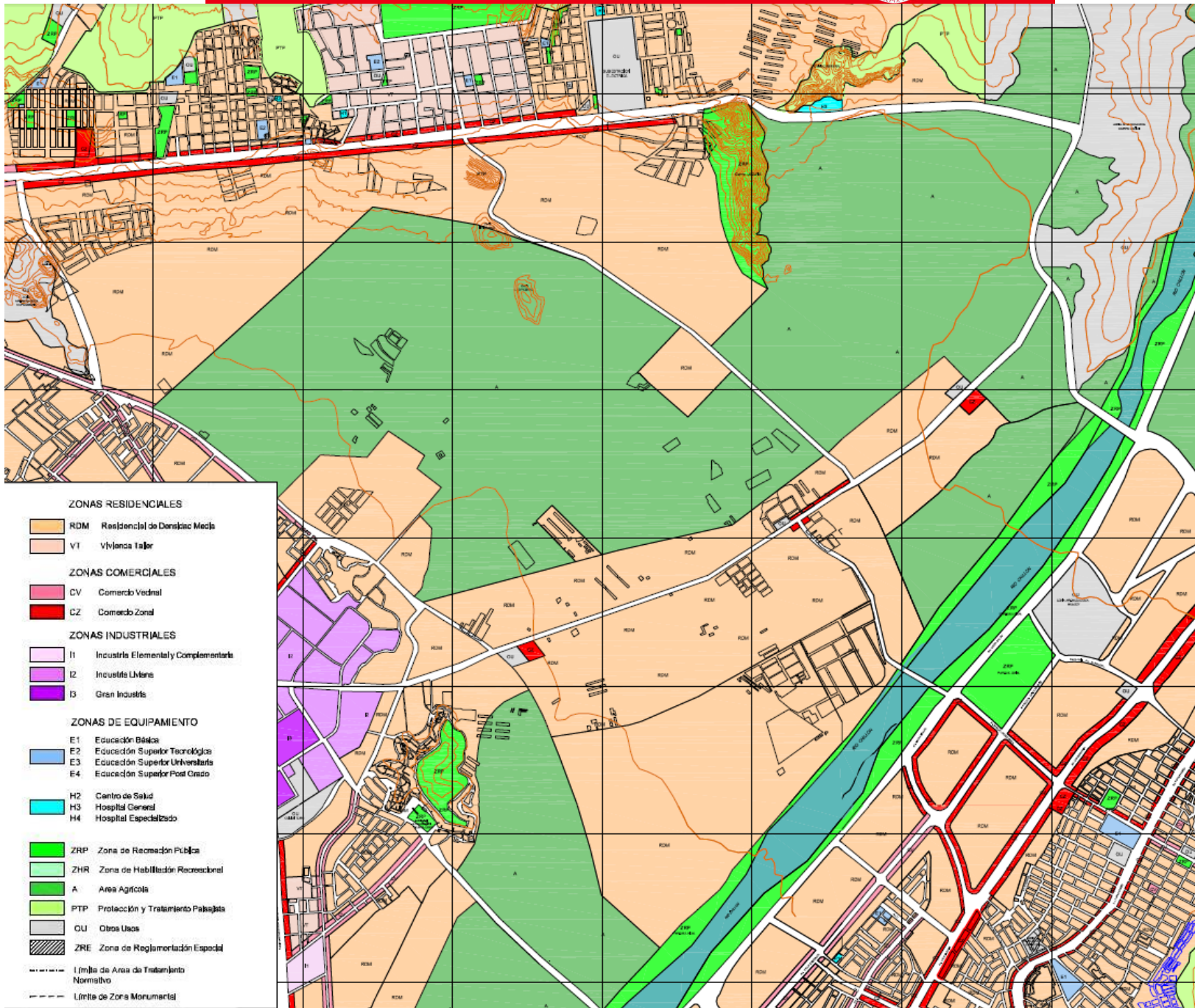


Figura 38 : Detalle del Plano de zonificación de 2008 correspondiente al área de estudio. Nótese la gran ampliación de la zona residencial realizada en el sector sureste, llegando hasta el río Chillón. También se añade un área en la parte central del área de estudio. Fuente: (MML, 2008)

Como era de esperarse, las islas agrícolas conformadas mediante esta ordenanza fueron cambiando progresivamente y bajo sendas ordenanzas a uso urbano por parte de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Hasta el 2010, las ordenanzas 1127, 1168, 1241, 1411, 1412, 1423 y 1489 cambiaron más de 50 has para uso urbano, todas para habilitaciones urbanas en forma de lotes y así se auspició la ocupación de autoconstrucciones unifamiliares de baja densidad, lo cual no apartó en nada la solución del problema de vivienda en esta ciudad.

Entretanto, siguiendo la misma línea de la MML, en la Municipalidad de Carabaylo no se ponía mayor reparo a los acontecimientos acaecidos. Un escándalo político remeció a la alcaldía, al vacarse a su alcalde Miguel Ríos por conexiones con la minería informal presente en el distrito. Como reemplazo entraría Rafael Álvarez Espinoza, quien resultaría elegido en las elecciones del 2010 para el periodo 2011-2014. Es bajo su gestión que se van a concretar dos instrumentos importantes: el plan urbano y la actualización del plan de desarrollo concertado del distrito.

6.4. Plan Urbano del distrito de Carabaylo

En marzo del 2010 se aprueba a nivel distrital y se publica el plan urbano del distrito de Carabaylo. De acuerdo con el mismo texto, el plan

[...] constituye un instrumento técnico cuya finalidad es orientar las políticas de control, gestión y orden del ámbito jurisdiccional del gobierno local, basado en la identificación de las condiciones que se requieren para propiciar un desarrollo sostenido y sustentable [...] lo cual debe redundar en una constante mejora de calidad de vida de los habitantes. [...] El plan de desarrollo urbano es el principal instrumento de gestión y promoción del desarrollo urbano que establece las pautas, lineamientos y estrategias para alcanzar un desarrollo sostenible del centro urbano. Como instrumento de gestión, el plan de desarrollo urbano debe adecuarse a las exigencias generadas por los constantes e inesperados cambios de la realidad. (MDC 2010a: 5-6)

Para su implementación se establecieron dos periodos de acuerdo con el PDC en su primera versión, una al corto plazo del 2010 al 2012 y otro al mediano plazo del 2013 al 2015 (MDC 2010a: 8). No obstante, ha de señalarse que al 2012 el plan no había sido ratificado a nivel provincial y, por lo tanto, no se estaba aplicando. Asimismo, al parecer los únicos funcionarios que conocen el plan son los que lo elaboraron, ya que ningún funcionario de la gerencia de desarrollo urbano ni las subgerencias respectivas supo dar razón del mismo. En sí, este plan es bastante general y se extiende demasiado sobre temas para los cuales no está destinado, perdiendo la perspectiva de su finalidad: lo urbano.

Continuando con el análisis del plan, la división territorial del distrito hecha en el mismo es bastante gruesa y genérica para el nivel de detalle con el que se debería trabajar en un plan urbano. La amplitud de los “sectores” se aprecia claramente en el mapa contenido en el plan:



Figura 39: Esquema del distrito dividido en cinco zonas. Fuente: (MDC 2010a; p.19)

Sobre el área de estudio, el plan lo caracteriza como la zona San Pedro y da la siguiente descripción del mismo: “[...] Hoy, San Pedro de Carabaylo parece una ciudad Satélite, donde el tiempo se hubiera estancado con su pasado. Esta zona cuenta aún con áreas agrícolas en territorios planos y accesibles lo que hace atractiva su urbanización. En esta zona en los últimos años se han producido cambios de zonificación del área agrícola a zonas de residencial de densidad media, lo que ha favorecido al distrito en contar con nuevas áreas de urbanización formal con obras de habilitación urbana completas [cursivas propias]. También existen ladrilleras”. (MDC 2010a: 18-19). Esta caracterización resume bastante bien la valoración que se le ha dado por parte de las autoridades en el último tiempo al área de estudio: como un vasto botín, donde las posibilidades inmobiliarias son enormes e intervienen los grandes actores y las autoridades en conjunto para urbanizar. La “ciudad satélite” estancada con su pasado no es el resultado de la voluntad de sus pobladores originales de ser considerado así, sino de la total inacción y completo abandono de todos los estamentos gubernamentales, los cuales reaparecen, no a mejorar la situación, sino para completar su liquidación y arrebatarle ciertamente su originalidad, y la convierten en un grupo más de urbanizaciones del gran proceso expansionista de Lima.

Se hace un tímido diagnóstico de la problemática rural general de la siguiente manera: “el problema principal es la disputa de propiedades, conjuntamente con la marginalidad y el olvido de los sectores de agricultura, salud, educación y gobierno local para soportar todo el proceso productivo-agropecuario, tecnificación, etc. [...] En la parte rural los espacios habitados carecen de zonificación de sus suelos y no son atendidas las necesidades ocasionadas por el crecimiento poblacional” (MDC 2010a: 23). Sobre el accionar de la Municipalidad en éstos ámbitos solo se dice: “la Municipalidad y sus respectivos órganos de Línea, carecen de una estrategia para la conservación y el manejo sostenible de los agro-ecosistemas (valles y tierras agrícolas urbano-rurales), que considere el enfoque territorial que tanto necesita

Carabayllo. El manejo sostenible, debe considerar un plan específico que considere el crecimiento ordenado y sostenido de éstas áreas” (MDC 2010a:23). No queda claro qué se considera como crecimiento ordenado y sostenido, pero por lo menos en el área de estudio esto es urbanizar. Asimismo, se puede apreciar que este plan carece por completo de un enfoque territorial, por su poca comprensión de la especificidad de su territorio y la complejidad del mismo inserto en la metrópoli.

En el componente ambiental se menciona que: “la municipalidad distrital de carabayllo, como todos los gobiernos locales tiene dentro de sus funciones, proteger los espacios naturales, los ambientales urbanos y rurales (agropecuarios) e integrarlos para lograr una óptima administración del espacio geográfico distrital” (MDC 2010a: 26). Sin embargo, se admite que, al momento de hacer el plan, no hay una política ambiental definida y, por lo tanto, no se ha ahondado en el tema; no se hace ninguna autocrítica sobre este hecho ni alguna acción de contingencia para llevar el tema hasta la implementación de una política ambiental.

Sobre el tema suelo, y relacionado con el tema central de esta investigación se establece que: “Carabayllo ha perdido el 70% de sus tierras agrícolas y le quedan aproximadamente 6000 has de uso agrícola. [...] el área agrícola está siendo invadida por la expansión urbana, debido a que los agricultores no cuentan con apoyo para formalizarse en cadenas productivas y comerciales” (MDC 2010a: 26). No se cae en la cuenta que gran parte de esas 6000 has que restan están en el área de San Pedro de Carabayllo, las mismas que son “atractivas para su urbanización”; tampoco que aunque la gran mayoría de las habilitaciones urbanas en la zona sea de inmobiliarias “formales”, el resultado sigue siendo el mismo: la pérdida irremediable del recurso suelo. Según la propia municipalidad cada año se pierden un aproximado de 148 has de suelo agrícola (MDC 2010a: 34).

En resumen, se establecen los siguientes problemas: “Existencia de equipos agrícolas deteriorados. Escasez de agua de manera regular. Los manantiales y pozos de los cuales extraían agua se van secando; bajo nivel educativo de los jóvenes dedicados a la actividad agrícola; baja oferta de la mano de obra local” (MDC 2010a; p.35). Aunque se menciona algunas cadenas productivas como la producción de papa para la compañía Lays y para el grupo CENCOSUD, en ninguno de los dos casos se menciona acción alguna, pasada o presente, por parte de la municipalidad para alivianar los problemas o promover las experiencias exitosas, tampoco mención alguna de cómo comulgar la común oposición de lo urbano frente a lo rural.

En el análisis estratégico del eje urbano, se señala como fortaleza: “existen áreas para una expansión ordenada y planificada de la zona norte de Lima” (MDC 2010a: 55); y como oportunidad: “presencia de empresas privadas que invierten en el desarrollo inmobiliario que permiten el desarrollo urbano del distrito” (MDC 2010a: 55). Si se toma en cuenta el hecho de que el denominado desarrollo inmobiliario ha consistido y consiste en habilitaciones urbanas de lotes, y puesto que estas se dan en la actualidad en el área de estudio, se concluye que para la municipalidad el desarrollo urbano es ese, una simple expansión de urbanizaciones desarticuladas de una visión de conjunto, sin ver el panorama al largo

plazo, ni los costos sociales, culturales y ambientales que han tomado parte del proceso del mal llamado “desarrollo urbano”.

Entre las propuestas destacables, en materia de lo estudiado en esta investigación, se pueden mencionar las siguientes, como parte del único objetivo estratégico directamente relacionado con el planeamiento físico espacial de lo urbano, denominado “mejorar la calidad del hábitat urbano y promover el adecuado ordenamiento y gestión del territorio” (ver MDC 2010a: 58-59):

-Desarrollar mecanismos participativos para la elaboración del Plan de Acondicionamiento Territorial y Zonificación a fin de lograr un ordenamiento productivo y competitivo de las actividades urbanas,

-Potenciar la capacidad de la gestión municipal para la mejora de la calidad y oportunidad, de los servicios administrativos de autorizaciones urbanas, así como los procedimientos de fiscalización y control urbano.

La propuesta específica para el manejo territorial de lo urbano, lo que debería ser el eje central de este plan, está contenido en poco más de 2 hojas de la parte final del documento. Sobre el tema de ocupación urbana, se plantea como “grado de consolidación o renovación” y se manejan como elementos de análisis lo siguiente: estructura de lotización, valores de densidad de ocupación, estabilidad de la construcción y la vocación del suelo. Esta última definida por la accesibilidad, la presencia o no de proyectos y según requerimientos de la ciudadanía o el estudio de normas técnicas (MDC 2010a: 66-68). En este punto, sobre la visión de conjunto y proyección a futuro, así como estudios de los sitios en un contexto de capacidad física, económica, social y ambiental, cero. Solo se destaca la búsqueda de una mayor densidad habitacional, hecho que se contradice con la amplia aprobación de habilitaciones urbanas por parte de la municipalidad.

Se ha de mencionar que el plan cuenta con varios anexos que de alguna manera aportan con una mayor especificidad al planteamiento urbano; no obstante, no apuntalan el hecho de una falta de articulación entre lo dicho en el plan y los anexos. Asimismo, todos versan básicamente sobre el tema de zonificación y se pierde de vista que el planeamiento urbano se vale de la zonificación como un instrumento, no es esta su finalidad.

En específico, se va a analizar el anexo 6, titulado “estudio ambiental urbano (sector comprendido entre la vía periurbana, el río chillón y el límite distrital con puente piedra)” que comprende el área de estudio en su totalidad.

Ya de partida se establece que “el presente estudio busca identificar las tendencias urbanas y ambientales del sector [...] así como evaluar los posibles impactos ambientales que generarían las modificaciones a la zonificación actual propuestas para el sector señalado. También plantea estrategias para mitigar los posibles impactos que generarían las modificaciones a la zonificación propuesta” (MDC 2010b: 4). Entonces, se trabaja al revés: primero se plantea la propuesta y luego se hace el diagnóstico,

en vez de hacer el diagnóstico y luego la propuesta. Esto respondería a la línea de acción visualizada en el recuento precedente sobre el accionar de las autoridades en materia normativa, como se podrá vislumbrar en las líneas siguientes.

La siguiente frase no encuentra una respuesta consistente: “una propuesta de actualización de zonificación no tiene sentido sin un plan urbano-rural que lo sustente. La zonificación expresa esa organización territorial que permitirá el logro de los objetivos planteados” (MDC 2010b: 8). Se obvia por completo el hecho de que el denominado plan urbano rural NO existe (puesto que un plan rural, incluso al 2012 no ha sido hecho), y el llamado plan urbano es bastante pobre en su realización y con serias fallas ya señaladas, sin contar el hecho de que su único verdadero aporte concreto es la zonificación per se, sin esos objetivos marco.

Pese a lo anterior, se plantea en este anexo un esbozo de lo que debiera ser ese plan urbano. En primer término, se presenta el objetivo general (este sí igual que el PU) y los principios básicos, señalados y expuestos de mejor manera en este anexo. El primer principio, y mostrando claramente el sesgo sobre el cual se realiza la propuesta, es el de “promoción de las inversiones formales” que señala lo siguiente: “la expectativa que genera planificar en su territorio, la zonificación y la vialidad, implica que al gobierno local le toque concertar intervenciones estratégicas para lograr el desarrollo de su jurisdicción, *toda vez que no es suficiente plantear la zonificación del lugar sino que se necesita un efectivo plan estratégico de gestión del desarrollo para evitar que terminen perdiéndose por la ocupación informal del territorio*[cursivas propias]” (MDC 2010b: 9). De nuevo es válida la crítica hecha anteriormente, en el sentido de que se aborda al territorio como un ente abstracto, desprovisto de su contexto, de su historia y su importancia ambiental, social y cultural. Para la municipalidad es la oportunidad de comenzar de cero, obviando las consecuencias que trae al uso actual y a lo que ello implica, como ya se ha mostrado en secciones anteriores de este estudio. Se prosigue diciendo que “se promoverá el ordenamiento urbano formal mediante el uso intensivo de programas de vivienda promovidas por el gobierno central y por el sector privado. [...] *Sobre todo se buscará que estas intervenciones de vivienda e infraestructura de servicios que se generen se dirijan a los estratos sociales más necesitados en la zona*[cursivas propias]” (MDC 2010b: 9). Esta última frase, como ya se ha demostrado varias veces y comentado, es totalmente falsa, debido a que la todas las grandes habilitaciones tienen precios bastante restrictivos, que en nada son alcanzables para “los estratos sociales más necesitados”. Asimismo, el mercado potencial de dichas habilitaciones es un sector de clase media de otros distritos y es la población antigua de San Pedro la que ha sido dejada en un total abandono, el cual en nada han contribuido las inmobiliarias a mejorar, ni tampoco la municipalidad (quién sí es la responsable).

Como segundo principio se plantea la “recuperación y forestación del río Chillón” y como tercero el “parque lineal metropolitano del río Chillón”. Baste decir sobre estos principios que, en la actualidad, las riberas se encuentran ocupadas en mayor o menor medida, por las urbanizaciones, principalmente informales, que siguen apareciendo sin control alguno por parte de la municipalidad.

Pese a llevar por nombre “estudio ambiental urbano (sector comprendido entre la vía periurbana, el río chillón y el límite distrital con puente piedra)” el resto del documento habla de forma general de todo el distrito y en ningún momento se estudia de forma específica el área establecida en el título, repitiéndose en gran parte lo expuesto en el PU. No obstante, se señalarán ciertos puntos que atañen a esta investigación.



Así se expone acá la propuesta de zonificación:

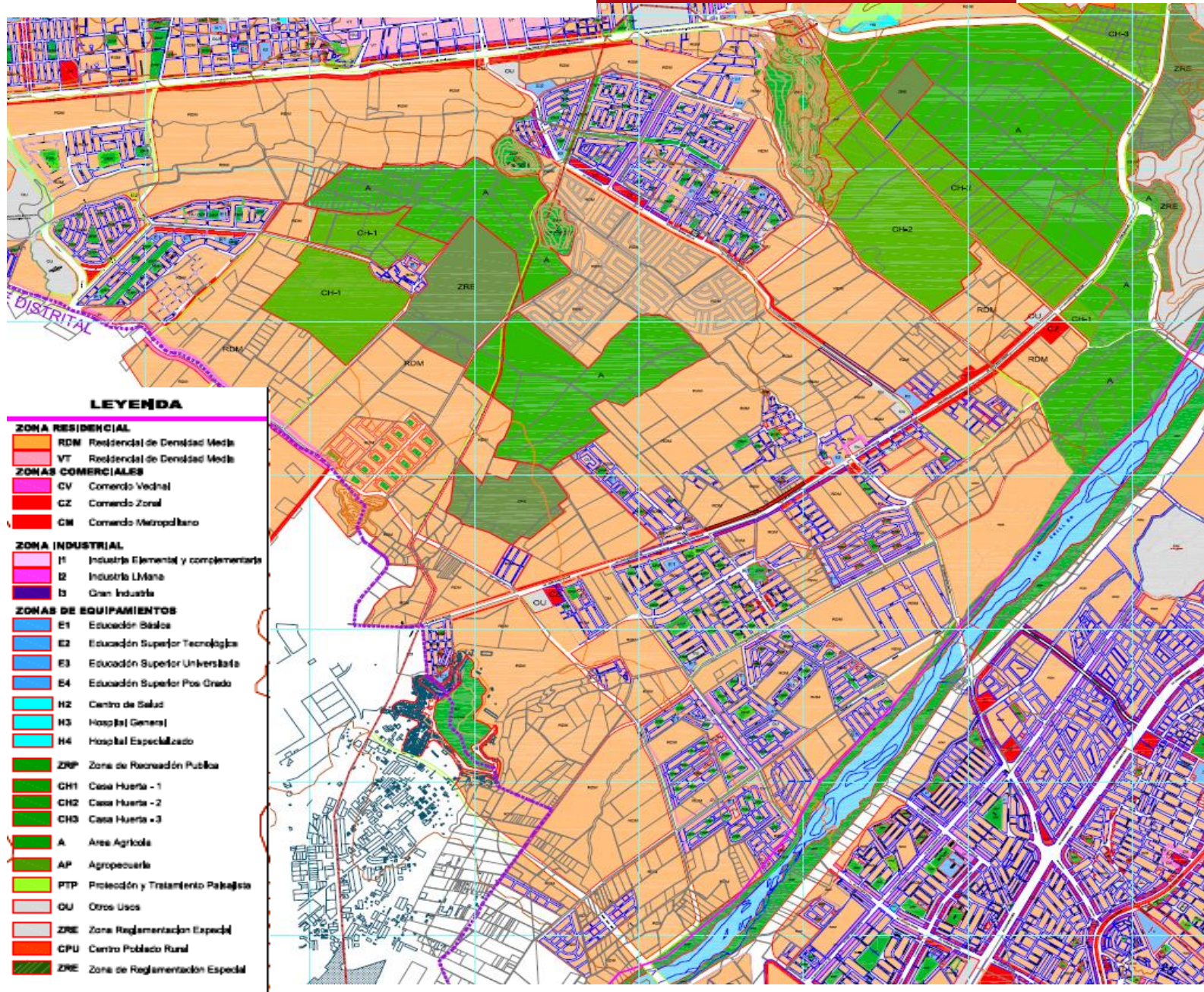


Figura 40: Plano de zonificación donde se expone la propuesta de este denominado plan urbano. Se observa cómo se consolida la expansión urbana en el sector sureste y se expande grandemente en el centro.

Sobre su propuesta de zonificación se señala que: “el plan de zonificación impulsa la unidad y cohesión territorial del suelo distrital; permite la diversificación y especialización de sus zonas [...] *favorece la funcionalidad compatible y complementaria de los usos del suelo; permite la distribución y disponibilidad balanceada de sus servicios [cursivas propias]*” (MDC 2010b:16). Asimismo, se dice que: “la propuesta busca equilibrar el desarrollo urbano con el rural que se ha dado en la jurisdicción actual que conforma el distrito de Carabayllo” (MDC 2010b: 16). Ya se ha expuesto cómo este discurso es un simple cascarón vacío, ya que se ha demostrado que cuando un espacio se vuelve periurbano (con presencia de ambos usos, rural y urbano) es solo una cuestión transicional hasta su conversión plena a un uso urbano.

Justificando la gran ampliación de lo urbano, se establece que:

se propone la zonificación R4[residencial de densidad media] que es la que más se adecua a la realidad residencial existente, ampliando sectores con esta zonificación con la finalidad de crear lugares donde se pueda desarrollar nuevas habilitaciones urbanas formales con todos sus servicios y que *permitan atraer población del nivel socioeconómico C y desarrollar conjuntos habitacionales para densificar el distrito para aliviar las necesidades urgentes de viviendas, buscando evitar de esta manera nuevas invasiones que generen más subdesarrollo urbano. [...] en muchos casos solo se está reconociendo la existencia de muchas de esas áreas destinadas ya a la vivienda, pero que en el plano de zonificación actual aparece como zona agrícola [cursivas propias] [...] esto permitirá regularizar la situación de muchos asentamientos humanos informales, y regenerar el actual tejido urbano informal sin equipamientos, servicios ni calidad de vida.* (MDC 2010b: 16-17)

Como ya se mencionó la oferta generada no responde ni de lejos a las necesidades de vivienda social que son urgentes en Carabayllo (donde, de acuerdo con su propio PU, la mitad de la población vive en AAHH) puesto que están enfocadas al sector B y C, por lo que de ninguna forma detienen las invasiones. Por otro lado, el cambio de uso de suelo informal de agrícola a urbano y la posterior legitimación es el mecanismo perverso que siempre ha dado como resultado una eternización de la informalidad de las ocupaciones. La responsabilidad parte por una inadecuada oferta de vivienda (no solucionada por este cambio) así como un tema de fiscalización, porque las lotizadoras informales actúan impunemente embaucando a sus compradores, tema que se da a vista y paciencia de las autoridades que acá obvian su responsabilidad.

En el tema de escenarios se plantea básicamente lo mismo, pero se hace cierta precisión del área de estudio: “En el área de estudio se encuentran dos entes de administración de los usos del suelo, como son la municipalidad y el ministerio de Agricultura, lo que no permite una adecuada organización de los usos del suelo y una limitada intervención municipal para autorizar, controlar, y clausurar actividades incompatibles en el área agrícola” (MDC 2010b: 41). Esto es parcialmente cierto, pero lo que no se menciona es que el MINAG solo está presente por medio de la junta de usuarios de riego, donde su única preocupación son los canales y en menor medida los pozos. El resto de acciones agrarias fueron transferidas a la región de Lima Metropolitana y esta se limitó a un inventario cada cierto tiempo. Por lo demás, si eso fuese cierto ¿Cómo así la municipalidad quiere realizar unilateralmente un cambio tan drástico?

Se concluye que “las áreas agrícolas en la zona del cambio de zonificación se han convertido en un foco de contaminación, debido a que los suelos han perdido los nutrientes por la presencia de asentamientos humanos informales, ladrilleras y depósitos de residuos sólidos; provocando que la actividad agrícola utilice mayores insumos químicos” (MDC 2010b:41). Como solución se plantea desaparecer todo por urbanizaciones, pero no es que así no se contamine el suelo, sino que ya no hay suelo que resguardar.

Otro punto destaca que “la propiedad del suelo al ser privada no permite garantizar a largo plazo los mal llamados señalados “pulmones de la ciudad” (áreas agrícolas), ya que en cualquier momento pueden ser vendidos a personas que no se dedican a la agricultura y utilizarse con usos no compatibles ni con el área agrícola ni con el entorno urbano cercano, generándose un desequilibrio urbano ambiental” (MDC 2010b: 41). En la misma línea se prosigue:

Carabayllo, en general, tiene aptitudes naturales para la producción agrícola, sin embargo lo atractivo de su suelo para convertirlo en urbano por su cercanía al centro de la metrópoli, lo hace un suelo costoso para dicha actividad agrícola. Se requiere, por lo tanto, establecer la mejor alternativa entre hacerlo productivo o urbanizarlo de manera ordenada [...]. Como opción se tiene también, el propiciar el crecimiento de la zona urbana cuyas características no sean tan altamente productivas en lo agrícola y que soporten adecuadamente las construcciones (MDC 2010b: 42).

Sobre el primer punto, si bien es cierto que el libre mercado de tierras es un aliciente para que esto ocurra, las autoridades tienen la obligación y el derecho de organizar su territorio de acuerdo con los intereses colectivos de sus ciudadanos, y no en respuesta a los intereses particulares de los privados. En este sentido, la planificación justamente cumple esa función al convertirse en el marco sobre el cual se pueden dar las expectativas de los usuarios del espacio sobre el cual se desenvuelven, tanto a nivel de uso como mercantil. Si todo se determina por las fuerzas del mercado, ¿para qué tomarse la molestia incluso de zonificar? Los intereses particulares deben subordinarse a la visión e interés conjunto, y no al revés. Sobre el segundo punto, se ha podido averiguar que la gran mayoría de agricultores se queja de la falta de rentabilidad y de apoyo; además que la gran parte de los que venden sus tierras se trasladan a otros sitios a seguir siendo agricultores, por lo que no es un problema de acción sino de inacción para generar los estímulos adecuados. En cuanto a la opción planteada es una falacia, puesto que la experiencia actual sobre uso de espacios apunta a la renovación urbana y a la densificación ordenada. Considerando que la tasa de densidad es tremendamente baja en Carabayllo (véase el PU sobre este punto), la solución no pasa por habilitar lotes, sino por hacer eficiente el uso del suelo actualmente urbanizado.

El verdadero aliciente se trasluce en la siguiente “estrategia de mitigación de impactos”: “en el proceso de urbanización formal se garantizan áreas libres y de recreación públicas inalienables e imprescriptibles que pasan a ser administradas por el gobierno local, generándose *además lotes con todos los servicios urbanos que al edificarse y ocuparse generan tributación municipal permanente ya que pagan por los servicios* [cursivas propias]”(MDC 2010b: 42). Si bien la falta de áreas verdes y de recreación es crítica en el distrito (2.85 m²/hab (MDC 2010b:47)), la generación de estos espacios en dichas habilitaciones no

resuelve nada, ya que solo atienden a la nueva población generada, por lo que el saldo sigue siendo negativo, pero además, la gran mayoría de estas urbanizaciones son cerradas, por lo que (se) excluyen del resto del distrito. El interés pasa por asegurar nuevos contribuyentes con la suficiente capacidad de pago, además de la alcabala pagada por la incorporación y las licencias de construcción. En vez de solucionar la alta evasión tributaria del distrito, se buscan nuevos contribuyentes de los cuales extraer recursos. Se olvida además que también tiene el costo de atender la basura, la seguridad, vías, así como el serio problema hídrico por venirse, toda vez que la gran parte se abastece de pozos.

Se concluye diciendo que debido a la alta debilidad funcional del municipio (para lo cual no se propone solución alguna) así como a las continuas lotizaciones informales, lo mejor es urbanizar todo de una vez, para acabar con toda la problemática social y ambiental existente (véase MDC 2010b: 46-50). Ya se ha dicho lo suficiente sobre esta actitud, solo baste el recordar que este documento no fue aprobado y la visión que tenía cambió en parte en la actualización del PDC que se hizo posteriormente.

6.5. Plan de desarrollo Concertado de Carabaylo año 2012-2021

En el año 2009 se aprueba una primera versión del Plan de Desarrollo Concertado de Carabaylo, mediante la ordenanza 174 –A/MDC del 11 de julio. En esta primera versión el horizonte proyectado es al 2015 y está menos estructurado; razones por las cuales terminaría modificándose, y ampliándose su vigencia hasta el año 2021, cambio acaecido en el año 2012 mediante la ordenanza 262/MDC del 13 de setiembre, bajo el asesoramiento de la universidad Católica Sedes Sapientae y de diversos organismos no gubernamentales (ONG's). Es de notar, no obstante, que dentro de la lista de organizaciones y representantes participantes en el proceso de elaboración y seguimiento del plan la población del sector de San Pedro, especialmente en un ámbito rural, brillan por su ausencia presentándose muy poca representación en este aspecto.

Al analizar el plan, se parte por citar la definición que los propios autores dan del mismo:

El Plan de Desarrollo Concertado (PDC) es una herramienta de planificación elaborada participativamente y constituye una guía para la acción a largo plazo, orientada a convocar y enfocar recursos y esfuerzos individuales e institucionales para alcanzar una imagen colectiva de desarrollo construida en base al consenso de todos los individuos y actores de un territorio determinado. El PDC debe contener una visión de futuro que genere criterios orientadores para las iniciativas e inversiones de los diversos actores económicos sociales e institucionales de un ámbito, así como constituirse en el documento marco para la formulación de las políticas públicas locales (MDC 2012: 29).

Entonces, se tiene que el PDC es un documento marco para las políticas públicas y que sirve para orientar las acciones a futuro, elaborado con un corte participativo. Siguiendo el marco conceptual de dicho plan se establece entre las características el ser *“sustentable, porque promueve una relación racional y equilibrada con el medio ambiente. Sostenible, porque se busca satisfacer las necesidades económicas, sociales, de diversidad cultural y de un medio ambiente saludable de la actual generación,*

sin poner en riesgo la satisfacción de las mismas a las generaciones futuras [cursivas propias]”(MDC 2012; 30)

Pareciera que, por lo menos en la parte fundacional del plan, se tiene la voluntad de generar una política distinta a la que se ha demostrado en los años anteriores, donde claramente estos valores han estado largamente ausentes. Sin embargo, solo cabe esperar que las acciones que en concreto se tomen se guíen de estos preceptos, aunque para ello haya que esperar varios años. Por lo pronto, lo que aquí se ha de analizar es puntualmente lo que el plan menciona y propone para el área de estudio, y en general, para los espacios rurales y periurbanos del distrito.

De esta manera, se tiene ya que en el marco conceptual se establece que “el espacio, territorialmente hablando, para la aplicación de dichas políticas de desarrollo local será pues el “casco urbano” que es la porción del territorio [...] [donde] se localizan las inversiones. En el particular caso de Carabayllo no se puede descuidar la porción rural del territorio por la relevancia que presenta” (MDC 2012: 35). Si bien se hace la salvedad de no descuidar lo rural se establece un sesgo claramente a favor de lo urbano y a su expansión como se describe en las líneas siguientes, apoyando la relación entre desarrollo y urbanización (véase MDC 2012: 35-39).

Cabe destacar también la preponderancia que tienen las inmobiliarias como principales aportantes y actores relevantes en el distrito, siendo centenario e inmobiliaria casa propia S.A.C. (promotoras ambas de proyectos en el área de estudio) conformantes del primer grupo; mientras que la gran parte de inmobiliarias presentes en el área de estudio son consideradas como actores clave (véase MDC 2012: 65-69).

Escueta mención al histórico centro de Carabayllo, además de proponer parte de la zona como conformante de un circuito turístico, y se soslaya el hecho de que a la actualidad el pueblo de San Pedro no cuenta siquiera con vías asfaltadas, tampoco los caseríos circundantes que aún subsisten.

Se ha de señalar el diagnóstico que se hace sobre el proceso de ocupación del distrito: “ La presión sobre el suelo por la demanda insatisfecha y no solvente, la ausencia de programas sociales de vivienda, el decaimiento del sector agrícola por su reducida rentabilidad o especulación de su propietario, la ausencia de mecanismos de regulación del suelo y la eliminación de la intangibilidad agrícola ha permitido que estas demandas se satisfagan consumiendo suelo eriazos o tierra agrícola (MDC 2012: 157).

Sobre la problemática rural se menciona que “Carabayllo ha perdido el 70% de sus tierras agrícolas y le quedan aproximadamente 6000 hectáreas para este uso. El área agrícola está siendo invadida por la expansión urbana debido a que los agricultores no cuentan con apoyo para formalizarse en cadenas productivas y comerciales. Además existe alteración de este recurso (suelo), quema de desperdicios a nivel de basurales, arrojado de ácidos de baterías, crianza de porcinos informalmente, uso desmedido de pesticidas e insecticidas en actividades agrícolas” (MDC 2012: 163). Sin embargo, no se analizan las

causas que han promovido este cambio, en especial en el último tiempo, y la total falta de promoción también desde la gestión distrital para revertir esta situación.

Abarcando el aspecto físico-espacial, se procede a sectorizar el distrito en 10 zonas, alegando que se hace solo en el plano urbano, dejando el lado rural para un posterior estudio. No obstante, se incluye gran parte del área de estudio como de “expansión urbana” plasmándolo incluso como urbano en el mapa de uso de suelo genérico (véase MDC 2012: 170).

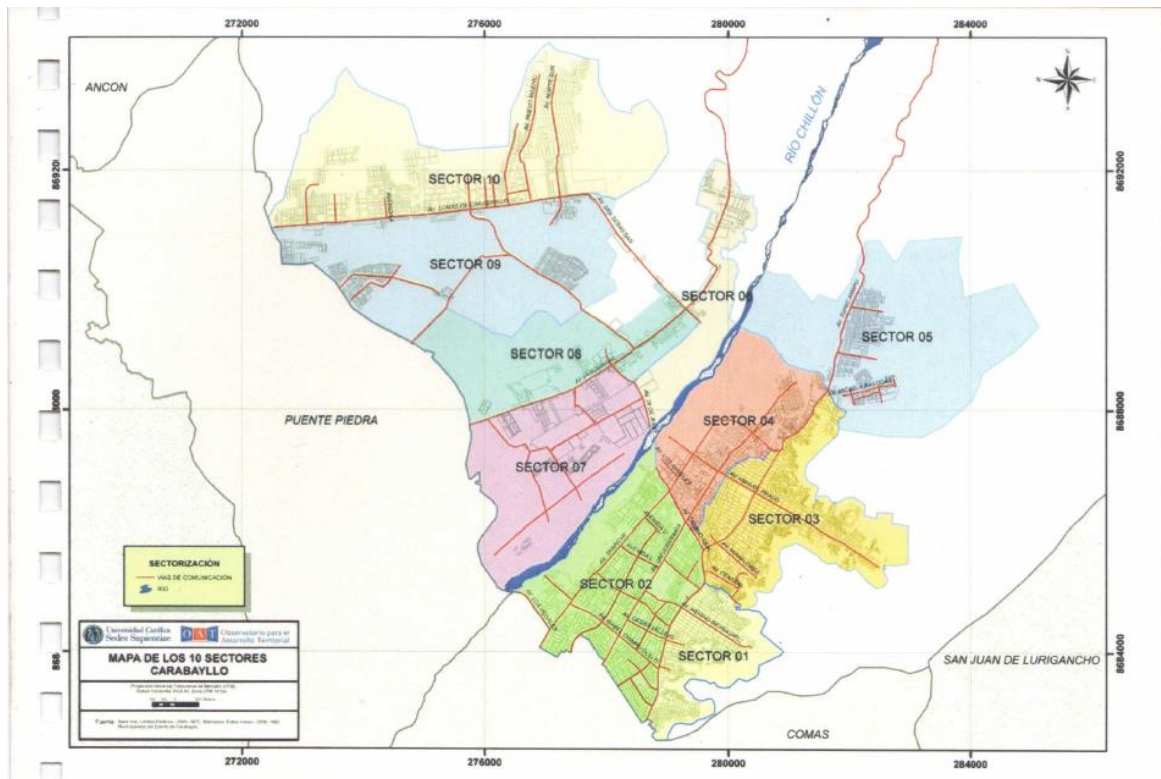


Figura 41: Sectores propuestos para un mejor manejo urbano. Fuente: MDC 2012: 169

Mapa N° 04 Carabayllo: zonas de expansión urbana del distrito, 2011

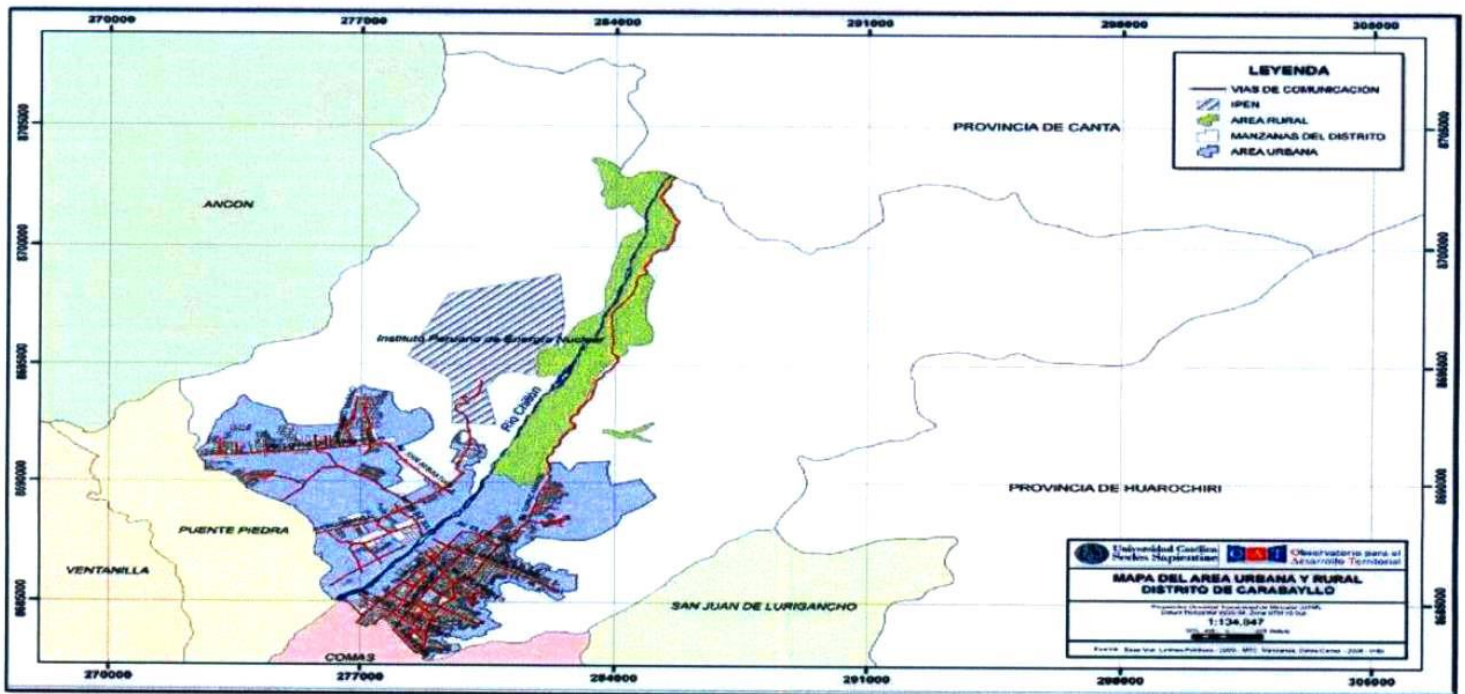


Figura 42: Áreas urbanas del distrito. Fuente: MDC 2012:170

Con respecto a la caracterización que se hace de dichos sectores, se plantea que el sector 7 es el correspondiente a la transformación masiva por parte de las grandes inmobiliarias, corroborando algo que ya se ha planteado anteriormente en este trabajo: que el cambio se dio a pedido de las mismas inmobiliarias sin ningún criterio técnico que avale dicha decisión, y en perjuicio de la propia ciudad a futuro. Los denominados sectores 8 y 9 son caracterizados escuetamente, estos presentan solo desde la poca ocupación que hay por parte de las ladrilleras y otras industrias, sin hacer ni mención a la gran cantidad de uso agrario del suelo. En todo este aspecto no se ha considerado estudiar el área como periurbana, de tal manera que se ha separado y obviado un aspecto de la realidad de la zona como es el componente rural, y se configura como si todo fuese homogéneo.

Al tema rural en general se lo trata en una hoja y media, se resalta la pérdida de áreas agrícolas y la falta de agua, aunque también expone alguna articulación existente con cadenas productivas como las hojuelas de papas y la venta en supermercados, aunque no da cifras al respecto de la proporción de agricultores que están en dicho proceso (véase MDC 2012: 176-177). Con respecto al agua, tampoco se menciona el hecho de que la gran mayoría de habilitaciones urbanas, en especial las del área de estudio, están que se abastecen del agua subterránea, y consecuentemente drenando los manantes y disminuyendo la napa freática, como la misma municipalidad señala que ocurre.

Dentro de las tendencias identificadas se establece que: “El distrito incrementará su población a razón de 17 mil personas por año (hasta 2021), los *espacios territoriales que ocuparán se ubican al lado derecho del río Chillón, donde actualmente ya se vienen ubicando las urbanizadoras y las lotizadoras*[cursivas propias]. Esta nueva población hará que se demanden en estos lugares servicios básicos [...] producto de la concentración de la población nacerán nuevas urbanizaciones [...] una población de clase media fundamentalmente, con hábitos de consumo y de vida distintos a los que actualmente tiene la población del distrito” (MDC 2012: 208). Esto en línea con lo que venden las inmobiliarias y su público objetivo.

En cuanto al desarrollo rural, se menciona: “[...] la población tiene cultivos a los que con un grado de gestión adecuada se puede establecer como producción agrícola orgánica” (MDC 2012: 209). Se plantea también el desarrollo de un plan agropecuario al 2021, aunque sin dar más detalles de plazos o mayores visiones al respecto. Asimismo, como se ha mencionado gran parte de la actual zona agrícola del área de estudio se da ya como urbana. Se establecen ciertos lineamientos y promociones a mypes agrícolas, inventariado, cadenas orgánicas y de exportación así como la creación de un mercado mayorista de productores (véase MDC 2012: 216-217; 220-222). A pesar que ya no involucren directamente a la gran mayoría del área de estudio es importante destacar y reconocer por lo menos la voluntad formal de que se cambie la situación rural del distrito, aunque en la actualidad la depredación que viene sufriendo siga en marcha y poco o nada práctico se esté haciendo al respecto.

En cuanto al cambio o supervisión de las habilitaciones no se menciona mayor acción, por lo menos en cuanto a parámetros urbanísticos y a la mejora de la densificación y de las construcciones.

7. Conclusiones y recomendaciones

Retomando los planteamientos expuestos al principio de esta investigación, se ha podido demostrar cómo se incumplieron los instrumentos normativos urbanos vigentes a comienzos de la década del 2000 para configurar ordenanzas cuestionables que posibilitaron un cambio dramático del espacio estudiado. De poco más de 250 has urbanas se pasó a más de 1300 para el 2012, principalmente bajo el modelo de operación de las grandes inmobiliarias.

La ordenanza 548, pese a tener una orientación bien intencionada de protección del valle, inicia un proceso opuesto: permite la entrada de las inmobiliarias al valle, lo cual dio inicio al proceso de destrucción del mismo. Sus estamentos fueron palabras vacías, como se ha demostrado mediante el accionar distrital y provincial en el lapso de tiempo estudiado. De esta manera, se pudo demostrar cómo las ordenanzas y los cambios de zonificación siguientes apuntaron a consolidar la predominancia de las habilitaciones urbanas en el área de estudio y se relegaron las acciones e instrumentos que, supuestamente, debieron buscar salvaguardar el valle. En el nivel distrital, el nulo accionar fiscalizador y la sesgada asociación entre desarrollo y urbanización llevaron al favorecimiento de las habilitaciones; de esa forma, las inmobiliarias se convirtieron en los actores principales del distrito. Aunque las nuevas gestiones ediles han descontinuado la modificación de cambio de uso de suelo y los permisos para nuevas habilitaciones urbanas, en especial para las lotizadoras, se debe tener presente que el daño está hecho y es irreversible.

Se ha podido constatar, asimismo, cómo los otros clásicos actores presentes en el valle han permanecido en escena de una u otra manera, pero como personajes secundarios frente a los grandes protagonistas que han sido las inmobiliarias grandes.

Uno de ellos es el agricultor de Carabayllo, quien ha tenido cada vez condiciones más adversas para permanecer como tales. Esto se refleja en la disminución de los miembros de la Junta de regantes, la cual es una de las pocas agrupaciones existentes en la zona. Los problemas ya planteados en estudios anteriores como la rentabilidad, la gran fragmentación de la producción, la dependencia del parcelero por parte de las condiciones del mayorista, han seguido vigentes y han ido agravándose. A esto se suma el cada vez mayor repliegue de las autoridades y su apoyo o incentivo mínimo a este sector, el cual se ha convertido en nulo en el tiempo estudiado. Si bien el último plan aprobado menciona la posibilidad de que el sector de La Molina San Diego (el único espacio no afectado enteramente por el proceso urbanizador) se convierta en un centro productivo y turístico, estos planes se confrontan con la desconfianza y el desconocimiento que todavía reinan en esta zona, con el sombrío panorama de la desaparición reinante.

Un segundo actor son las lotizadoras informales que estuvieron presentes con anterioridad. Si bien no se puede afirmar que sean los mismos lotizadores, el *modus operandi* sigue siendo el mismo: compra de parcelas de manera individual y lotización de manera precaria, sin saneamiento físico legal de por medio, lo cual deja a los compradores y a los gestores públicos con la responsabilidad de subsanar esta

situación. Aunque esta urbanización “hormiga” tiene un menor impacto a nivel del cambio de uso de suelo, es peor en pequeña escala, puesto que no se respetan canales ni zonificaciones y se encuentran en zonas plenamente agrícolas. Es importante acotar que varios propietarios han recurrido a la misma forma de parcelación, como respuesta a quedarse con una mayor ganancia que el vender toda su parcela.

Por último, también se encuentran las ladrilleras, las de gran producción y las pequeñas ilegales. Si bien estas usan el suelo circundante existente, ya sea mediante el clásico rebajado o mediante la compra a las habilitaciones, lo cierto es que las pequeñas ladrilleras han visto en gran escala reducida su provisión de materia prima, quedando las remanentes en el área con mayor presencia agrícola. Es de esperarse que en el mediano a largo plazo estas desaparezcan en conjunto con el valle. En cuanto a las grandes ladrilleras, ya se puede observar cómo van quedando rodeadas por entramado urbano. Debido a que su nivel de procesamiento es grande y su abastecimiento de materia prima en cierta medida diversificado, es probable que se mantengan en el negocio. Sin embargo, la presión demográfica y de las autoridades en conjunto puede terminar por trasladarlos de lugares.

Las grandes inmobiliarias, pertenecientes a los grupos de poder del país, han logrado una vez más su cometido. Si bien han seguido los parámetros dispuestos por las autoridades a través de los instrumentos normativos, específicamente las zonificaciones, se ha demostrado cómo estos no responden a ningún criterio técnico o de proyección al largo plazo, sino que se hizo “a pedido” como declara el propio plan de Carabaylo. Aunque la demanda por viviendas en el país y principalmente en Lima viene aumentando sistemáticamente, lo planteado por las inmobiliarias en este aspecto no responde a lo que se debería buscar para la ciudad. En principio, se sigue dando una subutilización del suelo, urbanísticamente hablando, al seguir promocionándose lotes unifamiliares que promueven la expansión horizontal. Si bien en los últimos años, 2010 en adelante, se han presentado proyectos multifamiliares, estos todavía son pocos con respecto a las lotizaciones. Asimismo, no se ha tomado en consideración los futuros impactos a nivel de tránsito y de provisión de servicios (principalmente de agua, toda vez que todo se abastece por pozos, reduciéndose en gran medida el acuífero todavía alto). Por último, estos proyectos también generan una segregación social, porque la oferta está orientada a sectores medios, en contraste con la población preexistente en el valle y en general del distrito (gran parte pobre y muy distante de poder alcanzar los montos exigidos). Su carácter de condominios “exclusivos y cerrados” los vuelve excluyentes y los espacios generados solo lo son para los “propietarios de la urbanización”.

En el nivel espacial, se aprecia que en el año 2000 se tenía en el área de estudio aproximadamente 237 has de uso urbano, compuesto principalmente por el centro poblado de San Pedro de Carabaylo y asociaciones de vivienda, resultado estas últimas de lotizaciones informales. Para el año 2010, las 237 has se convierten en 1192 has y han aumentado casi en 1000 has y en un 500%. Es de destacar que casi en su totalidad esta expansión significa en igual número la disminución de áreas agrícolas y quedan estas arrinconadas principalmente en el sector La Molina San Diego. La tendencia de ocupación cambia,

y la tasa promedio de expansión urbana es de 95.50 has. Gran parte de la expansión de estos años se explica por las habilitaciones urbanas realizadas por las grandes inmobiliarias.

Esto es en resumen, lo que se ha podido visualizar durante el desarrollo y redacción de esta investigación. No obstante, corresponde también, a la luz de lo hallado y las posibles tendencias a esperarse en los próximos años, realizar ciertas recomendaciones. De manera general, principalmente para las autoridades que pudiesen verse involucrados en el manejo futuro de este espacio, y así, contribuir con elementos que permitan una planificación del territorio y en especial del valle de Carabaylo, para un uso sostenible del mismo.

A nivel urbano:

- Establecer una moratoria de permisos de habilitación urbanas, para estudiar todas las propuestas existentes y enmarcarlas dentro de la visión establecida dentro del Plan de Desarrollo Concertado.
- Una estrecha coordinación entre los tres estamentos gubernamentales, para que, en la medida de lo posible se tenga prioridad con las construcciones más eficientes con el uso del espacio, haciendo respetar los aportes reglamentarios. Buscar que los espacios sean realmente públicos.
- De ser posible, buscar promover en los espacios ya en proceso de urbanización una oferta de viviendas sociales, en respuesta a la demanda de los sectores pobres.
- Una constante y severa fiscalización frente a las lotizaciones informales existentes, toda vez que su operación va en perjuicio de los habitantes y del propio municipio.
- Buscar mantener independencia y tomar las decisiones de planificación urbana bajo criterios técnicos con búsqueda del desarrollo sostenible, sin caer en presiones por parte de los actores involucrados.
- Equiparar la condición urbana de los antiguos centros poblados y asociaciones de vivienda con los de las nuevas habilitaciones, tanto a nivel de servicios básicos, como de equipamiento e infraestructura.

A nivel rural:

- Realizar un estudio a nivel catastral de las distintas parcelas existentes en el valle, así como un inventario actualizado de la producción por parcela, para poder planificar acciones con incidencia directa en la mejora de las posibilidades de subsistencia del valle.
- Enmarcar el abordaje del espacio desde una perspectiva de periurbano, toda vez que ayuda a entender el estado de transición que se encuentra, y proponer soluciones a partir de su estado transicional.
- Aprovechar el decrecimiento de la compra de parcelas para su conversión urbana para poder realizar programas de fomento agrícola.
- Dentro de los programas de fomento, debería contarse con asesoría técnica, ya sea por parte de la municipalidad o del ministerio de agricultura.

- Buscar que los espacios agrícolas que conforman un continuo rural puedan convertirse en zonas especializadas productivas, incentivando su mantenimiento productivo, a través de ferias de productores y la información actualizada de los precios en chacra
- Fiscalizar el mantenimiento de los canales y el respeto de los mismos. En zonas de gran cantidad de ocupación buscar su techado. Asimismo, se debe trabajar a nivel mancomunidad para la descontaminación del río Chillón.
- Articular a los productores existentes, en especial el sector La Molina-San Diego, con el resto del valle para una mejora de la producción o para poder obtener mejores precios frente a los mayoristas.
- Fortalecimiento de las organizaciones sociales todavía existentes y con incidencia en el aspecto rural
- Hacer respetar las márgenes del río e implementar el parque lineal metropolitano
- Discutir la posibilidad planteada del turismo con los propios actores

Es posible que al área de estudio le suceda lo mismo que a otras zonas de Lima, esto es, ser una colección de urbanizaciones que habrán despojado de su identidad al espacio que ocupan. Se espera que por lo menos este estudio permita comprender lo que llevó a esta situación, que pueda reflejar la condición reinante en plena transformación. Además, que esta exposición y estas recomendaciones aporten a generar conciencia en cuanto las acciones realizadas por parte de la sociedad dentro de su territorio, y lleven a una actuación más en línea con la sustentabilidad ecológica y social.

8. Bibliografía:

ALBANESI, Roxana; PREDA, Graciela

2004 *El enfoque territorial como propuesta de intervención para el desarrollo. Reflexiones desde una perspectiva latinoamericana.* Consultado en: http://www.javeriana.edu.co/ear/m_des_rur/documents/PredayAlbanesi2005Ponencia-Argentina.pdf

ALTERNATIVA

1993 *Carabayllo rural: tierra, agua y vida.* Lima: Alternativa- Centro de Investigación Social y Educación Popular.

1999 *Cono Norte de Lima Metropolitana.* Lima: Alternativa- Centro de Investigación Social y Educación Popular.

ANDER-EGG, Ezequiel

1995 *Introducción a la planificación.* Décimo quinta edición. Buenos Aires, editorial Lumen.

BARSKY, Andrés

2005 “El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires”. En: *Scripta Nova: Revista Electrónica de geografía y ciencias sociales.* Vol IX, N°194, 1 de agosto del 2005. Universidad de Barcelona. Consultado en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-36.htm>

BEAUJEU-GARNIER, Jacqueline; CHABOT, Georges

1970 *Tratado de geografía urbana.* Barcelona, Editorial Vicens-Vives.

CAPEL, Horacio

1975 “La definición de lo urbano”. En: *Scripta Vetera: Edición Electrónica de trabajos publicados sobre geografía y ciencias sociales.* Consultado en: <http://www.ub.es/geocrit/defin.htm>

CIDIAG

1993 *Diagnóstico de la cuenca del río Chillón.* Lima: Centro de Información y Desarrollo integral de Autogestión (CIDIAG).

CIPEP

1987 *Organización popular y desarrollo: Base para un plan de desarrollo integral de Carabayllo*. Lima, Centro de Investigación, Publicaciones y Educación Popular (CIPEP).

CLOUT, Hugh

1976 *Geografía Rural*. Barcelona, Oikos-Tau Sociedad Anónima Ediciones.

DE SOTO, Hernando

1989 *El otro sendero: la revolución informal*. Lima: Instituto de Libertad y Democracia (ILD).

DELGADO, María

2004 *La política rural europea en la encrucijada*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, centro de publicaciones. Consultado en: http://www.magrama.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/fondo/pdf/46954_all.pdf

DESA

2010 *World Urbanization Prospects: The 2009 Revision: Highlights*. New York, United Nations: Department of Economic and Social Affairs. Consultado en: http://esa.un.org/unpd/wup/Documents/WUP2009_Highlights_Final.pdf

DRIANT, Jean-Claude

1991 *Las barriadas de Lima: historia e interpretación*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA) y Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO).

DUCCI, María Elena

1998 “Santiago: ¿una mancha de aceite sin fin? ¿Qué pasa con la población cuando la ciudad crece indiscriminadamente?” En: *EURE (Santiago)*. Vol 24, N° 72 Setiembre de 1998. Consultado en: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71611998007200005&lng=es&nrm=iso&tlng=es

GARCÍA, María; TULLAS, Antoni; VALDOVINOS, Núria

1995 *Geografía Rural*. Madrid, Editorial Síntesis S.A.

GÜNTHER, Juan

1983 *Planos de Lima 1613-1983 [recurso electrónico]*. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima: Petróleos del Perú.

HALL, Peter

1996 *Ciudades del mañana: historia del urbanismo en el siglo XX*. Barcelona, Ediciones del Serbal.

INSTITUTO METROPOLITANO DE PLANIFICACIÓN (IMP)

1992 *Plan de desarrollo Metropolitano de Lima-Callao 1990-2010, primer volumen*. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima.

INEI

1993 *Estadísticas de Centros Poblados 1993*. Lima, Instituto Nacional de Estadística e Informática. Consultado en: <http://www.inei.gob.pe/BancoCuadros/bancocuadro.asp?p=14>

2007 *Plano digital de Lima Metropolitana*. Lima, Instituto Nacional de Estadística e Informática.

LEFEBVRE, Henri

2009 *State, space, world: selected essays*. Minneapolis, University of Minnesota Press.

LEIVA, Jorge

2012 *Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina*. Santiago; Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Consultado en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/46672/SGP_75.pdf

MALDONADO, Luis

2006 *Agricultura Urbana en Lima: Estrategia familiar y política de gestión Municipal: Caso localidad de Carapongo*. Lima: Tesis de Magíster, PUCP. Escuela de Graduados. Mención: Gerencia Social

MENY, Ives; THOENIG, Jean Claude

1992 Capítulo III: "El Marco Conceptual". En: *las políticas públicas*. Editorial Ariel, ciencia política.

MEDELLÍN, Pedro

2004 *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Desarrollo Social. Consultado en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/15555/sps93_lcl2170.pdf

MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO (MVCS)

- 2003 *D.S. N° 027-2003-Vivienda: Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano.* Consultado en:
http://www.vivienda.gob.pe/direcciones/normatividad/vivienda/NORMA_TECNOLOGICA_03.pdf

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

- 2003 *Ordenanza N° 548: Aprueban cambio de zonificación y de vías en la Zona de Reglamentación Especial de los sectores de Las Lomas y San Pedro de Carabayllo del distrito de Carabayllo.* En “Normas Legales” El Peruano: Lima, jueves 9 de octubre del 2003. Páginas 252279-252781.
- 2004 *Ordenanza N°620: Ordenanza reglamentaria del proceso de aprobación Plan Metropolitano de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Lima, de los planes urbanos distritales y de actualización de zonificación de usos de suelo de Lima Metropolitana.* Consultado en:
http://www.munlima.gob.pe/ordenanzas-municipales/cat_view/42-documentos/43-ordenanzas.html?limit=10&order=name&dir=ASC&start=110
- 2005 *Decreto de Alcaldía N°79: Aprueban Norma que regula los procedimientos de Habilitaciones Urbanas para la provincia de Lima.* En “Normas Legales” El Peruano: Lima, lunes 5 de octubre del 2005. Páginas 301542-301547.
- 2007 *Ordenanza N°1056: Que aprueba la versión digital del plano de clasificación del suelo metropolitano por condiciones generales de uso y publicación de las coordenadas UTM PSAD56 de la poligonal que corresponde al área urbana de Lima Metropolitana.* En “Normas Legales” El Peruano: Lima, domingo 5 de agosto del 2007. Páginas 350842-350846.
- 2008 *Ordenanza N°1105: Aprueba reajuste integral de la zonificación de usos de suelo de los distritos de Carabayllo y Puente Piedra.* Consultado en: http://www.munlima.gob.pe/ordenanzas-municipales/cat_view/42-documentos/43-ordenanzas.html?limit=10&order=name&dir=ASC&start=110

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CARABAYLLO (MDC)

- s/f *Catastro y habilitaciones urbanas.* Consultado en:
<http://www.municarabayllo.gob.pe/tramites.php?sec=16>
- 2010a *Plan Urbano del distrito de Carabayllo.* Lima, Municipalidad distrital de Carabayllo.
- 2010b *Anexo N°6: Estudio Ambiental Urbano (Sector comprendido entre la vía periurbana, el río Chillón y el límite distrital con Puente Piedra).* Lima, Municipalidad distrital de Carabayllo.
- 2012 *Plan de Desarrollo Concertado 2012-2021.* Lima, Municipalidad distrital de Carabayllo; Universidad Católica Sedes Sapientiae.

ONERN

- 1975 *Inventario y evaluación de los recursos naturales de la zona del proyecto Marcapomacocha*. Lima: Presidencia de la República, Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales.

QUISPE, Édgar y TACUNÁN, Santiago

- 2002 *El Cono norte de Lima: Pasado, presente y futuro de Carabayllo*. Lima: Seminario de Historia rural andina, UNMSM.

SANTOS, Milton

- 1973 *Geografía y economía urbanas en los países subdesarrollados*. Barcelona, Oikos-Tau S.A.

TAREA

- 2010 *Fortaleciendo nuestra identidad: Aportes para conocer la historia del distrito de Independencia en el contexto de Lima Norte*. Lima, Tarea Asociación de Publicaciones Educativas.

UNFPA

- 2011 *Estado de la población mundial 2011: 7 mil millones de personas, su mundo, sus posibilidades*. Fondo de las Naciones Unidas para la población. Consultado en: http://foweb.unfpa.org/SWP2011/reports/SP-SWOP2011_Final.pdf

URBAN HARVEST

- 2007 *Agricultura urbana y periurbana en Lima Metropolitana: una estrategia de lucha contra la pobreza y la inseguridad alimentaria*. Memoria y declaración. Lima: Centro Internacional de la Papa-UrbanHarvest.

VALCÁRCEL, Marcel y CANCINO, Ignacio

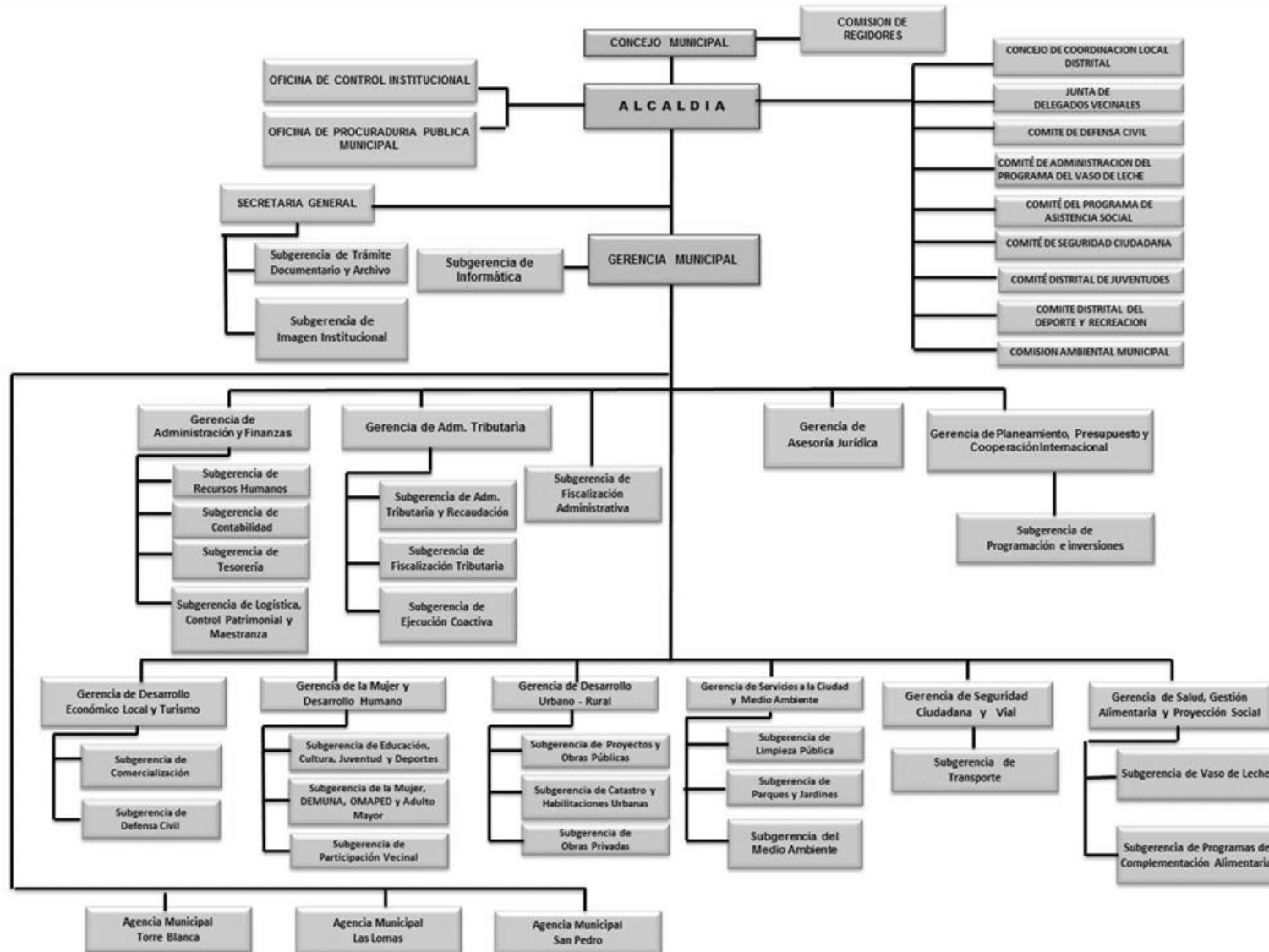
- 2000 *Análisis Institucional del sistema de riego de la cuenca del río Chillón*. Lima, FOVIDA.

VALCÁRCEL, Marcel y LUMBRERAS, Katia

- 1997 *Agricultores del Chillón: modernización e institucionalidad*. Lima, FOVIDA.

9. ANEXOS

Anexo N°1: Organigrama de la municipalidad distrital de Carabayllo gestión 2010-2014



Fuente: <http://www.municarabayllo.gob.pe/municipalidad.php?sec=8>.