

Bien legal... pero ¿bien construida?

CARLOS ALBERTO NORIEGA Y JAIME ANTONIO MIYASHIRO¹

En las últimas décadas, la ciudad de Lima ha crecido de manera explosiva, fruto de la migración del campo a la ciudad en busca de mejoras económicas, y por la violencia interna. Conforme llegaba, la gente se iba estableciendo en la periferia de la ciudad «consolidada»,² en las zonas más inhóspitas y con menos posibilidades de desarrollo, como Puente Piedra hacia el norte, Huaycán hacia el centro o Villa María del Triunfo hacia el sur, solo por mencionar algunas. Pese a ello, y fruto de su esfuerzo y dedicación, el nuevo limeño fue forjando paso a paso su morada, imaginando un día ver esa parte de la ciudad con los mismos beneficios y posibilidades que la ciudad reconocida oficialmente.

«¡ANDO! ¡ANDO!... ¡DENSIFICANDO!»

Sin apoyo de arquitectos ni de ingenieros, como «jugando», la gente fue construyendo ladrillo a ladrillo su vivienda. Lo hizo con toda su voluntad y con la esperanza de tenerla algún día terminada. Pero la calidad de lo producido no es cosa de juego, no solo con ilusiones y esperanza se edifica una vivienda, hay un porcentaje de asesoramiento técnico que se debe tener en cuenta para que la edificación tenga estándares de calidad aceptables.

Los procesos de autoconstrucción, que en el Perú son más de autopromoción de la vivienda,³ son dignos de ser mencionados, considerando que obedecen al esfuerzo real y serio de aquellas familias que con lo poco que poseen intentan hacer de sus viviendas lugares mejores donde habitar, sin apoyo de las autoridades responsables de la ciudad.

Producto de la difícil situación económica que hoy se vive en el país, las personas optan por anteponer el bien material tangible de una construcción al

desarrollo de un diseño previo hecho por un equipo técnico. Como la labor que realizan ingenieros y arquitectos no es «visible», muchos se preguntan: «¿por qué pagar algo que no me genera algún beneficio tangible?», lo que demuestra desconocimiento de la labor profesional, cuyo objetivo fundamental es velar por los aspectos de calidad espacial y técnico-constructivos, buscando optimizar al máximo los costos que generará la obra. Esto es, evitar que lo que se edifique se convierta en una mala inversión y que en el futuro deba ser demolido por fallas constructivas o estructurales.

¿ASISTENCIA TÉCNICA? ¿PARA QUÉ?

En abril de 2002, la revista 1/2 DE CONSTRUCCIÓN publicó el estudio promovido por desco «Investigación sobre el mercado potencial de la densificación de vivienda popular en Lima Metropolitana», realizada en diez distritos de origen popular, donde figuran datos que merecen ser mencionados.

- Solamente el 29 por ciento de hogares encuestados contaba con los planos de la vivienda antes de construirla. Un 52 por ciento de estos planos fueron elaborados por ingenieros, 22 por ciento por arquitectos y 11 por ciento por dibujantes.
- De las personas que realizaron la construcción sin planos, «casi 8 de cada 10 están completamente de acuerdo con que hubiera sido mejor tener los planos antes de construir, pero sostuvieron que era caro».
- Solo el 16 por ciento de los encuestados manifestó que el proceso de construcción fue dirigido por ingenieros o arquitectos. Las principales razones mencionadas para no recurrir a este servicio fueron: «que tenían que pagar por el servicio» o porque «no lo consideraban necesario».

Para el común de la gente, los ingenieros y arquitectos solo construyen y diseñan para las élites sociales. Y son los mismos profesionales los que se han encargado de reforzar esta idea, por su desdén en relación al tema de la vivienda de los sectores más pobres de nuestro país.⁴ Por eso, las familias de bajos

recursos ven en el maestro de obra a la persona que le solucionará todos los problemas constructivos de su vivienda. Esto constituye un error muy frecuente, ya que a pesar de ser personas con mucha experiencia y trayectoria en el campo de la construcción, no poseen conocimientos de resistencia estructural (que sí poseen los ingenieros), ni de habitabilidad de la vivienda: iluminación, ventilación, circulación, etcétera (especialidades de los arquitectos).

El problema se agrava cuando las autoridades especializadas (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Municipalidad Metropolitana, gobiernos locales, colegios profesionales, etcétera) nunca han «visto» y no han querido reconocer que el problema de la vivienda autopromovida y construida progresivamente sin apoyo técnico es de su entera responsabilidad.

¿CUÁNTO LE CUESTA? ¿CUÁNTO LE VALE?

Aparte de la falta de apoyo de los profesionales de la construcción, el servicio de «asesoramiento» que brindan los municipios constituye el principal lastre cuando las familias pobres intentan construir su vivienda de acuerdo a lo que dictan las normas.

En un artículo publicado en el diario El Comercio⁵ se identifica una serie de puntos clave en los procesos de legalización de la vivienda:

- Por lo general, «para autorizar construcciones se pide más de 15 requisitos». Aparte de cumplir con lo dispuesto por la Ley 27157,⁶ se tendrá que cumplir también con lo exigido por el municipio de acuerdo a lo que determine su TUPA.⁷
- «Además de ser el trámite más engorroso, es también el menos frecuente, el más evadido y menos analizado. Obtener la licencia de construcción demora entre 4 y 6 meses.»
- Por último, pero no por ello menos importante, se dice que la ley de procedimientos administrativos señala:

«[...] que un trámite no demora más de treinta días, que los costos deben ser asequibles, razonables, demostrados, que se debe informar al público e incluso que no se debe cobrar por formatos y formularios».

Veremos un ejemplo de lo que debe gastar una familia en promedio si desea sacar una licencia para la construcción de una casa en uno de los distritos consolidados de Lima, donde se supone que todas las construcciones deben seguir los pasos regulares.

Con frecuencia, antes de empezar a construir, se demuele la edificación existente. En el ejemplo se trata de una vivienda de adobe en el primer piso y cuatro cuartos hechos en quincha en el segundo piso; el total de construcción ascendía a unos 320 metros cuadrados. Cabe señalar que los conceptos cobrados están en relación directa a un porcentaje del valor total de la demolición, y que el monto varía de acuerdo a la cantidad de demolición que se ejecute, exceptuando el pago de formularios y hojas de trámite que tiene una tarifa establecida que hay que agregar. Los pagos hechos al municipio en este caso particular figuran en el cuadro 1.

Concepto	Costo en nuevos soles
Formularios y hojas de trámite diversos	25,00
Licencia de demolición + Control de obra	2.438,00
Derecho de trámite	287,50
Inspección ocular	80,00
Conformidad de obra	159,60
Declaratoria de fábrica	287,40
Total	3.277,50

Luego de efectuada la demolición, se procedió a realizar el trámite de licencia de obra nueva para hacer un edificio multifamiliar de tres pisos con dos departamentos por piso. El área total que se iba a construir estaba estimada en 510 metros cuadrados; en este caso también los pagos están en relación directa al costo de la construcción que se va a ejecutar (exceptuando también el pago de formularios y hojas de trámite que posee una tarifa establecida como en el caso

del trámite de demolición). El cuadro 2 consigna los pagos realizados para cumplir con las exigencias del municipio.

Concepto	Costo en nuevos soles
Formularios y hojas de trámite diversos	50,00
Derecho de revisión de expediente Colegio de Arquitectos	344,00
Derecho de revisión de expediente Colegio de Ingenieros	344,00
Licencia de construcción	1.283,15
Pago por deterioro de pistas y veredas	2.700,00
Control de ejecución de obra	1.154,84
Cartón de obra	50,00
Certificado de parámetros urbanísticos	140,00
Certificados de habilidad profesional del Colegio de Arquitectos	100,00
Certificados de habilidad profesional del Colegio de Ingenieros	180,00
Total	6.345,99

Es decir, la familia tuvo que invertir un promedio de 9.600 nuevos soles entre formularios, trámites y licencias municipales para realizar la demolición de lo existente y la construcción de la obra nueva.

La cifra mencionada sería aceptable si realmente los pagos al municipio, sobre todo los que tienen que ver con el «control de obra» en el caso de la demolición, y el pago por «deterioro de pistas y veredas» y el «control de obra» en el caso de la construcción nueva, cumplieran el objetivo por los que fueron cobrados. Pero la realidad demostró que no se obtuvo nada a cambio. La única visita que hizo el personal técnico del municipio se llevó a cabo cuando se les comunicó que ya se estaba concluyendo la construcción y se necesitaba el visto bueno para tramitar la liquidación de la obra. Durante la demolición el personal municipal nunca se acercó a la obra, y lo irónico es que la vivienda en construcción se encontraba a solo dos cuadras del municipio.

Otro de los puntos que genera polémica es el pago por deterioro de pistas y veredas. Es innegable que la vereda o pista colindante al terreno en el cual se hace la obra sufrirá daños, pero ¿por qué pagar al municipio si ellos no hacen la reparación? Los gastos que ocasionaron las reparaciones corrieron íntegramente

a cargo de la familia que construyó. Al final, la familia sentía que había hecho una serie de pagos sin obtener ni siquiera las gracias del municipio por todo el dinero ingresado a sus arcas.

¿Y la asesoría técnica? El municipio no brinda ese servicio. Los interesados en construir su vivienda tendrán que contratar a su arquitecto e ingeniero. Si las autoridades no prestan servicios adecuados al monto que recaudan y cobran precios exagerados por una licencia que a fin de cuentas no cumple ninguna de las expectativas por la que se gestiona, estamos ante un círculo vicioso. Lo único que hace una situación como la descrita es animar a más gente a construir de manera informal y sin ningún tipo de asesoría profesional.

PAPELITO MANDA

Con las campañas de titulación de la COFROPI⁸ se legalizaron los terrenos, pero se restó importancia a la legalización de la calidad de las viviendas autopromovidas informalmente. Esta tarea se redujo a los alcances de una ley (27157) con un claro matiz político durante el gobierno de Fujimori, basada en la captación de las simpatías populares. Así, se legalizaron muchas propiedades que en realidad no cumplían con los requerimientos mínimos estructurales ni constructivos para ser consideradas aceptables. ¿Hasta qué punto una familia está dispuesta a arriesgar su vida por registrar su vivienda como bien legal? El papel aguanta todo, ¿pero aguantará las deficiencias estructurales que presentan muchas de las viviendas regularizadas en los registros públicos? Según esta ley, solo deben presentarse los planos de arquitectura para el trámite y no son exigibles los de ingeniería. Además, estos son revisados por registradores (abogados), que solo ven los aspectos normativos y no los técnico-constructivos.

Tenemos que comprender que hoy el problema de la vivienda autopromovida informalmente no se reduce al aspecto legal-normativo, sino también abarca el técnico-constructivo y de calidad habitacional de la edificación.

A pesar de que la Ley 27157 ha sufrido modificaciones, el esfuerzo es aún muy pequeño. En general, el marco normativo que rige la construcción de la vivienda en el país no se ha actualizado. Basta mencionar que se continúa usando un Reglamento Nacional de Construcciones⁹ que no ha sufrido modificaciones sustanciales desde que fuera creado hace 35 años, y que por ejemplo plantea la producción de «viviendas llave en mano»¹⁰ sin considerar el actual sistema masivo de producción de vivienda social en el Perú: la vivienda progresiva popular.

¿QUÉ HACER?

Este es un tema bastante complejo y delicado que demanda mayor interés de las autoridades del Ministerio de Vivienda, de los municipios y de los colegios profesionales de arquitectos e ingenieros. Lo preocupante es que la ciudad se sigue expandiendo, ya no por las grandes oleadas migratorias sino por el crecimiento vegetativo propio, que hace que los nuevos limeños busquen también un lugar donde vivir.

Las viviendas de las familias de menos recursos (que ya existen), que conforman el 75 por ciento del déficit nacional de vivienda (déficit cualitativo), son las que menos atención reciben de las autoridades. El Ministerio de Vivienda, como se sabe, concentra su labor en proyectos como MiVivienda o Techo Propio, que son programas para sectores asalariados (policías, maestros, sector Salud, etcétera). Los municipios, que saben que estas familias nunca pedirán una licencia de construcción, se desentienden también del problema que generará en el futuro una vivienda mal planificada (un ejemplo de esto es lo sucedido en el distrito del Agustino).¹¹ Y mejor no decir nada de los colegios profesionales, que prefieren no ver lo evidente: una ciudad en la que más del 60 por ciento de las construcciones se realizan sin licencias ni supervisión de ningún profesional, llámese arquitecto o ingeniero.

Sin duda, son las autoridades las que deben dar la pauta y formalizar los procesos actuales, para los que no hay un marco legal ni técnico que sirva de guía para garantizar construcciones de calidad. Se hace necesario crear un eslabonamiento en la producción de las viviendas populares, para que las familias comprendan la importancia de construir su vivienda con calidad total, es decir, con calidad espacial-arquitectónica, estructural-constructiva y legal-normativa, formando un paquete integral.

En una política de mejoramiento de la calidad de la construcción de las viviendas producidas progresivamente sin asistencia técnica, se hace necesaria la participación de la universidad. Es una fuente de servicios alternativos y masivos que se adecua a la realidad socioeconómica, cultural y técnica de los sectores urbano populares de las ciudades peruanas.

Los jóvenes profesionales podrían, en convenio con los municipios, realizar su servicio civil de graduandos en las viviendas de los sectores más necesitados, teniendo por misión:

- Proporcionar toda la asistencia profesional en el diseño y ejecución de obra para que las familias cuenten con una vivienda adecuada.
- Apoyar a las familias en todas sus gestiones financieras y legales para que obtengan los recursos y la seguridad en la tenencia de la vivienda.
- Promover un cambio cultural respecto de los procesos de producción de vivienda en uno o varios lotes a la vez.
- Proveer de información sistemática a quienes toman decisiones sobre las políticas de vivienda.

Estamos a tiempo de buscar soluciones. No esperemos que la ciudad se vuelva un gran laboratorio de pruebas sismo-lógicas de viviendas autoconstruidas sin asistencia técnica (desde 1974 no hay un sismo de gran intensidad en la ciudad

de Lima)¹² para recién actuar. Tomemos conciencia de los peligros que acechan a nuestras ciudades y preparémonos lo mejor que podamos.

NOTAS:

- 1 Integrantes de la línea «Mejoramiento y densificación habitacional» del Programa Urbano de desco.
- 2 El término «consolidado» hace referencia a aquella parte de la ciudad donde se ubican los distritos completamente urbanizados y que cuentan con redes de servicios básicos (la Lima Central), y que por antagonismo se encuentra rodeada por la denominada «ciudad popular» (Lima popular).
- 3 En el Perú, la vivienda popular es producida por «autopromotores» que gestionan los recursos, servicios y ejecución de la actividad constructiva.
- 4 En la última Bienal Latinoamericana de Arquitectura (octubre de 2004), cuyo tema central fue la vivienda social, por el Perú se presentaron cuatro propuestas, de las cuales tres fueron diseños de casas de playa.
- 5 «Trámites engorrosos fomentan la informalidad vecinal y empresarial», domingo 30 de enero de 2005, p. A13.
- 6 Ley de regularización de edificaciones, del procedimiento para la declaratoria de fábrica y del régimen de unidades inmobiliarias de propiedad exclusiva y de propiedad común.
- 7 Texto único de procedimientos administrativos. Documento creado por cada municipio, donde figuran los tipos de trámites, los costos y la duración de estos.
- 8 La Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) es un organismo público descentralizado del Ministerio de Justicia que actúa como Secretaría Técnica de las Comisiones Provinciales de Formalización de la Propiedad Informal y realiza el saneamiento físico y legal de predios urbanos a escala nacional.

- 9 El Reglamento Nacional de Construcciones entró en vigencia el 1 de octubre de 1970 por decreto supremo 039-70-VI.
- 10 Viviendas producidas bajo el sistema convencional de habilitación urbana, construcción y entrega a la familia adquisidora.
- 11 «El día martes 24 de junio de 2003, una vivienda se derrumbó, cuatro quedaron con parte de sus muros y columnas prácticamente en el aire y otras setenta resultaron con las estructuras dañadas como consecuencia de un hundimiento de terreno en el asentamiento humano 9 de Octubre, en el distrito de El Agustino». Fuente: Diario Oficial El Peruano, 23 de junio de 2003.
- 12 «El día jueves 3 de octubre de 1974 a las 9:21 (hora local), Lima fue sacudida por un sismo de magnitud 6,6 mb en la escala de Richter. El sismo ocasionó 78 muertos, 2.500 heridos y pérdidas materiales». Fuente: Centro Nacional de Sismología.