

## LA TIERRA PROMETIDA

**Julio A. Calderón**

La invasión de la zona agropecuaria de Villa el Salvador, en el caliente verano del 2000, superó el ritmo normal de invasiones y amenazó directamente a la propiedad privada. Hubo acusaciones mutuas entre los diversos órganos públicos del gobierno nacional y local, que volvieron a poner sobre el tapete el problema del acceso al suelo y a la vivienda. La solución encontrada ha sido crear el PROFAM, empadronar a los «destechados» y ofrecer 500,000 lotes. Conviene, entonces, preguntar si Lima puede seguir creciendo a través del «lote de la barriada».

### **Perspectivas a mediano plazo**

Lima Metropolitana cuenta con una extensión total de 281,165 hectáreas, de las cuales más de la mitad (157,978) no son aptas para usos urbanos y 66,452 ya han sido ocupadas. Esto nos deja 56,735 hectáreas cuya calificación por el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano y el Plan de Desarrollo Metropolitano 1990-2010 figura en el cuadro 1. Si descontamos las 10,184 hectáreas reservadas como área de seguridad ambiental, área de recreación y área de reserva ecológica, nos queda un total de 46,551 hectáreas.

En 1997 el INEI y el INADUR (**Tendencias del crecimiento urbano de Lima Metropolitana al año 2015**) establecieron la demanda potencial por suelo a partir del déficit acumulado de vivienda, que estimaron en 252,018 unidades, que comprende un 18.3% del total de hogares, sobre una población estimada en 6,434,323 habitantes. Proyectaron que a 1998 Lima tendría 7,227,509 habitantes, en el 2,005 unos 8,291,357 habitantes y en el 2,015 aproximadamente 9,641,938. Ello representaría, de continuar las tendencias, un incremento del déficit en 403,967, 572,832 y 780,614 viviendas, respectivamente.

¿Cuánta tierra demanda esta proyección? Según el INEI, considerando que las áreas agrícolas no se ocuparan, al 2015 y con una densidad bruta promedio tendencial de 110 Hab/Ha, se necesitaría para los nuevos 3 207 615 habitantes -y descontando

el soporte de áreas con actividades productivas- 26,718 Hectáreas adicionales a la superficie de 1993. Esto significa que al 2015 restarían en Lima sólo 19,833 hectáreas de expansión. El incremento estimado representa un 40% del área urbana ocupada a 1993, superando ampliamente las áreas urbanizables que habían sido previstas en 8,952 Has. Por lo tanto, recomiendan estimular mayores densidades brutas que, según se trate de 160 o 210 Hab/Ha, reducirían la demanda de superficie adicional a 18,369 Has o 13,995 Has, respectivamente.

La densidad propuesta, en cualquiera de sus dos alternativas, requeriría modificar el patrón de crecimiento horizontal que ha observado Lima. ¿Esto es posible? En principio sí, pero ello requiere modificar el patrón de ocupación de las tierras eriazas de propiedad pública, destinadas a los pobres, que vienen siendo copadas de modo informal mediante invasiones y ocupaciones graduales. Como se sabe, la conformación de los hoy llamados «asentamientos humanos» supone la fragmentación en lotes de aproximadamente 90 metros cuadrados sobre los cuales los pobres edifican de acuerdo a sus posibilidades, y en forma lenta y gradual. Esta modificación de patrones de ocupación requiere de una política de apoyo que supere la de la «barriada ordenada» que ha primado desde los setenta hasta ahora.

En otras palabras, supondría programas de construcción vertical en los eriazos de Ventanilla (Pachacútec), Carabayllo (Lomas) y Ancón (Piedras Gordas), entre otras. ¿Es ésta la política que se seguirá desde el PROFAM? No lo sabemos. Entre la escasa información con la que se cuenta se sabe que se ha hecho un inventario de la tierra pública disponible y que se vienen definiendo las áreas a ser utilizadas por dicho Programa.

### **¿ Podrá mantenerse la tierra agrícola?**

En Lima la tierra agrícola es de propiedad privada, y ha atravesado por tres tipos de estructura de propiedad: de gran propiedad a cooperativa en los setenta y, luego, con la parcelación en los ochenta, a pequeña propiedad. Existe un promedio, de acuerdo al Censo Agropecuario de 1984, de dos hectáreas por cultivador. En términos prácticos sólo hay dos maneras de que la tierra agrícola se mantenga intangible. En primer lugar que algún ordenamiento jurídico lo prohíba, lo cual es relativo; y, en segundo, que las tendencias del mercado hagan más interesante la canalización de rentas agrarias por sobre las urbanas. En cuanto a lo primero, la Ley de Tierras de 1995 levantó dicha protección, y

respecto a lo segundo el crecimiento de la ciudad muestra que, por lo menos en las tierras vacantes encerradas por el entorno urbano, la obtención de rentas urbanas viene agotando las tierras que fueron de haciendas como Santa Rosa y Naranjal en San Martín de Porres.

De modo que parece poco probable mantener las 10,737 hectáreas agrícolas ex – intangibles (cuadro 1), por lo cual éstas, en realidad, pasan a ser tierras disponibles. Sin embargo, a diferencia de las tierras públicas, no se encuentran a disponibilidad de los más pobres. Bajo modalidades tales como los «Programas de Vivienda», conducidos por promotores inmobiliarios privados, vienen siendo vendidas de manera informal para adecuarse a una demanda que, siendo incapaz de acceder a la urbanización convencional, puede evitar recurrir a un «asentamiento humano». De hecho existe un mercado en ebullición en la zona agrícola de Carabaylo o Puente Piedra.

### **La perspectiva de corto plazo**

El cuadro 2 presenta las áreas en vías de urbanización, las áreas de expansión urbana inmediata y el área agrícola por sectores geográficos. En total son 21,283 Has, y hemos incluido la zona agrícola por considerar que las tendencias actuales del mercado llevan a la urbanización de buena parte de tales tierras.

Conviene analizar la situación de éstas 21,823 hectáreas:

#### *Áreas en vías de urbanización*

Se trata de 845 hectáreas que el INEI y el INADUR dan prácticamente por agotadas. Son 440 hectáreas del Fundo Oquendo, en el Callao, que en medio de conflictos judiciales entre el gran propietario y los parceleros, vienen ofertándose; y unas 405 hectáreas ubicadas en el distrito de Comas (anexo Chacra Cerro) que están siendo copadas bajo la iniciativa de urbanizadoras privadas.

#### *Áreas de expansión urbana inmediata*

Se considera 7,450 hectáreas como áreas de expansión urbana inmediata, localizadas mayormente en el Cono Norte y luego en el Sur. En Lima Este, como corresponde a su ubicación en la cuenca del río Rímac, asentamiento principal e inicial de la ciudad, quedan muy pocas áreas de expansión.

De éstas, alrededor de 3,681 son de naturaleza eriaza y de propiedad pública, siendo obviamente blanco de ocupación de la demanda popular. Se trata de Ciudad Pachacútec (1,353 Has) en Ventanilla que, con las reubicación de los invasores de Villa El Salvador están por agotarse, si no lo han sido ya. Asimismo, queda por habilitar la reserva de Lomas de Carabayllo (980 Has), que cuenta con estudios previos, mientras que otras, como Pampa de los Perros (630 Has), se encuentran casi totalmente ocupadas. Por lo tanto, resulta bastante probable que se esté pensando en habilitar la gran reserva de Piedras Gordas (7,500 hectáreas), en el camino a Ancón, que no había sido considerada como área de expansión urbana inmediata. De otro lado, las Pampas de San Bartolo asumirían una función más recreativa y de protección ecológica. En conclusión, Lomas de Carabayllo podría ser el sustituto de Ciudad Pachacútec como receptáculo de los pobres, quedando a la espera Piedras Gordas.

De otro lado, se considera 3,769 Has agrícolas en paso a uso urbano que vienen siendo ofrecidas bajo modalidades de urbanizaciones privadas o «Programas de Vivienda». En los últimos cinco años, según el Instituto Metropolitano de Planificación (**Crecimiento urbano. Actividad residencial 1997**) se ha agotado el área de Naranjal (368 Has) y de Fundo Santa Rosa (572 Has), y el destino de las restantes es prácticamente similar.

#### *Áreas de intangibilidad agrícola*

Finalmente se cuenta con 12,898 Has de «intangibilidad agrícola» que los organismos de planificación estiman que deberían conservarse como tales. Sin embargo, se observa un rápido crecimiento sobre las tierras ubicadas en los límites de la ciudad, si no prácticamente encerradas por ella. Se trata del ex Fundo Caudivilla (858 Has) en Carabayllo, Carapongo (575 Has), en Lurigancho, que ha iniciado ya su urbanización principalmente bajo la modalidad de urbanizadoras privadas. Quedan a la espera las zonas de Ñaña (312 Has) y Huachipa (60 Has). Aquí también debe considerarse la zona agropecuaria de Villa el Salvador (306 Has). Si bien ésta resistió las invasiones de enero del 2000, debe indicarse que, ya desde antes, se llevaban a cabo ventas irregulares de terrenos a grandes firmas comerciales. En la medida que el precio del suelo había llegado a \$ 70 el metro cuadrado, es muy probable suponer que sus propietarios, más temprano que tarde, las venderán para uso urbano. En Lurín y Pachacámac se hacen esfuerzos por orientar del mejor modo

posible el avance de la urbanización.

En el mediano plazo Lima avanza, pese a la disminución de su tasa de crecimiento, a copar sus tierras de expansión eriaza y agrícola. La posibilidad de reducir al agotamiento de tierras, por la vía de mayores densidades, supone modificar un patrón de ocupación que impone costos al Estado y a la sociedad que resultan difíciles de asumir.

**Cuadro 1: Estructura de usos del suelo**

| Áreas calificadas                     | Hectáreas     |
|---------------------------------------|---------------|
| a) Área de expansión urbana inmediata | 7,450         |
| b) Área de expansión urbana mediata   | 28,364        |
| c) Área agrícola intangible           | 10,737        |
| Subtotal                              | 46,551 (82%)  |
| d) Área de seguridad ambiental        | 6,160         |
| e) Área de recreación metropolitana   | 3,678         |
| f) Área de reserva ecológica          | 346           |
| Subtotal                              | 10,184 (18%)  |
| <b>TOTAL</b>                          | <b>56,735</b> |

**Cuadro 2: Área de expansión urbana por sectores geográficos (1993) (En hectáreas)**

| Sector | A. Urbana expansión inmediata | Área Agrícola | Áreas en Vías de Urbanizac. | Total |
|--------|-------------------------------|---------------|-----------------------------|-------|
|        |                               |               |                             |       |

|        |       |         |       |        |
|--------|-------|---------|-------|--------|
| Centro | --    | (72)    | (440) | 512    |
| Norte  | 4,394 | 6,209   | (405) | 11,008 |
| Sur    | 2,147 | 4,528   | --    | 6,675  |
| Este   | 909   | (2,179) | --    | 3,088  |
| Total  | 7,450 | 12,988  | 845   | 21,823 |