

# RENOVACIÓN URBANA: MODELOS DE GESTIÓN DE PROYECTOS. EL CASO DEL BARRIO DE SANTA CRUZ, 1994-2009

## URBAN RENEWAL: PROJECT MANAGEMENT MODELS. THE CASE OF SANTA CRUZ NEIGHBORHOOD, 1994-2009

ALEJANDRO MARCO ARCE PAZ

### Resumen

El tema de la renovación urbana de la ciudad deteriorada es un problema que no se ha abordado de acuerdo a la trascendencia que tiene el déficit cualitativo de la vivienda en el Perú. La investigación se desarrolla en el barrio de Santa Cruz en Miraflores, uno de los distritos de mayor valor arancelario y desarrollo del mercado inmobiliario de Lima Metropolitana. El estudio describe, analiza y compara los modelos de gestión de los proyectos con fines de renovación urbana, llevados a cabo desde el sector público y privado confrontándolos con un modelo de gestión teórico regido por los principios actuales de la gobernanza, la gestión y la renovación urbana.

### Palabras Clave

Tugurio, modelos de gestión, renovación urbana

### Abstract

*The urban renovation aspect of the deteriorated city is still a problem that has not been faced considering the importance of housing qualitative deficit in Peru. The investigation is developed in Santa Cruz commune in Miraflores district, which is one of the best exchange traded districts having an important number of housing development projects in metropolitan city of Lima. This study describes, analyzes and compares the project management models destined for urban renovations which are performed by public and private sector confronting them with a theoretical management model ruled by the updated governance values, the management and urban renovation.*

### Key Words

*Hovel, management models, urban renewal*

## Introducción

La investigación en la que se basa este artículo se generó a partir de la necesidad de llevar adelante propuestas de renovación urbana dentro de un adecuado modelo de gestión urbana. Se trata de contribuir trazando algunos derroteros para un caso concreto: la intervención en el barrio de Santa Cruz, de Miraflores, los cuales, sin embargo, pueden trascender a esta especificidad geográfica ya que en varios otros distritos de Lima existen áreas similares en proceso de deterioro o que han quedado rezagadas en su desarrollo y que, como otro signo distintivo en común, soportan una fuerte presión inmobiliaria debido a sus ubicaciones estratégicas.

Se busca así, mostrar caminos para que la construcción o redefinición de la ciudad se haga de manera respetuosa por las pre-existencias del lugar, donde se integren de manera consensuada la población residente con los agentes públicos y privados, cada uno con sus propias lógicas de actuación y sus válidas aspiraciones de rentabilidad.

El inventario de tugurios realizado por la Jefatura de Destugurización de la Municipalidad de Miraflores el año 2002 encontró un total de 45 tugurios que ocupaban un área de 27,300 m<sup>2</sup> y albergaban a 459 familias (2,330 habitantes aproximadamente).

De acuerdo a la reglamentación actual para el barrio, deduciendo el 35% de área libre exigible a los proyectos para uso residencial, como un cálculo general se tendría 16,522.26 m<sup>2</sup> de área útil construable por piso. Si, en promedio, se tienen alturas máximas permitidas de 5 pisos el área total vendible sería de aproximadamente 82,611.32 m<sup>2</sup> (evidentemente hay que descontar algún porcentaje por áreas de circulación común).

En el estudio "El mercado de edificaciones urbanas en Lima Metropolitana y el Callao" (CAPECO, 2008), al año 2008 el precio promedio de venta por m<sup>2</sup> de los nuevos departamentos en Santa Cruz estaba en el orden de \$ 986.00 con lo que se tendría la suma de \$ 81'454,761.52 como monto final de venta de los posible proyectos a ejecutarse sobre los predios tugurizados.

Es evidente que estas áreas, por los componentes sociales, económicos y de extensión superficial, tienen importante significación para el distrito y por ello el Gobierno local debe constituirse en el gestor de una propuesta de renovación urbana en el barrio.

## A.- El marco conceptual

El trabajo toma como marco general de actuación óptima a la gobernanza urbana<sup>1</sup> que es la que guía el "cómo hacer" la gestión urbana en acciones específicas de renovación urbana que tengan como fin último la mejora de la calidad de la ciudad en sus aspectos sociales, económicos, físicos, ecológicos, etc.

En este marco teórico se inserta el modelo de gestión adoptado, el cual tiene sus variables principales con sus respectivos niveles de actuación (Tabla 1) y que en síntesis busca generar procesos de "modernización en profundidad" es decir, aquellos en los que se incluyan labores de subsuelo e infraestructuras como transporte, provisión de servicios y nuevas tecnologías, requiriéndose para ello una alta inversión, de muy lenta recuperación. Estos procesos deben ser promovidos y dirigidos por el sector público.

El modelo antes mencionado considera la 'participación estratégica' de actores vitales. Este tipo de participación es concordante con los conceptos de gobierno democrático de la ciudad y con una visión integral de ésta, considerando en ello su problemática y posibilidades de solución (Pindado, 2008, pp. 2007-2013).

Entre los actores intervinientes están los siguientes: el Gobierno central y Gobierno local, población residente, ONG's, desarrolladores inmobiliarios, sector mixto y las instituciones académicas, cada uno de los cuales tiene roles propios que cumplir en el proceso, los mismos que se reseñan en la Figura 1.

## B.- El área de estudio

El área específica de estudio es el barrio de Santa Cruz<sup>2</sup>, proyecto de la Compañía Urbanizadora Santa Cruz que hacia 1917 urbanizó los terrenos de la hacienda del mismo nombre al oeste de Miraflores. La habilitación se trazó con tres filas de manzanas entre la avenida y la hacienda de Santa Cruz y una última fila entre esta avenida y los acantilados.

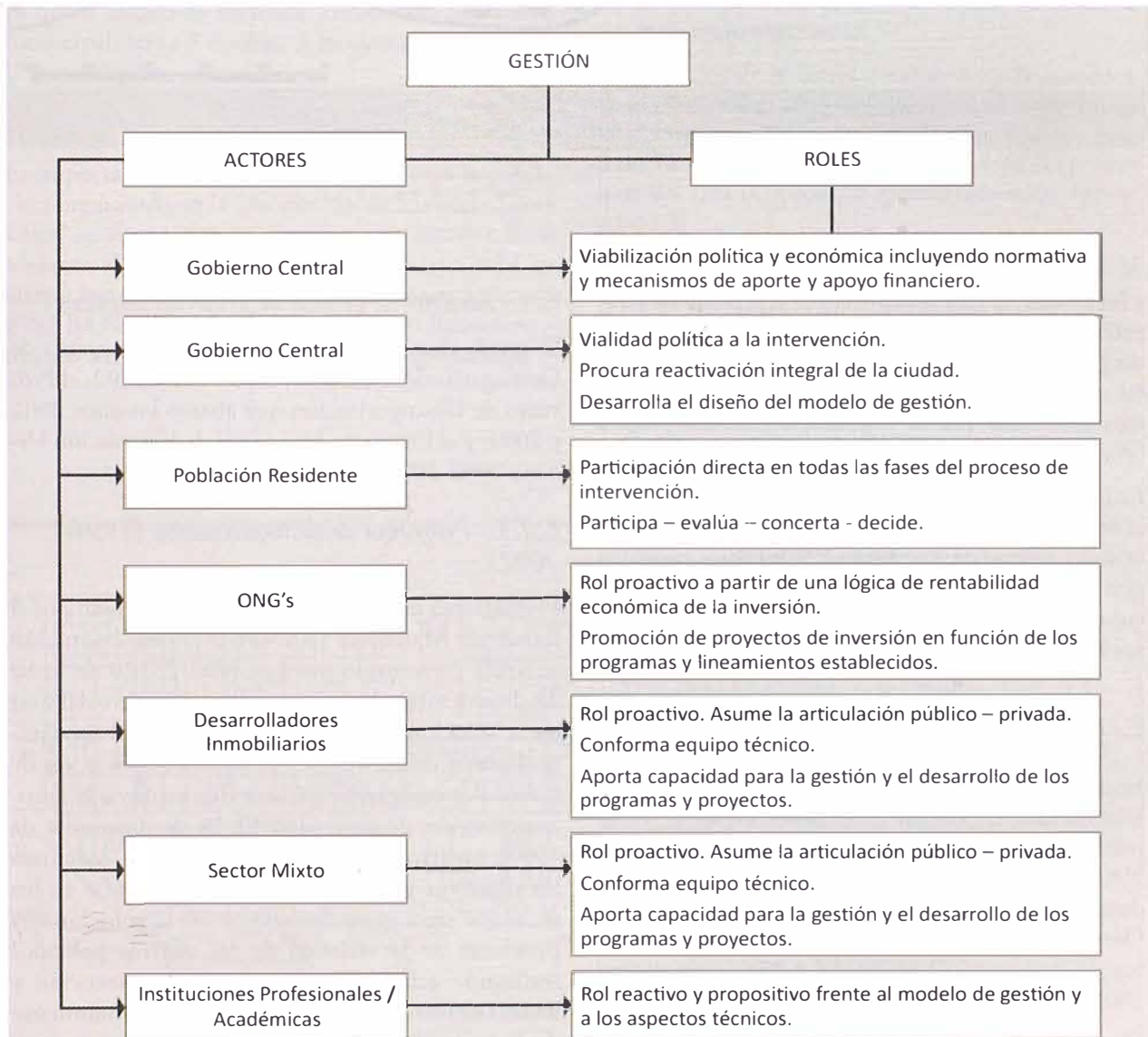
La urbanización fue concebida inicialmente con lotes de 2000 a 2500 m<sup>2</sup> para casas huerta (Plano 1)

1. Gobernanza Urbana: "En el sentido más general entendemos por gobernanza a la estructura de relaciones entre los diferentes actores a través de la cual se toman las decisiones sobre la cosa pública. El objetivo fundamental es la gobernabilidad democrática de la ciudad. Es un instrumento corrector que garantiza la sostenibilidad del desarrollo urbano con el progreso social y económico sostenible y equilibrado". (Fernández, 2006, p.33).
2. Para efectos del estudio la denominación del barrio de Santa Cruz se circunscribe a la delimitación política perteneciente al distrito de Miraflores.

**Cuadro 1. El Modelo de Gestión y sus Variables.**

Variables	Modernización en profundidad segundo modelo		
	Alto	Medio	Bajo
Decisión de gobierno sobre actores a intervenir			
Planificación articulada / estratégica			
Marco regulatorio / normativo			
Organización institucional de gestión			
Inversión pública (subsidios)			
Inversión privada			
Controles de planificación de gestión financiera			
Impacto urbano			
Participación ciudadana			

Fuente: Elaboración propia.



**Figura 1. Los Actores y sus Roles en el Modelo de Gestión.**

Fuente: Elaboración propia.



**Plano 1. Plano de la Urbanización Santa Cruz.**

Fuente: Memoria Descriptiva de Syra Alvarez Ortega, 1997.

y luego ante la escasa demanda se replanteo en áreas promedio de 1000 m<sup>2</sup>, posteriormente ha seguido un proceso de retotización y subdivisión interna de las manzanas con la presencia de evidentes problemas generados por la turgurización de los predios (Plano 2).

Es importante enfatizar en la ubicación del barrio y la fuerte presión que soporta, impulsada por el desarrollo urbano de Miraflores y San Isidro, la misma que genera cambios en su estructura física y tiene como correlato inevitable el cambio del substrato social existente.

### **C.- Análisis de los modelos de gestión**

En la investigación se analizan los modelos de gestión durante el periodo 1994-2009. Desde el sector público: el Programa de Destugurización (1994-2002), con un momento relevante que marca el desarrollo del Proyecto Mendiburu, el Proyecto de Destugurización de los años 2001-2002 y el Programa de Renovación Urbana del gobierno municipal 2006-2009.

Desde el sector privado se analizan las intervenciones sobre predios turgurizados y otros proyectos desarrollados en el barrio durante el periodo de estudio.

#### *C.1.- Modelos de gestión de proyectos públicos*

Se puede distinguir tres momentos: el Programa de Destugurización, entre los años 1994 y 2002; el Proyecto de Destugurización que abarcó los años 2001 y 2002; y el Programa Municipal de Renovación Urbana 2006-2009.

##### *C.1.1.- Programa de destugurización (1994-2002).*

El Programa de Destugurización fue diseñado por el Banco de Materiales (BANMAT), esta institución se había constituido por Ley Nro. 23220 de fecha 28 de setiembre de 1980 con la misión de colaborar en la solución del problema habitacional mediante sistemas de apoyo y servicio para la provisión de materiales otorgando créditos destinados a la autoconstrucción de viviendas. El 18 de diciembre de 1997, mediante la Ley Nro. 26903, se redefinen los objetivos y ámbito de acción del Banco en los términos siguientes: “colaborar en la solución del problema de la vivienda de los centros poblados realizando actividades de promoción, ejecución y financiamiento de la edificación y mejoramiento de la vivienda básica mínima...”. Posteriormente la Ley Nro. 26963 refuerza en esta misma línea de acción los fines del Banco.

Con este marco legal se implementaron diversos programas de crédito entre los que se encontraba el de *Destugurización*, "... orientado a habitantes de lugares tugurizados, a quienes se les otorga préstamos para la construcción de departamentos que conforman edificios multifamiliares" (Ver Anexo 1 de la Tesis de Arce Paz, 2013). En este programa se inserta el Proyecto Mendiburu del barrio de Santa Cruz en Miraflores.

### El proyecto Mendiburu

El área de intervención ubicada en el Jirón General Mendiburu Nros. 436, 438, 452 y 456 tenía una extensión superficial de 1025 m<sup>2</sup> y en ella existían 40 unidades de vivienda de aproximadamente 20 m<sup>2</sup> cada una. Estas unidades, constituidas por un solo ambiente, albergaban en promedio a 6 habitantes. El único núcleo de servicios, construido con apoyo municipal, tenía 3 duchas, 3 inodoros y 3 lavaderos (Figuras 2 y 3).

### La gestión

Es importante mencionar que en este caso la población organizada en la "Asociación de Vivienda Santa Cruz" se constituyó en el gestor que inició y llevó adelante el proyecto, hubo la participación del Gobierno local como ente de apoyo técnico-económico y del BANMAT como brazo de apoyo financiero y técnico a través del Programa de Destugurización.

### La propuesta

El expediente técnico fue realizado por el BANMAT, bajo la modalidad de encargo directo, en cuyo desarrollo no hubo participación de los miembros de la Asociación por el temor de no conseguir la aprobación mayoritaria de la propuesta, lo que demoraría y haría peligrar la concretización de la obra.

El proyecto arquitectónico fue desarrollado en dos bloques longitudinales de tres pisos ubicados a ambos lados del terreno, con frente a un pasaje central de 4.70 m de ancho.

Cada bloque tiene 6 módulos de vivienda por piso, que hacen un total de 36 módulos de vivienda para toda la edificación. Sobre el pasaje central de circulación se ubican tres escaleras (Figura 4) que sirven cada una a 8 departamentos ubicados en el segundo y tercer piso (4 por piso). En la parte frontal se previó un área de retiro de 5.24 m, donde se ubican 8 plazas de estacionamiento.

Los módulos de vivienda constan de: sala-comedor, cocina-lavandería, 2 dormitorios, baño completo y patio interior. El área construida por departamento es de 54 m<sup>2</sup>, teniendo los departamentos del primer nivel un área ocupada de aproximadamente 60 m<sup>2</sup> (plano 3).

Un aspecto importante es que el sistema estructural empleado no fue el convencional, de albañilería confinada, ya que las condicionantes de costo y máxima utilización del espacio obligaron a una estructura-



Plano 2. Plano catastral de Santa Cruz, 2002.

Fuente: Municipalidad de Miraflores. 2002.



Figura 2. Vista del ingreso al predio.

Fuente: BANMAT. Expediente Técnico elaborado para el préstamo a la Asociación. 1999.



Figura 3. Proyecto Mendiburu. Vista del área de reunión, juegos, tendal.

Fuente: BANMAT. Expediente Técnico elaborado para el préstamo a la Asociación. 1999.

ción en base a placas de concreto armado de 10 cm de espesor con refuerzo de mallas electro soldadas y losas aligeradas de 20 cm con viguetas prefabricadas.

### *El financiamiento*

Los costos para la elaboración del expediente técnico, la ejecución y supervisión de las obras así como las gestiones para la adjudicación de las viviendas fueron financiados con recursos propios del BANMAT (Banco de Materiales, 1999). El costo del proyecto se estimó en S/. 1'172,802.44, suma que incluía un 10% correspondiente a gastos de gestión del BANMAT.

En cuanto a las condiciones de pago se estableció un crédito sin cuota inicial a 15 años, con dos meses de gracia iniciales a partir de la ocupación de la vivienda y cuotas fijas de S/. 312.00 mensuales.

### *El proceso*

Los actores y el ámbito de su participación fueron los siguientes:

**La Asociación de Vivienda “Santa Cruz”**, como gestor y principal impulsor del proceso dirigido a obtener la anhelada ‘vivienda propia’ realizó las siguientes acciones:

1. Constitución, en asamblea de los residentes del solar realizada el 8 de julio de 1984, de la “Asociación de Vivienda Santa Cruz” con la finalidad de comprar el inmueble que ocupaban y proveer de viviendas apropiadas para los asociados.
2. Compra del terreno a la propietaria Victoria Sasin Succar según Escritura Pública de fecha 2 de Octubre de 1985. Del precio pactado se pagó

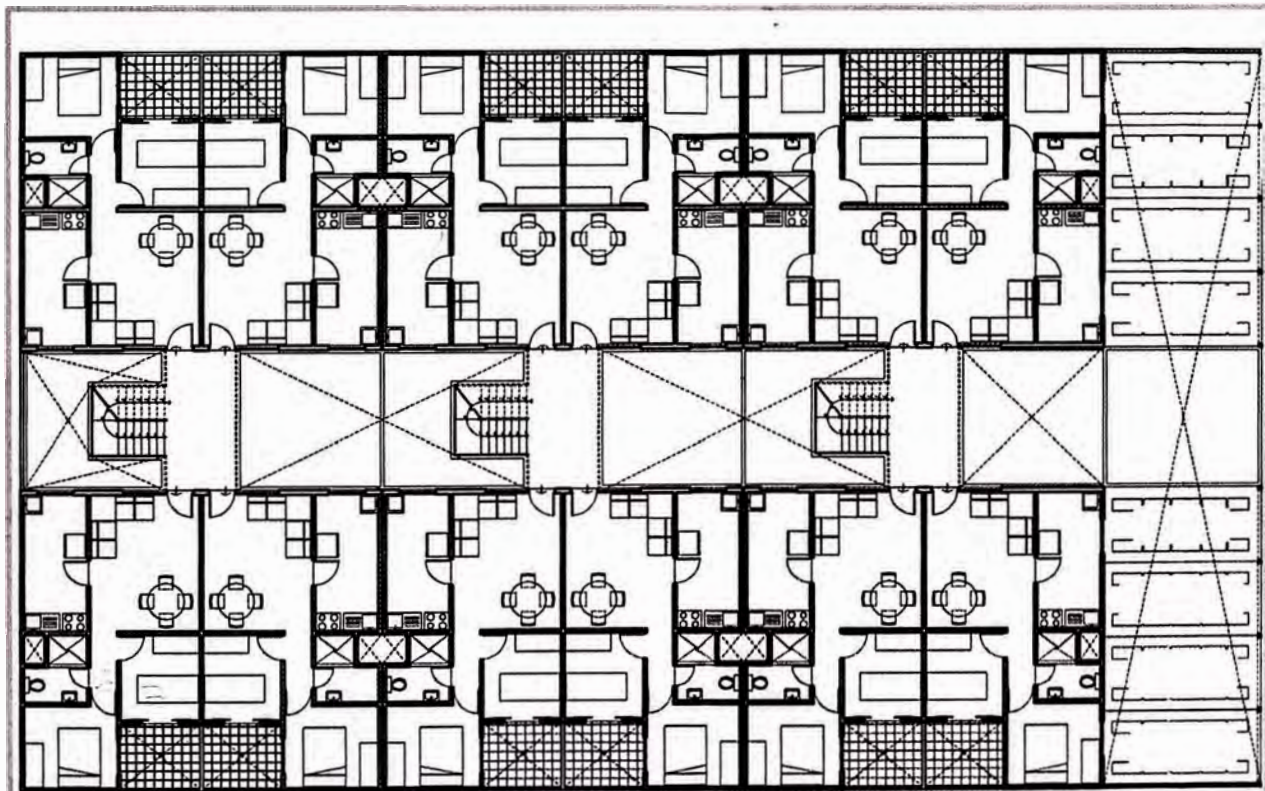
una cuota inicial correspondiente al 35% y el saldo se prorrateó en 14 letras de amortización mensual con una hipoteca a levantarse a la cancelación de la deuda.

3. Elaboración y aprobación municipal de un primer proyecto arquitectónico de manera autogestionaria el cual no se concretó por las condiciones de financiamiento de la banca comercial. El proyecto aprobado consideraba 90 m<sup>2</sup> por departamento en edificación de 4 pisos.
4. Inicio de las gestiones con el BANMAT a fin de ser sujetos de crédito dentro del *Programa de Destugurización* con la respectiva firma de los contratos individuales de crédito en diciembre de 1999. Esta gestión se vio dificultada por la decisión del BANMAT de priorizar sus acciones en las zonas más deprimidas de Lima como Barrios Altos, El Agustino. Sin embargo, estos grupos no lograron calificar por problemas económicos y/o legales.
5. Aprobación de la hipoteca del terreno a favor del BANMAT en Asamblea General del 9 de Diciembre de 1999. Este acto no se inscribió en los Registros Públicos de Lima debido al inadecuado control y seguimiento de la entidad financiera (BANMAT) que no aseguró a su favor la garantía por el préstamo otorgado.
6. Reubicación temporal de los residentes durante el periodo de ejecución de las obras. Cada asociado tomó bajo su responsabilidad esta acción.
7. Asignación de los departamentos mediante sorteo público en asamblea general.



**Figura 4. Vistas interiores del Proyecto Mendiburu.**

Fuente: Viceministerio de Vivienda y Construcción, Informe Introdutorio para Proyectos de Renovación Urbana. 2001.



**Plano 3. Planta de primer piso del Proyecto Mendiburu. Santa Cruz.**

Fuente: BANMAT. Expediente Técnico Proyecto Mendiburu.1999.

El **BANMAT**, su actuación se centró en las siguientes líneas:

1. Apoyo financiero para la elaboración del expediente técnico y la ejecución de la obra
2. Evaluación de las solicitudes de préstamo de la Asociación y de cada uno de los asociados
3. Supervisión de la obra y
4. Participación en el saneamiento legal y adjudicación de las viviendas.

La **Municipalidad de Miraflores**, sus acciones estuvieron dirigidas a proporcionar:

1. Orientación en los procedimientos administrativos de la Municipalidad. La Dirección de Desarrollo Urbano desplegó una importante labor de información con los representantes de la asociación sobre las condicionantes técnicas y legales a fin de optimizar la toma de decisiones.
2. Apoyo para la organización vecinal.
3. Tratamiento especial al expediente del proyecto arquitectónico mediante la agilización de los trámites y la flexibilidad en las exigencias normativas correspondientes.
4. Reducción o fraccionamiento de costos por revisión y aprobación del proyecto, por ejecución y conformidad de obra, así como tratamiento especial en los cobros por concepto de impuesto predial.

#### *Evaluación de los resultados*

Por los resultados obtenidos se puede decir que la gestión fue exitosa principalmente por la participación decidida de los asociados organizados y dirigidos por su Junta Directiva. En esto se debe señalar que la buena disposición de las autoridades, del Gobierno central (BANMAT) como de la Municipalidad de Miraflores han propiciado el desarrollo favorable de este proyecto.

En este primer caso analizado es importante hacer notar que hubo un cambio de roles de acuerdo a lo que entendemos como una adecuada gestión urbana. El papel de la promoción y gestión del proyecto fue asumido por los ciudadanos organizados, mientras que el Gobierno local y la institución financiera del Gobierno central acompañaron el proceso intentando en el camino facilitar y flexibilizar exigencias administrativas, normativas y de costos.

La materialización de este proyecto no modificó el entorno urbano inmediato, se trataba de un proyecto arquitectónico específico y no se aprovechó la oportunidad de gestionar la replicabilidad de esta experiencia en otros predios tugurizados colindantes.

Debe indicarse que antes de la ejecución de la obra La Asociación pagaba S/.2000.00 anuales por el impuesto predial y arbitrios de todo el solar y a la fecha del primer ejercicio tributario (año 2001), luego de la entrega de los departamentos, a cada uno de los propietarios del edificio le correspondía abonar por estos conceptos S/. 500.00 anuales, es decir se incrementó nueve veces la recaudación a favor de los ingresos del Gobierno local.

Les tomaron 16 años a las 36 familias organizadas pasar de un cuarto de 20 m<sup>2</sup> con un núcleo mínimo de servicios comunes a un departamento de 60 m<sup>2</sup>. En la tesis de Arce (2013) se muestra en detalle los roles de los actores, el proceso y la evaluación de los resultados todo lo cual constituye una experiencia valiosa.

#### *C.1.2.- El proyecto de destugurización (2001-2002)*

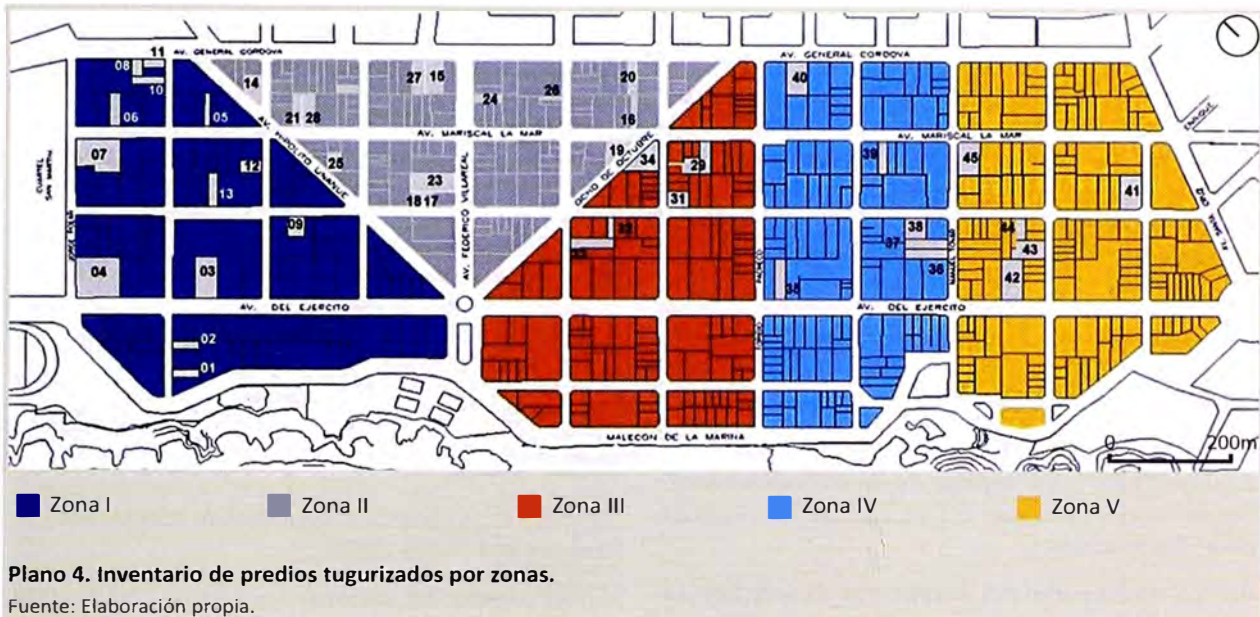
Durante la gestión edilicia 1999-2002 se determinó en el Plan Urbano de Miraflores (Municipalidad de Miraflores, 2002) como lineamientos de acción para el sector de Santa Cruz: la renovación urbana y recuperación urbanística y el tratamiento paisajístico de espacios públicos, fijándose para el caso específico de los predios tugurizados los siguientes objetivos:

- Maximizar la integración urbana de Santa Cruz manteniendo al mismo tiempo la identidad local.
- Lograr la organización de la comunidad, induciendo al interés y a la motivación con fines de renovación urbana.
- Consolidar la reglamentación de usos mixtos, calles residenciales y mejora de la calidad de las viviendas en los solares para lograr un futuro sostenible en Santa Cruz.

Hay que mencionar además dos importantes referentes legales:

- La Ordenanza Municipal N° 109 de fecha 30 de mayo del 2002 y el Decreto de Alcaldía N° 10 que prorrogaba la vigencia de la primera de las normas citadas. La Ordenanza establecía la exoneración de todos los pagos para la obtención de Licencia de Obras por edificación nueva y demolición siempre que los proyectos tuvieran por objeto la destugurización del distrito y estén dedicados al uso residencial.
- El Convenio Tripartito firmado entre el Vice-ministerio de Vivienda y Construcción, la Municipalidad de Miraflores y la "Asociación de Propietarios José del Carmen Burga 337" la cual buscaba viabilizar y concretar el proyecto de vivienda multifamiliar en el predio ubicado en la Avenida Villareal N° 337 (Figura 5).





**Cuadro 2. Relación de tugurios por zonas.**

ZONA I	01	Choquehuanca N° 130	ZONA III	29	Ignacio Merino N° 456	
	02	Choquehuanca N° 160		30	La Mar N° 757	
	03	Ejército N° 1156-1170		31	Mendiburu N° 686-690 / Ignacio Merino N° 423	
	04	Ejército esquina con Jorge Polar		32	Mendiburu N° 761-765-767	
	05	La Mar N° 1250-1260		33	Toribio Polo N° 362	
	06	La Mar N° 1350		34	8 De Octubre N° 201	
	07	La Mar N° 1355-1365-185		ZONA IV	35	Ejército N° 584-582
	08	Gal. Córdova n° 1131			36	Mendiburu N° 427-435-437
	09	Mendiburu N° 1083-1085-1087-1089			37	Tovar N° 255
	10	Choquehuanca N° 471			38	Tovar N° 265
	11	Choquehuanca N° 499			39	Av. La Mar N°575
	12	Ca. Mariano Melgar N° 355			ZONA V	40
	13	Av. Mendiburu N° 1152-1148		41		Bernardo Alcedo N° 345
ZONA II	14	Ca. Melgar N° 431-441-459 H. Unanue	42	Ejército N° 360		
	15	Gal. Córdova N° 811-831	43	José De La Torre Ugarte N° 265-257		
	16	La Mar N° 830	44	Mendiburu N° 317		
	17	Mendiburu N° 938	45	Tovar N° 350-360		
	18	Mendiburu N° 944	46	Bernardo Alcedo N° 345		
	19	8 de Octubre N° 285				
	20	Gal. Córdova N° 627				
	21	La Mar N° 1168				
	22	Pumacahua N° 455				
	23	F. Villareal N° 337				
	24	F. Villareal N° 448				
	25	Hipólito Unanue N° 246				
	26	Toribio Polo N° 545				
	27	Gal. Córdova N° 841-845				
	28	La Mar N° 1152-1162				

Fuente: Elaboración propia.

Con estos antecedentes, el Gobierno local hacia el año 2001, crea el Proyecto de Destugurización, con una visión orientada a motivar y dirigir las intervenciones sobre los predios tugurizados existentes en el barrio. Se implementa una oficina en el mismo barrio con personal técnico, legal, de trabajo social y se le da una publicidad que alienta la participación de la población.

El Proyecto de Destugurización para su accionar consideró aspectos fundamentales de la renovación urbana como los sociales, legales, técnico y financiero, cada uno de los cuales tenía una finalidad y acciones específicas.

Es importante notar algunas de las principales acciones llevadas a cabo por el Proyecto de Destugurización. Así tenemos:

**A.- La realización del inventario de predios tugurizados** con expedientes donde se consignaba información relativa a los aspectos físicos, legales y económicos de cada uno de ellos. Por primera vez, el Gobierno local tenía cuantificado e identificados los tugurios existentes en el distrito. Del total de 72 solares registrados, 45 se ubicaban en el barrio de Santa Cruz. (Plano 4).

**B.- La elaboración de expedientes técnicos para proyectos multifamiliares sobre predios tugurizados.** Esta labor se desarrolló sobre predios que por sus características ofrecían una factibilidad real de ejecución en el corto y mediano plazo, estimándose que la ejecución de estos proyectos sería demostrativa y motivadora para la población residente.

En este punto es importante resaltar el proyecto Villareal 337 que se gestó en el Taller Internacional de Diseño Urbano organizado por la Universidad Nacional de Ingeniería, la Universidad de Oxford Brookes y la Municipalidad de Miraflores, firmándose hacia el año 2001 un convenio tripartito (Viceministerio de Vivienda, Municipalidad de Mira-

flores y asociación de propietarios) con la finalidad de viabilizar su ejecución con carácter de proyecto experimental. El proyecto no se pudo materializar principalmente por la incompatibilidad entre la propuesta física y las condicionantes específicas del Programa de Destugurización del BANMAT.

**C.- El mejoramiento de servicios comunes de predios tugurizados,** estas acciones se ejecutaron como una medida provisional y preventiva atendiendo la seguridad física y la salud de los ocupantes de predios en situación de grave deterioro.

Adicionalmente se realizó una importante labor de asesoría legal.

### *C.1.3.- El programa municipal de renovación urbana del 2006-2009.*

En el campo del accionar municipal, 2006-2009, se debe resaltar fundamentalmente dos ámbitos de acción, el primero relacionado con la renovación urbana de la estructura residencial del barrio de Santa Cruz, donde a su vez se distinguen dos directrices; y el segundo relacionado con la creación de un megaproyecto de mayor envergadura.

A. En relación al substrato físico residencial:

- Concentrar su esfuerzo principal respecto de un predio específico a intervenir. La gestión municipal estuvo focalizada en la posibilidad de ejecutar obra nueva en un inmueble de propiedad municipal ubicado en la avenida Del Ejército N° 360.

- Dejar en libertad al mercado a fin de que sea la inversión privada la que resuelva el tema de la 'renovación urbana' del sector. Esto implica, en general, la materialización de intervenciones de 'modernización en superficie', "en el que el interés principal es el de rentabilizar todo lo posible el lote de terreno con la mínima inversión y sin previsión de futuro" (Gorelik, 2004, p. 146).



Figura 5. Vista interior del predio Villareal 337.

Fuente: Viceministerio de Vivienda y Construcción, Informe Introductorio para Proyectos de Renovación Urbana. 2001.



● Intervenciones en predios tuzurizados

○ Intervenciones en otros predios

### Plano 5. Proyectos privados en el Barrio de Santa Cruz.

Fuente: Elaboración propia

### Cuadro 3. Proyectos de vivienda sobre predios tuzurizados.

Ubicación	Área de terreno (m <sup>2</sup> )	Unidades de vivienda	
		Antes de la intervención	Después de la intervención
01. Calle Choquehuanca N°471	365.50	20	--
02. Av. General Córdova N° 811-831	922.50	50	34
03. Toribio Polo N° 545 al 597 con Av. General Córdova	645.50	45	28
04. Av. 8 de Octubre N° 201-280 Esq. Av. La Mar N°801	226.50	17	35
Totales	2160.00	132	97

Fuente: Elaboración propia.

### Cuadro 4. Otros proyectos de vivienda nueva.

Ubicación	Área de terreno (m <sup>2</sup> )	Unidades de vivienda después de la intervención
05 Joaquín Capello N° 551	224.15	14
06 General Córdova N° 361	639.80	24
07 General Córdova N° 249	506.10	18
08 Av. Federico Villareal N° 351	230.15	14
09 General Córdova N° 260	1054.40	28
10 Av. 8 de Octubre N° 201 Esq. Av. La Mar	297.45	35
TOTALES	2952.05	133

Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, se aspiraba a la transformación de Santa Cruz a fin de que se *equiparara y armonizara* con la imagen arquitectónica de su entorno, pero en esta labor el Gobierno local abdicaba de su función de promover y dirigir el cambio.

B.- El segundo ámbito de acción respecto del sector de Santa Cruz fue fomentar la propuesta del Megaproyecto del Cuartel San Martín. En este caso la estrategia estaba dirigida a generar un polo de desarrollo que dinamice y se convierta en el motor que regenere todo el sector.

Mediante la Ordenanza 1305 del 27 de octubre del 2009 expedida por la Municipalidad Metropolitana de Lima (la Ordenanza 1385 del 26-05-2010 posteriormente le hace algunas precisiones) se aprueban los usos permitidos para el terreno de 68,400 m<sup>2</sup> ocupado por el Cuartel San Martín, entre ellos se mencionan un hotel 5 estrellas con centro de convenciones con capacidad para 1800 personas, un centro cultural, un centro empresarial, restaurantes y locales comerciales con altos estándares de confort y calidad. Opcionalmente se permitiría la ubicación de departamentos de vivienda con áreas mayores a 200 m<sup>2</sup> y previa sustentación del promotor.

Un aspecto importante en este periodo fue la formulación del Plan Urbano Distrital al 2020<sup>3</sup> y que la visión planteada desde el Gobierno local para el sector del barrio de Santa Cruz estaba dirigida a que la avenida La Mar se constituya en un circuito gastronómico de restaurantes cinco tenedores y que la avenida Del Ejército acoja a los espacios corporativos y residenciales de alta densidad (Culmina proceso de adjudicación del Cuartel San Martín, 2010).

### C.2.- Modelos de gestión de proyectos privados

Fundamentalmente la participación del sector privado es el que ha generado los cambios más significativos en el barrio. Los nuevos edificios de vivienda, que incorporan a un nuevo tejido social, son los que le están cambiando la imagen y la escala urbana a Santa Cruz.

El Gobierno local asume la labor de evaluador de proyectos de acuerdo a una normativa genérica que no prevé las particularidades del barrio en cuanto a factores urbanos, ambientales ni sociales. El gestor privado actúa auspiciado por el auge del sector inmobiliario, basándose en criterios de máxima rentabilidad económica y donde no es difícil imaginar un proceso de cambio acelerado del substrato social existente.

Para el análisis de estas intervenciones se han considerado principalmente los proyectos ejecutados

3. Adjudicación Directa N° 0003-2009 a favor de la Universidad ESAN.

sobre algunos de los predios tugurizados que fueron inventariados y evaluados por la oficina Proyecto de Destugurización el año 2002. En el plano 5 se indican los proyectos ejecutados y adicionalmente nuevos proyectos sobre otros predios del barrio.

Para el caso de lo resultante en predios tugurizados se tiene que el total de unidades de vivienda obtenidas luego de la intervención son algo menores a las que originalmente existían en los tugurios (Cuadro 3). Sin embargo, las áreas ocupadas por cada unidad de vivienda pasan de 20 m<sup>2</sup> en promedio a unas que oscilan entre 60 m<sup>2</sup> y 280 m<sup>2</sup>. Ocurre un proceso de densificación en altura, aprovechándose al máximo las posibilidades del terreno de acuerdo a la normativa genérica vigente.

Es importante mencionar que en todos los casos la concreción de estos proyectos tiene como acontecimiento previo la salida del tejido social pre existente.

En el Cuadro 4 se presenta la cuantificación de nuevas unidades de vivienda desarrolladas sobre otros predios del barrio de Santa Cruz.

## D.- Análisis comparativo de los modelos de gestión públicos y privados.

### D.1.- Los actores y su participación.

En un primer análisis, en relación con los diferentes protagonistas que han tenido presencia en la gestión de proyectos efectuados en el barrio de Santa Cruz en el periodo 1994-2009, se ha establecido los niveles de su participación, así como el tipo de aporte y beneficio generado por ellos.

Para la evaluación cualitativa de cada uno de los actores identificados en los programas y/o proyectos de renovación urbana se ha tenido en consideración su desempeño en función a la actuación que han desarrollado sus pares en los denominados "procesos de modernización en profundidad". Para los criterios de calificación se han considerado los proyectos de Paris Rive Gauche (1987-2006), Puerto Madero en Buenos Aires (1989-2004) (Etulain, 2009, pp. 117-122, 163-165), casos de intervenciones en ciudades españolas (Pindado Sanchez, 2008, pp. 206-212) y algunas experiencias de casos locales (CEPROMUR, 2010, pp. 47-52) que han posibilitado la concreción exitosa de las intervenciones (véase Arce Paz, 2013, pp. 204-214).

Como aspectos importantes se debe mencionar que para el caso del actor "población residente", este alcanza los niveles más altos cuando está organizado y encuentra instancias en el Gobierno local y central que facilitan la consecución de los fines. De otro lado "el Gobierno local", generalmente, ha abdicado

**Cuadro 5. Esquema General de Evaluación de Modelos de Gestión de Proyectos de Renovación Urbana.**

Condiciones para el buen gobierno de la ciudad	Variables del modelo de gestión	Tipos de variables			Niveles de actuación		
		Independiente	Dependiente	Interviniente	Alto	Medio	Bajo
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descentralización</li> <li>• Transparencia</li> <li>• Gestión responsable</li> <li>• Eficiencia</li> <li>• Seguridad</li> <li>• Igualdad</li> <li>• Compromiso cívico y ciudadano</li> </ul>	Decisión de gobierno						
	Planificación articulada estratégica						
	Decisión de Gobierno						
	Marco regulatorio normativo						
	Organización institucional de gestión						
	Inversión pública (subsidios)						
	Inversión privada						
	Controles de planificación de gestión financiera						
	Impacto urbano						
	Participación ciudadana						

Fuente: Elaboración propia.

a su función de ser el principal gestor del desarrollo urbano a favor del “inversionista inmobiliario” cuyo interés principal está en la ejecución de proyectos arquitectónicos, y no urbanos, que le generen máxima rentabilidad. Lo que deja al desarrollo urbano al azar, huérfano de directivas y control.

Las ONGs no han podido convertirse en un articulador eficiente entre la población y el Gobierno local, mientras que las instituciones académicas no han logrado trascender, con sus estudios y aportes, al ámbito universitario.

#### D.2.- Los modelos de gestión.

El esquema general de evaluación de los modelos de gestión de proyectos de renovación urbana está estructurado considerando el gran marco general de la gobernanza urbana, cuyos paradigmas conducen hacia una adecuada gestión urbana aplicada sobre acciones y/o procesos de renovación urbana. Se han establecido los niveles de actuación óptimos para las variables principales de acuerdo al modelo de gestión indicado en el marco teórico de la tesis del autor (Tabla 5).

Es evidente que varios de los indicadores tienen una valoración de tipo cualitativa la que está fundamentada en el Capítulo III de la tesis correspondiente al análisis de los casos estudiados.

En los cuadros 6 y 7 se muestran con variables e indicadores generales la evaluación de los modelos seguidos por las gestiones públicas y privadas en proyectos de renovación urbana aplicados en el barrio de Santa Cruz.

En la tesis del autor (2013, pp. 222-247) se describe en detalle la justificación de la ponderación de los indicadores de los modelos de gestión públicos y privados así como las observaciones trascendentes que han sido consideradas para la formulación de los resultados y conclusiones.

Un aspecto importante a destacar es que, si bien los proyectos desarrollados por el agente privado son los que están generando una más notoria y progresiva modificación de las pre-existencias físicas y sociales en el barrio, estos no están supeditados a las lógicas de la teoría que orienta las intervenciones en renovación urbana.

Cuadro 6. Evaluación de modelo de gestión de proyectos públicos. Cuadro resumen

GESTIÓN DE PROYECTOS PÚBLICOS		ALTO	MEDIO	BAJO
VARIABLE INDEPENDIENTE	Decisión de gobierno	■		●
	PLANIFICACIÓN ARTICULADA ESTRATÉGICA			
	Interés en proyectos o programas de renovación urbana	■		●
	Primacía de lo técnico, social y urbano sobre lo político - económico.	■	●	
	Criterio de selección del área de intervención.	■	●	
	Articulación público - privada	■		●
	Nivel de participación social	■	●	●
	MARCO REGULATORIO NORMATIVO	■	●	●
	ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE GESTIÓN			
	Nivel de participación de Gobierno Central / Local	■		●
	Participación / Consenso / Asistencia técnica / Acompañamiento social	■	●	
	INVERSIÓN PÚBLICA Y/O PRIVADA			
	Inversión pública		■ ●	
	Inversión privada		■	●
	Articulación público - privada		■	●
	Interés del agente financiero		■	●
	CONTROL DE PLANIFICACIÓN DE GESTIÓN Y FINANCIERA			
	Control de gestión de proyectos		■	●
	Control sobre beneficiarios		■ ●	
	Control sobre retorno de la inversión		■	●
Rentabilidad de la inversión		■ ●		
VARIABLE DEPENDIENTE	IMPACTOS			
	Impacto Predial - Residente	■ ●		
	Impacto Urbano - Barrio	■		●
VARIABLE INTERVINIENTE	PARTICIPACIÓN ESTRATÉGICA			
	Niveles de concertación.	■	●	
	Niveles de gestión local.	■		●
		■	Nivel de actuación óptimo	
		●	Nivel de actuación real	

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 7. Evaluación de modelo de gestión de proyectos privados. Cuadro resumen**

GESTIÓN DE PROYECTOS PRIVADOS		ALTO	MEDIO	BAJO
VARIABLE INDEPENDIENTE	Decisión de gobierno	■		●
	PLANIFICACIÓN ARTICULADA ESTRATÉGICA			
	Interés en proyectos o programas de renovación urbana	■		●
	Primacía de lo técnico, social y urbano sobre lo político - económico.	■ ●		
	Criterio de selección del área de intervención.	■		●
	Articulación público - privada	■		●
	Nivel de participación social	■		●
	MARCO REGULATORIO NORMATIVO			
	ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE GESTIÓN			
	Nivel de participación de Gobierno Central / Local	■	●	●
	Participación / Consenso / Asistencia técnica / Acompañamiento social	■	●	
	INVERSIÓN PÚBLICA Y/O PRIVADA			
	Inversión pública		■ ●	
	Inversión privada	●	■	
	Articulación público - privada		■	●
	Interés del agente financiero	●	■	
	CONTROL DE PLANIFICACIÓN DE GESTIÓN Y FINANCIERA			
	Control de gestión de proyectos	●	■	
	Control sobre beneficiarios	●	■	
	Control sobre retorno de la inversión	●	■	
Rentabilidad de la inversión	●	■		
VARIABLE DEPENDIENTE	IMPACTOS			
	Impacto Predial - Residente	■ ●		
	Impacto Urbano - Barrio	■	●	
VARIABLE INTERVINIENTE	PARTICIPACIÓN ESTRATÉGICA			
	Niveles de concertación.	■		●
	Niveles de gestión local.	■		●

■ Nivel de actuación óptimo  
● Nivel de actuación real

Fuente: Elaboración propia.

## E.- Resultados y conclusiones.

En los modelos de gestión de proyectos públicos y en los privados existen pocos puntos de encuentro entre el nivel de actuación óptimo y el nivel de actuación real. Debe mencionarse que en el caso de los proyectos públicos se evidencia un mayor acercamiento hacia los niveles adecuados de planificación articulada y participación estratégica y en el caso de los proyectos privados se superan los niveles de actuación deseados en cuanto al control de planificación de la gestión y niveles de inversión y rentabilidad.

Lo enunciado anteriormente se evidencia en el gráfico del sistema de indicador de brecha (Figura 6), donde se observa la diferencia entre las poligonales que generan los modelos estudiados con el modelo de gestión teórico.

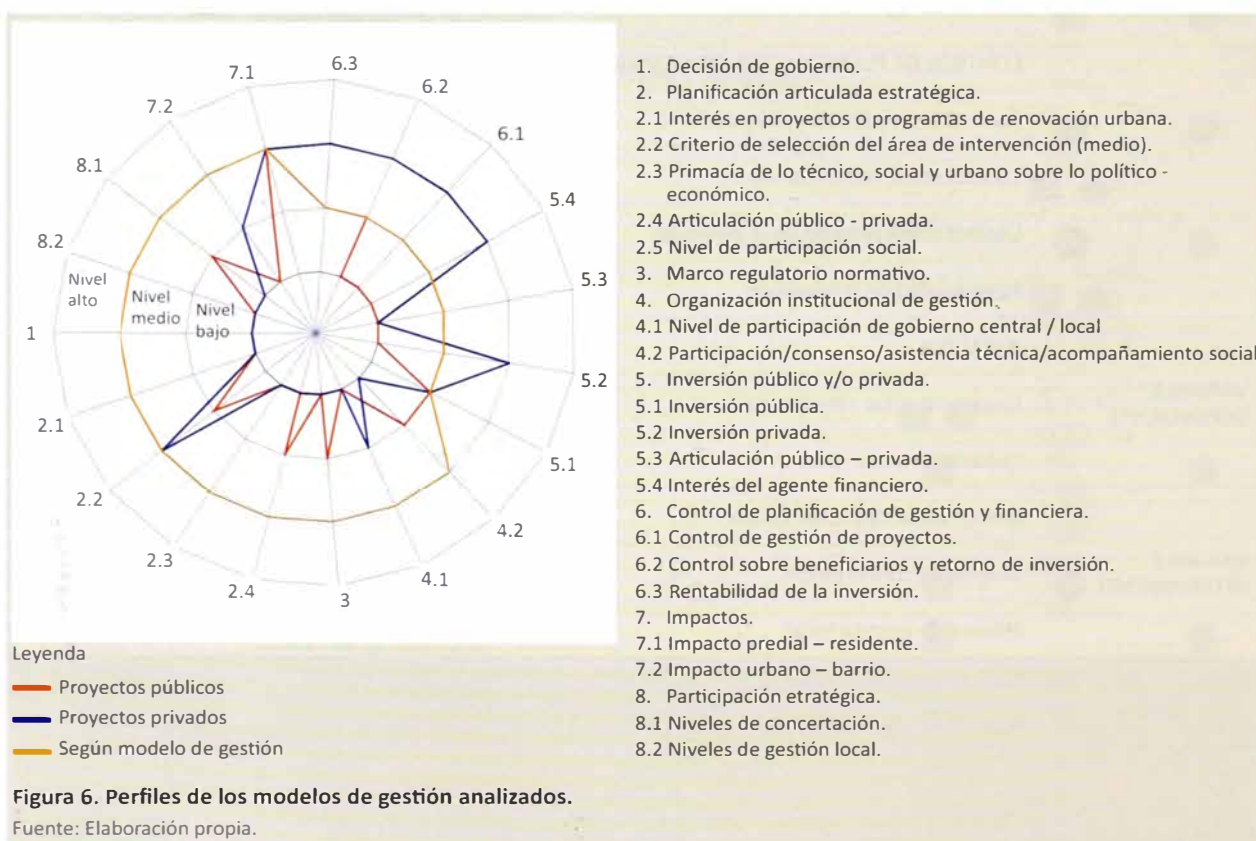
### E.1.- Modelos de gestión públicos.

- Existe, aunque con deficiencias, la articulación público-privado así como un nivel medio de organización institucional de gestión, que está relacionado con la responsabilidad del Gobierno local en promover y dirigir el desarrollo de la ciudad y con la búsqueda de la participación de los actores involucrados en el proceso.

- No se logra continuidad ni coherencia en el accionar del Gobierno local respecto de las acciones en materia de renovación urbana en el barrio de Santa Cruz.
- En los proyectos ejecutados se ha demostrado la rentabilidad de la inversión (Gobierno local, población residente). Según nuestro modelo de gestión teórico se debe buscar la rentabilidad social y económica.
- No se han desarrollado estrategias para captar el interés del agente inversor privado ni hay la visión por formular mecanismos de articulación público-privado.
- Los impactos que han producido los proyectos son bajos ya que se circunscriben a la intervención a nivel predial.

### E.2.- Modelos de gestión privados

- El nivel de articulación público-privada se circunscribe a la relación con el Gobierno local por asuntos administrativos de aprobación y control de proyecto.
- En contraposición a los proyectos públicos hay un alto nivel de inversión privada con evidente interés del agente financiero.





- Es un aspecto fundamental el alto control de planificación de gestión y financiera así como la importancia sobre el criterio de selección del área de intervención.
- Los impactos producidos son más significativos ya que están dados por la acumulación progresiva de los proyectos y la expulsión del tejido social pre existente, lo que contribuye a la segregación socioeconómica.
- Los impactos producidos por estas intervenciones de “modernización en superficie” no se interesan por criterios de calidad del barrio en su conjunto.
- La confluencia de factores como la participación de los residentes organizados, el apoyo municipal (acompañamiento social, asesoría técnica, normativa adecuada) y la existencia de un financiamiento adecuado, son componentes fundamentales que contribuyen al éxito de un proyecto de renovación urbana.
- La claridad y decisión en la etapa de concretización de la propuesta es determinante para el éxito del proyecto.
- Considerándose las experiencias del Proyecto Mendiburu 337 y del Proyecto de Destugurización, una propuesta concertada a escala de barrio identificando y considerando a los diferentes actores hacen previsible una labor exitosa en Santa Cruz, para ello debe tenerse en cuenta como factores a potenciar el alto nivel de tenencia de la propiedad, la organización social, la formulación de una normatividad adecuada y la necesaria articulación público-privado sustentada en los reales niveles de rentabilidad.
- Las experiencias más trascendentes de renovación urbana en Santa Cruz incorporaron al tejido social preexistente, componente vivo de la ciudad. Es evidente que con la expulsión de la población original se generará mayor segregación socioeconómica en el barrio.

## Reflexiones finales

Si bien los modelos públicos y privados analizados han mostrado deficiencias y omisiones respecto del modelo de gestión establecido en el marco teórico, existen aspectos importantes de señalar, así tenemos:

- El Gobierno local es fundamental como un ente promotor de la renovación urbana en el barrio de Santa Cruz, considerando una permanente evaluación y perfeccionamiento de su organización y acciones.

## Bibliografía

- Alfageme, E., Newman, A. y Hernández, C. (1992). *Gestión Urbana Habitacional en Chile*. Informe de equipo de trabajo. Santiago de Chile: Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- Álvarez, S. (1997). *Propuesta arquitectónica para vivienda multifamiliar en áreas de renovación urbana Santa Cruz-Miraflores* (Memoria descriptiva). Lima: FAUA - UNI.
- Arce Paz, A. y Huerta, M. (2001). *Informe introductorio para proyectos de renovación urbana*. Trabajo de Investigación del Viceministerio de Vivienda y Construcción. Lima: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Arce Paz, A. (2013). *Modelos de Gestión de Proyectos Públicos y Privados en Renovación Urbana. El caso de los proyectos aplicados en el Barrio de Santa Cruz en el periodo 1994-2009*. Tesis de maestría no publicada, Universidad Nacional de Ingeniería, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Artes, Lima, Perú.
- BANMAT. (1999). Expediente Técnico Proyecto Mendiburu.
- BANMAT SAC. (2006). *Plan Estratégico Institucional, periodo 2004-2008*. Lima, Perú.
- CAPECO. (2008). *El Mercado de Edificaciones Urbanas en Lima Metropolitana y el Callao*. Lima: CAPECO.
- CEPROMUR. (2010). *CEPROMUR y los Procesos de Renovación Urbana*. Lima.
- Culmina proceso de adjudicación del Cuartel San Martín. (2010, 23 de Julio). *El Comercio*. Lima, p. B4 (Sección: Lima).
- Etulain, J. C. (2009). *Gestión urbanística y proyecto urbano*. Buenos Aires: Nobuko.
- Fernández Guell, J. M. (2006). *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona: Editorial Reverte.
- Gorelik, A. (2004). *Miradas sobre Buenos Aires. Historia cultural y crítica urbana*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
- Graña, F. (2005). *Diálogo social y Gobernanza Urbana en la era del “Estado Mínimo”*. Montevideo: Cinterfor/OIT.
- Municipalidad de Miraflores – Dirección de Desarrollo Urbano (2002). *Proyecto de Destugurización*. Lima, Perú.
- Pindado Sánchez, F. (2008). *La participación ciudadana es la vida de las ciudades*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Proyectan a la Urb. Santa Cruz como el próximo atractivo de Miraflores. (2009, 22 de Noviembre). *El Comercio*, p. A20 (Sección: Metropolitana).