

## INFLUENCIA DE HÁBITAT III Y LA NUEVA AGENDA URBANA PARA LA CIUDAD DE CUSCO (2017-2021)<sup>1</sup>

### INFLUENCE OF HABITAT III AND THE NEW URBAN AGENDA FOR THE CITY OF CUSCO (2017-2021)

DOI: <https://doi.org/10.47796/ra.2023i23.738>

PRESENTADO : 04.01.23

ACEPTADO : 29.05.23

VÍCTOR MANUEL SALAS VELÁSQUEZ<sup>2</sup>

Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco, Cusco - Perú

<https://orcid.org/0000-0002-6501-787X>

[victor.salas@unsaac.edu.pe](mailto:victor.salas@unsaac.edu.pe)

ADOLFO ANTONIO SALOMA GONZÁLES<sup>3</sup>

Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco, Cusco - Perú

<https://orcid.org/0000-0002-6123-1959>

[adolfo.gonzales@unsaac.edu.pe](mailto:adolfo.gonzales@unsaac.edu.pe)

#### RESUMEN

El propósito del presente trabajo es demostrar la influencia de los acuerdos de Hábitat III y la Nueva Agenda Urbana en temas de políticas públicas urbanas para la ciudad de Cusco, mediante una investigación cualitativa que usa el método historiográfico y el análisis documental para contextualizar en la realidad nacional y local los sucesos más relevantes en lo político, económico y normativo. Los resultados muestran que a nivel nacional existe una influencia directa entre los acuerdos de Hábitat y las políticas públicas urbanas y de vivienda. A nivel local, la implementación del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible (RATDUS) influye en dos casos de asentamiento, uno de crecimiento vertical y otro de crecimiento horizontal. Se

#### ABSTRACT

The purpose of this paper is to demonstrate the influence of the Habitat III agreements and the New Urban Agenda on urban public policy issues for the city of Cusco, through qualitative research that uses the historiographic method and documentary analysis to contextualize in reality national and local the most relevant political, economic and regulatory events. The results show that at the national level there is a direct influence between the Habitat agreements and urban and housing public policies; and at the local level, the implementation of the Regulation for Territorial Conditioning and Sustainable Urban Development (RATDUS) influences two cases of settlement, one of vertical growth and the other of horizontal growth. It is concluded by mentioning that the inadequate

<sup>1</sup> Investigación financiada por el proyecto de investigación via Fondo Especial de Desarrollo Universitario (FEDU) 2020-2021 de la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco (UNSAAC), Cusco - Perú, resolución R-VRIN-169-2022-UNSAAC. Fue presentada como ponencia e el II Congreso Internacional de Investigación, Innovación y Emprendimiento 2022-UNSAAC.

<sup>2</sup> Arquitecto, maestro en Ciencias con mención en Arquitectura-Vivienda. Doctorando en Ciencias en Arquitectura por la Universidad Nacional de Ingeniería, Candidato a maestro en Gestión del Patrimonio Cultural, Centros y Sitios Históricos por la UNSAAC. Docente investigador auxiliar a tiempo completo en la Facultad de Arquitectura y Artes Plásticas de la UNSAAC. Docente a tiempo parcial en la Escuela Profesional de Arquitectura en la Universidad Andina del Cusco, Cusco - Perú.

<sup>3</sup> Arquitecto. Maestro en Ciencias con mención en Planificación Urbana Territorial por la Universidad Nacional de Ingeniería. Doctor en Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible por la Universidad Inca Garcilaso de la Vega. Docente investigador principal a dedicación exclusiva en la Facultad de Arquitectura y Artes Plásticas de la UNSAAC, Cusco - Perú.

concluye que la inadecuada implementación del RATDUS contribuye con el deterioro irreversible de los asentamientos urbanos consolidados y con una lotización incontrolable en la periferia urbana de la ciudad del Cusco.

**Palabras clave:** Hábitat-ONU, ciudad, desarrollo urbano, asentamiento, vivienda

implementation of the RATDUS contributes to the irreversible deterioration of consolidated urban settlements and to an uncontrollable subdivision in the urban periphery of the city of Cusco.

**Key words:** Habitat-UN, city, urban development, settlement, housing

## INTRODUCCIÓN

El tema de las ciudades no solo es local, sino es al mismo tiempo global, pues entre el siglo XX y XXI se vio un crecimiento poblacional a nivel mundial sin precedentes al pasar de un 14% a un 50% de habitantes en escenarios urbanos acelerados y descontrolados en su expansión física e inequidad económica. Por la magnitud del caso, la Organización de Naciones Unidas (ONU) asumió la responsabilidad de analizar y proponer alternativas que posibiliten superar las condiciones adversas de los escenarios urbanos a través del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos<sup>4</sup>. Para ello implementó conferencias mundiales denominadas Hábitat para diseñar el plan mundial de actuación cada 20 años y velar por la situación de dos temas cruciales: la vivienda y la ciudad.

En ese sentido, en 1976 se desarrolló Hábitat I en Vancouver-Canadá donde se propuso mejorar la calidad de vida mediante la práctica de "...implementar y adoptar políticas audaces, significativas, eficaces y estrategias de ordenación del territorio, que tengan en cuenta los asentamientos humanos como instrumento y objeto del desarrollo...porque tanto la vivienda como los servicios adecuados son un

derecho humano básico" (Hábitat I, 1976). Luego, en 1996, se desarrolló Hábitat II en Estambul (Turquía) con tres grandes debates: la idea de ciudad centrada en las relaciones campo-ciudad, el rol de las autoridades locales orientado hacia un desarrollo controlado de la ciudad, y la buena gobernanza para lograr asentamientos humanos participativos, transparentes, racionales y eficientes; es decir, se discutió relacionar la gestión urbana con la democracia local<sup>5</sup>. Finalmente, el 2016, se realizó Hábitat III en Quito-Ecuador, con el objetivo principal de "...presentar un cambio de paradigma histórico de la urbanización como instrumento de desarrollo... para solucionar problemas como la desigualdad, el cambio climático, la informalidad, la inseguridad y las formas insostenibles de la expansión urbana" (Hábitat III, 2016). La estrategia presentó tres principios básicos "no dejar a alguna ciudad atrás sin desarrollo, promover las economías urbanas sostenibles e inclusivas y, fomentar la sostenibilidad ambiental" (Nueva Agenda Urbana, 2017), siendo seis los conceptos claves para promover una ciudad: compacta, inclusiva, participativa, resiliente, segura y sostenible.

En este contexto, la realidad peruana muestra que en el siglo XX la población urbana pasó del 30% al 70% (INEI, 2017). Así, al 2022 son

<sup>4</sup> Empezó sus operaciones en 1970 como Fundación HABITAT, un órgano de gestión vinculado al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Luego, la Asamblea General de la ONU, el 1 de enero del 1975, constituyó la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos (FNUHAH).

<sup>5</sup> El adecuado rol de los municipios y sus autoridades permitirá lograr progresivamente el derecho pleno en favor de mejorar los asentamientos humanos degradados, luchar contra la turgurización y defender el derecho universal a una vivienda digna, asequible y adecuada.

33 millones 396 mil 68 habitantes, donde 8 de cada 10 personas habitan en alguna de las 38 ciudades y más de 400 pueblos existentes. Del total de la población peruana, el 36% vive en Lima, pero con un 99% de población urbana y solo 1% rural (CPI, 2022).

Según Zucchetti y Freundt (2019), Lima presenta una superficie urbana que equivale a la “suma de la superficie de 18 ciudades capitales que la siguen en tamaño” (p. 69) y que en 25 ciudades capitales de región y 5 ciudades emergentes habita el 53% de la población, pero en condiciones mencionadas para los asentamientos humanos que pertenecen a los países emergentes. En ese sentido, se desconoce la manifestación que pudo tener los acuerdos de Hábitat en la realidad nacional y de manera específica en la ciudad del Cusco.

Por lo mismo, la presente investigación se concentra en analizar la influencia de los acuerdos de Hábitat en los sucesos más relevantes en lo político, económico y normativo para el desarrollo territorial, los asentamientos humanos urbanos y la vivienda a nivel nacional, así como en las políticas públicas urbanas para la ciudad de Cusco. Esto será posible a través de una investigación cualitativa de tres etapas para demostrar que los acuerdos de Hábitat tienen una relación directa con las políticas económicas y normativas en materia de desarrollo urbano a nivel nacional; y que a nivel local la inadecuada implementación del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible (RATDUS) contribuye con el deterioro irreversible de los asentamientos urbanos consolidados y el proceso de lotización incontrolable en la periferia urbana de la ciudad del Cusco durante el periodo 2017-2021.

## MÉTODOS Y MATERIALES

La presente investigación es cualitativa, usa el método historiográfico y el análisis

documental para contextualizar en la realidad nacional y local los acuerdos de Hábitat I, II y III, y la Nueva Agenda Urbana, a través de tres etapas. La primera etapa se realizó mediante el análisis documental de fuente secundaria física y virtual de internet, para demostrar la influencia de los acuerdos de las conferencias Hábitat en la escala nacional. Se propone el uso de la línea de tiempo en una matriz que organiza la política económica, los enfoques de la planificación urbana, las instituciones, normativas, política y gestión de la vivienda, formalización del suelo, el saneamiento y la propiedad privada a nivel nacional; y los planes de desarrollo urbano a nivel local.

En la segunda etapa, se identificó y explicó las características más resaltantes del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible (D.S. 022-2016-VIVIENDA) que recoge las recomendaciones de los acuerdos de Hábitat III y la Nueva Agenda Urbana, para que sea contrastada con la realidad local. En la tercera etapa, en base a casos críticos de significancia, relevancia y representatividad se identificó dos unidades de análisis en la ciudad del Cusco, uno de tendencia de crecimiento vertical y otro de crecimiento horizontal, donde la Municipalidad Provincial del Cusco propuso planes específicos para mejorar las condiciones de habilitación urbana.

## Desarrollo

El 2014, las Naciones Unidas mencionó que en las ciudades ocurre el 90% del crecimiento de la población mundial, proyectando que para el 2050 dicha población llegará al 66%. De este porcentaje, el 23% de habitantes será del mundo desarrollado, mientras que el 77% de habitantes formará parte de los países considerados en vías de desarrollo. Este es el caso de Latinoamérica, donde la pobreza, en las últimas tres décadas del siglo XX, fluctuó entre 41% y 48% (CEPAL, 2004), disminuyendo a 30% y con un 10% de habitantes

en situación de pobreza extrema al 2017 (Abramo et al., 2019). Esta situación influye en un constante deterioro de las condiciones de vida y en un proceso acelerado y descontrolado de una inadecuada urbanización en el suelo rural.

En este escenario, Jordán y Simioni (2003, p. 919) mencionan que “el resultado será un incremento de la exclusión espacial y la profundización de la desigualdad y el conflicto social”. Al respecto, Rogers (2010, p. 7) explica que se está “...produciendo una peligrosa inestabilidad social asociada al inevitable declive medioambiental” porque no se produce un adecuado enfoque participativo que permita una evaluación abierta y conjunta de las opciones y prioridades propuestas bajo una visión total del desarrollo de la ciudad, del territorio y su población. Esto sucede aún más en ciudades de naciones emergentes donde el mercado formal e informal guía el desarrollo, pues, según Maya et al (2018), “...se reconoce que el Estado no lo puede todo. Su papel relevante es coordinar la acción pública con la participación de los actores sociales. Esta coordinación deja de ser vertical, para convertirse en una red de relaciones horizontales” (p.182).

Por otro lado, las ciudades experimentan cambios dinámicos en las formas de producción, organización del consumo y movilidad de capital, debido a que las transnacionales a escala global afectan fuertemente el carácter de las ciudades. Por lo cual, según Ezquiaga (2019, p. 778) “el planeamiento convencional de uso del suelo y zonificación es una herramienta insuficiente para abordar los nuevos desafíos urbanos y ambientales”. A esto se suma que “la experiencia del confinamiento frente al COVID19 ha desestabilizado profundamente el espacio público y las infraestructuras vitales de nuestras ciudades, abriendo la posibilidad de impulsar tendencias disruptivas con la visión convencional de la gobernanza urbana”

(Ezquiaga, 2020, p. 38), como el uso de energía en edificios durante el COVID19, donde los comportamientos energéticos y ambientales en los edificios generaron aumentos significativos en el consumo de energía residencial (Palladino et al., 2021).

## RESULTADOS

### Relación de los congresos Hábitat y el Contexto Nacional y Local

Durante la realización de los congresos Hábitat I, II y III, la historia de la política peruana ha tenido muchos impactos entre la década de los 70 del siglo XX y la segunda década del siglo XXI, los mismos que se manifiestan en cambios agresivos en aspectos económicos y sociales. En la Figura 1, se muestra la línea de tiempo de los enfoques de desarrollo urbano, de vivienda, formalización del suelo y saneamiento, los cuales evidencian las principales relaciones entre los acuerdos de Hábitat I, II y III con el contexto nacional y local.

Cuando se desarrolla el congreso mundial Hábitat III, es el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018) el que participa en dicha reunión. En ese tiempo, las políticas urbanas y de vivienda de manera parcial acogieron las recomendaciones de los acuerdos de Hábitat II, Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro de 1992, y la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

### El Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible en el contexto nacional

El Plan de Desarrollo Urbano Sostenible (DUTS) y su Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible (RATDUS, D.S. No. 022-2016-VIVIENDA) consideran que el 60% de las 195 municipalidades provinciales y el 88% de las

Figura 1

Relación de los congresos mundiales Hábitat y los contextos nacional y local, Cusco

CONTEXTO INTERNACIONAL	Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro 1992)												
	Declaración del Milenio y los "Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000 - 2015)					Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ONU, 2015)							
CONGRESO MUNDIAL	HABITAT I (1976)			HABITAT II (1996)			HABITAT III (2016) Nueva Agenda Urbana						
CONTEXTO NACIONAL	CONSTITUCIÓN	DICTADURA			DE 1979			DE 1993					
	POLÍTICA ECONÓMICA	ESTATISTA/LIBERAL			NEOLIBERAL			ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO					
	GOBERNANTE	FRANCISCO MORALES (1968-1980)	FERNANDO BELAUNDE (1980-1985)	ALAN GARCÍA (1985-1990)	ALBERTO FUJIMORI (1990-2000)	VALENTÍN PANIAGUA (2000-2001)	ALEJANDRO TOLEDO (2001-2006)	ALAN GARCÍA (2006-2011)	OLLANTA HUMALA (2011-2016)	PEDRO PABLO KUCZYNSKI (2016-2018)	MARTIN VIZCARRA (2018-2020)	FRANCISCO SAGASTI (2020-2021)	PEDRO CASTILLO (2021-.....)
	ENFOQUE POLÍTICO	GOBIERNO MILITAR, SOCIALISTA		CENTRO DERECHA	CENTRO DERECHA	DERECHA	CENTRO DERECHA	CENTRO DERECHA	CENTRO DERECHA	DERECHA	CENTRO DERECHA	CENTRO DERECHA	IZQUIERDA
	ENFOQUE DE LA PLANIFICACIÓN URBANA	Planificación Urbana Normativa			Planificación Urbana Ambiental				Planificación del Desarrollo Urbano Sostenible				
		Planificación urbana estratégica (1999-.....)											
	INSTITUCIÓN	Ministerio de Vivienda y Construcción - MVC (1969 - 1992)			Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción - MTCVC (D. Ley N° 25491/1992-2001)			Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS (Ley N° 27779/2001-.....)					
		Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo ONPU (Ley N° 10723/1946-1981)		Instituto Nacional de Desarrollo Urbano - INADUR (D. L. N°144 /1981-2002)			Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres- SINAGERD (Ley 29664/2011)		Programa Nuestras Ciudades - PNC (D. S. N°2012-VIVIENDA-.....)				
	NORMATIVIDAD EN DESARROLLO URBANO	Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1970-1990)			Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (D. S. N° 007-1985-MVC)			Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano (D. S. N° 027-2003-VIVIENDA)		Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible - RATDUS (D. S. N° 022-2016-VIVIENDA)		Ley de Desarrollo Urbano Sostenible (Ley N° 31313/2021-...)	
					Ley General de Habilitaciones Urbanas (Ley N° 26878/1997)		Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones (Ley N° 29090/2007)		Ley que modifica la Ley N° 29090 (Ley N° 30494/2016)				
					Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (D.L. N° 613/1990)			Ley General del Ambiente (Ley N° 28611/2005-.....)					
		Reglamento Nacional de Construcciones (1970-2006)					Reglamento Nacional de Edificaciones (2006-.....)						
	POLÍTICA Y GESTIÓN DE LA VIVIENDA, FORMAMIZACIÓN DEL SUELO, SANEAMIENTO Y PROPIEDAD PRIVADA	Fondo Nacional de Vivienda - FONAVI (D.L. N° 22591 /1979 1998)	Planes operativos nacionales en Vivienda		Sin plan nacional de vivienda		Plan Nacional de Vivienda 2003-2007 (D. S. N° 006/2003-VIVIENDA)		Plan Nacional de Vivienda - 2006-2015 (D.S. N°005-2006-VIVIENDA)		Política Nacional de Vivienda y Urbanismo (2021-2030)		
		Banco de la Vivienda del Perú - BANVIP (D. Ley N°14241/1962)	Empresa Nacional de Edificaciones-ENACE (D. L. N°149/1981)		Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda - Fondo MIVIVIENDA		Fondo MIVIVIENDA S.A. (Ley N° 28579/2006-.....)						
					Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal - Comisión de Formalización de la Propiedad Informal COFOPRI (D.L. N° 803/1996)		Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI (D.S. N° 025-2007-VIVIENDA-.....)						
			Servicio Nacional de Abastecimiento de Agua y Alcantarillado SENAPA (1981)	Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado - PRONAP (1992)		Plan Nacional de Saneamiento (2006-2015)		Plan Nacional de Saneamiento (2017-2021)		Plan Nacional de Saneamiento (2022-2027)			
	Registro de la Propiedad Inmueble (1888)	Ley de la Oficina Nacional de los Registros Públicos - ONARP (D.L. N°119/1981)			Sistema Nacional de los Registros Públicos - Superintendencia Nacional de Registros Públicos SUNARP (Ley N° 26366/1994-.....)								
CONTEXTO LOCAL	NORMATIVIDAD EN DESARROLLO URBANO	Plan Director del Cusco-1979 (Ministerio de Vivienda y Construcción)		Plan Cusco 1981 (Arq. Jorge Zegarra)		Plan Qosqo 1998 (Arq. Hugo Tupayachi)		Plan Director de la Ciudad de Cusco y Esquema de Acondicionamiento Territorial - 2000 (MPC-Plan COPESCO)		Plan de Desarrollo Urbano y Plan de Acondicionamiento Territorial - 2006 (MPC)		Plan de Desarrollo Urbano de la Provincia del Cusco 2013-2023 (MPC)	
					Código Municipal para la protección de la Ciudad Histórica del Qosqo - 1992 (MPC)		Plan Maestro del Centro Histórico del Cusco - 2005-2015 (MPC)		Plan Maestro del Centro Histórico del Cusco - 2018-2028 (MPC)				

1639 municipalidades distritales no cuentan con ningún instrumento de gestión territorial o lo tienen desactualizado. Ello evidenció una falta de instrumentos de planificación y una ocupación desordenada y dispersa del suelo, con altos índices de turgurización en zonas consolidadas de la ciudad, nuevas ocupaciones en zonas de alto riesgo que los vuelve más

vulnerables, una movilidad ineficiente y altos índices de inseguridad ciudadana. Entre otros problemas, se tiene una concentración poblacional que se repite en algunas ciudades, pese a existir 80 976 centros poblados dispersos en lo rural con menos de 150 habitantes en cada uno de ellos, debido a la variada y diversificada geografía del territorio de los Andes y, sobre

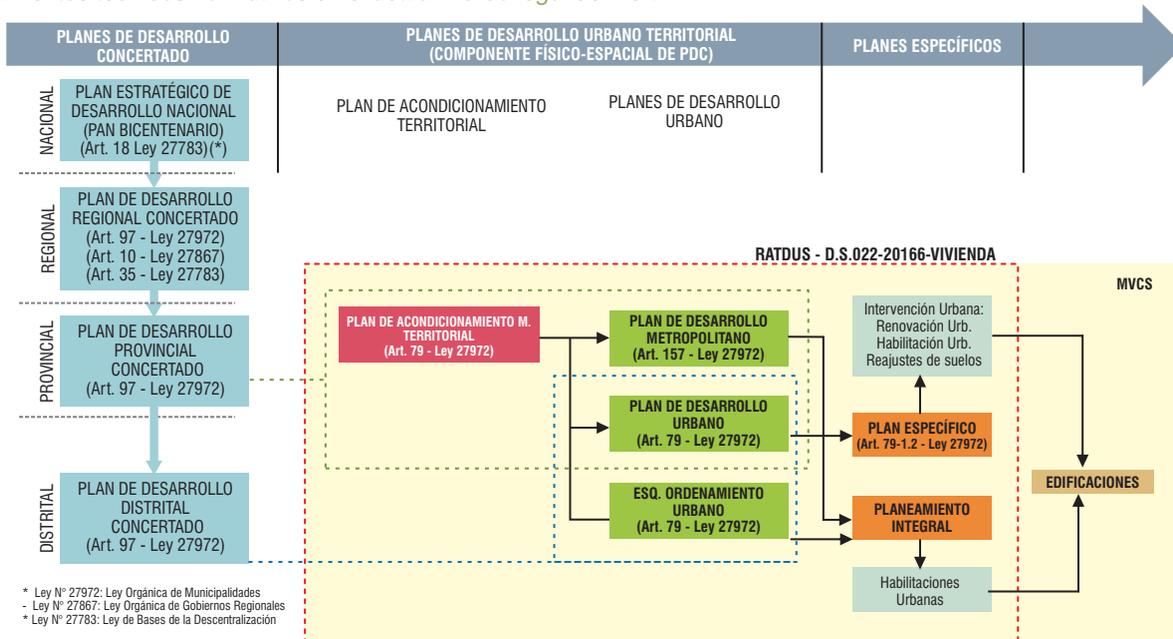
todo, a la escasez de adecuada infraestructura de servicios públicos y de equipamiento social.

En palabras del Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento (MVCS, 2018) el DUST es un proceso de “transformación técnico, político y social que propicia el ordenamiento, articulación, gobernabilidad y seguridad jurídica de las ciudades y centros poblados, incluyendo sus áreas de influencia funcional y territorial, con atributos de compacidad, resiliencia, inclusión, seguridad y competitividad urbana”. Tiene el objetivo de actuar con efectividad, eficiencia y pertinencia, para instaurar en el país “la cultura de la planificación del desarrollo urbano territorial con enfoque de sostenibilidad y de gestión de riesgos para el desarrollo ordenado de nuestras ciudades y centros poblados, que brinden

calidad de vida, progreso y bienestar a nuestra población” (MVCS, 2018).

En este contexto, el RATDUS propone la articulación de los diversos instrumentos técnicos normativos en el actual marco legal del Perú a través de los “planes de desarrollo concertado” en las escalas nacional, regional, provincial y distrital, en estricta correspondencia con los planes de desarrollo urbano territorial y los planes específicos, hasta el nivel de edificaciones. El RATDUS, según la Figura 2, actúa en la escala de Gobierno local (provincial y distrital) para el cumplimiento y ejercicio de sus competencias en el planeamiento y gestión del suelo, el acondicionamiento territorial y el desarrollo urbano.

**Figura 2**  
*Instrumentos técnicos normativos en el actual marco legal del Perú*



*Nota:* Diseñada en base del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2018)

La organización físico espacial de los denominados centros poblados (CCPP) está a cargo de El Sistema Nacional de Centros Poblados (SINCEP), y está estructurado en unidades espaciales conformadas “de manera jerárquica, de acuerdo al ámbito de influencia

geoeconómica de cada centro poblado, al grado de homogeneidad económico-social de su territorio y su accesibilidad interna” (MVCS, 2018). De este modo, cada unidad espacial constituye el ámbito de influencia de los CCPP, clasificados en categorías y rangos, agrupados

en metrópolis, ciudad urbana y centros poblados rurales. El SINCEP también define los roles y funciones de los centros poblados en el territorio nacional, en función de las dinámicas urbanas, socio culturales, económicas productivas, geográficas, ambientales, demográficas y políticos institucionales” (D.S. N0. 022-2016-VIVIENDA); por lo tanto, es un instrumento flexible que se debe actualizar periódicamente.

Por otro lado, el RATDUS incorpora nuevos instrumentos de gestión urbana sostenible, los cuales permiten “la inclusión y diferenciación del suelo, subsuelo y sobresuelo de acuerdo a la conformación vertical del componente físico espacial, el cual parte de la premisa de su regulación desde el punto de vista del derecho urbanístico” (MVCS, 2018), considerando que este derecho regula las relaciones del Estado con los particulares para fines de actuaciones e intervenciones urbanísticas. De modo similar, se incorpora como instrumento de financiamiento urbano los Derechos Adicionales de Edificación Transferibles (DAET), que consisten en:

El traslado del potencial derecho de edificación del sobresuelo urbano de un predio ubicado en una Zona Generadora, a otro predio ubicado en una Zona Receptora, el cual puede ser propio o de terceros, sin pérdida total del derecho de propiedad del suelo y subsuelo urbano en los que se asienta el predio emisor (MVCS, 2018).

Los objetivos de los DAET son promover el desarrollo urbanístico en el sistema vial primario o metropolitano o en zonas identificadas en los planes de desarrollo urbano, así como promover la aplicación del Código Técnico de Construcción Sostenible. Para lo cual se propone de manera específica realizar las siguientes acciones: a) preservar o implementar áreas para la creación o ampliación de espacios

públicos o para la construcción o ampliación de vías en el área urbana de las ciudades; b) proteger y conservar las zonas monumentales y centros históricos; c) preservar las áreas agrícolas.

### El RATDUS en el gobierno local de la Municipalidad Provincial del Cusco

La Municipalidad Provincial del Cusco (MPC) ha cumplido con tener vigente los diversos tipos planes de desarrollo urbano que se relaciona en tiempo cronológico con los acuerdos de Hábitat I, II y III; es decir, desde el Plan Director del Cusco de 1979 propuesto por el Ministerio de Vivienda y Construcción hasta el Plan de Desarrollo Urbano de la Provincia del Cusco 2013-2023 propuesto por la MPC y aprobado por Ordenanza Municipal No. 032-2013-MPC. Sin embargo, el plan vigente hasta el 2023 no contempla los aspectos proporcionados por el RATDUS.

En el caso del Plan Maestro del Centro Histórico del Cusco 2018-2028, elaborado por la MPC, sí contempla los aspectos de los Derechos Adicionales de Edificación Transferibles para proteger y conservar el patrimonio arquitectónico. Hasta la fecha, la Municipalidad ha desarrollado estudios de planes de desarrollo para todas las escalas de intervención, como es el Plan de Acondicionamiento Territorial (2017-2037), pasando por el Plan de Desarrollo Metropolitano del Cusco (2016-2026), Plan Específico para el Núcleo Económico Institucional de la provincia del Cusco (2016-2026), hasta un Planeamiento Integral Molleray (2017-2027). De estos, se consideran dos tipos de plan para la presente investigación. Uno que tiene que ver con el intento de ordenar el crecimiento vertical y el otro, el crecimiento horizontal.

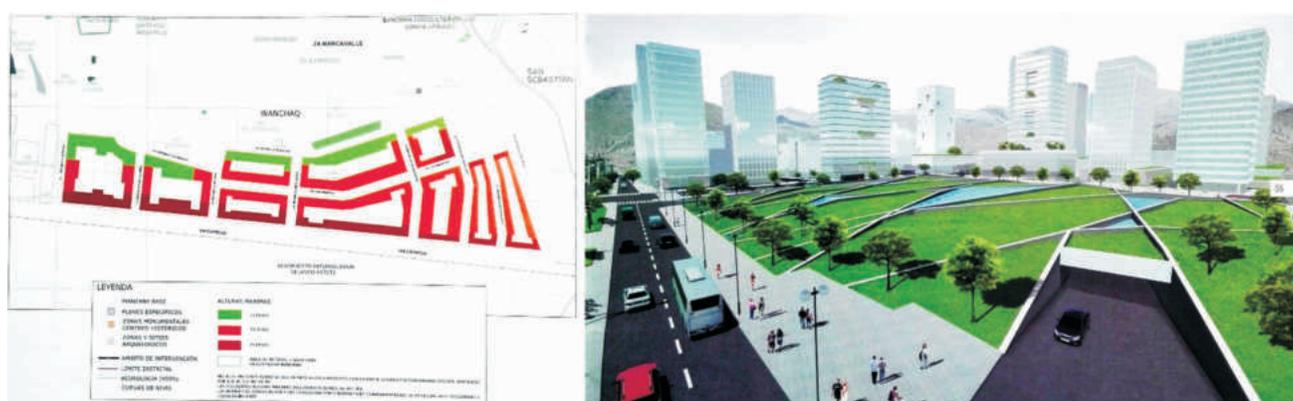
Para el crecimiento vertical, se considera el Plan Específico para el Núcleo Económico Institucional de la provincia del Cusco (2016-

2026), ubicado en el actual parque industrial del distrito de Wanchaq. Este plan específico contempla el uso del instrumento de financiamiento urbano los Derechos Adicionales de Edificación Transferibles (DAET) para promover el desarrollo urbanístico en el sistema vial primario e “implementar áreas para la creación o ampliación de espacios públicos o para la construcción o ampliación de vías en el

área urbana intervenida” (MVCS, 2018). Para ello, se considera al Centro Histórico de la ciudad del Cusco zona generadora, y se propone el uso de bonificaciones de altura por la construcción sostenible, inserción de retiros, tratados y ajardinamiento, y acumulación de predios. La propuesta según la Figura 3, plantea el uso de alturas máximas que varían entre 15, 20 y 25 niveles.

**Figura 3**

*Propuesta de Derechos Adicionales de Edificación Transferibles para el actual parque industrial*



*Nota:* Elaborada en base de información de la Municipalidad provincial del Cusco (2016a)

Sin embargo, hasta la fecha, dicho plan específico no es aprobado, debido a que la junta de vecinos del Parque Industrial no se pone de acuerdo para aceptar las características implementadas: como no contar con el capital necesario para demoler sus edificaciones actuales y lograr la imagen objetivo propuesta por el plan, o realizar la venta de aires del predio para lograr las plusvalías correspondientes. Según Jordán (2018), la venta de aires consiste en vender el espacio vertical para poder construir niveles adicionales a los ya existentes por encima de la proyección del techo o azotea. Este tipo de comercialización es una práctica recurrente en un sector del mercado inmobiliario legal y formal.

En la lógica del mercado modelo occidental, y solo cuando se cuenta con adecuados desarrolladores inmobiliarios (constructoras, gestores e inversionistas inmobiliarios), estos pueden edificar más pisos permitidos y aumentar la rentabilidad de los proyectos (Jordán, 2018). Y no cuando la Gestión Social del Hábitat, en base a la asociatividad, es la característica principal de la lógica popular, como es el caso del Parque Industrial de Wanchaq<sup>6</sup>. Este surgió del emprendimiento de un grupo de ciudadanos que no cumplieron con la Ley Marco de Desarrollo de Parques Industriales que “prohíbe la subdivisión y realizar actividades distintas a la actividad productiva para lo cual fue adquirido

<sup>6</sup> “El Parque Industrial, este no generó sinergias ni impulsó a las oportunidades para la creación de proyectos industriales en los casi treinta años que tiene de establecido, la presencia de tiendas de comercio especializado como venta de autos, cerámicos, almacenes de diversas empresas, restaurantes, instituciones educativas, iglesias, entre otros, son un indicador del uso del suelo que actualmente se da en esta zona” (MPC, 2016a).

dicho lote”, como destinar los lotes para vivienda (Figura 3). Tal como el MPC (2016a) lo afirma después de realizar el diagnóstico, el actual Parque Industrial “...presenta lotes que,

en su mayoría, son destinados al comercio (61.67%) y residencia (28.19%), estando relegada la industria (3.98%)”.

**Figura 3**

*Imagen satelital del Parque Industrial de Cusco y fotografías de vías con edificaciones privadas*



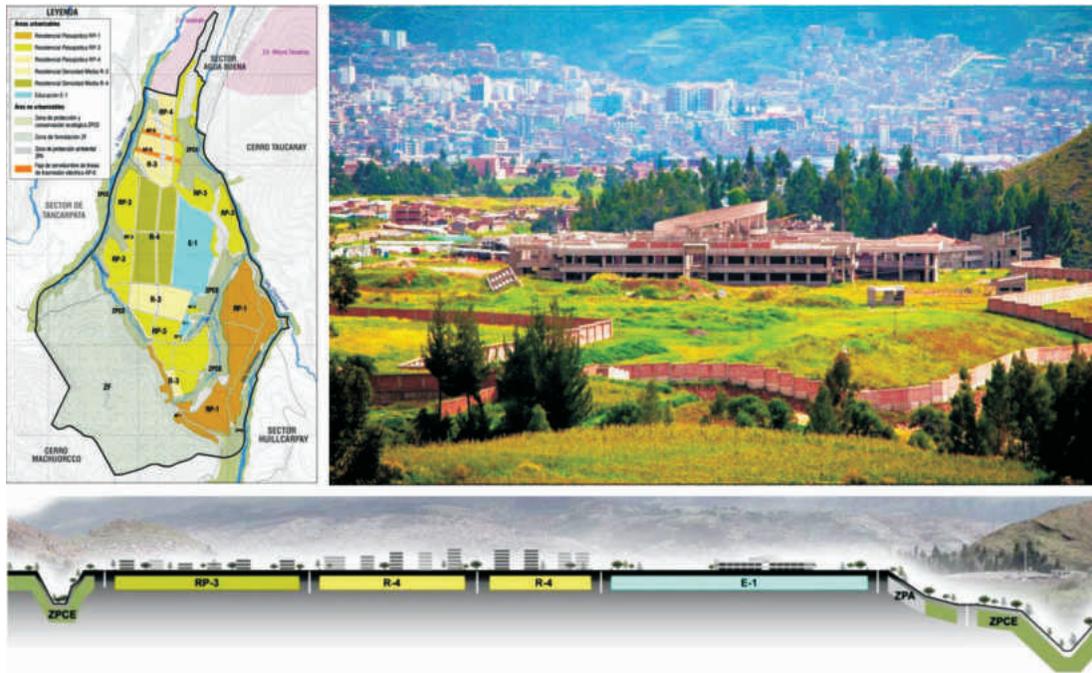
*Nota: Fotografía tomada de Google Earth Pro, 2023*

Para el segundo caso de análisis, el crecimiento horizontal de la ciudad del Cusco se considera en el Planeamiento Integral Molleray (2017-2027) que mediante el Proyecto de inversión pública “Mejoramiento del Servicio de Ordenamiento del Territorio en la Municipalidad Provincial del Cusco, Provincia de Cusco – Cusco” es aprobado como “El Planeamiento Integral del sector de Molleray, del distrito de San Sebastián 2018-2028” y su Reglamento por la Ordenanza Municipal No. 21-2018-MPC. La quebrada de Molleray que se

ubica en la zona sur oeste de la ciudad del Cusco es un predio rústico calificado como área de tratamiento especial. De acuerdo al plan, se le asigna zonificación y vías primarias con fines de integración al área urbana (Figura 5). Entre las actividades principales, se cuenta con la presencia del colegio privado San José La Salle que genera el mayor impacto a nivel vehicular por el traslado de los más de 1 600 estudiantes de inicial, primaria y secundaria durante el año escolar.

**Figura 4**

*Plano de uso de suelos, fotografía del colegio La Salle en construcción y sección esquemática de las alturas para edificaciones en Molleray*



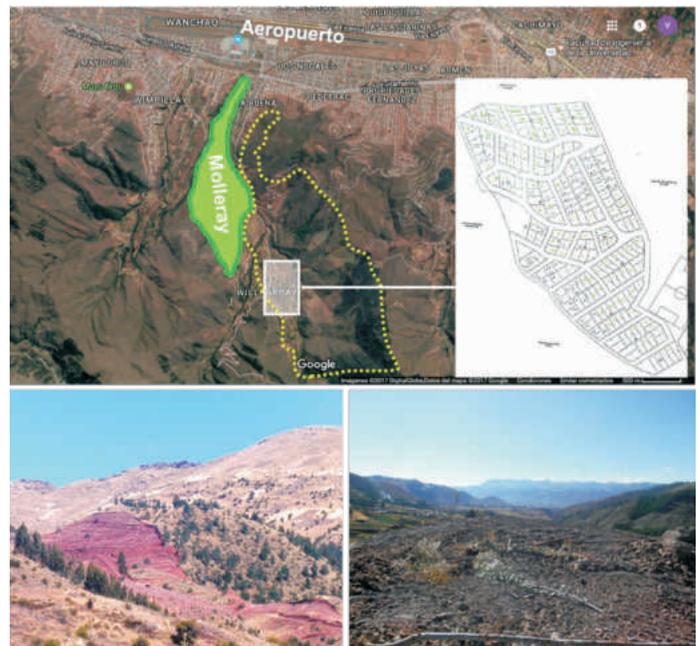
*Nota:* Elaborada en base de información de la Municipalidad provincial del Cusco (2016b).

Sin embargo, la propuesta genera una mayor presión en el mercado de tierras de dos tipos. El primero por el mercado inmobiliario formal orientado a los niveles socioeconómicos más altos que aprovechan las plusvalías generadas por el plan específico. Y el segundo tipo desarrollado de manera informal, porque los suelos asignados como no urbanizables, que en su mayoría están ubicados en las laderas más empinadas de los cerros y quebradas colindantes, son vendidas a precios más bajos para los sectores socioeconómicos necesitados de suelo para vivienda. Asimismo, existe un impacto en las tierras que se encuentran en propiedad de las comunidades campesinas vecinas, pues también están expuestas a la presión del mercado informal e ilegal de tierras (Salas, 2010), y continuarán formando barrios considerados marginales y también asentamientos informales que no cuentan con la visión del desarrollo sostenible. Tal como se observa en la Figura 6, con el caso

de la Asociación Pro Vivienda (APV) Willcarpay, que consolida una habilitación informal del suelo rural para uso residencial en la comunidad campesina de Willcarpay.

**Figura 3**

*Imágenes de la habilitación informal de suelo rural para uso residencial en la A.P.V. Willcarpay*



## DISCUSIÓN

Al desarrollarse Hábitat III el 2016, se contaba con un explosivo crecimiento de la población mundial que alcanzaba a 7 500 millones, donde aproximadamente el 60% es urbana carente de beneficios y oportunidades, por lo que se aprobó la Nueva Agenda Urbana a fin de lograr vivienda y desarrollo urbano sostenible. Lamentablemente, el retroceso de Estados Unidos con el expresidente Donald Trump hacia las propuestas del cambio climático, la pandemia de la COVID-19 y, posteriormente, la guerra entre Rusia y Ucrania con repercusiones a escala global, han debilitado los iniciales avances de Hábitat III. En el caso peruano, la inestabilidad política, social y económica que se reflejó en cinco presidentes en 5 años, no permite asegurar las condiciones internas para madurar la continua implementación de políticas adecuadas (Ludeña, 2013).

Según los altos funcionarios de la PNUD y ONU-Hábitat, “la COVID-19 ha puesto en relieve el papel fundamental que desempeñan los gobiernos locales ...y las áreas urbanas son cada vez más los epicentros de crisis, inseguridad y violencia, alimentando el desplazamiento y la migración forzada” (Haoliang Xu y Raf Tuts, 2021). Es decir, se produjeron cambios dinámicos en las formas de producción, organización del consumo y movilidad de capital; de manera especial, se desestabilizó el uso de los espacios públicos y el consumo de energía residencial (Ezquiaga, 2019, 2020). Por lo cual, se demanda la urgente necesidad de volver a reflexionar para transformar nuestras ciudades y lograr responder con aciertos a la realidad de esta (Jordán y Simioni, 2003; Rogers, 2010), pero reconociendo sus genes en la ocupación y posesión del suelo (Salas, 2016). De este modo, de manera conjunta, se podrá proponer y edificar ciudades del tipo inclusivas,

resilientes, de adecuada gobernanza territorial (Maya et al, 2018) y, sobre todo, sostenibles para las generaciones cusqueñas.

Bajo el enfoque occidental, diversas instituciones y ciudadanos siguen apostando hacia la dinámica neoliberal de un mercado inmobiliario porque creen que producirá un impacto positivo, promoviendo procesos ordenados de urbanización a través de las modificaciones relacionadas a los instrumentos de planificación urbana, “favoreciendo a su vez al sector construcción a través de la promoción de la inversión privada y público privada y de la ocupación racional y uso planificado del territorio” (MVCS, 2016). Sin embargo, para nuestra realidad ante la ausencia de planificación urbana existe la propuesta de la Gestión y Producción Social del Hábitat o el Otro Urbanismo para Lima (Molnárová et al., 2017), poco entendida y muchas veces nada aceptada, que bajo pactos sociales siguen incrementando el crecimiento físico espacial de las ciudades. El caso del plan Específico para el Núcleo Económico Institucional de la provincia del Cusco (2016-2026) nos muestra que no siempre son aceptadas las propuestas bajo un enfoque occidental desligado de las características económicas y culturales locales. Por lo mismo, en la página web de la Municipalidad Provincial del Cusco, se aprecia que desde el 2020 hasta noviembre del 2021 se tiene 16 propuestas de planes específicos para Zonas de Reserva Específica SRE, pero en condición de consulta, es decir, sin aprobación<sup>7</sup>. Estos aspectos son algunos de los factores que provocan una constante manifestación del deterioro de las condiciones de vida sin precedentes, con un proceso acelerado y descontrolado en las inadecuadas habilitaciones informales de suelo rural para uso residencial, es decir, asentamientos y viviendas sin visión de sostenibilidad.

<sup>7</sup> ZRECU01, ZRECU02, ZRECU03, ZRECU04-05, ZRECU06, ZRECU08, ZRECU09, ZRECU10A, ZRECU11, ZRESA01, ZRESA02, ZRESA03, ZRESA07, ZRESA09, ZRESA10-11, ZRESJ01 - "SUCSO AUCAYLLE – PICOL ORCONPUGIO (<https://cusco.gob.pe/gerencias/gerencia-de-desarrollo-urbano-y-rural/>)

## CONCLUSIONES

El Estado peruano en relación con los acuerdos de Hábitat ha determinado políticas públicas urbanas y de vivienda que buscan dar alternativas de solución a la problemática nacional, sin embargo, en los niveles de gobierno local, no se ha logrado implementar a cabalidad la visión para la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible. En el caso de la ciudad del Cusco, la inadecuada implementación del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible (RATDUS), que influye en dos casos de asentamiento, uno de crecimiento vertical y otro de crecimiento horizontal, durante el periodo 2017-2021 contribuye con el deterioro irreversible de un asentamiento urbano vertical consolidado y con el impacto de una lotización incontrolable en la periferia urbana de la ciudad por la influencia de un asentamiento urbano planificado de crecimiento horizontal.

La falta de respuestas efectivas a las realidades locales se fundamenta en las instituciones debilitadas por una visión moderna que no concilia con cosmovisiones y valores propios de los actores que producen la Gestión Social del Hábitat. Ello debido a la ausencia de coordinación entre los profesionales formuladores de las políticas que generen soluciones para que se manifieste el ganar y ganar; para que las respuestas impacten positivamente en las poblaciones asentadas en el territorio nacional.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**Abramo, L., Cecchini, S. y Morales, B. (2019).** *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe.* CEPAL.

**Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2004).** *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999.*

**CPI Reserch. (2022).** *Perú: población 2022.* Market Report.  
<https://cpi.pe/images/upload/paginaweb/archivo/23/poblacion%202022.pdf>

**Decreto Supremo No. 022-2016-VIVIENDA (2016).** *Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible.* El Peruano.

**Ezquiaga Domínguez, J. M. (2020)** Hay que defender la ciudad: de la distopía a la Ciudad Abierta. *ACE: Architecture, City and Environment*, 15(43), 9518. DOI: <http://dx.doi.org/10.5821/ace.15.43.9518>

**Ezquiaga Domínguez, J. M. (2019).** La nueva agenda urbana y la reinención de la planificación espacial: del paradigma a la práctica. *Ciudad y territorio Estudios territoriales*, 51 (202), 765-784. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/77735>

**Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2017).** *Perú. Perfil sociodemográfico, 2017.* INEI.

**Jordán, J. (2018).** *¿Qué son los Derechos Adicionales de Edificación Transferibles?* <https://bienesraicess.com/blogs/que-son-los-derechos-adicionales-de-edificacion-transferibles/>

**Jordán, R. y Simioni, D. (2003).** *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe.* CEPAL

**Ludeña, L. H. (2013).** El rol del Estado en la economía del siglo XXI. *Revista Cultura* (27), 99-115.  
<https://www.revistacultura.com.pe/revistas/R CU 27 1 el-rol-del-estado-en-la-economia-del-siglo-xxi.pdf>

**Maya, J. C., Alanís, H. C., Ferrusca, F. R., y Sánchez, P. J. (2018).** Análisis del concepto de

gobernanza territorial desde el enfoque del desarrollo urbano. *Estado, Gobierno Y Gestión Pública*, (31) 175–210.

<https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/53699>

**Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2016).** *Informe nacional de Perú. Hábitat III*. Comisión Hábitat Perú.

**Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2018).** *Inducción en Urbanismo, Desarrollo Urbano y Planeamiento Territorial*. Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo.

**Molnárová, J., Rodríguez, L., Espinoza, B. y Fort, R. (Eds.). (2017).** *Otro urbanismo para Lima. Más allá del mejoramiento de barrios*. PUCP. CIENTIFICA. GRADE.

**Municipalidad Provincial del Cusco. (2016a).** *Resumen ejecutivo del plan específico para el Núcleo Económico Institucional de la provincia del Cusco (2016-2026)*.

**Municipalidad Provincial del Cusco. (2016b).** *Resumen ejecutivo del Planeamiento Integral Molleray (2017-2027)*.

**Naciones Unidas. (2014).** *Más de la mitad de la población vive en áreas urbanas y seguirá creciendo*.

<https://www.un.org/development/desa/es/news/population/world-urbanization-prospects-2014.html>

**Naciones Unidas. (2017).** *Nueva Agenda Urbana*. Secretaria de Hábitat III.

**Palladino, D., Di Turi, S., y Nardi, L. (2021).** Energy and environmental effects of human habits in residential buildings due to covid-19 outbreak scenarios in a dwelling near Rome. *Energies*, 14 ( 2 1 ) , 7 4 0 8 . <https://doi.org/10.3390/en14217408>

**Rogers, R. (2010).** *Ciudades para un pequeño planeta*. G.G.

**Salas, J. (2016).** *De Hábitat II a Hábitat III. Construyendo con recursos escasos en Latinoamérica*. Gobierno de España.

**Salas, V. M. (2019).** Expansión urbana de Cusco. Las reales ordenanzas en los genes de la ocupación y posesión del suelo. *El Antoniano*, 131(1), 95-108.

<https://doi.org/10.51343/anto.v131i1.66>

**Salas, V. M. (2010).** Mercado de Tierras. A través del Sector urbano popular en la ciudad del Cusco 1950-2010. *El Antoniano*, 115(1), 71-88.

**Xu, Haoliang y Tuts, Raf. (2021).** *Nueva Agenda Urbana: ¿en qué punto estamos?* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://www.undp.org/es/blog/nueva-agenda-urbana-en-que-punto-estamos>

**Zucchetti, A. y Freundt, D. (2019).** *Ciudades del Perú. Primer reporte Nacional de indicadores urbanos 2018*. Periferia. AMPE. <https://www.wwf.org.pe/?341474/Primer-Reporte-Nacional-de-Indicadores-Urbanos-2018>