



Expansión urbana y conflictos en la gestión del territorio: caso de Santo Tomás (Cusco, Perú)

Urban expansion and conflicts in the management of the territory: Case of Santo Tomás (Cusco, Peru)

SISKO RENDÓN Universidad Andina de Cusco, Perú
sisko.rendon@uaindina.edu.pe

RESUMEN Los conflictos urbano-rurales en la ciudad de Santo Tomás han contribuido al desordenado crecimiento de la población, debido en parte a las deficiencias de la planificación urbana y sobre todo por el conflicto territorial. El estudio se ha enfocado en la relación urbano-rural (capital distrital y provincial versus comunidad campesina) que se enmarca en un escenario de rápido crecimiento de la ciudad hacia el territorio de la comunidad campesina. El objetivo de este estudio fue identificar las deficiencias en la gestión territorial y urbana, como su relación con los mecanismos normativos conexos con el desarrollo urbano. La metodología de trabajo consistió en el análisis de los instrumentos legales para la gestión urbana como de la gestión territorial por la comunidad campesina; para ello se realizó entrevistas a los actores sociales claves. Los resultados indican un vacío en estos aspectos en la legislación peruana, así como un complejo entramado de intereses que no contribuye a la resolución de los problemas de la gestión urbana.

ABSTRACT The urban-rural conflicts in the city of Santo Tomás have contributed to the disorderly growth of the population, due in part to the deficiencies of urban planning and especially due to the territorial conflict. The study has focused on the urban-rural relationship (district and provincial capital versus peasant community) that is framed in a scenario of rapid growth of the city towards the territory of the peasant community. The objective of this study was to identify deficiencies in territorial and urban management, as well as their relationship with regulatory mechanisms related to urban development. The work methodology consisted of the analysis of the legal instruments for urban management and territorial management by the peasant community; For this, interviews were carried out with key social actors. The results indicate a gap in these aspects in Peruvian legislation, as well as a complex network of interests that does not contribute to the resolution of urban management problems.

Received: 07/06/2023
Revised: 11/01/2024
Accepted: 19/01/2024
Published: 31/07/2024

PALABRAS CLAVE expansión urbana, comunidad campesina, gestión territorial, ciudad, planificación urbana

KEYWORDS urban expansion, peasant community, territorial management, city, urban planification



Cómo citar este artículo/How to cite this article: Rendón, S. (2024). Expansión urbana y conflictos en la gestión del territorio: caso de Santo Tomás (Cusco, Perú). *Estoa. Revista de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca*, 13(26), 217-228. <https://doi.org/10.18537/est.v013.n026.a15>

1. Introducción

Para los fines de este estudio, se utilizará la categoría de ciudad de Santo Tomás, en virtud del Decreto Supremo N° 022-2016-Vivienda, que categoriza a esta villa como ciudad. Por consiguiente, la ciudad de Santo Tomás, capital del distrito del mismo nombre y a la vez capital de la provincia de Chumbivilcas (Cusco, Perú), (Figura 1), está experimentando un crecimiento urbano acelerado, lo que ha generado problemas para la gestión urbana y territorial. La municipalidad, que es la entidad gestora local, tiene deficientes mecanismos de gestión urbana en situaciones de conflicto territorial con las comunidades campesinas colindantes. Tal situación conlleva hacia la anarquía urbanística sin que la municipalidad cumpla oportuna y adecuadamente su rol planificador. No obstante, el problema no es solo un aspecto estrechamente vinculado a la planificación, sino de la normativa existente, de los roles que cumplen los diferentes actores sociales en la gestión del territorio, de las políticas de saneamiento físico-legal, de los complejos mecanismos de reconocimientos o titulaciones de territorios comunales, del régimen de suelos, corrupción, tráfico de tierras, pobreza y crispación política. Son estos factores que complejizan y afectan la adecuada gestión de territorios en contextos urbano-rurales. En la década de los ochenta se inició un cambio radical que se ha acelerado en los noventa con los procesos de privatización, desregulación, la apertura y la participación creciente de los actores económicos (Sassen, 1995). Estos acontecimientos sociopolíticos contribuyeron en la aceleración del éxodo rural de los habitantes de las comunidades campesinas hacia las capitales distritales y en particular con destino al distrito de Santo Tomás.

En consecuencia, a principios de la década noventa se inicia las transformaciones socio territoriales en las villas y pequeñas ciudades con estructuras tradicionales que se han modificado por el cambio estructural en las relaciones económicas liberales promovida por el gobierno de Fujimori (Beraún, 2007). Por consiguiente, las ciudades del Perú han experimentado un crecimiento del 50%, de las cuales el 90% es de carácter informal, situación indirectamente promovida por el Estado peruano a través de la inversión pública en servicios públicos e infraestructura en urbanizaciones informales (Espinoza y Fort, 2020). En este escenario se ha acelerado el tráfico de tierras por la especulación del suelo urbano debido a la ineficacia de los instrumentos jurídicos que explican este fenómeno (Pauta, 2015). Sin embargo, no son los únicos factores que han potenciado la expansión urbana, sino la migración del campo a la ciudad por la oferta de empleo, conflicto armado, oportunidades educativas, salud y otros (CEPLAN, 2023). Por lo que, en este contexto la comunidad campesina circundante a la ciudad de Santo Tomás se ha insertado en las dinámicas de la modernidad y de la influencia urbana, generándose una desestructuración del estilo de vida tradicional y una desorganización cultural debido al comportamiento más individualista y una mayor secularización de la comunidad campesina ante la predominancia de la ciudad (Redfield, 1944).

La mayoría de las ciudades Andinas ocupan las tierras comunales en donde se desarrollan actividades típicamente urbanas, lo que ha redefinido a la comunidad campesina actual (Soto, 1992). Consiguientemente, en el caso de Santo Tomás está produciéndose una “descampesinización” de los comuneros, lo que ha debilitado los valores y normas de comportamiento tradicionales. A pesar de este cambio, como refiere CEPLAN (2023) es importante que la planificación urbana cumpla su cometido con perspectiva de futuro, considerando a las áreas naturales en los planes y sean conservadas como patrimonio.

El problema relevante en la ciudad Santo Tomás es la expansión urbana hacia el territorio de la comunidad campesina de *Pfullpuri Puente Coyo Uscamarca* (en adelante solamente *Pfullpuri*). Esto se encuentra abonado por un marco jurídico diferenciado. Así, por un lado, está la comunidad con su propia normativa, y por el otro, la Ley Orgánica de Municipalidades que faculta a la entidad gestionar el desarrollo urbano de la ciudad y cada una de estas instituciones se rigen bajo sus propias dinámicas organizativas y normativas. La ciudad ha experimentado una intensa migración de las comunidades rurales desde la década de 1990 por causas de la violencia política, la búsqueda de mejores oportunidades laborales y comerciales, servicios de salud, educación y otros servicios básicos que ofrece la ciudad (Ortega y Mejía, 2022). Esta coyuntura ha generado la demanda de vivienda, en consecuencia, el crecimiento de la ciudad hacia el territorio comunal.

Por otro lado, el problema urbano de Santo Tomás es multifactorial, obedece a una serie de intereses subalternos que se entretajan entre los diversos actores socioeconómicos y políticos. Para algunos actores sociopolíticos, los problemas sociales y conflictos territoriales son oportunidades de liderazgo de carácter electoral, ya que las periferias empobrecidas de la capital provincial requieren apoyos para la formalización de sus “posesiones urbanas”. Por consiguiente, el tráfico de influencias y aprovechamiento político partidista se sirve de las necesidades de los pobladores, aunque sea a costa de acrecentar los problemas urbanos. En este escenario cabe plantearse ¿cuáles son los mecanismos de gestión urbana entre dos actores que comparten el mismo espacio territorial? y ¿cómo se articula la normativa urbana con la gestión territorial comunal y la planificación? El objetivo de este estudio consiste en el análisis de los mecanismos de la gestión urbana entre dos instituciones enfrentadas que permanentemente luchan por controlar el territorio.

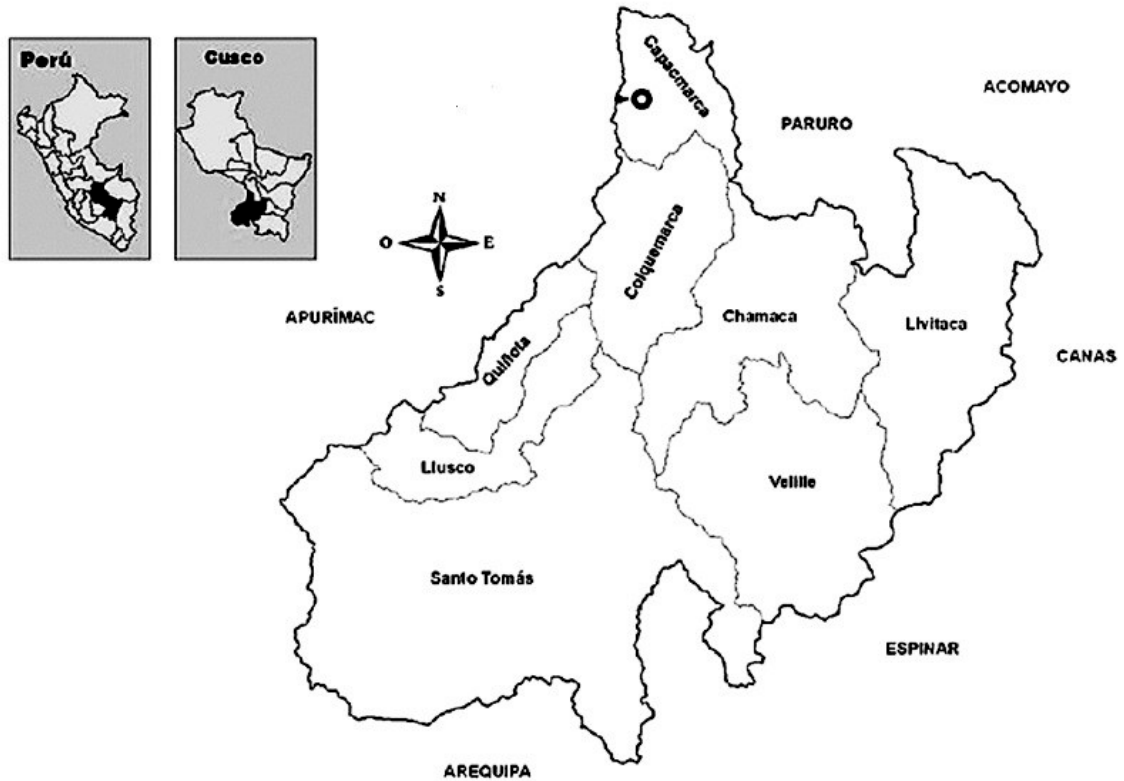


Figura 1: Ubicación de Chumbivilcas a nivel nacional y regional. Hostnig (2019)

2. Métodos

En el proceso de investigación se utilizó una diversidad de fuentes de información como bibliografía temática, documentos relacionados con la gestión urbana y el marco normativo. La metodología consistió en la realización de entrevistas semiestructuradas a ex directivos comunales, técnicos de la Municipalidad Provincial de Chumbivilcas y a los representantes de los barrios populares. Asimismo, se tuvo conversaciones informales con actores sociales clave en el distrito de Santo Tomás, paralelamente se realizó la revisión de fotografías satelitales en la plataforma de *Google Earth* para visualizar el proceso de la expansión urbana en las últimas cinco décadas.

También se ha realizado el trabajo de campo en la zona de estudio mediante una sistemática observación sobre las características de la urbanización, equipamientos, espacios públicos y espacios deteriorados por la contaminación ambiental. Para recoger la información, se trabajó en una guía de observación y su aplicación ha permitido la averiguación y la constatación de las características de los espacios públicos. Posteriormente, se ejecutó el procesamiento de la información recopilada, organización, análisis e interpretación de los antecedentes relacionadas con la gestión del territorio por la comunidad campesina y el gobierno local.

3. Resultados y discusión

En este apartado se presentan los principales resultados sobre la gestión urbana y el rol de los actores sociopolíticos e institucionales en un escenario muy dinámico. Por consiguiente, el presente estudio se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, se aborda sobre el fenómeno del crecimiento urbano de Santo Tomás. En el segundo apartado, se aborda sobre la gestión territorial que realiza la comunidad de *Pfullpuri* en el ámbito de su comunidad. En tercer lugar, se ha abordado sobre el rol planificador y gestor de la ciudad que posee la municipalidad, sin embargo, no puede realizar eficientemente esta función porque la ciudad ocupa un territorio que no le pertenece al medio urbano legalmente, aunque sí en la praxis. Finalmente, en el cuarto apartado, se analizó acerca del papel formalizador que ha cumplido COFOPRI con las titulaciones, sin importar el titular del territorio, sino privilegiando a los poseionarios con vivienda.

3.1. Crecimiento urbano en crisis

Las relaciones urbano-rurales son fenómenos contemporáneos en los Andes, como refirió el antropólogo Matos en su trabajo *Desborde popular y crisis del Estado* (1984). Según este estudio, el éxodo rural desbordó el espacio urbano, determinando profundas alteraciones en el estilo de vida y dando un nuevo rostro a las ciudades. A este contexto se inscribe la ciudad de Santo Tomás que ha experimentado un crecimiento urbano descontrolado a finales de la década noventa del siglo pasado y a los primeros años del presente siglo, coincidiendo con el incremento de las transferencias de recursos económicos del Estado central hacia los gobiernos locales. No obstante, en la mayoría de los centros urbanos de la provincia de Chumbivilcas están presentes dos actores que determinan el futuro y la forma de las urbes. Por un lado, los usufructuarios de las tierras en el entorno de las pueblos y villas entre privados y colectivas, como las comunidades campesinas que gestionan con su respectiva ley. Por el otro, los gobiernos locales que con ambiguos instrumentos legales enfrentan a los problemas de gestión urbana, con resultados exigüos y en un escenario de nuevas dinámicas socioterritoriales y urbanísticas.

La emergencia de los espacios económicos en la provincia es un fenómeno nuevo, los cuales se explican por los vínculos de las antiguas tradiciones de la teoría de la localización y la geografía económica (Fujita y Krugman, 2004). En este contexto, la nueva geografía económica chumbivilcana coloca a Santo Tomás como el centro de los movimientos económicos a la que se articula dinámicamente los distritos de Colquemarca, Llusco, Quiñota, Chamaca y Velille, lo que ha generado una acelerada urbanización de la capital provincial (Figura 2). Por consiguiente, de Santo Tomás no se puede hablar en clave de futuro, sino el presente que muestra serios problemas urbanos, generando una crisis para la gestión adecuada de los servicios básicos

a los vecinos, al margen del carácter legal del territorio que ocupa la ciudad.

La caótica urbanización de Santo Tomás, y tanto la contaminación ambiental por el azolvamiento, eutrofización y pérdida del caudal del río Conde que cruza la ciudad, se debe a la escasa gestión de las aguas servidas. Teniendo en cuenta a Bazant (2001), por estas razones ambientales y funcionales la ciudad no puede seguir expandiéndose sin control y sin planificación. Porque, el crecimiento poblacional de Santo Tomás afecta a la disposición de los recursos vitales como el agua, flora y fauna en el entorno urbano, y contribuye a la pérdida de espacios simbólicos que han quedado urbanizados. Al respecto, un vecino del casco monumental refiere: "Los causantes de la anarquía urbanística de Santo Tomás son los dirigentes de la comunidad y los alcaldes de la Municipalidad Provincial de Chumbivilcas, porque no conversan. No es necesario el desmembramiento, porque el terreno ya está titulado e inscrito en registros públicos" (Luis ■, comunicación personal, 21 de mayo del 2023). Respecto al desmembramiento, como refiere el entrevistado, desde el 2006, la Ley N° 28923 (Ley que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos) ha facultado a COFOPRI a proceder al desmembramiento e independización de áreas urbanas que se encuentran dentro de las comunidades campesinas (Etesse, 2012).

Aunque estos actores sociopolíticos fuesen responsables, sin embargo, la inconsistencia del corpus jurídico y administrativa fue determinante para que esto ocurriese. En las entrevistas a los vecinos que ocupan el territorio comunal, a menudo aparece la referencia de "amenaza a la tenencia de la tierra". Lo que se aprecia allí es un grado de autoritarismo y corrupción de parte de sus directivos en nombre de la comunidad, quienes fácilmente pueden excluir de la posesión del lote y venderlo a otro poseedor.

Como confirma un residente de una asociación de pro-vivienda (APV) ■: "no se puede ir en contra de la comunidad porque simplemente desautorizan todo compromiso de venta que ha habido y se agarran el terreno, así tengas tu documento" (Mario, comunicación personal, 8 de junio del 2023). Es importante señalar que la categoría de "posesión" en un mecanismo que otorga la comunidad para su tenencia efectiva, pero la corrupción ejercida por la mayoría de los directivos comunales es una amenaza permanente para los poseionarios de tierras que no son comuneros o incluso comuneros, porque pueden ser despojados con cualquier argucia. No obstante, el ejercicio de la autoridad comunal con tintes autoritarios se configura como una fortaleza de la organización y supuesta unidad, pero esta unidad no necesariamente es cohesión social.

■ Con el fin de proteger la identidad de los entrevistados, todos son presentados en este trabajo con un nombre ficticio.

■ La Asociación Pro-Vivienda posee personería jurídica y está reconocido por ley N°13500, su objetivo de la Asociación es brindar a sus asociados facilidades para la obtención de vivienda propia a través de los planes para la construcción o adquisición de viviendas.

El sostenido crecimiento de la ciudad no ha tenido ninguna planificación y adecuada gestión territorial ni urbanística, sino obedeció a las dinámicas del mercado de tierras y las necesidades de los migrantes campesinos que requerían una vivienda. Consiguientemente, este exponencial crecimiento no siguió un proceso de definición de zonas o franjas con potencial para la urbanización, estudios de valor ambiental del territorio circundante a la ciudad ni la planificación urbana y acondicionamiento territorial. Como refiere Bazant (2001), se realizó sin una base legal articulada y derivada de los cuerpos normativos anteriores y actuales como la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible (Ley N° 31313), Decreto Supremo N° 022-2016 y el Decreto Supremo N° 012-2022-Vivienda. Este último decreto ha incorporado en su planteamiento los enfoques de la sostenibilidad, competitividad urbana y la equidad social urbana en el desarrollo de la ciudad (Castillo, 2021), no obstante, está lejos de aplicarse en las ciudades pequeñas del interior del país.

3.2. Gestión territorial comunal

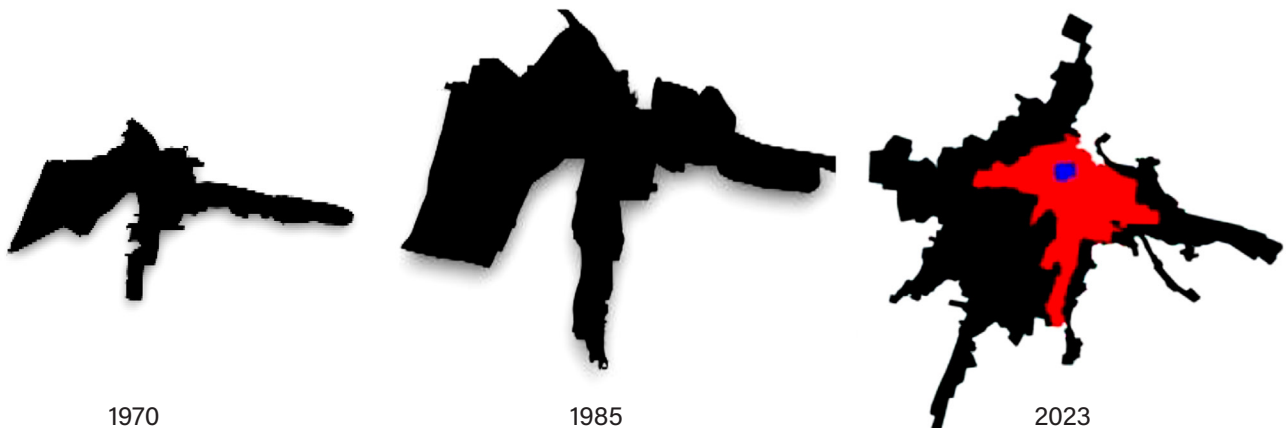
Según la Constitución de 1993, se tipifican tres tipos de propiedad en el Perú: la propiedad estatal, privada y comunal. Por lo tanto, la vida comunal se sustenta en el territorio que es explotado por todos los ocupantes de una determinada jurisdicción comunitaria. Hasta la década de 1990, las comunidades habían logrado dos aspectos importantes; el reconocimiento como institución y el saneamiento físico legal de los territorios que actualmente ocupan. La Ley general de Comunidades Campesinas regula los aspectos tocantes a la organización, territorio comunal, régimen de tenencia y uso de la tierra, régimen administrativo, trabajo comunal, régimen económico y entre otros (Ley N° 24656). Consecuentemente, de esta ley se desprende que las comunidades campesinas tienen autonomía en el "uso de la tierra" de su jurisdicción. Bajo el amparo de esta ley, la comunidad de *Pfullpuri* gestiona su territorio en función de sus intereses colectivos, aunque

también responden a intereses subalternos de algunos dirigentes. No obstante, con el crecimiento urbano, la ciudad de Santo Tomás está experimentando un proceso de relación urbano-rural con la comunidad a raíz de la liberalización de las tierras comunales a favor de un mercado de tierras sin que intervenga alguna entidad rectora como la Municipalidad.

Con la Constitución de 1979, las tierras comunales eran inalienables, inembargables e imprescriptibles, sin embargo, la Constitución de 1993 mantuvo solamente la figura de la imprescriptibilidad. Posteriormente se aprobó la "Ley de inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas", que en su artículo 11 indica que "Para disponer, gravar, arrendar o ejercer cualquier otro acto sobre las tierras comunales de la Sierra o Selva, se requerirá el acuerdo de la Asamblea General con el voto conforme de no menos de los dos tercios de todos los miembros de la Comunidad" (Ley N° 26505). Con esta ley se inició el proceso de liberalización de las tierras comunales, hasta generarse un proceso de libre transferencia, permitiendo la venta de las tierras comunales y convirtiendo a tierras rurales circundantes en áreas urbanizables para las crecientes ciudades y zonas urbanas. Sin embargo, la mencionada ley no se ha reglamentado ni se ha socializado adecuadamente, lo que ha abonado confusión, incertidumbre y beneficio a intereses ajenos a las comunidades (Baldovino, 2016). En este contexto, la comunidad de *Pfullpuri* realizó el proceso de lotización a sus miembros de la organización y estos prosiguieron con la definitiva enajenación del lote a través de la venta a terceras personas con la autorización de la comunidad.

No obstante, la urbanización en el territorio comunal no tuvo en cuenta los siguientes aspectos: criterios técnicos, clasificación del uso del suelo, planificación urbana, dotación de espacios mínimos para los equipamientos públicos, áreas verdes y otras. Esto terminó por generar el surgimiento de asociaciones pro-vivienda alrededor de la ciudad en una anomía y

Figura 2: Crecimiento urbano de la ciudad de Santo Tomás en el último medio siglo. Autor basado en imágenes históricas de Google Earth (2023)



autarquía por los vacíos normativos y la desidia de la municipalidad y los sectores correspondientes. Por otro lado, las espontáneas lotizaciones condujeron a una caótica urbanización de la periferia de Santo Tomás, las cuales carecen de espacios para equipamientos públicos y de servicios que requiere la ciudad.

Volviendo a la década noventa, como sostiene Azpur (2011), el gobierno de Fujimori puso en un escenario nuevo a la situación de las comunidades campesinas, permitiendo la mercantilización de las tierras en nombre de la promoción de la inversión. Por ello, estas dejaron de ser bienes de conservación y preservación para las generaciones venideras (Gaona, 2010). Por lo que, la expresión actual de la gestión de los territorios comunales es la ocupación desordenada del suelo, contaminación ambiental, deterioro de la calidad de vida urbana y rural (Figura 3), y sobre todo la pérdida del suelo agrícola en la periferia de la ciudad (Glave, 2009). Consecuentemente, en la transformación socioeconómica de Santo Tomás ya no prevalecen las actividades agrícolas, sino actividades relacionadas con servicios que requiere la ciudad. Siguiendo los planteamientos de Ubilla (2019), las urbanizaciones alrededor de Santo Tomás tienen un carácter "rururbana" de características precarias que están ubicados en el territorio comunal y en su mayoría carecen de servicios básicos y equipamientos públicos.

La comunidad campesina gestiona el territorio en función de intereses colectivos, por ende, la autoridad municipal no puede imponer ninguna intervención urbana mientras que los poseionarios no sean propietarios legítimos del lote que ocupan. Porque la comunidad se ampara en la autonomía de la Ley General de Comunidades Campesinas para convertir suelo rural a urbano sin tomar en cuenta ninguna normativa urbanística que regula el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y la propia municipalidad. El resultado es el enredado desarrollo urbano de la capital provincial debido a la especulación de tierras de parte de la comunidad campesina que realiza "lotizaciones" sin considerar técnicamente algún tipo de planificación urbanística, territorial ni ambiental. Los planteamientos de Gómez (2007) permiten entender que esta situación se ha dado por las fallas del mercado y del Estado, lo que ha redefinido el escenario y los actores en la gestión territorial y urbana.

En este contexto, la comunidad campesina de *Pfullpuri* circundante a Santo Tomás crece rápidamente sin planes, mediante la formación de asociaciones pro-vivienda (APV) con deficiencias en la habilitación urbana. Tampoco poseen planos de zonificación que permitan la instalación de servicios básicos, en particular en la zona periférica, porque son el resultado de las permanentes lotizaciones que realizó la comunidad o los usufructuarios de terrenos adyacentes a la ciudad. La mayoría de estas urbanizaciones no han cumplido las indicaciones de las normativas relacionadas con el proceso de acondicionamiento territorial, zonificación urbana ni planes de desarrollo urbanístico. Por consiguiente, para una adecuada gestión del territorio se requiere un marco normativo e institucional para el desarrollo de las ciudades periurbanas y rurales, como

para las propias comunidades campesinas (Ortega y Mejía, 2022). Por otro lado, la comunidad es regentada por la Junta Directiva, cuya administración se encamina en función de sus propias agendas y muchas veces no obedecen el interés colectivo (Cuadros, 2019). Esta situación ocurre porque los dirigentes se aprovechan de la insuficiente fiscalización para disponer tierras y frecuentemente toman decisiones a su criterio.

En consecuencia, la actual ciudad de Santo Tomás es la suma del casco monumental más el área urbana emplazada en el territorio comunal de *Pfullpuri*. Pero, los residentes en esa área emplazada no todos son comuneros, ya que se han convertido en una minoría poblacional frente a los pobladores llegados con la migración que no se integran a la organización comunal (Etesse, 2012). Según referencias de un exdirigente de barrios populares de Santo Tomás indica que: "la comunidad no quiere empadronarnos para que no tengamos derechos comunales, pese a que vivimos en el territorio comunal" (Juan, comunicación personal, 11 de diciembre del 2022). Entonces los barrios tienen sus propias organizaciones y muchas veces paralelizan con las de la comunidad, pero no tienen ninguna atribución en la comunidad; en síntesis, vecinos de una misma calle, algunos pertenecen a la comunidad y otros no pueden pertenecer. ¿Por qué? Los miembros de la comunidad no quieren compartir los beneficios que otorgarían, por ejemplo, las futuras reparticiones de parcelas, ya que si una persona se empadrona tendría los beneficios similares que el resto de los comuneros.

Retomando el mecanismo de la parcelación o lotización para fines urbanos ha recorrido el siguiente proceso: en primer lugar, el comunero empadronado de *Pfullpuri* recibe el lote a perpetuidad y con posibilidad de enajenar; por consiguiente, este comunero vende el bien a otro comunero o a un comprador ajeno a la comunidad. En la práctica, las ventas siguen lógicas de propiedad privada, aunque cuando la comunidad vende transfiere la propiedad como "donación", mientras los comuneros realizan "transferencia de posesión" con la autorización de la autoridad comunal previo pago de derechos. Esta práctica ha conllevado al surgimiento de un mercado de tierras en la comunidad, con la activa participación de los directivos, quienes autorizan "la transferencia de posesión" a través de la entrega de constancias de posesión del lote al comunero transferente e incluso entre personas que no son comuneros. Sin embargo, las autoridades comunales realizan estas operaciones en todas las veces que se efectúa una transferencia y previo pago de derechos; en otras palabras, esos derechos no caducan para la comunidad.

Los cambios de uso del suelo no han obedecido a ningún criterio técnico ni de planificación, simplemente terrenos o cercos de uso agrícola han pasado a la condición de urbanizables, los cuales obedecieron a intereses especulativos de algunos usufructuarios como de algunos directivos de la comunidad. En la práctica, estos actores sociales han definido las características de la actual urbanización de la ciudad. El debate del desmembramiento del territorio comunal a favor de la ciudad pareciera que fuese un favor a la municipalidad;



Figura 3: Contaminación ambiental

no obstante, aproximadamente el 90% de los miembros de la comunidad posee una vivienda en la ciudad de Santo Tomás. Por consiguiente, los comuneros tienen una directa vinculación funcional, socioeconómica y de vecinos, más que ajenos al entorno urbano. Por consiguiente, las cuantiosas inversiones en todos los aspectos que se realizan en la ciudad de Santo Tomás benefician directamente a los miembros de la comunidad, quienes al mismo tiempo son vecinos de la ciudad.

Algunos miembros y particularmente los antiguos directivos todavía reivindican "lo comunal", lo que privilegia la toma de decisiones colectivas para la gestión territorial y de los recursos (Cabrera y Castro, 2023). A pesar de la transformación de la comunidad de *Pfullpuri* y de Santo Tomás, aún persiste la defensa y reivindicación de la tierra, relato que se convierte en un eje articulador del quehacer político de sus dirigentes. Sin embargo, en esta comunidad el manejo territorial y la organización interna ha cambiado por la individualización de terrenos como lotes en virtud del surgimiento del mercado de tierras basado en la Ley N° 26505, conocida también como la "Ley de Tierras" del Gobierno de Fujimori, con lo que se ha enajenado las tierras comunales.

3.3. Rol planificador de la Municipalidad

La expansión urbana se dio por la imposibilidad de intervenir en territorios pertenecientes a la comunidad campesina que tiene autonomía. Por otro lado, la municipalidad tampoco ha contado oportunamente con los instrumentos de gestión urbana, como es el caso del plan de desarrollo urbano (PDU); el plan que posee es aún del año 2005 y se encuentra en vigencia hasta la actualidad, aunque no sea de utilidad para la comuna. Asimismo, la municipalidad provincial no ha formulado planes de acondicionamiento territorial de las áreas circundantes o periféricas de la radio urbana que está ocupada por asociaciones pro-vivienda, urbanizaciones o barrios populares, que en su mayoría tienen ocupantes de escasos recursos, migrantes o en algunos casos especuladores.

Consiguientemente, el problema de la ciudad de Santo Tomás es un desafío para los urbanistas y planificadores, fundamentalmente relacionado con la dotación de servicios básicos y por los conflictos socioambientales emergentes en el entorno urbano. No obstante, la municipalidad se siente con las manos atadas al no poder ordenar el territorio, tampoco interesa a las autoridades porque genera conflictos y desgaste político para la gestión de turno (Haller, 2017). Esta situación revela que la desidia de las autoridades de turno en torno a la formulación y aplicación de los planes de desarrollo urbano, lejos de resolver más bien han contribuido al problema del desordenado crecimiento urbano por la estructuración físico-espacial desarticulada, y por los cambios de uso del suelo sin considerar equipamientos públicos para los servicios básicos y otros.

La gestión urbana no es nueva, ya desde el reglamento de 1964 se optaba por la definición de "habilitación urbana" como mecanismo de gestión de desarrollo urbano (Rendón, 2022). Esto quiere decir que la existencia de un barrio no solo depende de un conjunto de viviendas, sino también de un conjunto de lotes en formación. Este fenómeno obedeció a la concentración de migrantes procedentes de las diferentes comunidades del distrito de Santo Tomás y de otros, por lo general de bajos ingresos, quienes han ocupado los terrenos baratos de la periferia de la ciudad cuya tenencia es aún comunal y carece de servicios básicos (Bazant, 2001). Para mejorar esta situación, el rol de la municipalidad ha sido muy pasiva frente a los cambios.

Siguiendo el planteamiento de Guzmán (2005), es necesaria la planificación como un procedimiento coordinado por especialistas que diseñen las estrategias óptimas para el aprovechamiento de los recursos y viabilizar las soluciones de infraestructuras para albergar las actividades económicas, sociales, políticas, de ocio y hasta religiosas. Asimismo, es importante la forma de la comunicación como la utilización de la terminología técnica, lo cual requiere de un adecuado uso y comunicación para que los actores sociales como los miembros de la comunidad comprendan los alcances de las normas como de los planes de desarrollo urbano.

Por consiguiente, la posibilidad de mejorar la gestión urbana requiere de una organización social, así como participación de la academia en la investigación que permita sistematizar los conocimientos acerca de las diversas características del desarrollo urbano. Igualmente, requiere de una adecuada planificación urbana en el marco de un espacio que afirme gestionar sosteniblemente los servicios básicos y ambientales. Además, necesita un mayor acercamiento entre los actores sociales, sea de la comunidad como los residentes de la ciudad, para el replanteamiento de las formas de organización y los procesos de saneamiento físico legal con fines de desarrollo urbano. En este contexto, la planificación debe ser la herramienta fundamental para plantear la sostenibilidad de la ciudad, y considera los aspectos sociales, económicos, ambientales y urbanos en un proceso sistémico (Khalil, 2011).

Así, como refiere Lungo (2004) la vulnerabilidad urbana se ve potenciado por la debilidad de la legislación, del marco regulatorio y de las instituciones responsables del desarrollo urbano. Tal se evidencia en la Municipalidad Provincial de Chumbivilcas, que no cuenta con los suficientes instrumentos legales y técnicos para afrontar los problemas de gestión territorial en la periferia de la ciudad, porque las regulaciones de la normativa están referidos al entorno urbano. Por consiguiente, no está claro en qué condiciones los territorios que antes no eran urbanos dejan de pertenecer a la comunidad y qué mecanismos existen para desmembrar una parte de la comunidad campesina para que la municipalidad gestione como parte de la ciudad. La forma para que las municipalidades puedan ejercer un pleno control sobre los territorios urbanizados es que las comunidades acepten la separación de sus territorios a favor de la ciudad, lo que podría ayudar al saneamiento físico legal. Desde el año 2006 la "Ley que establece el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos" (Ley N° 28923) faculta a COFOPRI el desmembramiento e independización de áreas de centros poblados que se encuentran dentro de comunidades campesinas. Al respecto, la mencionada ley es explícita para los territorios comunales que tienen "posesiones informales".

Los mecanismos de gestión territorial urbana en la actualidad podrían tener una incidencia y representar una vía efectiva para la regulación de las propiedades, pero son herramientas de gestión inconsistentes e improvisadas, ya que fueron elaboradas por las municipalidades sin contar con un catastro actualizado que permita medir sus respectivas potencialidades, para evitar el crecimiento poblacional desordenado. Este problema se debe a la improvisación de sus administraciones, que no cuentan con información técnica real (Acuña, 2005). Por ende, la solución pasa por la definición de la propiedad privada y sus alcances como derecho y las limitaciones de los propietarios para con la colectividad. Sobre las áreas construidas, poco podrían aportar las normas más que mejorar las condiciones de gestión, como refiere Khalil (2011) en estas áreas construidas lo que se debe hacer es una "Renovación Urbana" para gestionar adecuadamente los territorios urbanizados. Mientras en las áreas que no están construidas y que se encuentran en la zona de expansión de las ciudades, se requiere la aplicación estricta de las normas de regulación.

El desarrollo de las normas de la planificación urbana se quedó en las grandes ciudades, teniendo escasa incidencia en las ciudades intermedias y pequeñas. Aunque debe recalcar que la Ley Orgánica de Municipalidades tiene competencia en materia de planificación urbana, como indica el artículo 9, numeral 5, el cual señala que corresponde al concejo municipal "Aprobar el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Rural, el Esquema de Zonificación de áreas urbanas, el Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos y demás, planes específicos sobre la base del Plan de Acondicionamiento Territorial" (Ley N° 27972). En esta misma línea, indican el artículo 79 indica sobre la organización del espacio físico y el uso del suelo,

así como el artículo 89 sobre el destino de los suelos urbanos. Sin embargo, la Municipalidad no ha actuado en su debida oportunidad y ha permitido un crecimiento anárquico de la ciudad de Santo Tomás.

3.4. COFOPRI y su rol formalizador

El Organismo de Formalización de Propiedad Informal (COFOPRI) se creó en 1996, mediante el Decreto Legislativo N° 803, y está adscrito al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. La entidad es el máximo organismo rector que está encargado de diseñar y ejecutar de manera integral la formalización de la propiedad, a través de la actualización del catastro predial en Perú, por lo que tuvo un rol muy importante en el acceso y la formalización de la propiedad predial. Con el saneamiento físico y legal de los bienes inmuebles, se ha incorporado a la ciudad de Santo Tomás unas 103 hectáreas aproximadamente, que antes pertenecía a la comunidad campesina de *Pfullpuri*. Por ende, esta política estatal ha permitido intervención de la municipalidad para la gestión de servicios básicos y medio ambiente, pero ya no para la planificación, porque ya todo está construido y no se puede modificar a una ciudad construida. De acuerdo con el catastro urbano actual de la ciudad de Santo Tomás, se aprecia tres áreas, la primera es el casco histórico (propuesto por COFOPRI), la segunda es el área con saneamiento

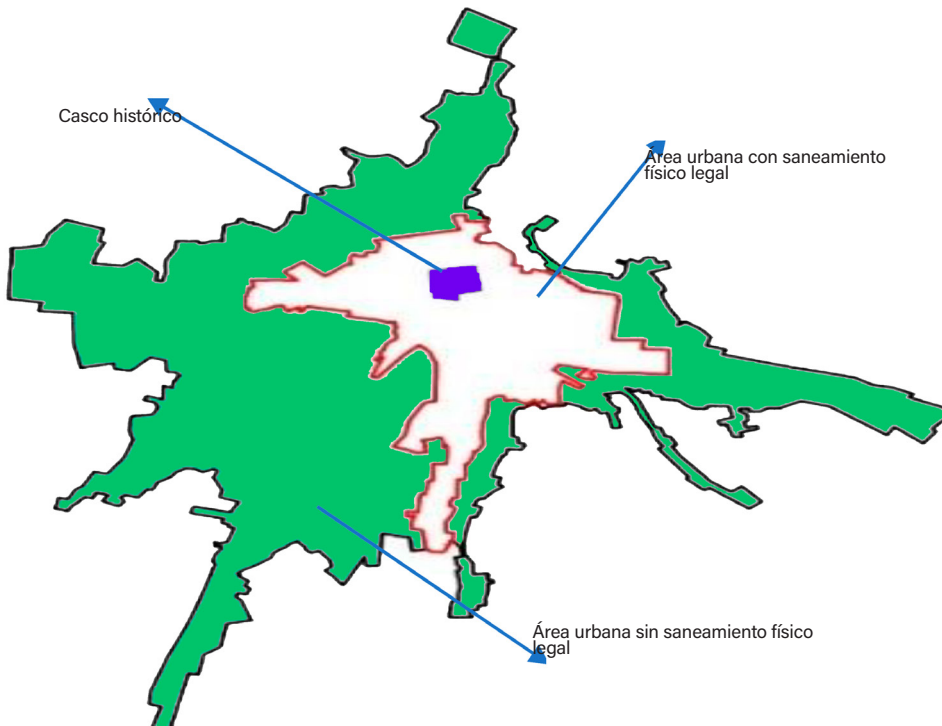
físico legal en la que los poseedores cuentan con título de propiedad otorgado por la misma institución y la tercera área, es la que carece el saneamiento físico legal (Figura 4).

El área que no cuenta con saneamiento físico legal presenta problemas para la ejecución de proyectos de equipamiento público que resuelva las necesidades básicas de la población como la dotación de agua potable, limpieza pública, áreas verdes y otros. Para la dotación de estos servicios se requiere que los terrenos que ocupan las nuevas urbanizaciones sean formales.

Con la intervención de COFOPRI y la inscripción registral de los predios, las posesiones se han formalizado, lo que ha facilitado la incorporación de lotes y viviendas al flujo comercial que décadas atrás no existían. Los títulos otorgados por COFOPRI valorizan los lotes y fortalece la seguridad jurídica para que un tercero no pueda apropiarse del bien (Cuadros, 2019). No obstante, la actuación de COFOPRI legitimó a través de los títulos las viviendas en urbanizaciones que se crearon bajo la lógica de la especulación y tráfico de tierras comunales sin ninguna consideración de planificación urbana.

A pesar de que las urbanizaciones se encuentran en la jurisdicción comunal, la Municipalidad Provincial de Chumbivilcas ha realizado una serie de inversiones en la infraestructura social pública, como la dotación del

Figura 4: Ciudad de Santo Tomás y su expansión urbana. Elaborado a partir de la Resolución Jefatural N°13-2008-COFOPRI/OZCUS y Documentos de la Municipalidad Provincial de Chumbivilcas. Plano básico de la Municipalidad Provincial de Chumbivilcas (2008)



servicio de agua, energía eléctrica, gestión de residuos sólidos, seguridad ciudadana y otros servicios (Valle y Marín, 2000). Esto ha facilitado la expansión urbana y la ocupación de una considerable área territorial de la comunidad que cambió el uso de la tierra, de ser agrícola a urbana, generándose tensiones entre la comunidad y la municipalidad.

No obstante, en esta provincia lo registral aún sigue siendo percibido como ajeno a lo rural, cuando es necesario para asegurar la propiedad de la tierra e imprescindible para mantener la tenencia y su uso (Cuadros, 2019). Respecto a la posesión, en la jurisdicción de la comunidad, quien entrega el certificado o la constancia de posesión es la autoridad comunal, sin embargo, en el ámbito urbano debería ser la municipalidad quien certifique, porque es la entidad municipal quien controla el catastro urbano, o en el mejor de los casos ambas autoridades para mejorar la gestión de servicios públicos con el fin de que los terrenos posesionados sean formalizados. En síntesis, las ventajas de la propiedad formalizada permiten a los propietarios el acceso al crédito, servicios básicos como agua y saneamiento. En torno al agua y saneamiento, Mac Donald et al (1998) sostienen que la limitada cobertura de los servicios de agua potable no se debe exclusiva ni fundamentalmente a la insuficiencia de las redes de distribución, sino a problemas relacionados con la obtención y el tratamiento del agua. Para su efecto, se requiere el permiso de la comunidad para que los lotes o viviendas dentro de su propiedad puedan inscribirse en registros públicos, para así mejorar la calidad de vida de sus posesionarios. Como se aprecia, tanto para la comunidad como para la municipalidad es una política prioritaria la formalización de la propiedad urbana.

4. Conclusiones

El problema urbano de la ciudad de Santo Tomás es cada vez más complicado y requiere de una mirada holística en aspectos urbanísticos, planes, físicos, sociales, ambientales, económicos, entre otros. Consecuentemente, el crecimiento urbano de Santo Tomás está en crisis y su futuro se conduce hacia la anarquía y la degeneración urbana con problemas en todos los aspectos que complejizan la gestión de la ciudad. La descrita complejidad urbana se debe a varios aspectos que confluyeron en desmedro de sus propios habitantes, tanto comuneros como vecinos. Así, los primeros creen que no es su ciudad, ya que apelan permanentemente a una identidad ambigua y territorial basada en las bondades de la jurisdicción comunal. Los factores que han contribuido a esta situación son los vacíos en los mecanismos normativos de los entes rectores como son el sector vivienda, la comunidad y la municipalidad, lo que ha conducido a una situación de ingobernabilidad en la gestión del territorio. Por consiguiente, la municipalidad no puede cumplir su rol planificador en territorio comunal debido a los vacíos legales que existen; y es que los instrumentos que la comuna tiene son deficientes o simplemente inexistentes para la gestión urbana.

De las entrevistas realizadas se desprende lo siguiente: según los allegados a la comunidad, argumentan que la autoridad de turno de la Municipalidad Provincial de Chumbivilcas carece de voluntad política para llevar a cabo los planes de desarrollo urbano. Por su parte, los técnicos de la municipalidad afirman que la comunidad no permite realizar ninguna actividad planificadora en la parte de la ciudad que ocupa el territorio comunal; además afirman que la comunidad deliberadamente se niega a la formalización físico legal del territorio comunal a favor de la ciudad en donde residen la mayoría de los comuneros, por no decir la totalidad. Mientras tanto, otros actores sociales afirman que tanto la municipalidad como la comunidad son los responsables del caótico crecimiento de la ciudad; además acusan a los directivos de la comunidad como operadores de la corrupción, al comerciar los lotes de terreno sin considerar aspectos técnicos ni sociales a favor de la ciudad en donde residen. Así, la tendencia del futuro de la ciudad es insostenible en todos los aspectos, más aún en el contexto del cambio climático.

5. Recomendaciones

Para resolver los problemas que presenta la ciudad de Santo Tomás, se requiere sinergias institucionales, así como del consenso de los actores sociales y el irrestricto respeto de los acuerdos. Es urgente la formulación de un Plan de Desarrollo Urbano (PDU) para evitar la expansión desordenada de la ciudad; asimismo sería importante que se defina el área para la expansión urbana, lo que permita definir las vías principales, anillo vial y zonas verdes. Es necesario una determinación de un plan de equipamientos para mejorar conectividad, gestión de residuos sólidos y zonas para el ocio, así como implementar un plan urbano

considerando la expansión urbana sostenible que privilegie de lo difuso a lo compacto con el fin de gestión los servicios básicos y considere las zonas de protección ecológica, agrícola y paisajística de la ciudad.

Resulta necesario promover que el plan de desarrollo urbano de la ciudad de Santo Tomás actúe en toda la mancha urbana, aunque ocupen territorios comunales, para que propicie la activa participación de todos los actores sociales y se implementen operaciones estratégicas para una gestión urbana sostenible. Para ello es importante que la municipalidad y la comunidad campesina coordinen y promuevan la ejecución de infraestructura, equipamiento, espacios sociales y de servicios. Asimismo, haya una orientación hacia un modelo urbano que considere servicios de transporte público a los barrios y la generación de áreas de parqueo, para que los vehículos no sean los ocupantes principales de los espacios públicos.

6. Agradecimientos

Este trabajo fue subvencionado por el CONCYTEC a través del programa PROCIENCIA en el marco del concurso "Proyectos de Investigación Aplicada en Ciencias Sociales", según contrato [N° PE501078255-2022-PROCIENCIA].

Conflict of Interests. The author declare no conflict of interests.

© **Copyright:** Sisko Rendón, 2024.

© **Copyright of the edition:** *Estoa*, 2024.

7. Referencias bibliográficas

- Acuña, P. (2005). *La zonificación y el uso del suelo*. Urbano Perú.
- Asamblea Constituyente (1979). Constitución para la república del Perú. <https://www.congreso.gob.pe/Docs/sites/webs/quipu/constitu/1979.htm>
- Azpur, J. (2011). *Análisis de la legislación sobre planificación territorial en el Perú*. Propuesta Ciudadana.
- Baldovino, S. (2016). *Una primera mirada: situación legal de la tenencia de tierras rurales en el Perú*. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.
- Bazant, J. (2001). Lineamientos para el ordenamiento territorial de las periferias urbanas de la ciudad de México. *Papeles de Población*, 7(27), 222–239.
- Beraún, J. (2007). *Transformaciones socio territoriales en espacios con estructuras tradicionales*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM).
- Cabrera, F. y Castro, C. (2023). De la hacienda al socavón: mistis, gran minería y comunidades campesinas en las nuevas luchas territoriales en Colquemarca, (Cusco, Perú) c. 1969-2022. *HAAL: Historia Agraria América Latina*, (4), 91-109. <https://doi.org/10.53077/haalv4i01154>.
- Castillo, R. (2021). Evolución de la planificación urbana en el Perú 1946 - 2021: de la planificación urbana normativa a la planificación del desarrollo urbano sostenible. *PAIDEIA XXI*, 11(1), 79-112.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. CEPLAN (2023). *Análisis del crecimiento y expansión urbana a nivel nacional y el impacto a nivel regional*. https://geo.ceplan.gob.pe/uploads/Analisis_crecimiento_expansion_urbana.pdf
- Congreso Constituyente Democrático (1987). *Ley N° 24656. Ley General de Comunidades Campesinas. (13 de abril de 1987)*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso Constituyente Democrático (1995). *Ley N° 26505. Ley de Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas. (17 de julio de 1995)*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso Constituyente Democrático (1993). *Constitución política del Perú*. <https://pdba.georgetown.edu/Parties/Peru/Leyes/constitucion.pdf>
- Congreso Constituyente Democrático (2002). *Decreto Legislativo N° 803. Comisión de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI. (23 de mayo de 2002)*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso Constituyente Democrático (2003). *Ley N° 27972. Ley Orgánica de Municipalidades. (27 de mayo de 2003)*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso Constituyente Democrático (2006). *Ley N° 28923. Ley que establece el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos. (06 de diciembre de 2006)*. Normas Legales, N° 6597-6. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso Constituyente Democrático (2016). *Decreto Supremo N° 022-2016-Vivienda. (24 de diciembre de 2016)*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso Constituyente Democrático (2019). *Decreto Supremo N° 012-2022-Vivienda. (04 de octubre de 2022)*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso Constituyente Democrático (2021). *Ley N° 31313. Ley de Desarrollo Urbano Sostenible. (25 de julio de 2021)*. Normas Legales, N° 1976352-2. Diario Oficial El Peruano.

- Cuadros H. (2019). *Cambios en la tenencia y el uso de la tierra en comunidades campesinas, en el contexto de procesos de urbanización y saneamiento rural: el caso de la comunidad campesina de Orcotuna*. [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Institucional. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/15718>
- Espinoza A., y Fort, R. (2020). *Mapeo y tipología de la expansión urbana en el Perú*. Grupo de análisis para el desarrollo (GRADE). https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/EspinozaFort_GRADEADI_expansionurbana.pdf
- Etesse, M. (2012). La ciudad se acerca: Un estudio sobre las dinámicas y estrategias de la Comunidad campesina de Uñas ante la expansión urbana de Huancayo. En Asensio, R., Eguren, F. y Ruiz, M. (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate / SEPIA XIV* (91- 114). Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria.
- Fujita, M. y Krugman, P. (2004). La nueva geografía económica: pasado, presente y futuro. *Investigaciones Regionales*, (4), 177-206.
- Gaona, G. (2010). El derecho a la tierra y protección del medio ambiente por los pueblos indígenas. *Nueva Antropología*, 26(78), 141-161.
- Glave, M. (2009). *Ordenamiento territorial y desarrollo en el Perú: Notas conceptuales y balance de logros y limitaciones*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Gómez, D. (2007). Nuevos escenarios para la gestión territorial y urbana. *Desafíos*, 17, 238-261.
- Guzmán, M. (2005). Planificación de antiguas ciudades en la costa central peruana. *Urbes*, 2(2), 7-32.
- Hostnig, R. (2019). *Chumbivilcas. Arte rupestre y paisajes sagrados*. Dirección Desconcentrada de Cultura Cusco.
- Khalil, F. (2011). Urban sprawl Vs urban renewal: ¿What role for Town and Country planning instruments in ensuring sustainable cities? Case of Algeria. *Procedia Engineering*, 21, 760-766.
- Haller, A. (2017). Los impactos del crecimiento urbano en los campesinos andinos. Un estudio de percepción en la zona rural-urbana de Huancayo, Perú. *Espacio y Desarrollo*, (29), 37-56. <https://doi.org/10.18800/espacioydesarrollo.201701.002>
- Lungo, M. (2004). *Expansión urbana y regulación de la tierra en Centroamérica: antiguos problemas, nuevos desafíos*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales- CLACSO.
- Matos, J. (1984). *Desborde popular y crisis del estado: el nuevo rostro del Perú en la década de 1980*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Mac Donald, J., Otava, F., Simioni, D. y Komorizono, M. (1998). *Desarrollo sustentable de los asentamientos humanos: logros y desafíos de las políticas habitacionales y urbanas de América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe- CEPAL.
- Ortega, G. y Mejía, A. (2022). Impacto de la periurbanización en la comunidad campesina de Azapampa y su adecuada incorporación al tejido urbano. *Limaq*, 9, 119-150. <https://doi.org/10.26439/limaq2022.n009.5267>
- Pauta, F. (2015). ¿Quién "diseña" el paisaje? Planificación vs. Poder del mercado. *Estoa. Revista de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca*, 4(6), 49-56. <https://doi.org/10.18537/est.v004.n006.09>
- Redfield, R. (1944). *Yucatán una cultura en transición*. Fondo de Cultura Económica.
- Rendón, S. (2022). Evolución de la planificación territorial en Perú 1920-2021: una aproximación histórica. *Perspectiva Geográfica*, 27(1), 32-50. <https://doi.org/10.19053/01233769.13523>.
- Sassen, S. (1995). La ciudad Global: Una introducción al concepto y su historia. *Brown Journal of World Affairs*, 11(2), 27-43
- Soto, Ricardo. (1992). Comunidad campesina y urbanización: el caso de Cajas Chico. *Debate Agrario*, (15), 15-67.
- Ubilla, G. (2019). Rururbanización, suburbanización y reconcentración de la tierra: efectos espaciales de instrumentos rurales en las áreas periurbanas de Chile. *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, (28), 75- 106. <https://doi.org/10.4422/ager.2019.07>
- Valle, F. y Marín, Cl. (2020). Uso de la tierra y expansión urbana en las comunidades campesinas de los distritos de Andahuaylas y Anta, regiones Apurímac y Cusco, Perú. *Ciencia Latina Revista Multidisciplinar*, 4(2), 431-450. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v4i2.90.