La producción del espacio urbano en Lima Metropolitana y el Callao

Entre las informalidades y la regulación (1961-2020)

UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERÍA | Facultad de Arquitectura Urbanismo y Artes

INIFAUA

URBES LAB

Diana Torres, Daniela Perleche y Adrián Aiquipa
La producción del espacio urbano en Lima Metropolitana y el Callao: entre las informalidades y la regulación (1961-2020)
Lima, UNI, 2021,
362 páginas, gráficos y tablas.

ISBN: 978-9972-794-39-1

La producción del espacio urbano en Lima Metropolitana y el Callao: entre las informalidades y la regulación (1961-2020)

Primera edición digital, julio de 2021

© Urbes Lab, 2021
© Diana Torres
© Daniela Perleche
© Adrián Aiquipa
Derechos reservados

© Derechos de edición
Universidad Nacional de Ingeniería
Instituto de Investigación de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Artes
Grupo de Investigación Urbes Lab

Av. Túpac Amaru 210, Rímac - Lima
Central telefónica: 4811070
Correo: inifaua@uni.edu.pe / contacto@urbeslab.com

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los autores.

Investigación financiada por el instituto de Investigación de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Artes con fondos del Vicerrectorado de Investigación de la Universidad Nacional de ingeniería.

Maquetación y diseño de cubierta: Urbes Lab
Edición: Urbes Lab
Página web: www.urbeslab.com

URBES LAB
Centro de Investigación en teoría urbana y territorial

LA PRODUCCIÓN DEL ESPACIO URBANO EN LIMA METROPOLITANA Y EL CALLAO: ENTRE LAS INFORMALIDADES Y LA REGULACIÓN (1961-2020)

Diana Torres Obregón

Daniela Perleche Ugás

Adrián Aiquipa Zavala

Asistentes de investigación
María Tuanama Alvarez
Gianina Saavedra Bajonero

UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERÍA | Facultad de Arquitectura Urbanismo y Artes

INIFAUA

URBES LAB

ÍNDICE

1. Capítulo I: Presentación del problema

1.1. Formulación del problema de investigación 15
1.2. Pregunta de investigación 17
1.3. Objetivos 17

2. Capítulo II: Producción del espacio urbano en Latinoamérica

2.1. La era de la urbanización planetaria: el espacio urbano como categoría conceptual 20
2.2. La (auto)producción de espacio urbano y la injusticia espacial 23

3. Capítulo III: Marco metodológico

3.1. Enfoque metodológico 37
3.2. Diseño metodológico 37
3.3. Técnicas de recolección, procesamiento y análisis de datos 38

3.3.1. Primera etapa: estrategia cualitativa 38
3.3.2. Segunda etapa: estrategia cuantitativa 41

4. Capítulo IV El inicio de la expansión urbana de Lima Metropolitana y el Callao (1900 – 1960)

4.1. El "desborde popular" 57

4.1.1. Las barriadas rodean la ciudad (1940-1953) 58
4.1.2. Las barriadas rompen el cerco (1954-1960) 59

4.2. La barriada como objeto de rechazo, de estudio y de investigación 60

4.2.1. La introducción de las ciencias sociales en la problemática del desarrollo urbano 61

4.3. Los intentos por planificar la ciudad 63

4.3.1. La creación del Instituto de Urbanismo del Perú 64
4.3.2. La influencia de Belaunde como diputado 65
4.3.3. La campaña política de Belaunde y el IUENI 67
4.3.4. Adolfo Córdova: revolución educativa, crítica al problema de la vivienda y propuestas para un nuevo gobierno 68

4.4. Desencuentros entre el deber ser de la planificación urbana y la realidad del espacio urbano de Lima y el Callao 72

5. Capítulo V La producción del espacio urbano en Lima Metropolitana y el Callao (1961-2020)

5.1. Invasiones planificadas y valoración de las barriadas (1961-1980) 75

5.1.1. Análisis de los actores de la producción del espacio en Lima y Callao entre 1961-1979 77
5.1.2. Las posiciones teóricas sobre la producción del espacio urbano 89
5.1.3. Aproximaciones a las condiciones socio-espaciales de Lima Metropolitana y el Callao 94

5.2. Los intentos y los fracasos por canalizar la autoproducción de la ciudad (1980-1990) 110

5.2.1. Análisis de los actores de la producción del espacio urbano en Lima y el Callao entre 1980-1990 110
5.2.2. Las posiciones teóricas sobre la producción del espacio urbano 118
5.2.3. Aproximaciones a las condiciones socio-espaciales Lima Metropolitana y el Callao 123

5.3. El paradigma del mercado y la titulación masiva: de poblador a ciudadano de consumo (1990-2000) ... 148
5.3.1. Análisis de los actores de la producción del espacio urbano en Lima y Callao entre 1990-2000 ... 149
5.3.2. Las posiciones teóricas sobre la urbanización popular ... 156
5.3.3. Aproximaciones a las condiciones socio-espaciales de Lima Metropolitana y el Callao ... 161
5.4. La visión urbana heredada: el mercado como planificador y el crecimiento urbano (in)sostenible de Lima y Callao (2000-2020) ... 186
5.4.1. Análisis de los actores de la producción del espacio urbano en Lima y Callao entre 2000-2020 ... 186
5.4.2. Las posiciones teóricas sobre la urbanización popular ... 200
5.4.3. Aproximaciones a las condiciones socio-espaciales ... 209

6. Capítulo VI: Reflexiones finales

6.1. Encuentros y desencuentros entre el espacio concebido y percibido ... 259
6.2. Las lecturas teóricas sobre la construcción de la ciudad ... 265
6.3. Desarrollo desigual del espacio urbano de Lima Metropolitana y Callao ... 271
6.4. El futuro posible ... 276

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Proceso de producción social de la urbanización dependiente en América Latina 24
Figura 2. Conceptualización del plan de desarrollo urbano PLANDEMET de 1967 80
Figura 3. Producción de espacio urbano en Lima y Callao por el actor privado en el periodo 1961-1968..... 81
Figura 4. Distribución del tipo de urbanización en Lima Metropolitana y el Callao (1961)..... 82
Figura 5. Producción de espacio urbano en Lima y Callao por el actor privado en el periodo 1969-1979 86
Figura 6. Producción de espacio urbano por tipo de actores en el periodo 1961-1979..... 87
Figura 7. Distribución del tipo de urbanización en Lima Metropolitana y el Callao (1979) 88
Figura 8. Preponderancia por distrito de la condición laboral de la población (1961)..... 96
Figura 9. Porcentaje por distrito de la condición laboral de la población (1961) 97
Figura 10. Preponderancia por distrito del nivel de educación primaria de la población (1961) 98
Figura 11. Porcentaje por distrito del nivel de educación primaria de la población (1961) 99
Figura 12. Preponderancia por distrito del tipo de tenencia de la vivienda (1961)..... 100
Figura 13. Porcentaje por distrito del tipo de tenencia de la vivienda (1961)..... 101
Figura 14. Preponderancia por distrito del tipo de vivienda (1961)..... 102
Figura 15. Porcentaje por distrito del tipo de vivienda (1961) 103
Figura 16. Preponderancia por distrito del número de personas por vivienda (1961) 104
Figura 17. Preponderancia por distrito del número de habitaciones por vivienda (1961)..... 105
Figura 18. Porcentaje por distrito del número de habitaciones por vivienda (1961) 106
Figura 19. Preponderancia por distrito del material de la vivienda (1961)..... 107
Figura 20. Porcentaje por distrito del material de piso de la vivienda (1961) 108
Figura 21. Porcentaje por distrito del material de pared de la vivienda (1961) 109
Figura 22. Producción de espacio urbano en Lima y Callao por el actor privado en el periodo 1980-1989 115
Figura 23. Producción por tipo de actores en el periodo 1980-1989 116
Figura 24. Distribución del tipo de urbanización en Lima Metropolitana y el Callao (1989)..... 117
Figura 25. Preponderancia por distrito de la condición laboral de la población (1981)..... 126
Figura 26. Porcentaje por distrito de la condición laboral de la población (1981)..... 127
Figura 27. Preponderancia por distrito del rango de edad del jefe de familia (1981)..... 128
Figura 28. Porcentaje por distrito del rango de edad del jefe de familia (1981) 129
Figura 29. Preponderancia por distrito del nivel de educación de la población (1981) 130
Figura 30. Porcentaje por distrito del nivel de educación de la población (1981) 131
Figura 31. Preponderancia por distrito del tipo de tenencia de la vivienda (1981)..... 132
Figura 32. Porcentaje por distrito del tipo de tenencia de la vivienda (1981) 133
Figura 33. Preponderancia por distrito del tipo de vivienda (1981) 134
Figura 34. Porcentaje por distrito del tipo de vivienda (1981) 135
Figura 35. Preponderancia por distrito del número de personas por vivienda (1981) 136
Figura 36. Preponderancia por distrito del número de habitaciones por vivienda (1981) 137
Figura 37. Porcentaje por distrito del número de habitaciones por vivienda (1981) 138
Figura 38. Preponderancia por distrito del material de la vivienda (1981)..... 139
Figura 39. Porcentaje por distrito del material de piso de la vivienda (1981) 140
Figura 40. Porcentaje por distrito del material de pared de la vivienda (1981) 141
Figura 41. Preponderancia por distrito de vivienda con red pública interna de agua potable (1981)..... 142

Figura 42. Porcentaje por distrito de vivienda con red pública interna de agua potable (1981) 143
Figura 43. Preponderancia por distrito de vivienda con red pública interna de desagüe (1981)..... 144
Figura 44. Porcentaje por distrito de vivienda con red pública interna de desagüe (1981)..... 145
Figura 45. Preponderancia por distrito de vivienda con conexión de red eléctrica (1981)..... 146
Figura 46. Porcentaje por distrito de vivienda con conexión de red eléctrica (1981)..... 147
Figura 47. Producción de espacio urbano en Lima y Callao por el actor privado en el periodo 1990-2000 153
Figura 48. Producción por tipo de actores en el periodo 1990-2000 154
Figura 49. Distribución del tipo de urbanización en Lima Metropolitana y el Callao (1999)..... 155
Figura 50. Preponderancia por distrito de la condición laboral de la población (1993) 164
Figura 51. Porcentaje por distrito de la condición laboral de la población (1993) 165
Figura 52. Preponderancia por distrito del rango de edad del jefe de familia (1993)..... 166
Figura 53. Porcentaje por distrito del rango de edad del jefe de familia (1993)..... 167
Figura 54. Preponderancia por distrito del nivel de educación de la población (1993)..... 168
Figura 55. Porcentaje por distrito del nivel de educación de la población (1993)..... 169
Figura 56. Preponderancia por distrito del tipo de tenencia de la vivienda (1993) 170
Figura 57. Porcentaje por distrito del tipo de tenencia de la vivienda (1993) 171
Figura 58. Preponderancia por distrito del tipo de vivienda (1993) 172
Figura 59. Porcentaje por distrito del tipo de vivienda (1993)..... 173
Figura 60. Preponderancia por distrito del número de personas por vivienda (1993)..... 174
Figura 61. Preponderancia por distrito del número de habitaciones por vivienda (1993) 175
Figura 62. Porcentaje por distrito del número de habitaciones por vivienda (1993)..... 176
Figura 63. Preponderancia por distrito del material de la vivienda (1993) 177
Figura 64. Porcentaje por distrito del material de piso de la vivienda (1993) 178
Figura 65. Porcentaje por distrito del material de pared de la vivienda (1993)..... 179
Figura 66. Preponderancia por distrito de vivienda con red pública interna de agua potable (1993) 180
Figura 67. Porcentaje por distrito de vivienda con red pública interna de agua potable (1993) 181
Figura 68. Preponderancia por distrito de vivienda con red pública interna de desagüe (1993)..... 182
Figura 69. Porcentaje por distrito de vivienda con red pública interna de desagüe (1993) 183
Figura 70. Preponderancia por distrito de vivienda con conexión de red eléctrica (1993) 184
Figura 71. Porcentaje por distrito de vivienda con conexión de red eléctrica (1993) 185
Figura 72. Producción de espacio urbano en Lima y Callao por el actor privado en el periodo 2001-2019 197
Figura 73. Producción por tipo de actores en el periodo 2001-2019..... 198
Figura 74. Distribución del tipo de urbanización en Lima Metropolitana y el Callao (2013) 199
Figura 75. Preponderancia por distrito de la condición laboral de la población (2007)..... 214
Figura 76. Porcentaje por distrito de la condición laboral de la población (2007)..... 215
Figura 77. Preponderancia por distrito de la condición laboral de la población (2017) 216
Figura 78. Porcentaje por distrito de la condición laboral de la población (2017)..... 217
Figura 79. Preponderancia por distrito del rango de edad del jefe de familia (2007)..... 218
Figura 80. Porcentaje por distrito del rango de edad del jefe de familia (2007) 219
Figura 81. Preponderancia por distrito del rango de edad del jefe de familia (2017) 220
Figura 82. Porcentaje por distrito del rango de edad del jefe de familia (2017)..... 221

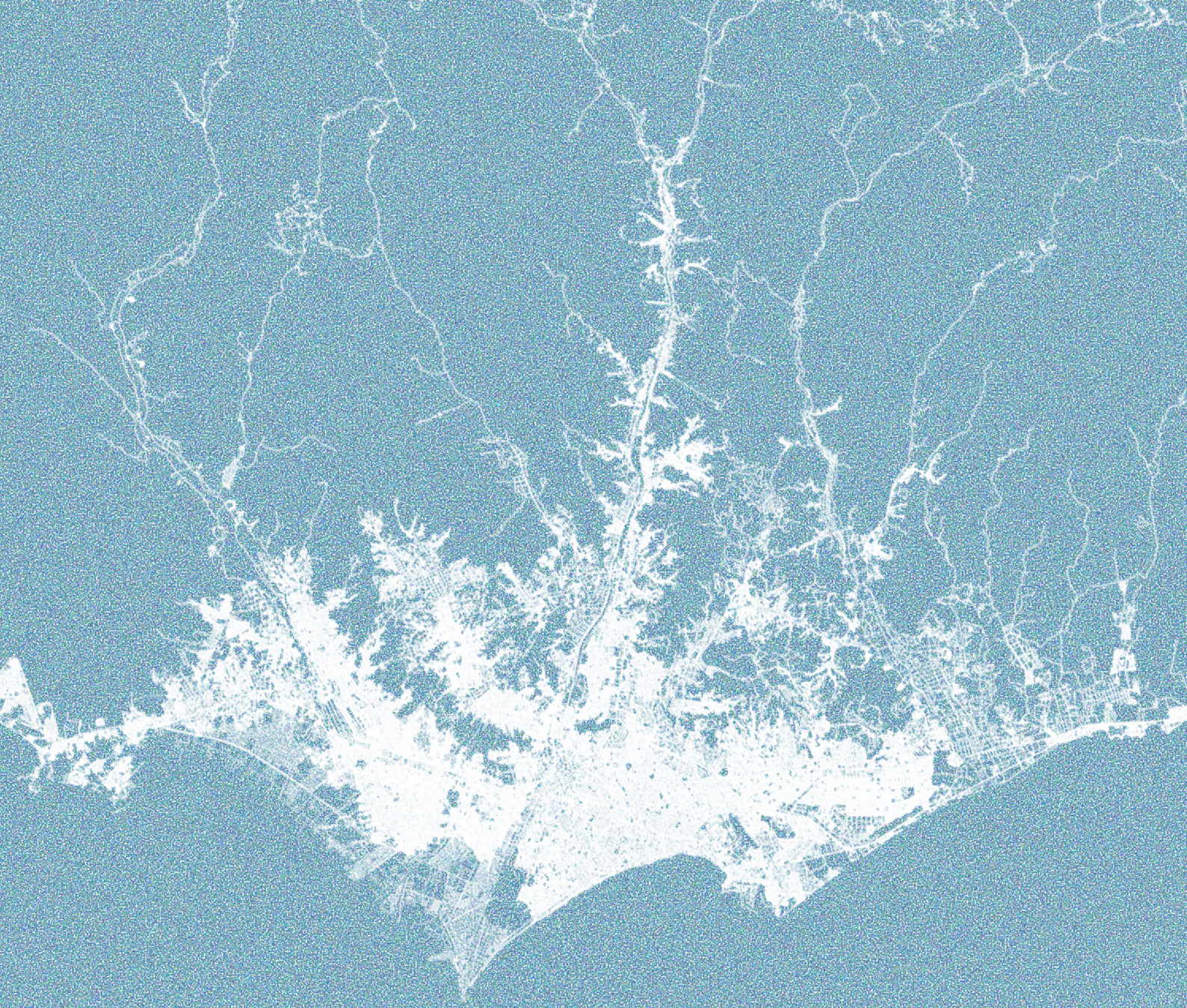
Figura 83. Preponderancia por distrito del nivel de educación de la población (2007)..... 222
Figura 84. Porcentaje por distrito del nivel de educación de la población (2007)..... 223
Figura 85. Preponderancia por distrito del nivel de educación de la población (2017) 224
Figura 86. Porcentaje por distrito del nivel de educación de la población (2017)..... 225
Figura 87. Preponderancia por distrito del tipo de tenencia de la vivienda (2007) 226
Figura 88. Porcentaje por distrito del tipo de tenencia de la vivienda (2007) 227
Figura 89. Preponderancia por distrito del tipo de tenencia de la vivienda (2017) 228
Figura 90. Porcentaje por distrito del tipo de tenencia de la vivienda (2017) 229
Figura 91. Preponderancia por distrito del tipo de vivienda (2007) 230
Figura 92. Porcentaje por distrito del tipo de vivienda (2007)..... 231
Figura 93. Preponderancia por distrito del tipo de vivienda (2017)..... 232
Figura 94. Porcentaje por distrito del tipo de vivienda (2017) 233
Figura 95. Preponderancia por distrito del número de personas por vivienda (2007)..... 234
Figura 96. Preponderancia por distrito del número de personas por vivienda (2017)..... 235
Figura 97. Preponderancia por distrito del número de habitaciones por vivienda (2007)..... 236
Figura 98. Porcentaje por distrito del número de habitaciones por vivienda (2007)..... 237
Figura 99. Preponderancia por distrito del número de habitaciones por vivienda (2017)..... 238
Figura 100. Porcentaje por distrito del número de habitaciones por vivienda (2017) 239
Figura 101. Preponderancia por distrito del material de la vivienda (2007) 240
Figura 102. Porcentaje por distrito del material de piso de la vivienda (2007) 241
Figura 103. Porcentaje por distrito del material de pared de la vivienda (2007)..... 242
Figura 104. Preponderancia por distrito del material de la vivienda (2017)..... 243
Figura 105. Porcentaje por distrito del material de piso de la vivienda (2017)..... 244
Figura 106. Porcentaje por distrito del material de pared de la vivienda (2017) 245
Figura 107. Preponderancia por distrito de vivienda con red pública interna de agua potable (2007)..... 246
Figura 108. Porcentaje por distrito de vivienda con red pública interna de agua potable (2007)..... 247
Figura 109. Preponderancia por distrito de vivienda con red pública interna de agua potable (2017)..... 248
Figura 110. Porcentaje por distrito de vivienda con red pública interna de agua potable (2017)..... 249
Figura 111. Preponderancia por distrito de vivienda con red pública interna de desagüe (2007) 250
Figura 112. Porcentaje por distrito de vivienda con red pública interna de desagüe (2007)..... 251
Figura 113. Preponderancia por distrito de vivienda con red pública interna de desagüe (2017) 252
Figura 114. Porcentaje por distrito de vivienda con red pública interna de desagüe (2017)..... 253
Figura 115. Preponderancia por distrito de vivienda con conexión de red eléctrica (2007)..... 254
Figura 116. Porcentaje por distrito de vivienda con conexión de red eléctrica (2007)..... 255
Figura 117. Preponderancia por distrito de vivienda con conexión de red eléctrica (2017) 256
Figura 118. Porcentaje por distrito de vivienda con conexión de red eléctrica (2017)..... 257
Figura 119. Relación entre la entrega de títulos de propiedad y bonos Techo Propio en Lima Metropolitana y el Callao (2006-2020) 274

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Enfoques ideológicos y el rol del Estado 1950 – 1980 27
Tabla 2. Enfoques ideológicos y el rol del Estado 1990 – 2020 28
Tabla 3. Relación de entrevistado(a)s por área profesional 38
Tabla 4. Revisión sobre las visiones sobre la auto-producción del espacio urbano 39
Tabla 5. Fuentes de datos 41
Tabla 6. Fuentes de datos complementarios a los censos 41
Tabla 7. Variables de análisis por censo de población y/o vivienda (1961, 1981, 1993, 2007, 2017) 42
Tabla 8. Indicadores elegidos para la medición de la sub-variable de educación 43
Tabla 9. Indicadores elegidos para la medición de la variable socioeconómica – condición laboral 44
Tabla 10. Indicadores elegidos para la medición de la variable socioeconómica – Edad del jefe de hogar. 44
Tabla 11. Indicadores elegidos para la medición de la variable física – Tipo de la vivienda 45
Tabla 12. Indicadores elegidos para la medición de la variable física – Tenencia de la vivienda 46
Tabla 13. Indicadores elegidos para la medición de la variable física – infraestructura eléctrica 46
Tabla 14. Indicadores elegidos para la medición de la variable física – infraestructura desagüe 47
Tabla 15. Indicadores elegidos para la medición de la variable física – red de agua 47
Tabla 16. Indicadores elegidos para la medición de la variable física– material de piso de la vivienda 48
Tabla 17. Indicadores elegidos para la medición de la variable física– material de pared de la vivienda 48
Tabla 18. Indicadores elegidos para la medición de la variable física– número de habitaciones 49
Tabla 19. Procesamiento de datos por tipo de fuente 50
Tabla 20. Índice de Materialidad de Vivienda. Escala de medición para los indicadores de características físicas de la vivienda 51
Tabla 21. Representación de las variables de análisis por censo de población y vivienda (1961, 1981, 1993, 2007, 2017) 52
Tabla 22. Clasificación de tipo de urbanizaciones 53
Tabla 23. Resumen de la actuación de los actores de la producción del espacio urbano por tipo de urbanización (1961- 1968) 81
Tabla 24. Resumen de la actuación de los actores de la producción del espacio urbano por tipo de urbanización (1968- 1979) 87
Tabla 25. Resumen de la actuación de los actores de la producción del espacio urbano por tipo de urbanización (1980- 1990) 116
Tabla 26. Resumen de los lineamientos y principios de la PNF 151
Tabla 27. Resumen de la actuación de los actores de la producción del espacio urbano por tipo de urbanización (1990- 2000) 154
Tabla 28. Resumen de los lineamientos y principios de la PNF 189
Tabla 29. Resumen de la actuación de los actores de la producción del espacio urbano por tipo de urbanización (2000- 2019) 198
Tabla 30. Encuentros y desencuentros entre la planificación urbana y la realidad de la producción del espacio de Lima Metropolitana y el Callao 264
Tabla 31. Concepción teórica de la autoproducción de ciudad entre el período de 1961-2020 en Lima Metropolitana y el Callao 270

SIGLAS

ACP	Acción Comunitaria del Perú
ALPRO	Alianza para el Progreso
BM	Banco de Materiales
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CIES	Consejo Interamericano Económico y Social
CNV	Corporación Nacional de la Vivienda
CRAV	Comisión de Reforma Agraria y de Vivienda
COFOPRI	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
ENACE	Empresa Nacional de Edificaciones
DESCO	Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo
FONAVI	Fondo Nacional de la Vivienda
JNV	Junta Nacional de la Vivienda
IEP	Instituto de Estudios Peruanos
INADUR	Instituto Nacional de Desarrollo Urbano
INDECI	Instituto de Defensa Civil
INP	Instituto Nacional de Planificación
INVERMET	Fondo Metropolitano de Inversiones
INVI	Instituto Nacional de la Vivienda
INP	Instituto Nacional de Planificación
IMP	Instituto Metropolitano de Planificación
IPL	Instituto de Planeamiento de Lima
MINAM	Ministerio del Ambiente
MML	Municipalidad Metropolitana de Lima
MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONG	Organismo no gubernamental
ONDEPJOV	Oficina Nacional de Pueblos Jóvenes
ONPU	Oficina Nacional de Planificación Urbana
PCDPI	Proyecto de Consolidación de los Derechos de Propiedad Inmueble
PIAPUR	Programa Interamericano de Planeamiento Urbano
PLANDEMET	Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima y Callao
PLANMET	Plan de Desarrollo Metropolitano
PDPU	Proyecto de Derechos de la Propiedad Urbana
PNF	Política Nacional de Formalización
RPU	Registro Predial Urbano
SBN	Superintendencia Nacional de Bienes Estatales
SINAMOS	Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social
UPIS	Urbanizaciones populares de interés social



INTRODUCCIÓN

Desde inicios del siglo XX la ciudad conformada por la conurbación de Lima Metropolitana y el Callao inició su metamorfosis urbana. El centro tradicional, conformado por la ciudad colonial, se desconfiguró dando paso al desarrollo de una ciudad extensa y poco densa. Debido a los proyectos de modernización del país, sobre todo desde el segundo gobierno de Leguía (1919-1930), se fue consolidando hacia el sur, donde se ubicaban las antiguas haciendas de la aristocracia limeña. A partir de la década de 1940, se intensificaron las migraciones hacia la capital debido a la falta de oportunidades y el olvido del Estado de las otras provincias del Perú. Los migrantes, frente a la escasez de trabajo y la necesidad de vivienda, buscaron alternativas para solucionar sus problemas, una de ellas fue la toma de tierras en las zonas circundantes al centro de la ciudad y el puerto del Callao, poco a poco esta modalidad de acceder a la vivienda se consolidó.

En 1961, el Estado peruano promulgó la Ley Nº 13517, *Ley de Barrios Urbanos Marginales*, una normativa pionera en la región, pues no solo se reconocía por primera vez la urbanización autoproducida, sino que el Estado se iba a encargar de la mejora y habilitación de estos espacios urbanos. Si bien los objetivos de la Ley estaban enmarcados en el ámbito legal, también se especificaba un saneamiento físico pero, en la práctica, debido a los altos costos de la habilitación urbana el Estado decidió encargarse solo de la entrega de títulos de propiedad del suelo invadido, lo demás debía ser responsabilidad de la población. Desde entonces, el modo común de producir espacio urbano en el Perú, y en específico en Lima Metropolitana y el Callao es a través de la invasión de terrenos, esperando la amnistía estatal para que puedan obtener el título de propiedad. Históricamente, el Estado peruano no se ha hecho cargo del problema del acceso a la vivienda, ni de la habilitación urbana de los barrios populares. Los esfuerzos de planificación urbana se han concentrado solo en las áreas urbanas consolidadas, lo cual ha generado un desarrollo urbano muy desigual. Por lo expuesto, a través de la presente investigación se pone en cuestión la producción del espacio urbano Lima Metropolitana y el Callao desde 1961 hasta el 2020.

Con el inicio de la pandemia en marzo del 2020, las desigualdades estructurales se han visibilizado más en el Perú. El COVID-19 ha cobrando las vidas de muchas personas y precarizando más las vidas de millones de peruanos y peruanas. En este contexto, desde la perspectiva de la Teoría Urbana Crítica, se cuestiona la producción del espacio urbano, primero en el ámbito teórico, para repensar la importancia del espacio urbano y la autoproducción de ciudad en el contexto económico global neoliberal. Segundo, se pretende aportar a la discusión del cambio de la epistemología de la planificación urbana para el Sur

Global, puesto que se asume que las buenas prácticas adoptadas desde el Norte Global pueden ser aplicadas a nuestro contexto, desestimado nuestras particularidades y problemas asociados. Tercero, cuestionar la relación teoría-práctica, analizando los factores que moldean el espacio urbano, el rol de los agentes y la transformación socio-espacial. Esto debido al interés del Grupo de Investigación URBES-LAB de crear sinergia entre la academia y las políticas públicas, puesto que nuestra misión es discutir, analizar y aplicar los conocimientos teóricos en favor de la construcción de una ciudad más justa y equitativa.

El desarrollo de la investigación se organiza en seis capítulos. En el primer capítulo se introduce y justifica el problema de investigación, para plantear además la hipótesis y los objetivos. El segundo capítulo corresponde al desarrollo del marco teórico, sustentado en dos discusiones: el espacio urbano como categoría conceptual y la autoproducción del espacio urbano y su relación con la injusticia espacial. Se busca poner en jaque el término ubicuo "informalidad urbana", para entender las lógicas que hay detrás de la producción del espacio urbano en una era donde las ciudades son la principal fuente de generación de ganancias para el capital, incluso por encima de la vida.

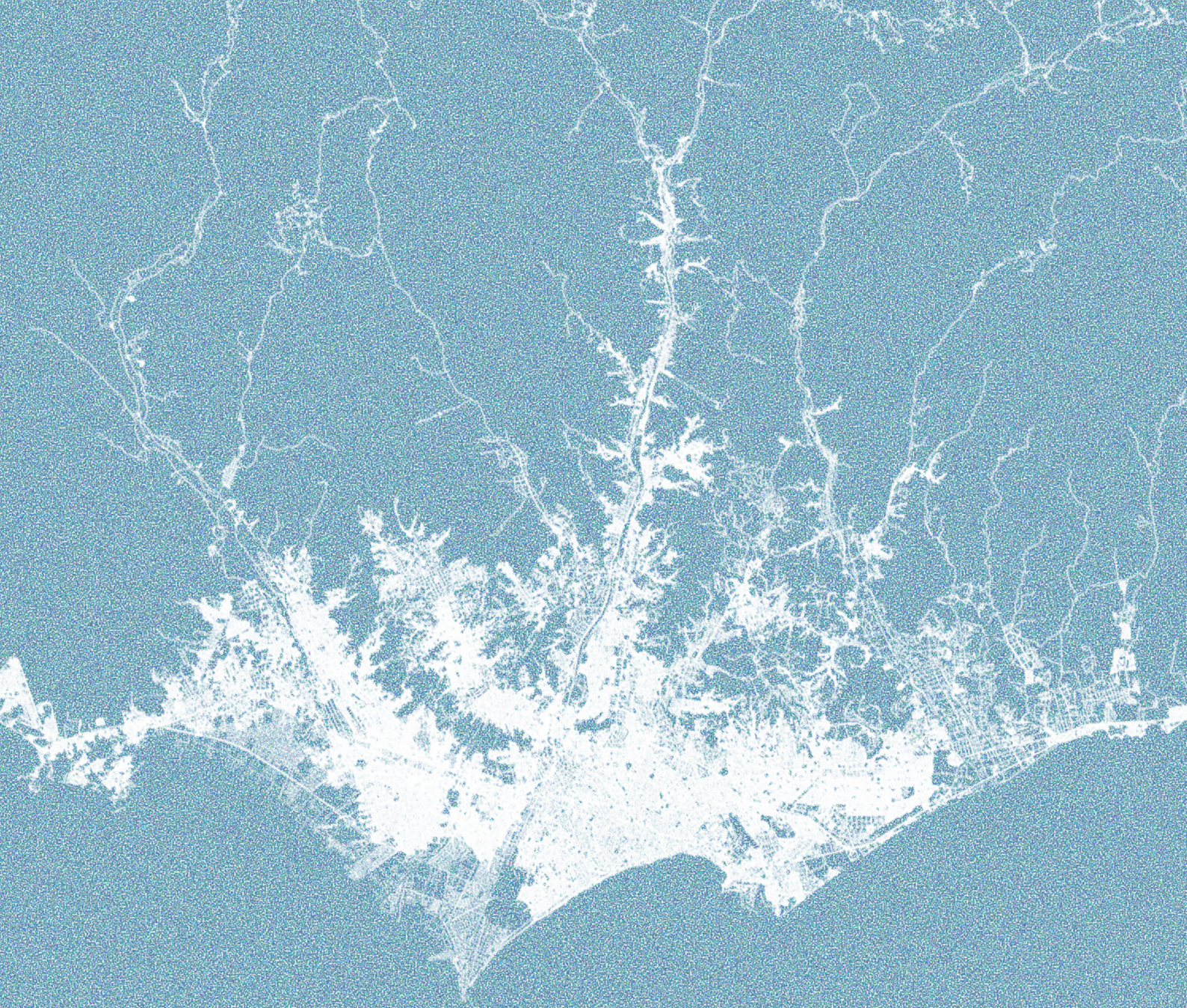
El tercer capítulo corresponde al desarrollo del marco metodológico. La investigación se desarrolló con una metodología mixta. En la primera etapa, se utilizaron técnicas cualitativas como entrevistas semiestructuradas a actores claves y revisión bibliográfica y periodística. Durante el mes de julio y agosto se realizaron entrevistas a consultores e investigadores especializados en estudio urbanos. En la segunda etapa, cuantitativa, se recolectó información espacial, estadísticas descriptivas y líneas de base para contextualizar y analizar la producción del espacio urbano en Lima Metropolitana y el Callao, desde 1961 hasta el 2020. En el cuarto capítulo se desarrolló un recuento histórico de los inicios de la metamorfosis urbana de Lima Metropolitana y el Callao, antes de 1961. Con especial énfasis en los inicios de la planificación urbana como oficio y el origen de los barrios populares. En el quinto capítulo se exponen los principales hallazgos de la investigación divididos en cuatro periodos, en relación a los actores, la actuación política de los organismos del estado y la discusión conceptual. Primero, Invasiones planificadas y valoración de las barriadas (1961-1980), donde se discute la definición más arraigada de la informalidad urbana, asociada a la pobreza y sujetos migrantes. Segundo, los intentos y los fracasos por canalizar la autoproducción de la ciudad (1980-1990), cuando el Estado traspasa la función del desarrollo urbano y la autoproducción de ciudad a los gobiernos locales. Tercero, el paradigma del mercado: titulación masiva, de poblador a ciudadano de con-

sumo (1990-2000), se analiza las consecuencias de las reformas ejecutadas por Fujimori; y cuarto, la visión urbana heredada: el mercado como planificador y el crecimiento urbano (in)sostenible de Lima-Callao (2000-2019), el cuestionamiento contemporáneo del fenómeno, entendido como un soporte funcional para el sistema económico neoliberal. Finalmente, el sexto capítulo es una exposición de las conclusiones, respecto a los principales hallazgos, respuesta a las preguntas de investigación y las implicancias teóricas y políticas que devienen en reflexiones para el futuro.

Limitaciones de la investigación

Es preciso indicar que esta investigación se inició en febrero del 2020, pero debido al estado de emergencia y a las condiciones de cuarentena, se modificaron los objetivos iniciales, que estaban sustentados en un trabajo de campo riguroso, virando hacia la prevalencia de instrumentos cualitativos, por lo que la investigación fue desarrollada entre mayo y setiembre del 2020.

Nos gustaría agradecer a los entrevistados, cuyos aportes fortalecieron los hallazgos, así como a las personas que nos ayudaron a conseguir textos, bases de datos, estadísticas y datos espaciales. Sin embargo, somos conscientes que, por la limitación de tiempo y acceso a datos podemos haber omitido, involuntariamente, alguna información adicional.



CAPÍTULO I

PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA

1. Capítulo I: Presentación del problema

1.1. Formulación del problema de investigación

Desde mediados del siglo XX, la informalidad urbana se convirtió en tema de estudio para las ciencias sociales en Latinoamérica debido a la rápida urbanización de las principales ciudades como consecuencia del cambio de modelo en los mercados de trabajo y al excedente de mano de obra producto de la migración rural. La explosión demográfica sobrepasó la oferta de viviendas disponibles a precios asequibles, ya que no existía suficiente producción de vivienda social estatal (ni privada) para absorber tal demanda. Además, la opción del inquilinato en las zonas centrales dejó de ser una salida viable debido a la falta de oferta y el encarecimiento de la misma (Gilbert, 2001). Se generó entonces la invasión de tierras principalmente en zonas periféricas. En el Perú la mayoría de las tierras eran de propiedad estatal, donde el suelo tenía poco valor y la autoconstrucción se constituía como el medio más eficaz para obtener una vivienda. Así, la proliferación de las invasiones se convirtió en el fenómeno urbano y social más distintivo en Latinoamérica.

En el ámbito intelectual, las invasiones urbanas cobran relevancia luego de realizado el Seminario sobre Problemas de Urbanización en América Latina, patrocinado por la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y la Unesco, celebrado en Santiago de Chile en julio de 1959. Los principales investigadores de la región expusieron que el fenómeno de la invasión de tierras era un fenómeno emergente debido a la carencia –sobre todo– de vivienda digna. Las primeras investigaciones surgen desde las ciencias sociales bajo las Teorías de la Marginalidad (Germani, Castells y Quijano), cuando se hace visible el explosivo crecimiento de las barriadas en las principales ciudades de la región: Ciudad de México, Río de Janeiro y Lima (Adler, 1975). Perú y México, fueron los países pioneros en la elaboración de las primeras políticas públicas enmarcadas en el ámbito de la legalización de tierra urbana informal desde los años sesenta y setenta, respectivamente (Calderón, 2004a y 2004b). El rol del Estado frente al hábitat popular, fue fundamental en este proceso puesto que el enfoque político influyo en el devenir de los sectores populares. En Latinoamérica, desde fines de 1980, la mayoría de los estados adoptaron los principios de la teoría neoliberal, limitando la intervención del Estado y

asumiendo un rol subsidiario para preservar el libre mercado. En ese sentido, las acciones estatales para hacer frente a la informalidad urbana, se concentraron en ofrecer seguridad jurídica para la tenencia del suelo y no en establecer programas integrales de desarrollo urbano e integración social.

El Estado peruano ha implementado solo medidas paliativas para hacer frente a las invasiones, por lo que lejos de desaparecer la llamada informalidad urbana, la ha exacerbado. Se ha tratado de hacer mucho, pero se ha pensado poco sobre el fenómeno en su real dimensión (enfoque, tipos, características, etc.) y sus causas. Se asume que la informalidad urbana es todo aquello contrario a lo establecido por Ley, pero en realidad es una red compleja de legitimaciones de diversos actores que perpetúan su existencia. Es preocupante que desde el Estado solo se romantice o se cuestione la informalidad urbana respecto a sus características iniciales (primeras invasiones), sin entender sus mutaciones y sus actuales implicancias. Esta lectura errónea del fenómeno impide que las políticas públicas sean efectivas, convirtiendo a la informalidad urbana en la lógica de supervivencia de la vida urbana actual.

Debido a los procesos de globalización y la apuesta del Estado peruano por convertirse en uno de los países más competitivos de la cuenca del pacífico, la conurbación de la ciudad de Lima y el puerto del Callao es la principal atracción para las inversiones. Su acelerada metamorfosis urbana crea una paradoja entre el crecimiento macroeconómico y la precarización de las condiciones de la urbanización. Se han creado múltiples mecanismos de producción de espacio urbano que varían entre lo regular, lo informal y lo ilegal, dependiendo del actor que lo genere y su poder económico o político, y de la rentabilidad del mercado de suelo en todas sus modalidades.

Por lo expuesto, la investigación se centra en analizar y cuestionar la producción del espacio urbano de Lima Metropolitana y el Callao, en medio de la crisis social mundial con la empezó el 2020. Desde la perspectiva de la Teoría Urbana Crítica, se cuestionará la producción del espacio urbano de Lima en una proyección histórica desde la emisión de la Ley Nº13517, *Ley de Barrios Urbanos*

Marginales, 1961 hasta el 2020, valorando e identificando varios tipos de informalidades transversales a todos los grupos sociales, a las regulaciones estatales y su vinculación con el mercado privado. En este sentido, la investigación aportará a develar y teorizar el fenómeno de la informalidad urbana en el Perú, pues al ser el modo generalizado de producción del suelo urbano en el país es crucial analizar este fenómeno en su total magnitud, así como las complejidades de los procesos sociales y el impacto de los procesos globales en la producción del espacio urbano. Finalmente se cuestiona si el término ubico de informalidad urbana, es correcto para definir el fenómeno del mayor modo de producción de espacio urbano en Lima y el Callao.

1.2. Pregunta de investigación

Pregunta general:

- ¿Cómo ha sido el proceso de producción del espacio urbano en Lima Metropolitana y el Callao en el período 1961-2020?

Preguntas específicas:

- ¿Cuáles son los principales agentes de la producción del espacio urbano en Lima Metropolitana y el Callao en el período 1961-2020?
- ¿Cómo se relacionan los modos de producción del espacio urbano en Lima Metropolitana y el Callao con la concepción teórica de la informalidad urbana en el período 1961-2020?
- ¿Cuáles son las características físicas del espacio urbano producido en Lima Metropolitana y el Callao en el período 1961-2020?

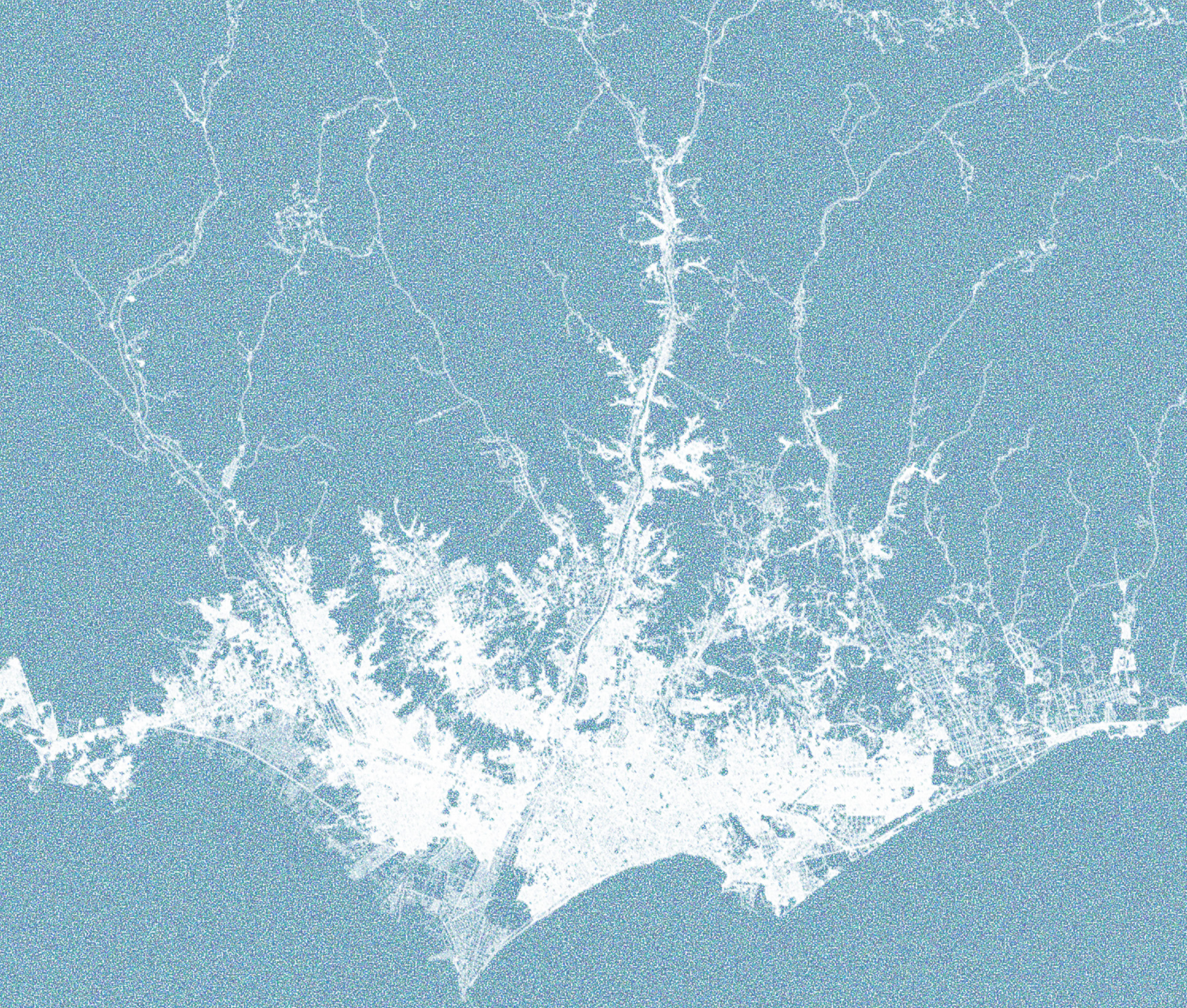
1.3. Objetivos

Objetivo general:

- Analizar la producción del espacio urbano en Lima Metropolitana y el Callao en el período 1961-2020.

Objetivos específicos:

- Caracterizar los modos de producción del espacio urbano en Lima Metropolitana y el Callao y su relación con la concepción teórica de la informalidad urbana en el período 1961-2020.
- Identificar los principales agentes de la producción del espacio urbano en Lima Metropolitana y el Callao en el período 1961-2020.
- Identificar y caracterizar las condiciones físicas del espacio urbano producido en Lima Metropolitana y el Callao en el período 1961-2020.



CAPÍTULO II

PRODUCCIÓN DEL ESPACIO URBANO EN LATINOAMÉRICA

2. Capítulo II: Producción del espacio urbano en Latinoamérica

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) estableció el 2008 como un hito en la historia de la humanidad, pues más de la mitad de la población mundial ya habitaba en ciudades y pronosticó que para el 2050 el porcentaje aumente hasta un 68%. Siendo Latinoamérica la segunda región más urbanizada del planeta con un porcentaje de urbanización del 81% (ONU, 2018). A pesar de los cuestionamientos metodológicos que se pueden hacer a esta afirmación (Brenner y Schmid, 2014) es innegable la tendencia a la urbanización de los territorios. Tal como había anticipado Lefebvre (1970) estamos viviendo una revolución urbana, a una escala planetaria. En las últimas dos décadas las investigaciones sobre la producción del espacio urbano evidencian que, bajo el impacto del avance de la tecnología, la globalización y los procesos de financiarización económica, los problemas sociales como la pobreza, la desigualdad, el acceso a vivienda adecuada y la movilidad -por citar los más importantes- se han exacerbado (Harvey, 2014).

En este contexto se plantea que, así como la tendencia a la urbanización a escala plantearía está en aumento, la precariedad urbana también, creándose una paradoja entre la revolución tecnológica, el crecimiento económico y la agudización de la crisis urbana sobre todo en términos de acceso a una vivienda adecuada (Madden y Marcuse, 2016; Rolnik, 2019) y al logro efectivo del derecho a la ciudad -bajo la conceptualización de Lefebvre- (De Mattos y Link, 2015; Carrión y Dammert, 2019). Si bien existen áreas urbanas muy desarrolladas, la población que no puede acceder a esos privilegios sobrevive en áreas urbanas precarias y con bajas condiciones de habitabilidad. Desde los centros densificados, donde las personas viven en escasos metros cuadrados, las zonas peri-centrales con limitado equipamiento y conectividad, hasta los extremos de las ciudades autoproducidas donde la sobrevivencia es mucho más notoria, sobre todo en los países en vías de desarrollo del Sur Global (UN-Habitat, 2003; Roy y AlSayyad, 2004), y donde los aparatos estatales catalogan a estas dinámicas urbanas bajo el término ubicuo "informalidad urbana" y se las relaciona directamente con la pobreza, como un medio para su caracterización (Caldeira, 2017).

Por lo expuesto, es importante entender y analizar la producción del espacio urbano a través del tiempo y en los diferentes contextos socio-espaciales. Ya que hoy, más que nunca, el espacio urbano es la fuente para la acumulación de riquezas (Harvey, 2014). Desde la perspectiva de la Teoría Urbana Crítica, se cuestiona la producción del espacio urbano en Latinoamérica desde dos ópticas teóricas:

Primero, la categoría espacio en el debate de los estudios urbanos. Segundo, la autoproducción de espacios urbanos ajenos a las categorías tradicionales –al "deber ser" de la planificación urbana– repensando la importancia del espacio urbano en el contexto económico global neoliberal, ya que en la actualidad las ciudades se constituyen como una fuente de acumulación y producción de capital, donde el valor de uso del suelo y de la vivienda han quedado opacados por su valor de cambio, exacerbándose así las desigualdades.

2.1. La era de la urbanización planetaria: el espacio urbano como categoría conceptual

Las condiciones de la existencia humana en el siglo XXI, tienen más que nunca un correlato directo con la producción del espacio, por lo que se hace necesario cuestionar los fundamentos en miras de buscar las acciones más oportunas. Henry Lefebvre, fue de los primeros marxistas en cuestionar la poca importancia que los teóricos críticos le atribuían al espacio. Su afirmación sobre la revolución urbana no solo implicaba la urbanización de las llamadas áreas urbanas –o ciudades en términos genéricos–, sino que incluía todas las áreas que sustentan el funcionamiento de dichas áreas urbanas, por ello discutir sobre lo urbano, significa discutir las relaciones sociales que producen el espacio, la sociedad urbana, o en su versión resumida "lo urbano" (Lefebvre, 1970). De esta manera se rompe con la vieja dicotomía campo y ciudad, urbano-rural, entendiendo que hay un fenómeno dialéctico en esta producción, que Lefebvre (1968, 1970) explicó como la implosión/ explosión de las ciudades, inducido, sobre todo, por la industrialización. Bajo este entendido, si la revolución urbana es un fenómeno planetario, es necesario cuestionar la producción social del espacio urbano desde distintos ámbitos, lo que según Lefebvre (1968) debe conllevar a la lucha por el derecho a la ciudad.

La revolución urbana que planteaba Lefebvre (1968) se acrecentó en la segunda mitad del siglo XX, en el periodo post guerra, por lo cual el autor propuso tres periodos para su interpretación. El primero, la realidad urbana transformada por la industria y el proceso de industrialización, "la economía industrial niega lo social urbano" (p.38). El segundo, la expansión de la urbanización que conlleva a la destrucción del sentido mismo de la sociedad urbana, se diluye la ciudad y su centralidad. Se pierde "el dispositivo esencial para la urbanización planificada de la producción y del consumo" (p. 38). Y el tercer periodo, donde las antigua centralidades de

la ciudad tradicional se descomponen y dan paso al origen del centro de decisión. Así se reinventa la disciplina del urbanismo sin reflexión, interpretando conocimientos parciales que dan paso a ejecuciones parcelarias. Siguiendo las ideas del movimiento moderno, difundidas en los CIAM, privilegiando el funcionalismo (*zoning*) y planificando para el consumo y producción y no para la vida común.

> En la actualidad, la ciudad moderna, al convertirse en centros de decisión, o, mejor aún, al agrupar los centros de decisión, intensifica, organizándola, la explotación de la sociedad entera (no solo de la clase obrera sino de las otras clases sociales no dominantes). Ello significa, no que la ciudad sea lugar pasivo de la producción o la concentración de capitales, sino que "lo urbano" interviene como tal en la producción (en los medios de producción) (Lefebvre, 1968, p. 76)

Lefebvre (1970) reivindicó la importancia del espacio, pero no solo es su sentido físico, sino el espacio urbano como un medio de producción de la ciudad capitalista. Por su parte, Castells (1974) propuso un análisis del espacio urbano, teniendo en cuenta que es una expresión de la estructura social, a través del estudio del sistema económico, del sistema político y del sistema ideológico, así como por sus combinaciones y las prácticas. El sistema económico se organiza sobre las "relaciones entre la fuerza de trabajo, los medios de producción y el no-trabajo, que se combinan según dos relaciones principales: la relación de propiedad (apropiación del producto) y la relación de apropiación real (proceso técnico de trabajo)" (Castells, 1974, p.154). Su expresión espacial se manifiesta por medio de la dialéctica entre dos elementos principales: producción y consumo, y un elemento derivado, el intercambio.

Según el autor, el sistema político-institucional en relación al espacio se organiza en tomo de dos relaciones esenciales que definen este sistema (dominación-regulación; relación de integración-represión) y de los lugares así determinados. Su expresión espacial se evidencia, por ejemplo, en la delimitación administrativa del espacio (distritos, provincias, regiones). Finalmente, el sistema ideológico tiene un efecto en el espacio "marcándolo con una red de signos, cuyos significantes se componen de formas espaciales y los significados, de contenidos ideológicos, cuya eficacia debe medirse por sus efectos sobre el conjunto de la estructura social" (Castells, 1974, p.155). Si bien esta propuesta de Castells puede resultar compleja por las categorías y relaciones que propone, ayuda a entender la necesidad de una urgente re-teorización de las ciudades, dando paso a la teoría de lo urbano y el espacio urbano.

En paralelo, Lefebvre (1974) proponía un análisis del espacio urbano a través de entender su producción y su utilidad dentro del sistema económico. Sobre la base de que los seres humanos somos seres tan espaciales como temporales y sociales, reflexionó sobre la diferencia del espacio urbano percibido, vivido y concebido. El primer tipo de espacio está relacionado con la vida cotidiana que damos sentada como nuestra realidad, ya que se sitúa en un determinado tiempo y lugar. El segundo, el espacio vivido, son los espacios simbólicos llenos de imaginarios colectivos, se sobrepone al espacio físico en una serie de imágenes producto de las

costumbres o códigos colectivos. Y el tercer espacio, el concebido, es el que crea a través de las relaciones de poder y producción, por lo tanto, su origen son las ideologías y busca hegemonizar los otros dos tipos de espacio, es por lo tanto el espacio donde rige el poder. Este tipo de espacio es el organizado por los grupos de poder, políticos, planificadores urbanos, diseñadores, etc.

Foucault (1984), en la misma línea que Lefebvre, reflexionó sobre el espacio producido y el concebido, en específico la intersección del espacio con el conocimiento y el poder. Propuso que de esta intersección se pueden crear múltiples geografías desde las opresivas hasta las de resistencia, así como espacios singulares -heterotopías- desde donde se pueden empezar a analizar las relaciones de producción social y consecuentemente avizorar alternativas de superación. Según Soja (2014), Lefebvre y Foucault sustentaron el "giro espacial" de la teoría crítica, necesaria para visibilizar las desigualdades sociales que quejan a la humanidad en el siglo de la era urbana, o en palabras del autor las (in)justicias espaciales, no en una escala territorial concreta sino multiescalarmente, en correspondencia con la complejidad de la urbanización planetaria, pues contextualizar la (in)justicia espacial "requiere esencialmente localizarla en las condiciones específicas de la vida urbana y en las luchas colectivas para alcanzar un acceso más equitativo de todos los residentes a los recursos sociales y a las ventajas que proporciona la ciudad" (Soja, 2014, p.65). Sin embargo, mientras las teorías sobre lo urbano y el espacio urbano cobraban importancia en el debate académico, la planificación urbana se constituía como un instrumento técnico de poder, usado por el Estado y las redes de poder para intervenir las ciudades con el objetivo de maximizar inversiones y creando mayor segregación y exclusión social.

A finales del siglo XX, la revolución tecnológica, las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) acrecentaron los procesos de globalización, así pues el sistema económico y los medios de producción han intensificado la urbanización a escala planetaria, creando redes de ciudades globales (Sassen, 1991; Borja y Castells, 1998) que atraen la inversión y se subastan al mejor postor, pero en paralelo los mismos procesos han acrecentado las desigualdades de la sociedad, no solo en términos de ingresos económicos, sino también por razones de género, raza, religión e incluso tendencias radicales moralistas. Lefebvre (1970) visionó las posibles consecuencias de la transformación de las ciudades capitalistas para el consumo, a las ciudades neo-capitalistas, que denominó "centros de decisión", donde lo que determinaría su desarrollo sería el poder de la información y el conocimiento. Sin bien en la década de 1970 era un fenómeno en desarrollo, hoy más que nunca estas contradicciones se evidencian en el espacioglobal como en el local, por lo que la discusión sobre el giro espacial de la teoría crítica, sobre todo en los estudios urbanos, es pertinente tanto para la producción teórica como para la acción crítica y transformadora.

Estas reflexiones teóricas son necesarias, para entender y caracterizar la producción del espacio urbano del siglo XXI, pues el pensamiento crítico debe ser necesariamente un paso previo a la acción. Sin embargo, la teoría –la academia– y la práctica –planificadores urbanos y diseñadores– están desligadas y como resultado tenemos espacios que generan grandes desigualdades, donde siempre las crisis golpearán con mayor intensidad a los más vulnerables, a los invisibles, a los otros.

2.2. La (auto)producción de espacio urbano y la injusticia espacial

Mientas Lefebvre (1968, 1970, 1974) teorizaba lo urbano de acuerdo –y en mayor medida– a los acontecimientos del mundo europeo, en un periodo de luchas sociales y creciente industrialización; en Latinoamérica, Quijano (1968) reclamaba una necesaria interpretación propia para la sociedad y sus relaciones en esta región, estableciendo lo que denominó la Teoría de la Dependencia. No queda claro si hubo interacción entre ambos autores, pero sus planteamientos son complementarios, cada uno en su contexto.

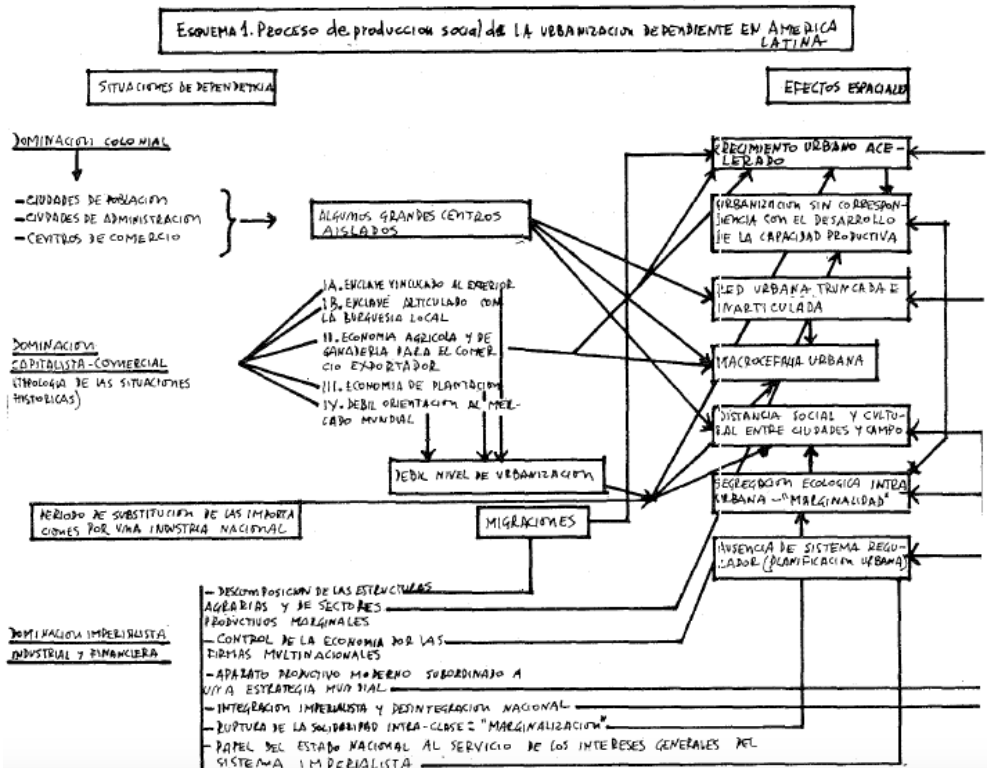
Para Quijano (1968), la urbanización en Latinoamérica surgió como la expansión y/o modificación de las áreas urbanas preexistentes, por lo cual los sectores rurales fueron condicionando a los cambios, y no necesariamente a causa de la industrialización como fue el caso europeo. Estas modificaciones se relacionan con nuestra condición de dependencia –herencia colonial– pero que luego se convirtió en lo que Quijano (2000) denominó colonialidad del poder. Es decir, las sociedades latinoamericanas son constitutivamente dependientes y la racionalidad de sus procesos históricos de cambio no puede ser establecida al margen de su dependencia con el mundo europeo. Para Quijano (1968) el proceso de urbanización en Latinoamérica se puede explicar en torno a dos procesos: primero, los cambios en el perfil de la red urbana producto de la modificación del sistema de dependencia; y segundo, los cambios en el contenido de la sociedad urbana que habita la red urbana.

> [En Latinoamérica] La sociedad se urbanizaba al paso que se industrializaba, y el ritmo de ambos procesos no fue muy desigual. En cambio, en las sociedades subdesarrolladas de hoy, por tanto en Latinoamérica, la expansión ecológico- demográfica urbana y aun otras dimensiones del proceso de urbanización, van muy lejos delante del desarrollo de la producción industrial interna de esos países. Aparentemente, pues, la urbanización de la sociedad en América Latina o antecede a la industrialización u ocurre al margen de esta. (…) En otros términos, las sociedades subdesarrolladas de la actualidad no están fuera del universo industrial contemporáneo, sino que, por su condición dependiente, participan sin producirlos de los bienes del mercado industrial internacional (Quijano, 1968, p.101).

Así pues, según el autor, el proceso de expansión y modificación de los grandes centros urbanos en Latinoamérica fueron generados por la expansión de las relaciones comerciales de dependencia, lo que implicaba la creciente participación de sus habi-

tantes en la producción industrial de fuera, no de una producción industrial propia –aunque hubo intentos de sustitución de importaciones en algunos países–. Entonces, como resultado, el proceso de industrialización dependiente establece un mercado de trabajo urbano limitado, que no ofrece suficientes plazas para "las crecientes promociones migratorias y para las nuevas generaciones populares, nacidas en las mismas ciudades, (…) por eso, su lógica misma contiene la inevitabilidad de la marginalización de crecientes sectores de la población urbana" (Quijano, 1968, p.115). Castells (1974) refuerza el planteamiento de Quijano, al proponer que la urbanización en América Latina no es resultado del "proceso de modernización, sino la expresión, a nivel de las relaciones socio-espaciales, de la agudización de las contradicciones sociales inherentes a su modo de desarrollo, desarrollo determinado por su dependencia específica dentro del sistema capitalista monopolista" (p. 78), ver Figura 1.

Figura 1. Proceso de producción social de la urbanización dependiente en América Latina



Fuente. Castells (1973, p. 25.)

En otras palabras, el crecimiento relativo de la población urbana en Latinoamérica durante las décadas de 1970 y 1980, no tuvo relación con el crecimiento económico y sobre todo con el crecimiento industrial. Es esta falta de correspondencia

una de las causas que ocasionó el fenómeno de "superurbanización latinoamericana" (Quijano, 1968), privilegiando las ciudades principales –ex centros de administración de la colonia– sobre las áreas intermedias y rurales, y generando al mismo tiempo espacios urbanos alternativos a la centralidad (barriadas, villas miseria, callampas, favelas, etc.) y autoproducidos, para las clases sociales de menores ingresos económicos y exentos del mercado de trabajo formal. Es en este contexto, que surgen diversas posturas políticas / técnicas y académicas para entender esta implosión-explosión de la ciudad, en palabras de Lefebvre (1970), al mismo tiempo que se va generando las bases para una insurgencia social frente a las desigualdades sociales y a la falta de integración al mercado laboral. Este modo de producir la ciudad latinoamericana se ha catalogado bajo el ubicuo término de "informalidad urbana", a veces reprimida o tolerada por el aparato estatal, siempre vista como un problema desde el lente de la planificación urbana tradicional, herencia del movimiento moderno e idealizada por algunos teóricos y organismos internacionales. Sin embargo, es el principal modo de producir espacio urbano en esta región. Así pues, según Calderón (2019) pensar en lo urbano y el derecho a la ciudad en América Latina, requiere entender la presencia de la ciudad informal e incluso ilegal, entendiendo el "modo en que se producen las ciudades, confrontando la estructura urbana, la segregación espacial, la propiedad del suelo, las políticas de vivienda, el predominio del valor de cambio, entre otros. La ciudad ilegal e informal, estructuralmente, conforma una unidad con la ciudad legal y formal" (p. 106).

La ciudad "informal" en Latinoamérica

En Latinoamérica, la informalidad –aún llamada irregularidad o ilegalidad– entendida en todos sus ámbitos –acceso al suelo urbano, trabajo, transacciones inmobiliarias y sistemas tributarios– empezó a ser tema de estudio debido a la rápida urbanización de sus principales ciudades como consecuencia de su dependencia económica y al excedente de mano de obra producto de la migración rural a mediados del siglo XX. Esta explosión demográfica sobrepasó la oferta de viviendas disponibles a precios asequibles, ya que no existía suficiente producción de vivienda social estatal (ni privada) para absorber tal demanda. Además, la opción del inquilinato en las zonas centrales dejó de ser una salida viable debido a la falta de oferta y encarecimiento de la misma (Gilbert, 2001). Se generó entonces la invasión de tierras principalmente en zonas periféricas, que en su mayoría eran de propiedad estatal, donde el suelo tenía poco valor y la autoconstrucción se constituía como el medio más eficaz para obtener una vivienda. Así, la proliferación de las invasiones de tierras se convirtió en el fenómeno urbano y social más distintivo en Latinoamérica durante la segunda mitad del siglo XX, y aún en el siglo XXI está vigente con algunos matices.

En el ámbito intelectual, las invasiones ilegales urbanas en Latinoamérica cobran relevancia luego de realizado el *Seminario sobre Problemas de Urbanización en América Latina*, patrocinado por la Organización de

Naciones Unidas (ONU), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y la Unesco, celebrado en Santiago de Chile, en julio de 1959. Los principales investigadores de la región expusieron que el fenómeno de la invasión de tierras era un fenómeno emergente debido a la carencia, sobre todo, de vivienda digna. Las primeras investigaciones surgen desde las ciencias sociales bajo la Teoría de la Marginalidad, cuando se hace visible el explosivo crecimiento de las barriadas en las principales ciudades de la región: Ciudad de México, Río de Janeiro y Lima (Adler, 1975). Perú y México fueron los países pioneros en la elaboración de las primeras políticas públicas –en Latinoamérica- enmarcadas en el ámbito de la legalización de tierra urbana informal desde los años sesenta y setenta, respectivamente (Calderón, 2004).

Sobre el debate ideológico del Estado para hacer frente a este fenómeno socio-espacial, Gilbert (2001), propone que el debate tiene su origen en la década de 1950, cuando se pensaba que la mayor causa del subdesarrollo en Latinoamérica se debía a la falla del mercado. Por otra parte, Duhau (1998) propone clasificar el enfoque del Estado hacia la construcción popular de la ciudad y en general la informalidad, en seis tópicos que corresponden en orden cronológico –desde 1950 hasta finales de 1990- en las Teorías de la Marginalidad, la Perspectiva Histórico-Estructural, la Teoría de la Urbanización Dependiente, la Perspectiva "Turneriana", el Enfoque Democrática Autonomista y la Perspectiva Liberal Individualista. Aguilar y Campuzano (2009), Calderón (2014) y Del Río (2015) coinciden en que estos enfoques pueden ser categorizados solo en tres grandes debates: entre las décadas de 1950 y 1960, la Teoría de la Marginalidad, asociada al ámbito urbano, desplazando al enfoque de la Urbanización Dependiente. Entre las décadas de 1970 y 1980, el debate gira en torno a la autoconstrucción y la autogestión del hábitat popular, llamada el "Enfoque Turneriano" cuya base era Estructuralista-Histórico. Iniciada la década de 1990, el debate sobre la mercantilización de la vivienda, "pone la atención desde la perspectiva liberal individualista en la informalidad y la regularización de la tenencia" (Del Río, 2015, p.80). En suma, estos enfoques ideológicos (ver Tabla 1) influyeron en las agendas estatales sobre la urbanización de las ciudades latinoamericanas y el hábitat popular, además aportaron variadas contribuciones para la conceptualización del fenómeno, mas no su solución. Tanto en el enfoque dualista como estructuralista, se pone de manifiesto la falta de atención hacia el verdadero papel que juega la vivienda en el bienestar social y el suelo como mercancía en la producción del espacio urbano y los regímenes de acumulación del capital.

A partir de la década de 1970, los Estados latinoamericanos iniciaron procesos de regularización del acceso a la vivienda y al suelo, que se intensifican a mediados de la década de 1990, luego de celebrarse la segunda conferencia de ONU – HABITAT. En ella, la regularización de la ciudad informal apareció más que nunca como un asunto prioritario en el ámbito del desarrollo urbano, y la seguridad de la tenencia, como un medio para disminuir la pobreza urbana. Los programas y políticas estatales ejecutados estuvieron financiados en gran medida por organis-

mos internacionales, sobre todo el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, e influenciados por el Consenso de Washington y los postulados liberales de Hernando de Soto (1986). Este último aseguraba que la pobreza, generada por la informalidad del trabajo y la no tenencia del suelo, podría ser superada si se capitalizara el "capital muerto" que tienen los pobres: su terreno.

Tabla 1. Enfoques ideológicos y el rol del Estado 1950 – 1980

Período	Enfoque		Postulados	Políticas públicas para la auto-producción
1950 - 1960	Dualismo Define al sector informal como marginal o separado de lo formal. Su persistencia se debe a la falta de oportunidades suficientes del mercado de trabajo	Teorías de la Marginalidad	Barreras culturales impiden el tránsito de lo rural a lo urbano Jaramillo (2012) plantea que existen dos visiones sobre la urbanización espontánea: de derecha (combatir y erradicar-Germani) e izquierda (reconocer su contribución y orientar – Quijano, Castells)	Apoyo a la superación de falta de oportunidades para migrantes rurales Erradicación de asentamientos irregulares y su integración a la ciudad a través de vivienda moderna
		Urbanización dependiente	Intereses del capitalismo nacional y el papel del Estado en el proceso del desarrollo económico La dinámica supranacional como la única variable explicativa de los procesos de urbanización	Crear infraestructura para el desarrollo del capital Garantizar el orden social necesario para desarrollo del modelo de acumulación
1970 - 1980	Estructuralismo Ve al sector informal subordinado a lo formal. Sector informal juega papel muy importante en desarrollo del capitalismo a través de reducción de costes laborales	Enfoque "Turneriano"	La autoconstrucción ofrece libertad personal en proceso de producción de vivienda, permite flexibilidad y adecuación a condiciones cambiantes de ciclos económicos y familiares	Asistencia técnica y apoyo financiero para procesos de autoconstrucción
		Enfoque democrático-autonomista	Urbanización popular es componente principal de ciudades contemporáneas del "tercer mundo". Pero reglamentación urbana, régimen legal y zonificación operan de modo excluyente, con lo que niegan esta realidad Participación popular en desarrollo de prácticas y en producción de propia solución habitacional	Incorporar asentamientos irregulares a normas de regulación del desarrollo urbano y propiedad del suelo Replantear criterios de acción habitacional mediante articulación de recursos financieros y técnicos

Fuente: Torres (2018)

Según Torres (2018), iniciado el nuevo milenio, la discusión académica sobre la informalidad urbana se centró en cuatro debates generales. Primero, se discutió la pertinencia de los programas de formalización del suelo y la dotación de vivienda social, que venían siendo ejecutados. Segundo, se discutió acerca del surgimiento de nuevas lógicas de producción del hábitat popular, sus causas y consecuencias. Tercero, se debate sobre la comprensión del fenómeno urbano informal desde una perspectiva más integral de la problemática, comenzando por determinar y conceptualizar los términos "informal", "irregular" e "ilegal", que hasta el momento aparecen como sinónimos en la investigación urbana latinoamericana. Además, se plantea entender la producción de la tierra urbana y

sus mecanismos de acceso junto con los procesos de producción y acceso a la vivienda como procesos individuales, pero a su vez complementarios (Calderón, 1999a). Torres (2018), propone que la producción de la ciudad popular latinoamericana tiene una lógica informal, se habita de modo ilegal –hasta que llegan los programas de regulación– y se construye de modo irregular permanentemente; pues se está al margen de lo estipulado por las normas. Sin embargo, sería injusto culpar solo a los pobladores, pues gran parte de la culpa de que este círculo vicioso siga operativo, se debe a la irracionalidad administrativa y a la mala práctica de algunos funcionarios públicos (por ejemplo, mediante el clientelismo), lo que se traduce en altos costos de implantación de servicios y equipamientos (Clichevsky, 2003). Y un cuarto debate, finalmente, ha sido sobre las posibilidades de medición del fenómeno de la informalidad urbana. Smolka (2002) así como Clichevsky (2006) plantean estudios de tipo cuantitativo, para profundizar la operacionalización de los datos sobre la seguridad de la tenencia y el acceso a los servicios públicos (agua, luz y red de alcantarillado), que son datos que pueden ser amparados por registros censales y catastros. Pese a que estos datos pierden vigencia el día después de ser levantados, permiten medir la magnitud del fenómeno en aras de la producción de políticas públicas pertinentes.

Desde finales del siglo XX, y en el siglo XXI, el enfoque ideológico de la mayoría de los gobiernos en Latinoamérica se centra en soslayar el problema habitacional, pues planifican su desarrollo económico y social sin dar provisión adecuada a la vivienda, de manera que ignoran que una adecuada vivienda cumple un rol fundamental en el mejoramiento del bienestar, tanto en la salud como en la realización personal (Gilbert, 2001). En la región, según el BID (2012), la mayor deficiencia en la vivienda responde a características cualitativas (calidad los materiales de construcción) más que cuantitativas (cantidad de vivienda ofertada). Sin embargo, los Estados han optado por propiciar más políticas de producción de vivienda –ya sea a modo de subsidio- que de mejoramiento de las mismas (Ver Tabla 2).

Tabla 2. Enfoques ideológicos y el rol del Estado 1990 – 2020

Período	Enfoque		Postulados	Políticas públicas para la auto-producción
1990 - 2020	Legalista o institucionalista Considera al sector informal como microempresarios en respuesta a sobrerregulación estatal y falta de derechos claros de propiedad individual	Enfoque liberal individualista	Identifica que elevados costos de formalidad impuestos en marcos jurídicos implican limitaciones a actividades legales y al desarrollo económico Informalidad es vista como germen de economía de mercado regulada por libre competencia	Simplificación de normas Reducción de facultades del Estado, desregulación del mercado Políticas y programas de formalización de tenencia

Fuente: Torres (2018).

Nuevos paradigmas: de la informalidad urbana a la auto-producción de espacio urbano

Cuando la teoría ya no puede explicar los procesos actuales, es tiempo de cuestionarla. Históricamente el fenómeno de la informalidad urbana se ha reconocido como el fenómeno que representa las ciudades del tercer mundo, pero siempre como una contraposición a lo que "debería ser", fuera de los estudios urbanos contemporáneos, existiendo en una relación de diferencia con la norma dominante de la "ciudad global" urbana, nodos que se consideran puntos de comando y control de la economía mundial.

La definición ubicua de la informalidad urbana, no tiene una definición propia, sino que se define como lugares donde no hay planificación urbana, no hay accesos a servicios básicos, no hay espacios urbanos ni equipamientos y finalmente, lo más importante para los estados-nación neoliberales: no tienen seguridad de tenencia de la tierra. Políticos, académicos y organizaciones no gubernamentales coinciden en relacionar y sustentar el significado de informalidad urbana en la pobreza. De esta relación es que se trata de denominar el fenómeno con múltiples nombres (*shantytown, slums*), asignándole una geografía en específico: la periferia o los límites de la ciudad, y nombrando a las relaciones sociales y de producción como informales, ilegales o irregulares (Gilbert, 2007). Es en este marco de ambigüedades conceptuales que este trabajo pretende cuestionar la conceptualización teórica de la informalidad urbana como un sistema de relaciones espaciales y sociales que cumple un rol fundamental en el sistema económico actual, entendiéndolo como la autoproducción de espacio urbano.

Para la planificación urbana tradicional, heredada del movimiento moderno, el fenómeno de la autoproducción de espacio urbano es una realidad alterna que se busca erradicar, debido a su aparente desorden morfológico y niveles de precariedad, así como su aparente relación con la pobreza. Este tipo de producción del espacio urbano es normalmente caracterizado como la oposición de los principios tradicionales de la planificación urbana, pero casi nunca por lo que realmente es, sus condiciones y limitaciones para su habitación y las razones estructurales que llevan a las personas a generarlo. En cuanto a sus productores directos, no son los profesionales diseñadores o planificadores urbanos, sino la población civil que puede clasificarse en dos grupos: los que necesitan un lugar para sobrevivir y los que buscan beneficios económicos.

El primer grupo construye espacios que permiten la sobrevivencia de los que no pueden vivir en las áreas urbanas privilegiadas, por diversas condiciones –laborales, étnicas, género, etc.– que impiden que sus ingresos puedan costear los gastos familiares y de habitación. La organización social es fundamental para este tipo de producción del espacio urbano, las redes sociales de ayuda y las faenas de trabajo sirven para sostener la comunidad y lograr la provisión de servicios básicos, así como lucha constante para ser reconocidos por los aparatos estatales y recibir la ayuda necesaria

para la consolidación del entorno urbano inmediato (Torres, 2018). En este contexto surgen espacios de insurgencia ciudadana (Holston y Caldeira, 2008) que proponen alternativas desde la población hacia el sistema político-económico, para mejorar la calidad de vida de los residentes. Si bien esta valoración positiva, es necesaria para reconocer las prácticas y los saberes populares que pueden coadyuvar a reducir las injusticias espaciales en los espacios urbanos, no se debe romantizar su organización ni sus esfuerzos, pues se les estaría condenando a una lucha perpetua para asegurar su sobrevivencia y deslindando al estado de su responsabilidad de proveer vivienda adecuada y entornos habitables. En este sentido, la acción de colectivos profesionales y organizaciones no gubernamentales, muchas veces refuerza esta visión romántica y sus acciones terminan siendo asistencialistas o maquillando la precariedad con murales de colores.

Por otro lado, contraria a la visión idealizada sobre la organización social popular, el segundo grupo autoconstruye espacios para la especulación y por consiguiente para la generación de relaciones económicas basadas en la apropiación, la venta ilegal del suelo (Jaramillo, 2008) y producción de viviendas para el alquiler no regulado (Gilbert, 2001; García, 2018). Así construyen espacio urbano para hacerse de la valiosa propiedad privada. Y, en este contexto, el Estado es un ente que permite esta producción de espacio; por ende, es un actor indirecto que a través de las redes de corrupción –sobre todo en gobiernos locales– establece alianzas con organizaciones criminales para la toma de terrenos. Es por estas razones que las personas optan por la construcción de un patrimonio individual, que se superpone a la finalidad de construir espacios urbanos para el bien colectivo; lo que causa que no haya una resistencia al sistema político- económico, sino más bien que validen la falta de regulación y las redes de corrupción en el aparato estatal. Por eso estos espacios urbanos no solo se producen para la residencia en sus diversas modalidades, sino también para el establecimiento de servicios clandestinos y micro empresas informales. Sin embargo, también se debe hacer una lectura multicausal de este fenómeno, ya que el hacerse de una propiedad significa también, seguridad para el futuro, frente a estados que no construyen un adecuado estado de bienestar. Así, las familias buscan mejorar las viviendas para alquilarlas y que sea el sostén económico familiar.

En ambos casos, el espacio urbano producido no es atractivo para las inversiones inmobiliarias, pero sí para el sector retail. En ausencia de Estado que provea servicios, equipamientos y espacios públicos, los centros comerciales en sus diversos formatos se construyen en estos espacios, como un satisfactor de estas necesidades. Y a través del endeudamiento –tarjetas de crédito y préstamos– logran unir a las personas a las redes de consumo, lo que Rolnik (2019) llama la financiarización de la vida. Si bien este agente privado no produce el espacio urbano, sí genera plusvalor para el suelo colindante y próximo, aumentando la especulación del mismo. Roy (2011) sostiene que estos territorios, en la actualidad, dejaron de ser un dominio exclusivo de los pobres urbanos y que se han convertido en una importante zona de operaciones para la clase media e incluso de élites transnacionales, aumentando la especulación inmobiliaria –

legal o ilegal–, perpetuando así el círculo vicioso de la precariedad urbana. Es decir, que las redes de poder y producción urbana se han complejizado con el tiempo y han surgido nuevas formas de poder social, político y económico en torno a estos territorios, que no solo tienen implicancia dentro de su estado-nación, sino que forman parte del soporte físico de la economía global. La reglamentación urbana, el régimen jurídico-legal y la planificación urbana tradicional, influenciadas por las buenas prácticas de los organismos internacionales, excluyen a esta forma de urbanización, y la negación de esta realidad la exacerba.

No es intención de esta investigación, cuestionar las características socioeconómicas de los pobladores de asentamientos autoproducidos y las múltiples dificultades que enfrentan cotidianamente; sino, entender cuáles son las características y relaciones actuales en la producción de estos espacios urbanos subalternos, que no encajan en la teoría de planificación urbana tradicional. Ya que el enfoque de los estudios de la informalidad urbana ha sido el análisis de sus componentes más visibles que están relacionados con el espacio físico, y en esa dirección apuntan las políticas públicas y posibles soluciones, incluso el reclamo de la organización social tiene ese enfoque. Pero no se ha analizado lo que realmente se genera en ese espacio y quienes son los actores, sus relaciones y por ende su rol dentro del sistema económico neoliberal. En concordancia con Roy (2015), analizar este fenómeno desde una postura postcolonial permite comprender los regímenes racializados de trabajo y capital a través de los cuales se constituye y representa este tipo de urbanismo, además permite un pensamiento relacional entre lugar, conocimiento y poder. El reclamo por una teoría desde el sur, es el reclamo por una nueva racionalidad basada en las características propias y no solo en comparación con los principios de la teoría heredada del norte de América y Europa occidental, lo que Quijano (2000) denomina la colonialidad del poder.

En este sentido, Roy y Alsayyad (2004) plantean que la aún llamada informalidad urbana es "un modo de vida" en un contexto neoliberal, pues la diferencia ya no está entre la formalidad e informalidad, sino en la diferenciación y variedad de formas que existe dentro de la informalidad, lo que delimita los diferentes tipos de acumulación dependiendo del grupo poblacional que la genere, pues existe un complejo sistema de "intereses de propiedad". En palabras de Rolnik (2017), en la actualidad la tierra más que un medio de producción, se ha convertido en una poderosa reserva de valor, creándose una paradoja entre el crecimiento económico y la agudización de la crisis urbana. La negación de esta realidad imposibilita ejecutar programas estatales que ayuden a la superación del problema del acceso a la vivienda. entonces esta "nueva informalidad urbana" podría ser entendida como un producto directo del neoliberalismo, una más de las libertades que el sistema reclama, "la libertad urbana". el estado designa algunas actividades como autorizadas y otras como no autorizadas, criminalizando asentamientos humanos y otorgando estatus legal a desarrollos urbanos igualmente ilegales, lo que Yiftachel (2009) desarrolla bajo el concepto de "ciudades grises". En este sentido, Blomley (2008) señala que el modelo neoliberal del derecho a la propiedad donde domina el "derecho a excluir" se ve amenazado constantemente por aquellos que

reclaman su "derecho a no ser excluidos" (p. 29). Es decir, que el "derecho a la propiedad" predomina por sobre "el derecho a la ciudad" que planteó Lefebvre. Y es este derecho a la ciudad el que está en juego con la informalidad urbana. Roy (2005) añade que, además de esta falta de justicia distributiva en el acceso y uso del suelo, existe la urgente necesidad de la sustitución de los modelos de las buenas prácticas de la planificación por los de 'crítica realista', donde el fenómeno informal se constituye como parte importante de esta epistemología.

Por otro lado, no se puede soslayar el impacto en la geografía en estas tendencias neoliberales: "Los patrones tradicionales de configuración socio-espacial están dando lugar a un espacio urbano más fragmentado" (Salcedo y Dear, 2012, p.3). La periferia urbana latinoamericana, que tradicionalmente fue asentada por pobres, es ahora hogar de clases sociales mezcladas, incluso de ricos, lo que incrementa la fragmentación espacial y social. Los barrios cerrados y las fronteras físicas se han intensificado, y más aún, aceptadas y fiscalizadas por las instituciones públicas en aras de "aminorar la inseguridad ciudadana". Además, a falta de vivienda social y terrenos disponibles, se invaden zonas cada vez más vulnerables a desastres naturales y antrópicos, lo que dificulta y encarece los procesos de habilitación urbana y regulación de suelo.

En este contexto, la autoproducción de ciudad se vuelve compatible con los mercados de suelos pues coexisten geográficamente y forman una estructura interdependiente que genera lo que en Latinoamérica se conoce genéricamente como "mafia de tierras". Fernandes (2008) explica que en términos relativos "los habitantes de asentamientos informales pagan precios absurdos para vivir en condiciones extremadamente precarias. Se ha creado toda una industria alrededor de la producción informal de la ciudad, que no se relaciona únicamente con el aumento de la pobreza" (p. 29). Propone también que además de los costos monetarios (respecto a infraestructura, abastecimiento de agua, etc.), altos para el sector de bajos ingresos, existen costos no monetarios como la seguridad personal, la agilización de trámites de obtención del terreno, que son los que compensan los costos monetarios que los pobladores están dispuestos a solventar. Para el autor, existen "agentes capitalistas informales" que se aprovechan de esta situación, y bajo la modalidad del loteo pirata abastecen el mercado ilegal de la tierra, como una alternativa a los altos costos no monetarios que trae consigo la invasión tradicional. De este modo el "urbanizador pirata" se convierte en el agente capitalista del mercado informal de la tierra, quien captura los aumentos de precios, delimita lotes, y hasta crea la organización de pobladores para lograr el abastecimiento de servicios del Estado.

Calderón (2005) complementa esta postura indicando que lo ilegal son prácticas, colectivas o individuales, que trasgreden los códigos legales vigentes, mientras que lo informal son actividades generadoras de ingresos no reguladas por el Estado en un medio ambiente social en que actividades similares están reguladas. Es decir, lo que se llama informal está validado socialmente y por omisión voluntaria o invo-

luntaria por el estado, pensar esta lógica solo como una cuestión del abstracto legal es un error, más bien se convierte en las posibles salidas viables para enfrentar un contexto donde el sistema de bienestar es casi nulo.

La injusticia espacial: entre la planificación urbana para el capital y el derecho a la ciudad

Luego de la crisis financiera del 2008, que remeció al mundo entero, quedó evidenciado que la producción del espacio urbano sirve más que nunca a la acumulación de capital, pues se ha logrado colocar bienes inmuebles en el circuito financiero y especular con las inversiones del sector inmobiliario (Méndez, 2018). Soja (2014) plantea que "la aglomeración socio-espacial está siendo hoy descrito positivamente como la primera causa del desarrollo económico, de la innovación tecnológica y de la creatividad cultural, una de las reivindicaciones más fuertes nunca realizadas para la causalidad urbana espacial" (p. 46). Es decir, que el sistema económico neoliberal necesita seguir produciendo espacio urbano y ocupando los "otros" espacios necesarios para su producción. Es por esta afirmación que el espacio urbano cobra mayor relevancia, porque su producción es social, producto del trabajo, por ende, es totalmente factible su transformación. Reconocer esta importancia es vital para generar una conciencia espacial colectiva y reivindicadora del derecho a la ciudad que planteaba Lefebvre (1968).

Si bien las injusticias espaciales tienen estrecha relación con el sistema capitalista, hay otras fuerzas que también las generan como como el racismo, el fundamentalismo religioso, la discriminación por razón de género (Soja, 2014), así como las prácticas espaciales ideológicas relacionadas al aparato estatal, la academia y por su puesto con el sector inmobiliario. Por ello preguntarse por la producción de los espacios concebidos –según la lectura de Lefebvre (1974)–, es vital para tener una lectura más completa de la producción del espacio urbano actual. Desde la escala macro, la ciudad y los barrios, hasta la escala básica, la vivienda, ¿quiénes conciben estos espacios y qué implicancias tienen en términos de justicia espacial y social?

En la actualidad, los que producen el espacio urbano, según la formalidad que exige la planificación urbana tradicional son, en menor medida, los aparatos estatales y, en mayor medida, el sector privado. El discurso político –desde los organismos internacionales hasta los gobiernos locales– respecto a la planificación de las ciudades está plagado de conceptos sobre resiliencia y sostenibilidad, pero poco se discute sobre las desigualdades que causa las intervenciones sustentadas en esos conceptos, que, si bien tienen un objetivo positivo, su exaltación y priorización invisibiliza las necesidades más apremiantes de la población mayoritaria. Los aparatos estatales latinoamericanos establecen prioridades de intervención y de políticas públicas, en términos de planificación urbana, basados en muchos supuestos, que pueden catalogarse en: (i) saberes importados, siguiendo la recomendación de las buenas prácticas que pueden ser factibles en ciertos espacios –sobre todo del Norte Global–, pero no son aplicables en otros con-

textos. Las agendas de los organismos internacionales, como la elaborada en la última conferencia del ONU - Hábitat en el 2016, se quedan en el ámbito de las buenas intenciones, pero no establecen hechos concretos para superar los problemas más álgidos de la urbanización, en especial en espacios vulnerables que abundan en los países del Sur Global. (ii) el reinado de los datos cuantitativos, metadatos e indicadores macro, a través de los cuales se valida el conocimiento técnico y se ejecuta la focalización como herramienta de ayuda para combatir, sobre todo, la pobreza y la precariedad en sus múltiples formas. Pero al considerar a las personas solo como números, se olvida que existen otros factores cualitativos que impiden el éxito de las intervenciones o programas. Si bien hay una tendencia a la participación ciudadana para validar datos, esta no es efectiva, sino que se procura solo para cumplir con la normativa, pero no es vinculante. Y, por último, (iii) la factibilidad económica de las intervenciones y transformaciones de espacios urbanos, sobre todo pensando en la conveniencia para la atracción de capital. Se crean así grandes campañas de *city-marketing* con el objetivo de vender las áreas privilegiadas de la ciudad al mejor postor, o atraer turistas para vivir la experiencia. Muchos de los gobiernos locales optan por esta versión capitalista de la planificación urbana porque les ayuda a maquillar las injusticas espaciales del total del espacio urbano, no solo a través de la construcción de proyectos urbanos, sino también a través de la llamada acupuntura urbana que sirve para esconder la precariedad de los barrios vulnerables, pero no para solucionar los problemas más estructurales.

Desde el discurso privado, la exigencia para la habilitación de espacios para urbanizar o renovar es cada día más intensa. Como plantea Durand (2019), en la actualidad existe una "captura del estado" por las empresas y consorcios transnacionales para manipular la reglamentación a favor de la valorización del capital. En términos prácticos de la planificación urbana, esto se ve en el recurrente cambio de usos de suelos, generalmente de uso agrícola hacia uso urbano; así como la modificación de reglamentos de parámetros urbanos en zonas deterioradas de la ciudad, pero con buena localización; dimensiones de vivienda, y exigencia de la ampliación de subsidios estatales para la oferta, así como la apertura y creación de mercados financieros alternativos para la inversión inmobiliaria (paraísos fiscales, empresas offshore, etc).

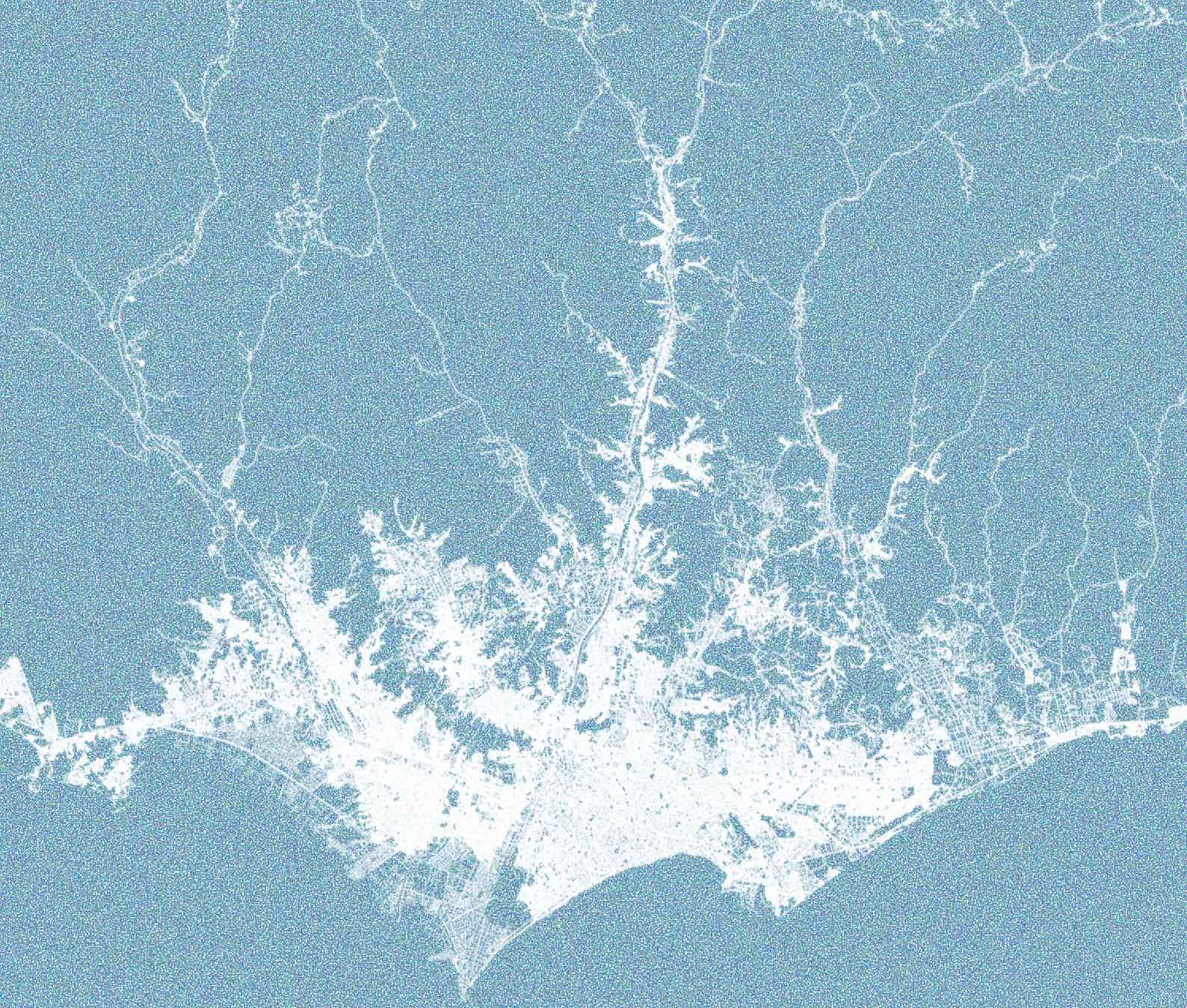
Ambos discursos producen espacios concebidos ideales, bajo los principios de la planificación urbana. Espacios urbanos donde el orden morfológico, la estética, y la búsqueda de ciudades sostenibles (movilidad, edificios inteligentes, reciclaje, etc.) son imperantes. Cualidades que suman valor al suelo, a la propiedad, al espacio público. En síntesis, sirven para la acumulación de capital a través de la producción del espacio urbano. Si bien la inversión, es sus diversas modalidades, es la fuente generadora de estos espacios urbanos, los ejecutores directos son los diseñadores (arquitectos, paisajistas) y los pla-

nificadores urbanos, quienes tienen una gran responsabilidad en términos éticos (Sennett, 2019), pues de ellos depende crear espacios para la acumulación de capital o para que la gente viva en igualdad de condiciones. Los gremios que representan estas profesiones, tienen un gran poder de negociación y establecimiento de acuerdos con el estado y el sector privado, pero muchas veces su labor pasa desapercibida.

En el discurso está presente la necesidad de establecer el derecho a la ciudad para todos, pero en la práctica no es un logro efectivo, pues construyen y permiten la construcción de espacios urbanos solo para quienes puedan pagar por ellos, el derecho a la ciudad está supeditado a la capacidad de pago del ciudadano. Incluso el acceso a una vivienda digna (metros cuadrados, espacios con condiciones de confort adecuados, espacios comunes, áreas libres, densidad, etc.) depende de la capacidad de pago, ahorro y endeudamiento que posea la persona. Además, según Carrión y Dammert (2019) se corre el riesgo de que se banalice el concepto del derecho a la ciudad al quedarse solo en el campo jurídico y/o normativo, se pierde de vista un debate urgente sobre la justicia espacial:

> (…) según el punto de partida de Lefebvre no es posible identificar un corpus teórico y/o político delimitado sobre el derecho a la ciudad. Por el contrario, lo que se encuentra es una propuesta teórica sobre la producción del espacio social, la vida cotidiana y la articulación entre Estado-actores. De esta manera, el primer reto o tensión que se debe enfrentar es sobre cómo generar un discurso sobre el derecho a la ciudad que supere la propia discusión planteada por Lefebvre (p.18).

Finalmente, en este contexto, es urgente no solo repensar las bases teóricas epistemológicas de la auto-producción de espacio urbano en Latinoamérica, sino también un redireccionamiento de la planificación y la formulación de políticas, que reconozcan y entiendan este fenómeno urbano y su multicausalidad. Valorar los saberes que emergen de las experiencias populares y las prácticas efectivas que surgen desde los espacios de insurgencia, dando espacio a los conocimientos no-expertos y no-técnicos en la toma de decisiones local, en un sistema más participativo y vinculante. Ya que en la actualidad el mayor actor de poder en las decisiones sobre el desarrollo urbano es el sector privado.



CAPÍTULO III

MARCO METODOLÓGICO

3. Capítulo III: Marco metodológico

3.1. Enfoque metodológico

Debido a que en la producción de espacio urbano en Lima Metropolitana y el Callao convergen presiones y necesidades sociales con voluntades políticas, se busca interpretar este procesos desde el punto de vista de los actores y sus consecuencias en el espacio físico. Así, se pretende construir una narrativa dialéctica propia que pueda aportar en la teorización de la producción del espacio urbano en el Perú, entendiendo su estrecha relación con del fenómeno de la autoproducción popular de ciudades, o llamada genéricamente como informalidad urbana. En concordancia con los postulados de la Teoría Urbana Crítica, se busca establecer las relaciones de la producción de espacio urbano con el desarrollo económico capitalista y las redes de poder que marcan la pauta del devenir de las áreas urbanas para coadyuvar a la transformación.

3.2. Diseño metodológico

Se optó por un diseño metodológico mixto, predominantemente cualitativo, pues se busca describir y analizar el fenómeno, con base a la revisión de fuentes históricas y de documentos especializados, permitiendo construir una mirada crítica de la producción de espacio urbano en Lima Metropolitana y el Callao, pues es una realidad que depende de muchos factores endógenos y de las relaciones de poder entre los actores que se cristalizan con el tiempo.

En la primera etapa, el diseño metodológico fue cualitativo; se analizó y sistematizó las teorías relacionadas a la producción del espacio urbano y la informalidad urbana y a través de fuentes históricas se construyó las relaciones de los actores en esta producción. Se realizaron siete entrevistas semiestructuradas a académicos y consultores que trabajan en investigaciones sobre el tema de estudio para poder hacer un estado del arte sobre la teorización de la producción del espacio urbano y la informalidad urbana. En la segunda etapa, el diseño metodológico fue predominantemente cuantitativo se operacionalizaron los datos oficiales de los entes gubernamentales y las estadísticas descriptivas nacionales (censos, consultas populares, etc.), con el fin de caracterizar las condiciones del espacio urbano producido (elaboración de mapas).

3.3. Técnicas de recolección, procesamiento y análisis de datos

3.3.1. Primera etapa: estrategia cualitativa

Se realizó la revisión de documentos y/o archivos periodísticos e históricos. La información obtenida de las diversas fuentes se contrastó mediante la triangulación de la información como estrategia que permita identificar, explorar y entender las diferentes dimensiones (Rothbauer, 2008), tanto teóricas como metodológicas, fortaleciendo los hallazgos y enriqueciendo las interpretaciones. En paralelo se realizaron entrevistas semi-estructuradas con investigadores especializados en estudios urbanos en el Perú.

a Técnicas de recolección de información

Entrevistas semiestructuradas a expertos técnicos y académicos

Se escogió esta técnica porque permitió a la investigadora direccionar la entrevista, determinó el orden de los temas por discutir y la manera en que se proponen las preguntas, establecidas previamente en la guía de entrevista. Por otro lado, según Ayres (2008), la técnica es lo suficientemente flexible para proporcionarnos información nueva e inesperada que nos interesa desde la perspectiva de la investigación, por lo que permite obtener información comparable respecto a los temas establecidos en la guía, como por ejemplo, su visión respecto a la planificación urbana y a la auto-producción de espacio urbano, así como su postura respecto a las políticas estatales para la planificación urbana y la formalización de barrios populares.

Este tipo de entrevista se aplicó a exfuncionarios públicos, investigadores académicos y consultores cuyo interés investigativo ha estado centrado en el problema de investigación. Se entrevistó a tres consultores y cuatro investigadores (ver Tabla 3). Y para las entrevistas de elaboró una pauta-guion sobre los temas: planificación urbana en el Perú, la autoproducción de ciudad y políticas públicas para su contención.

Tabla 3. Relación de entrevistado(a)s por área profesional

Entrevistado(a)	Área profesional	Fecha
Ana María Fernández Maldonado	Investigación	27 de julio del 2020
Investigadora 1	Investigación	30 de julio del 2020
Matteo Stiglich	Investigación	04 de agosto del 2020
Gustavo Riofrío	Consultor	05 de agosto del 2020
Héctor Béjar	Investigación	07 de agosto del 2020
Mario Zolezzi	Consultor	11 de agosto del 2020
Paul Maquet	Consultor	12 de agosto del 2020

Revisión de fuentes secundarias

Debido a la crisis social y sanitaria que empezó en el Perú a inicios de marzo 2020, se implementó en el país la cuarentena obligatoria y posteriormente el aislamiento social, motivo por el cual no se pudo acceder a repositorios físicos ni archivos de biblioteca. Sin embargo, luego de realizar el estado de la cuestión, varios libros fueron de utilidad para obtener datos históricos, así como fuentes de datos oficiales que se pudieron revisar por internet. Se dividió la revisión de fuentes secundarias en tres ítems:

- Revisión de los conceptos sobre la autoproducción del espacio urbano desde la academia, el estado y el sector privado (ver Tabla 4)

Tabla 4. Revisión sobre las visiones sobre la auto-producción del espacio urbano

Visiones sobre la auto-producción del espacio urbano	Fuentes utilizadas
Visión desde la academia	Tesis, investigaciones y publicaciones académicas universitarias Archivo de instituciones independientes: DESCO, IEP, ALTERNATIVA, CENCA, GRADE Revisión del archivo de la revista El Arquitecto Peruano
Visión desde el estado	Archivos del Ministerio de Vivienda Revisión de normativa desde 1961 para controlar, promover o formalizar las urbanizaciones populares.
Visión desde el sector privado	Revisión de memorias de CAPECO Revisión del archivo de la revista El Arquitecto Peruano Revisión de páginas y grupos de redes sociales (Facebook, YouTube)

- Clasificación de normativa y proyectos estatales respecto a la planificación urbana y la urbanización popular.

Para clasificar la normativa se estableció las siguientes categorías:

- Formalización y/o titulación de predios: normas emitidas para reconocer las invasiones o posesiones en terrenos sin saneamiento legal

- Habilitación urbana: normas emitidas para promover el saneamiento físico y legal de terrenos estatales vacantes con fines de vivienda

- Planificación urbana: normativa emitida para orientar el desarrollo urbano y territorial en el país

- Dotación de vivienda: normativa emitida para la entrega física o a través de subvención una vivienda

Para clasificar los proyectos y programas estatales se estableció las siguientes categorías:

- Formalización y/o titulación de predios: programas o proyectos de titulación masiva o localizada

- Habilitación urbana: proyectos o programas del Estado Central o gobiernos locales para la habilitación de lotes y servicios

- Dotación de vivienda: proyectos o programas del Estado Central o gobiernos locales para la entrega de vivienda, ya sea construida o por entrega de bonos o créditos

- Revisión histórica de la producción del espacio urbano en Lima Metropolitana y el Callao entre 1961 al 2020. Se estableció una línea de tiempo con todos los hechos políticos, sociales y económicos importantes que marcaron un hito en el desarrollo del espacio urbano. Con esta revisión, se pudo establecer la periodificación para el desarrollo de la investigación; así como la revisión de antecedentes (1944 -1960).

B Procesamiento de datos

Transcripción

Todas las entrevistas serán grabadas con dispositivos de captura de audio, previa autorización del entrevistado y con la firma del consentimiento informado. La transcripción se realizará de forma manual, corrigiendo la sintaxis de las oraciones sin perjudicar la veracidad del relato.

Codificación

La codificación es el proceso mediante el cual se agrupa la información obtenida en categorías que estipula el investigador respecto a los conceptos que le permitirán generan conclusiones sobre el objeto de estudio (Benaquisto, 2008). Para la codificación se hará un primer filtro manual y luego, con la finalidad de un mejor procesamiento, se utilizará un software de análisis cualitativo (Atlas.ti).

Integración de información

Realizada la codificación de las categorías, los hallazgos se relacionarán con los fundamentos teóricos de la investigación, y se compararon buscando vínculos directos e indirectos entre ellas –principio de triangulación de información-, para elaborar una explicación integrada y redactar las respuestas a las preguntas de investigación, discutir la comprobación de la hipótesis y elaborar conclusiones y las recomendaciones.

3.3.2. Segunda etapa: estrategia cuantitativa

a Fuentes de datos

Para la caracterización de las condiciones físicas de la producción del espacio urbano de Lima Metropolitana y el Callao se procesó las siguientes bases de datos de los censos nacionales de población y vivienda de los años 1961, 1981, 1993, 2007 y 2017 (ver Tabla 5).

Tabla 5. Fuentes de datos

Fuente	Abreviatura	Utilidad	Nivel de análisis
XII Censo de Población y VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas del 2017	Censo 2017	Caracterización demográfica y socioeconómica de la población y el estado de la vivienda y la cobertura de servicios	Escala distrital
XI Censo de Población y VI de Vivienda del 2007	Censo 2007		Escala distrital
IX Censo de Población y IV de Vivienda de 1993	Censo 1993		Escala distrital
VIII Censo de Población y III de vivienda de 1981	Censo 1981		Escala distrital
VI Censo de Población, I de Vivienda y I agropecuario de 1961	Censo 1961		Escala distrital

Adicionalmente se utilizaron fuentes complementarias para una lectura más global de los datos cuantitativos (ver Tabla 6).

Tabla 6. Fuentes de datos complementarios a los censos

Fuente	Abreviatura	Utilidad	Nivel de análisis
Consulta Amigable Consulta de Ejecución del Gasto 2007-2020	Consulta MEF	Cuantificar el presupuesto local ejecutado en el periodo del 2007 al 2020, según distritos	Distrital
Portal GEOVIVIENDA 2016	Geovivienda 2016	Cuantificar los programas ejecutados por el gobierno central en el 2016 al 2020, según distritos	Distrital
Censo educativo (2004-2020)	Censo educativo	Cuantificación de equipamientos educativos en el periodo del 2004-2020, según distritos	Distrital
InfoMIDIS (2012-2020)	INFOMIDIS	Cuantificar los programas sociales por el gobierno central en el periodo 2012-2020, según distritos	Distrital
INEI Mapas de Pobreza	INEI Pobreza	Caracterizar los distritos según los indicadores de pobreza formulados por el INEI (1993 – 2001 -2007 – 2017)	Distrital

B Análisis de datos

Para poder triangular las relaciones políticas, sociales y económicas, fue importante espacializar estas conexiones. Ya que muchos de los efectos de las relaciones entre esos tres factores son los que condicionan el soporte físico del espacio urbano.

Mediante la utilización de un software de información geográfica (SIG) se unió las bases de datos de las fuentes mencionadas en la Tabla 7, junto con la representación geográfica espacial (archivos shapefile) del área de estudio para determinar las características físicas y sociales del área urbana de Lima Metropolitana y de la Provincia Constitucional del Callao, y así poder determinar cuantitativamente los parámetros para su medición.

Luego de la revisión de los datos de los cinco censos (1961, 1981, 1993, 2007, 2017), se concluyó que las variables que son comparables son: el aspecto social y el físico. En el caso de la variable social, esta fue medida mediante las sub-variables de educación y nivel socioeconómico. En el caso de la variable física, esta fue medida mediante las sub-variables de situación legal de la tenencia, características físicas de la vivienda e infraestructura básica. Sin embargo, en el censo de 1961, no se pudo analizar el alcance de los servicios ya que esta información solo se encuentra a nivel provincial. Los indicadores fueron seleccionados de la información disponible en los Censos de Población y Vivienda elaborados por el INEI, de tal manera que se pueda hacer un análisis longitudinal de la información.

Tabla 7. Variables de análisis por censo de población y/o vivienda (1961, 1981, 1993, 2007, 2017)

Variable	Sub-variable	Indicador
Social	Educación	Último nivel alcanzado
	socioeconómico	Condición laboral
		Edad del jefe de hogar
Físico	Vivienda. Situación legal	Tipo de vivienda
		Tenencia de vivienda
	Infraestructura básica	Alumbrado eléctrico
		Desagüe
		Red pública
	Vivienda. Características físicas	Número de habitaciones
		Material de piso
		Material de pared

Variable social:

Para la subvariable de educación, se escogió como indicador el último nivel alcanzado (ver Tabla 8). Para el análisis estadístico del nivel educativo, se agruparon las categorías de educación inicial y básica; superior no universitaria incompleta y completa, y superior universitaria incompleta y completa.

Tabla 8. Indicadores elegidos para la medición de la sub-variable de educación

	Indicador a medir	2017	2007	1993	1981	1961 (*)
Nivel educativo	Sin nivel o no especificado	Sin nivel	Sin nivel	Ningún nivel	No especificado	
					Ningún nivel	
	Inicial	Inicial	Educación inicial	Pre-escolar	Inicial o preescolar	
	Primaria	Primaria	Primaria	Primaria	Primaria	
	Secundaria	Secundaria	Secundaria	Secundaria	Secundaria	
	Otra / básica	Básica especial		Básica regular	Básica regular	Instituciones de primaria
				Básica laboral	Básica laboral	
	Superior no universitaria incompleta	Superior no universitaria incompleta	Superior no univ. Incompleta	Sup.no Univ. Incompleta	Sup. No universitaria incompleta	
	Superior no universitaria completa	Superior no universitaria completa	Superior no univ. Completa	Sup.no Univ. Completa	Sup. No universitaria completa	
	Superior universitaria					
	Superior universitaria incompleta	Superior universitaria incompleta	Superior univ. Incompleta	Sup.univ. incompleta	Sup. Universitaria incompleta	
	Superior universitaria completa	Superior universitaria completa	Superior univ. Completa	Sup.univ. completa	Sup. Universitaria completa	
		Maestría / doctorado				

Fuente. Elaboración propia con base a datos de los censos de población y vivienda (1961, 1981, 1993, 2007, 2017)

Para la subvariable socioeconómica se escogió como indicadores la condición laboral y la edad del jefe de hogar (ver Tabla 9). Debido a la antigüedad del censo de 1961, no se pudo considerar el análisis de la edad del jefe de hogar a nivel distrital en este periodo, por lo que solo se pudo analizar este indicador a desde el censo de 1981 al censo de 2017 (ver Tabla 10). Para el análisis estadístico de edad del jefe de hogar, se decidió juntar el rango de 0 a 10 años con el de 10 a 19 años para el censo de 1981, ya que el valor del primer rango no es representativo.

Tabla 9. Indicadores elegidos para la medición de la variable socioeconómica – condición laboral

	Indicador a medir	2017	2007	1993	1981	1961 (*)
Condición laboral	Empleador(a) o patrono(a)	Empleador(a) o patrono(a)	4. Empleador o patrono	6. Empleador / patrono	4. Empleador o patrono	4. Empleador o patrono
	Obrero(a)	Obrero(a)	2. Obrero	1. Obrero	1. Obrero	1. Obrero
	Empleado(a)	Empleado(a)	1. Empleado	2. Empleado	2. Empleado	2. Empleado
	Trabajador(a) independiente o por cuenta propia	Trabajador(a) independiente o por cuenta propia	3. Trabajador independiente o por cuenta propia	5. Indepen-diente	3. Trabajador independiente	3. Trabajador independiente
	Trabajador(a) en negocio de un familiar	Trabajador(a) en negocio de un familiar	5. Trabajador familiar no remunerado	3. Familiar no remunerado	5. Trabajador familiar no remunerado	5. Trabajador familiar no remunerado
	Trabajador(a) del hogar	Trabajador(a) del hogar	6. Trabajador(a) del hogar	4. Trabajador del hogar	6. Trabajador del hogar	6. Trabajador del hogar
	Otro	Otro			9. No especifi-cado	

Fuente. Elaboración propia con base a datos de los censos de población y vivienda (1961, 1981, 1993, 2007, 2017)

Tabla 10. Indicadores elegidos para la medición de la variable socioeconómica – Edad del jefe de hogar.

	Indicador a medir	2017	2007	1993	1981
Edad del jefe de hogar	De 0 a 10 años				De 0 a 10 años
	De 10 a 19 años	De 10 a 19 años	De 10 a 19 años	De 10 a 19 años	De 10 a 19 años
	De 20 a 29 años	De 20 a 29 años	De 20 a 29 años	De 20 a 29 años	De 20 a 29 años
	De 30 a 39 años	De 30 a 39 años	De 30 a 39 años	De 30 a 39 años	De 30 a 39 años
	De 40 a 49 años	De 40 a 49 años	De 40 a 49 años	De 40 a 49 años	De 40 a 49 años
	De 50 a 64 años	De 50 a 64 años	De 50 a 64 años	De 50 a 64 años	De 50 a 64 años
	De 65 años a más	De 65 años a más	De 65 años a más	De 65 años a más	De 65 años a más

Fuente. Elaboración propia con base a datos de los censos de población y vivienda (1981, 1993, 2007, 2017)

Variable física

Para la subvariable de situación legal de la vivienda, se utilizó el indicador de tipo de tenencia (ver Tabla 12) y el tipo de vivienda (ver Tabla 11).

Tabla 11. Indicadores elegidos para la medición de la variable física – Tipo de la vivienda

	Indicador a medir	2017	2007	1993	1981	1961 (*)
Tipo de vivienda	Casa independiente	Casa independiente	Casa independiente	Casa independiente	Casa independiente	Casa independiente
	Departamento en edificio	Departamento en edificio	Departamento en edificio	Departamento en edificio	Departamento en edificio	Departamento en edificio
	Vivienda en quinta	Vivienda en quinta	Vivienda en quinta	Vivienda en quinta	Vivienda en quinta	
	Vivienda en casa de vecindad (callejón, solar o corralón)	Vivienda en casa de vecindad (callejón, solar o corralón)	Vivienda en casa de vecindad	Vivienda en casa de vecindad	Casa de vecindad	Vivienda en casa de vecindad (callejón, solar o corralón)
	Choza o cabaña	Choza o cabaña	Choza o cabaña	Choza o cabaña		Choza o cabaña
	Vivienda improvisada	Vivienda improvisada	Vivienda improvisada	Vivienda improvisada	Vivienda improvisada	
	Local no destinado para habitación humana	Local no destinado para habitación humana	Local no destinado para hab. Humana	Local no para habitación humana	Vivienda en local inadecuado	
	Otro	Otro tipo particular	Otro tipo particular	Otro tipo particular	Otro tipo de vivienda	Otro tipo
		Viviendas colectivas	Hotel, hostal, hospedaje	Barco		No especificado
			Casa pensión	Hotel, hostal, residencia		
			Hospital, clínica	Pensión		
			Cárcel, centro de readapt. Social	Hospital, clínica		
			Asilo	Centro de readaptación social		
			Aldea infantil, orfelinato	Asilo / hospicio		
			Otro tipo colectiva	Otro tipo de vivienda colectiva		
			En la calle (persona sin vivienda)	Transeúntes		
				Hogar de menores		
				Indigentes		

Fuente. Elaboración propia con base a datos de los censos de población y vivienda (1961, 1981, 1993, 2007, 2017)

Para el análisis estadístico del tipo de vivienda, se consideraron cuatro grupos principales: Casa independiente, departamento en edificio, vivienda en quinta o vecindad y otras; puesto que los otros tipos de vivienda no tienen predominancia o una variación significativa en los censos escogidos (ver Tabla 13).

Tabla 12. Indicadores elegidos para la medición de la variable física – Tenencia de la vivienda

Tenencia	Indicador a medir	2017	2007	1993	1981	1961 (*)
	Alquilada	Alquilada	Alquilada	Alquilada	Alquilada	Alquilada
	Propia	Propia sin título de propiedad	Propia por invasión			Propia
		Propia con título de propiedad	Propia pagando a plazos	Propia – pagándose	Comprando a plazos	
			Propia totalmente pagada	Propia – pagada	Propia totalmente pagada	
	Cedida	Cedida				Mejorero
			Cedida por el centro de trabajo / otro hogar / institución	Usada - sin pago	Usufructuada	Usufructuario
				Ocupada de hecho		Ocupante de hecho
	Otra forma	Otra forma	Otra forma	Otra forma	Otra forma	Otro
	No especificado					No especificado

Fuente. Elaboración propia con base a datos de los censos de población y vivienda (1961, 1981, 1993, 2007, 2017)

Para la subvariable de infraestructura básica, se seleccionaron los indicadores de red eléctrica, desagüe y red pública de agua. Sin embargo, dentro de esta categoría de variables, no se pudo considerar el censo de 1961 ya que la información solo se encuentra a nivel provincial. Por lo que, en esta categoría, la información de este censo solo será analizada para tener una perspectiva general de Lima metropolitana y Callao.

Para los cálculos estadísticos, solo se considerará como disponibilidad de red eléctrica, por lo que, en el censo de 1981, el tener alumbrado por kerosene, vela u otra forma, será considerado como sin accesibilidad a red eléctrica (ver Tabla 13).

Tabla 13. Indicadores elegidos para la medición de la variable física – infraestructura eléctrica

Red eléctrica	Indicador a medir	2017	2007	1993	1981
	Sí tiene	Sí tiene alumbrado eléctrico	Sí tiene alumbrado eléctrico	Sí tiene alumbrado eléctrico	Eléctrico
	No tiene	No tiene alumbrado eléctrico	No tiene alumbrado eléctrico	No tiene alumbrado eléctrico	Kerosene o petróleo
					Vela
					Otra forma

Fuente. Elaboración propia con base a datos de los censos de población y vivienda (1981, 1993, 2007, 2017)

Para los cálculos estadísticos, el indicador de tipo de desagüe por rico, acequia, canal o similar, será considerado dentro de la categoría de otros, por su falta de predominancia con respecto a los demás indicadores (ver Tabla 14). Para el indicador de red de agua, no se agruparon algunas categorias por no ser representativas (ver Tabla 15).

Tabla 14. Indicadores elegidos para la medición de la variable física – infraestructura desagüe

	Indicador a medir	2017	2007	1993	1981
Desagüe	Red pública de desagüe dentro de la vivienda	Red pública de desagüe dentro de la vivienda	Red pública de desagüe dentro de la vivienda	Red pública dentro de la vivienda	Red pública dentro de la vivienda
	Red pública de desagüe fuera de la vivienda, pero dentro de la edificación	Red pública de desagüe fuera de la vivienda, pero dentro de la edificación	Red pública de desagüe fuera de la vivienda	Red pública fuera de la vivienda	Red pública fuera de la vivienda
	Pozo séptico, tanque séptico o biodigestor	Pozo séptico, tanque séptico o biodigestor	Pozo séptico		
	Letrina (con tratamiento)	Letrina (con tratamiento)			
	Pozo ciego o negro	Pozo ciego o negro	Pozo ciego o negro / letrina	Pozo ciego o negro	Pozo ciego o negro
	Río, acequia, canal o similar	Río, acequia, canal o similar	Río, acequia o canal	Sobre acequia / canal	
	Otro	Campo abierto o al aire libre	No tiene		No tiene
		Otro			

Fuente. Elaboración propia con base a datos de los censos de población y vivienda (1981, 1993, 2007, 2017)

Tabla 15. Indicadores elegidos para la medición de la variable física – red de agua

	Indicador a medir	2017	2007	1993	1981
Red de agua	Red pública dentro de la viv. (agua potable)	Red pública dentro de la vivienda	Red pública dentro de la viv. (agua potable)	Red publica dentro de la vivienda	Red pública dentro de la vivienda
	Red pública fuera de la vivienda	Red pública fuera de la vivienda, pero dentro de la edificación	Red pública fuera de la vivienda	Red publica fuera de la vivienda	Red pública fuera de la vivienda
	Pilón de uso público	Pilón o pileta de uso público	Pilón de uso público	Pilon publico	Pilón público
	Camión-cisterna u otro similar	Camión - cisterna u otro similar	Camión-cisterna u otro similar	Camion / cisterna	Camión - tanque u otro similar
	Pozo	Pozo (agua subterránea)	Pozo	Pozo	Pozo
	Río, acequia. manantial o similar	Manantial o puquio	Río, acequia.manantial o similar	Rio, acequia, manantial	Río, acequia, manantial o similar
		Río, acequia, lago, laguna			
	Otro	Otro	Otro	Otro	Otro
		Vecino	Vecino		No especificado

Fuente. Elaboración propia con base a datos de los censos de población y vivienda (1981, 1993, 2007, 2017)

Para la subvariable de las características físicas de la vivienda, se seleccionaron los indicadores de material de piso, material de pared (ver Tabla 16 y 17) y número de habitaciones (ver Tabla 18). No se seleccionó el material de techo debido a que en el censo del 2007 no se incluyó esta pregunta. Para el análisis de material de vivienda, se estableció una escala especial de análisis. Asimismo, su representación geográfica es analizada como variable única; pero para su representación estadística, se analizó cada material individualmente.

Tabla 16. Indicadores elegidos para la medición de la variable física– material de piso de la vivienda

	Variables comunes	2017	2007	1993	1981	1961
Material de piso	Parquet o madera pulida	Parquet o madera pulida	Parquet o madera pulida	Parquet o madera pulida	Parquet o madera pulida	Parquet o madera pulida
	Láminas asfálticas, vinílicos o similares	Láminas asfálticas, vinílicos o similares	Laminas asfálticas	Láminas asfálticas, vinílicos o similares	Láminas asfálticas, vinílicos o similares	Láminas asfálticas, vinílicos o similares
	Losetas, terrazos, cerámicos o similares	Losetas, terrazos, cerámicos o similares	Losetas, terrazos	Losetas, terrazos, cerámicos o similares	Losetas, terrazos o similares	Losetas, terrazos, cerámicos o similares
	Madera (pona, tornillo, etc.)	Madera (pona, tornillo, etc.)	Madera, entablados	Madera (pona, tornillo, etc.)	Madera(entablados)	
	Cemento	Cemento	Cemento	Cemento	Cemento	
	Tierra	Tierra	Tierra	Tierra	Tierra	Tierra
	Otro material	Otro material	Otro	Otro material	Otro material	Otro material
						No especificado

Fuente. Elaboración propia con base a datos de los censos de población y vivienda (1961, 1981, 1993, 2007, 2017)

Tabla 17. Indicadores elegidos para la medición de la variable física– material de pared de la vivienda

	Variables comunes	2017	2007	1993	1981	1961 (*)
Material de pared	Ladrillo o bloque de cemento	Ladrillo o bloque de cemento	Ladrillo o bloque de cemento	Ladrillo o bloque de cemento	Ladrillo	Ladrillo, cemento armado, bloque, piedra
	Piedra o sillar con cal o cemento	Piedra o sillar con cal o cemento	Piedra o sillar con cal o cemento	Piedra o sillar con cal o cemento	Piedra	
	Adobe o tapia	Adobe	Adobe o tapia	Adobe	Adobe	Adobe
		Tapia				
	Quincha	Quincha (caña con barro)	Quincha	Quincha (caña con barro)	Quincha	Quincha
	Piedra con barro	Piedra con barro	Piedra con barro	Piedra con barro	Barro y piedra	
	Madera	Madera (pona, tornillo etc.)	Madera	Madera (pona, tornillo etc.)	Madera	Madera
	Otro	Triplay / calamina / estera		Triplay / calamina / estera		
		Otro material	Otro	Otro material	Otro material	
			Estera		Estera	No especificado

Fuente. Elaboración propia con base a datos de los censos de población y vivienda (1961, 1981, 1993, 2007, 2017)

Para la mejor visualización del número de habitaciones, los datos se reunieron por rangos para los cuadros estadísticos. Sin embargo, en los mapas se visualizarán por preponderancia. Por otro lado, se decidió incluir un mapa del número aproximado de personas por vivienda, dividiendo la población total entre el número total de viviendas de cada distrito, en cada uno de los censos seleccionados, lo cual mostraría el nivel de hacinamiento de cada distrito y su evolución.

Tabla 18. Indicadores elegidos para la medición de la variable física– número de habitaciones

	Variables comunes	2017	2007	1993	1981	1961
Número de habitaciones	1 habitación	1 habitación	1 habitación	1 habitación	1 habitación	1 habitación
	2 habitaciones	2 habitaciones	2 habitaciones	2 habitaciones	2 habitaciones	2 habitaciones
	3 habitaciones	3 habitaciones	3 habitaciones	3 habitaciones	3 habitaciones	3 habitaciones
	4 habitaciones	4 habitaciones	4 habitaciones	4 habitaciones	4 habitaciones	4 habitaciones
	5 habitaciones	5 habitaciones	5 habitaciones	5 habitaciones	5 habitaciones	5 habitaciones
	6 habitaciones	6 habitaciones	6 habitaciones	6 habitaciones	6 habitaciones	6 habitaciones
	7 habitaciones	7 habitaciones	7 habitaciones	7 habitaciones	7 habitaciones	7 habitaciones
	8 habitaciones	8 habitaciones	8 habitaciones	8 habitaciones	8 habitaciones	8 habitaciones
	9 habitaciones	9 habitaciones	9 habitaciones	9 habitaciones	9 habitaciones	9 habitaciones
	10 habitaciones	10 habitaciones	10 habitaciones	10 habitaciones	10 habitaciones	10 habitaciones
	No especificado					No especificado

Fuente. Elaboración propia con base a datos de los censos de población y vivienda (1961, 1981, 1993, 2007, 2017)

c Procesamiento de datos

La información recopilada fue procesada mediante herramientas de sistemas de información geográfica (SIG) para la visualización y análisis espacial y multianual de las variables seleccionadas, utilizando información adicional georeferenciada (ver Tabla 19). De igual manera, y con acceso a imágenes libres de representación espacial, se pudo visualizar la topografía del área de estudio para un mejor entendimiento de los datos recopilados. Asimismo, para los mapas de los indicadores de los censos de 1981 y 1961, no se han podido encontrar mapas oficiales que verifiquen la división política distrital de estas épocas, por lo que ha a partir de la revisión bibliográfica de la investigación, se ha hecho una representación aproximada de la división política de los distritos.

Tabla 19. Procesamiento de datos por tipo de fuente

Software de procesamiento	Información procesada	Fuente	Año
Qgis 3.10	Información a nivel distrital y por manzanas georreferenciada (formato .shp) de Lima metropolitana y Callao	XII Censo de Población y VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas del 2017	2017
	Información a nivel distrital y por manzanas georreferenciada (formato .shp) de Lima metropolitana y Callao	XI Censo de Población y VI de Vivienda del 2007	2007
	Límites distritales y provinciales (formato .shp) de Lima metropolitana y Callao	XI Censo de Población y VI de Vivienda del 2007	2007
	Información multianual a nivel distrital y por manzanas georreferenciada (formato .shp) de Lima metropolitana y Callao	MML - PLAM 2035	2014
	Mapa de la evolución urbana de Lima metropolitana (1535-2010)	Ministerio de vivienda, construcción y saneamiento – Observatorio Urbano	2010
	Información censal por distrito de los años 2017; 2007; 1993; 1981; 1961.	Instituto Nacional de Estadística e Informática	Multianual
	Fuentes bibliográficas	Investigaciones, tesis y archivos	Multianual

D Elaboración de cartografía

De la representación en mapas

Por cada indicador propuesto, se elaboró la cartografía por año censal, por preponderancia o por porcentaje. Los indicadores analizados por preponderancia fueron cantidad de personas por vivienda, tipo de vivienda, material de vivienda y número de habitaciones dentro de las variables físicas; y último nivel educativo alcanzado, condición laboral y edad del jefe de hogar con respecto a las variables socioeconómicas. Los indicadores analizados a través de porcentajes fueron tipo de tenencia de vivienda, red de agua potable, desagüe y alumbrado eléctrico.

Se hizo esta distinción tomando en cuenta la particularidad de los datos obtenidos, ya que las variables representadas por porcentaje muestran la evolución del alcance de los servicios públicos y el acceso a vivienda propia. Por lo que este porcentaje fue determinado por la variable común predominante, respecto a la suma de todas las variables comunes del indicador. Asimismo, cada variable fue analizada a nivel distrital y fue representada en la mancha urbana distrital, y no su límite administrativo, correspondiente a cada año censal. Finalmente, para los indicadores de material de piso y material de pared, se decidió una representación única de los mismos a través del Índice de Materialidad de Vivienda, por lo que se estableció la siguiente escala de análisis, ver Tabla 20.

Tabla 20. Índice de Materialidad de Vivienda. Escala de medición para los indicadores de características físicas de la vivienda

Clasificación	Piso	Pared
Material duradero	Parquet o madera pulida	Ladrillo o bloque de cemento
	Láminas asfálticas, vinílicos o similares	
	Losetas, terrazos, cerámicos o similares	
	Cemento	
Material de resistencia temporal	Madera (pona, tornillo, etc.)	Piedra o sillar con cal o cemento
	Tierra	Adobe o tapia
		Madera (pona, tornillo, etc.)
		Quincha
		Piedra con barro
Otro material	Otro	Otro

Fuente. Elaboración propia con base a datos de los censos de población y vivienda (1961, 1981, 1993, 2007, 2017)

De la representación de gráficos estadísticos

Luego de revisar los indicadores de cada censo de población y vivienda, se eligió indicadores comunes (ver sección de análisis de datos) que se representan en porcentajes para complementar la cartografía. Para la elaboración de estos gráficos se tuvo en cuenta lo siguiente. Se utilizó la representación en porcentajes sumando los casos totales de cada indicador y sacan los porcentajes de cada indicador simple respecto a la suma total. Por ello, se usó grafico de barras apiladas para la visualización de los porcentajes.

En ciertos indicadores, para que haya una mejor representación y visualización de los datos, se han agrupado en intervalos o se han juntado los indicadores comunes o significativos dentro de la categoría "otros" como se detalló anteriormente en la selección de indicadores. Asimismo, debido al cambio del formato de los censos durante los años, hay indicadores que han ido cambiando, por lo que se han simplificado para un mejor entendimiento.

Por otro lado, a diferencia de los mapas, los indicadores de material de piso y material de pared serán representados individualmente, pero con la escala de análisis propuesta en la Tabla 20. Asimismo, se agruparon los gráficos a partir de las macrozonas de Lima propuesta por Matos Mar (2012): Lima central, Lima Norte, Lima Este y Lima Sur y la Provincia Constitucional del Callao, para la visualización del cambio de las características físicas y socioeconómicas por sector geográfico y de forma multianual. Las consideraciones específicas se detallan en la Tabla 21.

Tabla 21. Representación de las variables de análisis por censo de población y vivienda (1961, 1981, 1993, 2007, 2017)

Variable	Dimensión	Indicador	Representación en mapas	Consideraciones adicionales para la representación	Representación en gráficos estadísticos
Social	Educación	Último nivel alcanzado	Preponderancia por distrito	ninguna	Según indicadores comunes elegidos
	Socio-económico	Condición laboral	Preponderancia por distrito	ninguna	Según indicadores comunes elegidos
		Edad del jefe de hogar	Preponderancia por distrito	ninguna	Según indicadores comunes elegidos
		Tipo de vivienda	Preponderancia por distrito	ninguna	Según indicadores comunes elegidos
Físico	Vivienda. Situación legal	Tenencia	Porcentaje por distrito	Evolución multianual de vivienda propia en los mapas	Según indicadores comunes elegidos
		Alumbrado eléctrico	Porcentaje por distrito	Evolución multianual de acceso a red de alumbrado público en los mapas	Según indicadores comunes elegidos
	Infraestructura básica	Desagüe	Porcentaje por distrito	Evolución multianual de acceso a red de desagüe dentro de la vivienda en los mapas	Según indicadores comunes elegidos
		Red pública	Porcentaje por distrito	Evolución multianual de acceso a red de agua potable dentro de la vivienda en los mapas	Según indicadores comunes elegidos
		Número de habitaciones	Preponderancia por distrito	ninguna	Según indicadores comunes elegidos
	Vivienda. Características físicas	Material de piso	Escala de medición especial	ninguna	Según la escala de medición especial
		Material de pared	Escala de medición especial	ninguna	Según la escala de medición especial

De la representación de los tipos de urbanización

Los datos de los barrios han sido recogidos de diversas fuentes bibliográficas (Matos Mar, 2012; Calderon, 2005; Ludeña, 2004; Meneses, 1998 y Alternativa, 1995); fuentes periodísticas; portales web y bases de datos alternativos como el diagnóstico del PLAM 2035 o Datos de la Gerencia de Desarrollo Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima del 2015. Las fuentes fueron elegidas en relación a la información que se buscaba de la conformación de los barrios, como el año de fundación, tipo de actor involucrado en su producción, nombre de la urbanización y año de su fundación. La distinción entre los barrios obedeció al tipo de actor involucrado en su producción donde, apoyados en la referencia de Ludeña, se hace distinción de tres actores: actor estatal, actor privado y actor popular; y su espacio producido representado en urbanización estatal, urbanización privada y urbanización popular (se modificó la denominación urbanización de barriadas por urbanización popular).

El caso de la urbanización popular es producto del trabajo realizado por los mismos pobladores, ya sea construyendo sus propias viviendas y su espacio urbano. La urbanización estatal es resultado de la acción del propia de Estado desde sus distintas instituciones y no necesariamente mediante un proceso de planificación. El caso de la urbanización privada se produce estrictamente bajo la relación de compra-venta de lotes/viviendas y está subdividida en tres tipos: la primera urbanización se basa en capital individual de

los pobladores reunidos en cooperativas y asociaciones de propietarios donde sí existe la necesidad de un lote y vivienda. La segunda urbanización es la producida por el promotor inmobiliario, donde su objetivo es el negocio más que la necesidad de vivienda, por ende direccionada a clases medias o altas. La tercera urbanización privada está relacionada a lo actualmente se denominada " urbanización pirata" o "trafico de tierras" quienes, beneficiados por la especulación del suelo, un marco jurídico endeble y el uso de mecanismos delictivos para la apropiación del suelo, venden lotes en los límites de la ciudad a familias necesitadas de vivienda. Por otro lado, debido a los rápidos cambios en el espacio urbano de Lima y Callao, en el periodo de la investigación (desde 1960 al 2020), han habido cambios en la gestión de las urbanizaciones, cambios en los nombres de las mismas, reubicaciones, pero sobre todo no hay una data estatal que sirva como base de estudio, además la dificultad de acceso a la información por la coyuntura actual; han quedado territorios sin poder ser clasificados (ver Tabla 22).

E Representación cartográfica

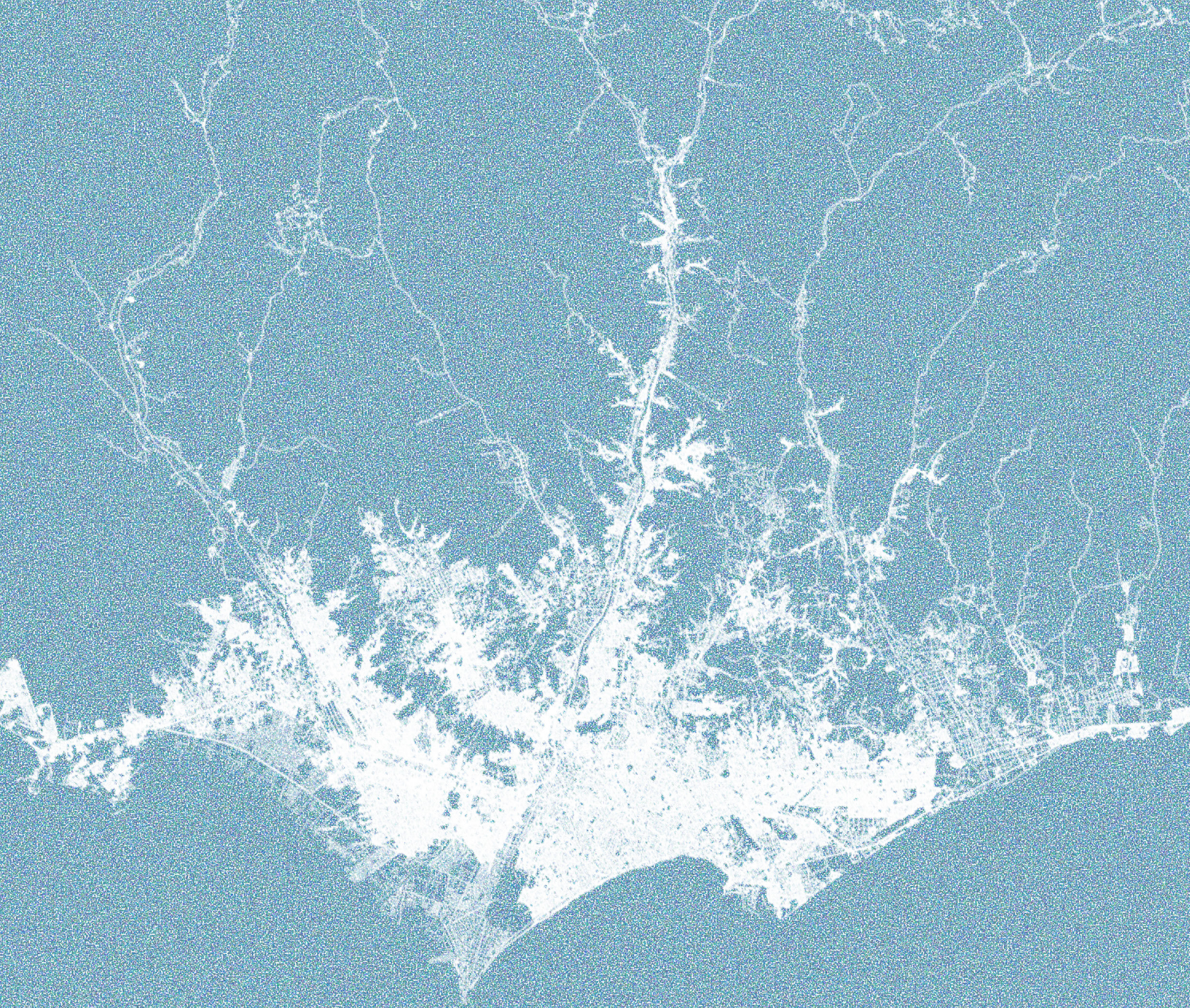
Para la representación cartográfica, se ha unido la información bibliográfica obtenida y los datos espaciales a nivel de manzanas de Lima y Callao. La representación de las manzanas se adquirió del mapa de ocupación por décadas del PLAM 2035, por ello la información de los tipos de urbanizaciones de Lima y Callao es hasta el año 2013. Para los límites distritales y provinciales se ha utilizado la información espacial libre del INEI. Dicha información se especifica en la sección de procesamiento de datos (ver tabla 21).

Para poder visualizar el crecimiento de la trama urbana Lima y Callao, se han realizado cinco mapas. El primero de 1961, para tener una perspectiva de la condición de Lima a inicios del primer periodo y una perspectiva de la ciudad de Lima a inicios de la década de 1960, que es el espacio temporal donde comienza esta investigación. El segundo mapa es del año 1979 que es el final del primer periodo, el cual evidenciaría el resultado del cambio en las reformas políticas y sociales de casi veinte años en cuanto a la vivienda. El tercer mapa es del año 1989 que nos indicaría la nueva forma de Lima a finales del segundo periodo. El cuarto mapa es del año 1999, que nos indica la nueva forma de Lima y Callao a finales del tercer periodo. Por último, el quinto mapa es del año 2013, debido a que no se cuenta con data más reciente.

Tabla 22. Clasificación de tipo de urbanizaciones

Tipo de urbanización	Tipo de actores	Tipo de asentamiento	
Urbanización popular	Actor popular	Agrupación Familiar	
		Ampliación	
		Asentamiento Humano	
		Asociación	
		Asociación Agropecuaria	
		Asociación de Pobladores	
		Asociación de Vivienda	
		Asociación Pro-Vivienda	
		Barrio Popular	
		Plan Integral	
		Programa de Vivienda	
		Proyecto de Vivienda	
		Proyecto Integral	
		Pueblo Joven	
		Centro Poblado	
Urbanización estatal	Actor estatal	Programa Habitacional	
		Programa Residencial	
		Ciudad Satélite	
		Unidad Vecinal	
		Urbanización Popular	
		Urbanización	
Urbanización privada	Actor privado	Capital individual	Asociación de Propietarios
			Cooperativa
		Desarrollador inmobiliario	Urbanización
		Ilegal	Pirata

Fuente. Elaboración propia en base a datos bibliográficos obtenidos (Matos Mar, 2012; Calderon, 2005; Ludeña, 2004; Meneses, 1998; Alternativa, 1995)



CAPÍTULO IV

EL INICIO DE LA EXPANSIÓN URBANA DE LIMA METROPOLITANA Y EL CALLAO (1900-1960)

4. Capítulo IV. El inicio de la expansión urbana de Lima Metropolitana y el Callao (1900 – 1960)

El proceso de expansión de la ciudad de Lima inicia con la demolición de las murallas en 1868, pero se intensifica a inicios del siglo XX. Para analizar este proceso es necesario entender que existieron varios actores en la producción del espacio urbano, cada cual con un enfoque y objetivos distintos. A manera de antecedentes, se plantea una lectura de la producción del espacio urbano de Lima Metropolitana y el Callao desde 1990 hasta 1960. Primero, un análisis de los orígenes de la expansión de la ciudad. Segundo, una lectura sobre la teorización del fenómeno, la barriada como objeto de rechazo, de estudio y de investigación. Tercero, como contraparte, los intentos por planificar la ciudad. Y cuarto, este capítulo culmina en la presentación de los desencuentros entre el deber ser de la planificación urbana y la realidad del espacio urbano de Lima Metropolitana y el Callao.

4.1. El "desborde popular"

Los primeros espacios urbanos autoproducidos por la población, surgen a mediados de la década 1920. No fueron invasiones de tierra a gran escala y la organización social fue el producto de la invasión, mas no su causa. Dentro de las razones de su origen, según Matos Mar (1977), encontramos los casos de: Armatambo (1924) por un hacinamiento en los ranchos de Villa en Chorrillos, Puerto Nuevo (1928) por el crecimiento industrial y laboral en el puerto del Callao, Mendocita (1931) por la venta y/o alquiler de parcelas del fundo por sus propietarios, y Leticia (1933) se produjo debido a la inundación de Cantagallo, el Estado no reubicó a las familias, así que ellos buscaron un terreno disponible. Estas invasiones marcan el devenir del crecimiento urbano de Lima y el Callao, que se empezó a producir a través de la invasión de terrenos públicos (Puerto Nuevo), invasión en las faldas de los cerros (Armatambo y Leticia) y tomando espacios precarios dentro de la ciudad (Mendocita).

La autoproducción del espacio urbano en Lima, como problema estructural de la ciudad, se intensificó en la década de 1940, luego del terremoto que sacudió a la ciudad el 24 de mayo. Para entonces, el fenómeno de la urbanización popular fue denominado peyorativamente como barriada. Primero por la prensa conservadora, representante de las élites oligarcas, y luego de manera institucional por la Oficina Nacional de Planificación Urbana - ONPU, la Escuela de Servicio Social

y la Corporación Nacional de Vivienda (Ludeña, 2004). Se asoció su origen a las migraciones rurales y la falta de vivienda en la ciudad. Sin embargo, no es posible entender el proceso de desarrollo de las barriadas sin entender el contexto social, político y económico; por ello, para su análisis en este acápite se divide la historia en dos periodos: las barriadas rodean la ciudad (1940- 1953), y las barriadas rompen el cerco (1954- 1960).

4.1.1. Las barriadas rodean la ciudad (1940-1953)

Luego del terremoto de 1940, varias de las quintas y tugurios del Centro Histórico de Lima terminaron en ruinas, por ello muchas de las personas que las habitaban se vieron en la necesidad de buscar suelos disponibles en las periferias del centro. En este contexto, se crean tres los espacios urbanos importantes: San Cosme (1946), El Agustino (1947) y 27 de Octubre (1949). Ya que el fenómeno de las barriadas se hacía cada vez más evidente, el Estado empezó a legitimar el fenómeno por motivos clientelares. El general Manuel Odría ganó notoriedad y validación popular por su participación en el reconocimiento político [1] de San Cosme y El Agustino, cuando fue Ministro de Gobierno; y cuando se convirtió en Presidente de la República, apoyó la fundación de 27 de Octubre, en honor al día que realizó el golpe de estado. El reconocimiento de la barriada 27 de Octubre como distrito, gracias al apoyo del presidente Manuel Odría, fue un hecho catalizador para la actividad organizativa de pobladores, se empezó a formar un verdadero "cinturón periurbano" en Lima. (Matos Mar, 2016, p.110).

Si bien, durante este periodo, la mayor cantidad de invasiones se realizaron en tierras estatales, también hubo invasiones en propiedad privada. Es decir, los propietarios ya no solo tenían que luchar por relaciones de inquilinato o venta, la invasión y ocupación se convirtieron en nuevos mecanismos de disputa. Así pues, las demandas judiciales, la represión policial, los desalojos y venta ilegal de lotes fueron sus consecuencias inmediatas. En cuanto a los barrios de San Cosme y El Agustino, tienen una historia común, ambas fueron resultado de la reubicación del Mercado Mayorista y Minorista La Parada [2] (Matos Mar, 2016). En ambos casos, hubo una organización social que no solo dirigió la invasión, sino que trató de negociar la compra del terreno con los dueños de la hacienda Cánepa, pero ante la negativa de los propietarios, continuaron con la invasión. Una vez instalados, conformaron una asociación de pobladores para hacer frente a la represión policial.

1 Calderón (2016[2005], p.173) hace una clara diferencia entre reconocimiento político y garantía jurídica.

2 Para 1953, dice Matos Mar, el 54% de la población económicamente activa de San Cosme trabajaba en La Parada o en otro mercado ya sea como vendedores ambulantes (suelo o carretilla), estibadores o alquilando un puesto. (Matos Mar, 2016, p.111).

La organización social fue fundamental en esta etapa, tanto para la movilización como para la resistencia frente a las agresiones. El reconocimiento implícito otorgado por el Estado, permitió que se crearan asociaciones con fines de lucro, iniciándose así, un mercado ilegal de lotes, lo que indica que la causa del crecimiento urbano solo fue la necesidad de vivienda, sino también, el lucro. Riofrío (1991) utilizó el concepto de urbanizador pirata para nombrar a estos personajes que buscaban lucrar con la necesidad de vivienda. El urbanizador pirata, estuvo presente desde los antecedentes de las barriadas. Según Matos Mar (2016), en la barriada 27 de Octubre los yanaconas arrendatarios lucraban con los lotes invadidos. En San Cosme, las asociaciones de pobladores vendían ilegalmente los lotes sobrantes. Así como los falsos propietarios en Mendocita, La Victoria o Armatambo Chorrillos hacían lo propio (Riofrio, 1991, p.37).

4.1.2. Las barriadas rompen el cerco (1954-1960)

Durante la década de 1950, las invasiones populares ocuparon terrenos cada vez más lejanos del centro, los arenales del sur, Ciudad de Dios en 1954, y las pampas desérticas de Comas en 1958, por el norte. La invasión de Ciudad de Dios en la nochebuena de 1954 fue un claro ejemplo de cómo las invasiones no eran espontáneas, sino premeditadas por una organización social potente. Su líder, Alejandro López Ágreda con el apoyo de la Asociación Mutualista de Obreros Generales La Providencia, y el respaldo político de Pedro Beltrán, orquestó la invasión y se planificó en un día estratégico, para evitar la represión policial (Matos Mar, 2016). Ciudad de Dios, representó también, un primer intento de solución para la falta de vivienda social, pues el gobierno central apoyó la invasión, asegurando que brindaría la asistencia técnica necesaria, así, la categorizó como "urbanización popular" [3]. Manuel Odría buscó crear, en base a esta idea, una "Nueva Ciudad de Dios", reubicando a las familias al terreno ubicado al sur de la invasión.

Cuatro años después, en 1958, se invadió la Pampa de Comas, grandes extensiones de terrenos eriazos al norte de la ciudad, lo cual alentó a otros grupos invasores a crear nuevas barriadas. Se creó así una nueva ruta de expansión para la Lima autoproducida. Las invasiones proliferaron con rapidez conformando casi 11mil lotes con 30 mil invasores desde 1958 a 1960 [4] (Matos Mar, 2016, p.149). En paralelo, los propietarios de los fundos agrarios cercanos a estos terrenos eriazos, empezaron a urbanizar sus tierras para evitar que estas sean invadi-

3 Para los arquitectos de la época tal concepto no aportaba en absoluto al desarrollo de la ciudad. Se aborda párrafos al respecto después cuando abordemos sobre el pensamiento de la revista El Arquitecto Peruano.

4 Barriadas representativas de esta época son: Pampas de Comas (hoy La Libertad), Clorinda Málaga de Prado (1958), Santa Rosa o Pedro Beltrán(1960), Uchumayo (1960), Viña Señor de Los Milagros (1959), El Carmen (1960) y La Merced (1960)

das. Encontraron así, una oportunidad para lucrar con la plusvalía ganada gracias a las invasiones. Según Matos Mar (2016), la familia Fernandini, vinculada al Banco de Crédito del Perú, crea la Compañía Urbanizadora Huaquillay el 28 de noviembre de 1960. Iniciaron la venta de terrenos sin urbanizar a asociaciones y cooperativas de vivienda. Las primeras en aparecer fueron: Repartición, Huaquillay y La Pascana en 1960. Según Meneses (1998), desde 1940 hasta 1960, se auto-produjeron un total de 209 barriadas, ya sea por necesidad de viviendas o lucro. La barriada se constituyo en el nuevo paisaje urbano. También cabe resaltar, que en 1961 se promulga La Ley 13517, *Ley de Barrios Urbanos Marginales,* o popularmente llamada Ley de Barriadas, la cual terminaría disminuyendo la presencia de urbanizadores piratas con fines de lucro, ya que, al ser reconocida la barriada, el Estado debía encargarse de pagar al supuesto propietario por la tierra ocupada y continuar con el saneamiento físico y legal.

4.2. La barriada como objeto de rechazo, de estudio y de investigación

Las primeras aproximaciones al fenómeno de la barriada, desde el punto de vista académico-técnico, se pueden remontar a las publicaciones de la revista El Arquitecto Peruano (EAP), fundada en 1937 y liderada por el arquitecto Fernando Belaunde Terry. El contenido de la revista demuestra cómo asumían los arquitectos la realidad de las ciudades, a través del lente del movimiento moderno, siendo la planificación urbana un imperativo en su análisis. Por eso resulta entendible, aunque no deja de ser cuestionable, la mirada peyorativa que tuvieron sobre las clases más pobres y los espacios que construyeron estas familias, así como la importancia que le otorgaron al capital privado y la planificación urbana para la solución al déficit de vivienda [5]. Plantearon que el capital privado debería financiar la construcción de viviendas, planificándola en torno a criterios como lugar de trabajo, escuela, transporte y salubridad (EAP, 1943). Sin embargo, debido a la crisis que suscitó la segunda guerra mundial, no hubo muchos materiales de construcción disponibles en 1942, solo por ello, consideraron pertinente la intromisión del Estado como parte de la solución. Así, las urbanizadoras y empresas constructoras, encargadas del crecimiento urbano de Lima, podrían seguir con sus labores (EAP, 1942). En esta ecuación, las soluciones se orientaban solo a una clase económica con capacidad de pago: clase media y alta, olvidándose de las clases de menores ingresos que eran las que estaban auto-produciendo sus barrios y viviendas. Belaunde planteaba, que, para hacer frente al aumento demográfico, deberían construirse unidades vecinales (EAP, 1945) y grandes inmuebles multifamiliares (EAP, 1944). No regalando la vivienda, ya que esto fomentaría "mendigos mentales", sino aminorando sus costos para que

5 En un debate suscitado en 1942 en el Rotary Club el problema de la vivienda era asumido como "defensa de la nacionalidad" y se consideró aplicar impuestos a la inversión privada para que con lo recaudado apoyar en el déficit de vivienda. (EAP, Jun-1942)

sea accesible. En este momento no se entendía la vivienda como un derecho, sino como fruto del esfuerzo individual (EAP, 1950). Belaunde logró concretar estas ideas cuando fue elegido diputado de la República en 1945. Por otro lado, la visión de Belaunde sobre la vivienda de los pobres se redujo a tres posturas: el problema de la vivienda insalubre ubicada en el callejón (EAP, 1940), la urbanización clandestina fuera de la ciudad, catalogado como "cinturón de tumores" (EAP, 1948) y la vivienda clandestina dentro de las urbanizaciones clandestinas, también llamadas tugurizadas (EAP, 1950). Problemas que rotuló con distintos nombres/adjetivos en los diferentes números de la revista [6].

Sobre el fenómeno de la barriada, Leticia fue la primera barriada criticada por EAP, pues planteaban su reubicación en un barrio fiscal, para promover el turismo en el cerro San Cristóbal (EAP, Oct-1943). Doce años después, se discutió la existencia de Ciudad de Dios y la categoría de "urbanización de tipo popular" considerado como un "punible retroceso" ya que no se añadió ninguna idea progresista o renovadora para el desarrollo de la ciudad (EAP, 1955). Eduardo Neira la llamó "urbanización clandestina" y "cáncer social", caracterizada por su hacinamiento debido a la especulación y la estafa. Para Neira las causas del problema, a diferencia de 1943, giran en torno a la falta de vivienda, el olvido de las autoridades y la inescrupulosa especulación de los propietarios de los fundos aledaños (Neira, 1958). En 1952 la revista propone la creación de un carnet de residencia para el ciudadano limeño para frenar la migración interna, pues consideraban que los migrantes carecían de "aspectos culturales, higiénicos y recreativos" (EAP, 1952), casi al borde la barbarie, por lo cual no debían ser aceptados en Lima. Como alternativa planteaban el desarrollo de las otras provincias del Perú, no pensando en el desarrollo del campesino o de las áreas rurales, su preocupación era erradicar las "urbanizaciones clandestinas" y favorecer al capital privado, quien debía producir viviendas y barrios planificados para las familias.

4.2.1. La introducción de las ciencias sociales en la problemática del desarrollo urbano

Según relatos de José Matos Mar, cuando estaba terminando su tesis de doctorado sobre la comunidad de Taquile, una tarde de 1956, Luis Valcárcel llama a su puerta y le invita a acompañarlo a ver "el futuro del país". El lugar donde lo llevó fue Ciudad de Dios, un día después de su invasión, y Valcárcel, en la confianza que tenía con Matos, le invita a "meterse en ese problema". Así, Matos Mar inició su estudio de las llamadas barriadas, sin saberlo, estableció un hito para las ciencias sociales en el Perú. Ese mismo año, la Comisión para la Reforma Agraria

6 Entre ellos encontramos: vivienda malsana, habilitación insalubre, habilitación lóbrega, arrabales, criadero de crimen y enfermedad, nichos funerarios para seres humanos, zonas malsanas o barrios enfermos. Más que conceptos son adjetivos con una carga valorativa negativa muy intensa.

y Vivienda- CRAV, formada en el gobierno de Manuel Prado, encargó a Matos Mar hacer un estudio de las barriadas, quien desarrolló su trabajo de campo con el apoyo de estudiantes de antropología de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos - UNMSM, pues se requería un estudio social y cultural. El resultado se publicó en distintos trabajos, siendo el de 1977, editado por el Instituto de Estudios Peruanos, el más conocido [7].

En cuanto a las tendencias de los estudios en ciencias sociales en la región, en la década de 1950, el paradigma prevaleciente para el análisis de los problemas de desarrollo de las sociedades, estuvo encabezado por la teoría de la modernización, también llamada teoría desarrollista, de Gino Germani. Esta teoría caracterizaba a las sociedades subdesarrolladas por la coexistencia de un sector moderno y otro tradicional, de este último se desprendía un sector marginal no integrado a los valores e instituciones del sector moderno –la ciudad– (Delfino, 2012). Bajo esta perspectiva, las barriadas fueron analizadas como un producto de la migración y, a la vez, como expresión de la adaptación de los migrantes en la ciudad. Por lo cual, Matos Mar se preocupó por analizar los patrones culturales indígenas, en especial los sistemas comunitarios (Sandoval, 2009:169). Preocupación compartida por Mildred Merino de Zela, alumna de Matos Mar, a quien se le atribuye la realización de la primera tesis de bachillerato en la especialidad de antropología, referida al tema de la migración y las barriadas en 1958 [8] (Sandoval, 2019:170). Su tesis se centró en el análisis de la formación de la barriada de San Cosme, hizo un seguimiento de las historias de vida de los pobladores que ayudaron en el proceso de invasión y realiza un análisis del ethos andino, según la autora, condición fundamental para su integración a la ciudad [9] (Merino, 1958). El uso de la etnografía le permitió analizar otros problemas que se desarrollaban dentro de San Cosme (Pimentel, 2016), uno de ellos la salud mental. Para Merino, existía una relación causa-efecto entre el trabajo fácil al que accedían (mayormente ambulantaje) y la habitación precaria y barata que se podía conseguir en las barriadas, lo que podía ocasionar en los pobladores la vagancia y la delincuencia.

Dos años después, el médico Jacob Fried publicó un estudio en la revista Etnología y Antropología de la UNMSM, influenciado por la teoría de la personalidad marginal (Quijano, 1966), en el cual sustentaba la tendencia al aislamiento de los pobladores de San Cosme y la reproducción de costumbres de su

7 En este apartado se ha utilizado como fuente el texto presentado por José Matos Mar en el seminario "Problemas de Urbanización en América Latina" promovido por la ONU.

8 Donde habla de Luis E. Valcárcel y José Matos Mar como dos referentes que contribuyeron al tratado de su tesis y del uso del censo de 1941.

9 Ethos andino representado en la ayuda que ofrecen los otros pobladores para la construcción de las viviendas particulares (el ayni) así como el uso del quechua, la convivencia con animales y otras manifestaciones del folklore propio de su lugar de origen. (Merino, 1958, p.194) Merino incluso comparó el paisaje andino con el paisaje del Cerro San Cosme.

lugar de origen; que según el autor, eran condiciones que les impedía integrarse a la vida moderna de la ciudad (Sandoval, 2009, p.172). Sin embargo, el realzar la cultura andina, no implicaba no aceptar los problemas que surgieron en la ciudad. Merino (1958) explicaba que la causa de la creación de las barriadas era la búsqueda de una "casa propia", pero que luego este anhelo era opacado por la delincuencia, la precariedad. Propuso que se cree una Ley de Barriadas donde se les reconozca legalmente y se pueda ejecutar programas de saneamiento en ellas. Matos Mar, por su parte, escribía sobre una ciudad desbordada que necesitaba de una acción estatal concreta para su ordenamiento, por este motivo propuso la creación de planes nacionales de desarrollo económico y social en las regiones.

4.3. Los intentos por planificar la ciudad

A inicios del siglo XX, la expansión urbana de la Lima se convirtió en la agenda nacional, pues representaba el ideal de la modernización del país. Durante los primeros años del gobierno de Leguía, se realizaron muchas obras de embelesamiento de la ciudad, así como diferentes intervenciones urbanas que respondían al discurso higienista de la época (Ludeña, 2014). En 1924 se aprobó el Reglamento de Urbanizaciones para controlar que las futuras urbanizaciones y construcciones cumplieran con las condiciones sanitarias. Cabe mencionar que ya existía precedentes para la legislación en planificación, el Decreto Supremo del 26 de mayo de 1902, donde se estipulaba que cada ciudad de la República necesitaba contar con un plan regulador (Ortiz, 2020), así como el encargo que hizo el gobierno de Leguía al arquitecto Werner Lange para el desarrollo del plan de la "Gran Lima" (Ludeña, 2006).

En la década de 1930 empezaron las críticas a la falta de soluciones eficaces frente a los problemas de la ciudad, producto del proceso de modernización de Lima (Harth-Terré, 1926; Alexander, 1927). La crítica estuvo orientada hacia el crecimiento desordenado de la ciudad, así como a la legislación urbana de ese momento. Esta preocupación por la urbanización no se limitaba al país, sino que era una preocupación compartida en todo Latinoamérica [10].

Más adelante, coincidiendo con la incursión de Fernando Belaunde en el panorama político, la crítica se orientó hacia la conceptualización del urbanismo solo como diseño y el embellecimiento de las ciudades, que no tomaba en consideración aspectos técnicos y económicos que tenían influencia en el proceso de urbanización. En 1937, luego de algunos intentos previos, se establece oficialmente la Sociedad de Arquitectos, institución que no solo velaba por el desarrollo profesional de la arquitectura, sino que, proponía la necesidad de establecer un marco regulatorio para el devenir de las ciudades. Ese mismo año, en agosto, se

10 Evidenciada en el III Congreso Panamericano de Arquitectos en 1927.

publica el primer número de la Revista El Arquitecto Peruano- EAP, liderada por Fernando Belaunde. Después del terremoto de 1940, se empezó a discutir con mayor interés los temas urbanos en EAP [11] (Zapata, 1999; Huapaya, 2014). En esta discusión, se posicionó a los arquitectos como los profesionales más capacitados para el encargo de resolver los problemas de la ciudad (Sebille, 1941). Estas publicaciones coincidieron con el retorno de Luis Ortiz de Zevallos en 1941, que en el momento fue el único profesional acreditado en temas urbanos dentro del Perú, después de cursar sus estudios en la *Technische Hoschule de Charlotemburgo y en el L´Institut de la Sorbonne* (Ludeña, 2004). Junto a Belaunde Terry publicó diversos artículos en la revista EAP, en los cuales hacia notar la necesidad de contar con un plan de desarrollo urbano para Lima. En 1945 la revista EAP publicó un artículo traducido del urbanista catalán Sert –colega de Le Corbusier–, sentando la base conceptual de los principios de la planificación urbana impulsada por el movimiento moderno –*Town Planning Chart*–. Años después, Belaunde publicó un análisis de la ciudad de Lima basado en la *Town Planning Chart*. En 1944, retorna al país Luis Dórich, luego de realizar sus estudios de posgrado en la maestría de *City Planning* del Instituto Tecnológico de Massachusetts- MIT. Así, se consolida la influencia de las ideas de la planificación urbana de Norteamérica y Europa en el Perú. La revista EAP se convirtió en un medio de difusión importante para estas ideas.

4.3.1. La creación del Instituto de Urbanismo del Perú

Debido al interés y la demanda de nuevos profesionales especializados en temas urbanos, Fernando Belaunde Terry, Carlos Morales Machiavello, Luis Ortiz de Zevallos y Luis Dórich, crean el Instituto de Urbanismo del Perú (IUP) en 1944. El IUP fue un instituto privado, sin afiliación a ninguna universidad ni centro de investigación. Según Dórich (1996), el primer alumno matriculado del IUP fue el mismo Belaunde, lo que motivó a diferentes profesionales encargados de áreas relacionadas a la ciudad, dentro del Ministerio de Fomento, a matricularse en el curso [12].

El IUP estuvo influenciado tanto de la producción académica norteamericana como europea, influencia que se evidencia en la oferta de cursos. Tal como señala Renard (1941), Dórich se hizo cargo del curso de Planificación Regional y rural, siguiendo la tradición de las instituciones norteamericanas, en el segundo semes-

11 Para Huapaya (2014), la revista EAP consta de cuatro etapas. La primera es de divulgación de la industria de la construcción. En la segunda aparecen temas de urbanismo. En la tercera se consolida una etapa más crítica y enfocada a la ciudad, mientras que la cuarta etapa sería bajo la dirección de Miguel Cruchaga, quien decide la revista tenía que retomarlos temas de arquitectura.

12 Cabe mencionar que la incursión de Belaunde en el ámbito de la educación pudo haber sido motivado por su fracaso como empresario inmobiliario. Su empresa Plan Morris S.A. no tuvo éxito en el negocio de la urbanización y construcción de viviendas (Huapaya, 2014).

tre. Los alumnos inscritos debían presentar, al final del curso, una tesis sobre urbanismo que pudiera aplicarse en su trabajo profesional (Ramos, 2010). Según Huapaya (2014), el número de alumnos que se matriculaban por ciclo al IUP, superaba a las demás escuelas de especialización en el mundo. Fruto de la Política de la Buena Vecindad [13], durante la segunda guerra mundial, el Gobierno de los Estados Unidos incentivó, la visita de diversos profesionales extranjeros al Perú. Entre los personajes que arribaron estuvieron: Paul Lester Wiener, Richard Neutra y Walter Gropius. Estas visitas fueron importantes para la difusión del ideario moderno en las aulas del IUP, el mismo Belaunde ayudó a que se concretaran estos encuentros con el fin de validar sus ideas propuestas sobre las unidades vecinales (publicadas en junio de 1944). En 1946 se creó la Agrupación Espacio que, junto al IUP, compartía la inquietud sobre el desarrollo de las ciudades, pero enfocándose más a la arquitectura (Ramos, 2010). La agrupación Espacio cumplió un rol relevante en la elaboración del Plan Piloto de Lima (1948), y muchos de sus miembros influyeron en las políticas de vivienda del gobierno de Manuel Prado.

Según Córdova (2020, comunicación personal), el Fórum sobre Expansión Urbana organizado en 1956, una de las actividades más importantes que desarrolló el IUP, congregó a todas las organizaciones profesionales ligadas a los temas de la ciudad, y se llegó al siguiente acuerdo aprobado por unanimidad:

> La colectividad debe aprovechar mediante un régimen legal adecuado, la plusvalía que le corresponde en la transformación de los terrenos rústicos en urbanos. El Estado o los Municipios deben tener exclusivamente la iniciativa en la transformación del uso de la tierra rural en urbana; y esta transformación no debe quedar abandonada al comercio libre, debiendo estudiarse el sistema más eficaz para el control de los precios, en vista de que la tierra constituye un bien de primera necesidad. Ningún plan Regulador podrá llevarse a la práctica mientras subsista el estado actual en el régimen de la habilitación de los terrenos urbanos. En dicho evento, quedó en manifiesto la intención de establecer la función social del suelo en los lineamientos de planificación urbana.

4.3.2. La influencia de Belaunde como diputado

Belaunde fue elegido diputado por Lima en el año 1945, como candidato del Frente Democrático Nacional. Su vinculo con el IUP le permitió plantear ideas innovadoras sobre la vivienda y la planificación urbana. Además, utilizó la revista EAP como un medio para difundir sus propuestas políticas, y de esta manera adquirir mayor visibilidad y apoyo social. Entre las propuestas que planteó se encuentran: El Plan Nacional de Vivienda, relacionado a la creación de la

13 Fue una política presentada en el gobierno de Franklin D. Roosevelt referente a las relaciones con América Latina. Según Vargas (1978), esta política "inició la política de expansión del crédito internacional de los Estados Unidos a los pueblos latinoamericanos" (p.57). Esto se ampliaría también con la Alianza para el Progreso.

Comisión Nacional de la Vivienda- CNAV (1945), encargada de elaborar los planos de los complejos habitacionales. Posteriormente se creó la Corporación Nacional de la Vivienda (CNV), que funcionó como una persona jurídica autónoma, con el fin de separarse del interés del gobierno. En la CNV participaron entidades bancarias, comerciales, profesionales y académicos, y se buscaba incentivar que el capital privado invierta en vivienda popular. Además de eliminar viviendas insalubres, después de generar planes de rehabilitación; construir viviendas, comprar y vender inmuebles; y dar financiamiento y préstamos para programas de vivienda (Huapaya, 2015; Ramos, 2010). En 1946 se promulgó la Ley de Propiedad Horizontal, donde se estipuló la independización legal de la propiedad por pisos, manteniendo cada propietario la copropiedad sobre las zonas comunes y servicios de este. Tanto la CNV, como la Ley de Propiedad Horizontal respondían a la necesidad de facilitar y promover la inversión inmobiliaria privada. Otra de sus propuestas, influenciado por el urbanismo moderno, fue la construcción de los centros de esparcimiento en respuesta a la falta de espacios de recreo en la ciudad. Belaunde había estimado que era necesario la creación de estos centros para las clases obreras. Según su análisis hecho con base en la Town Planning Chart, argumentaba que las familias pobres no tenían donde enviar a sus hijos a recrearse (Belaunde, 1943). Para entonces se proyectó el Centro Recreacional Huampaní, construido por la CNV e inaugurado en 1955.

Si bien en este periodo, la planificación en general fue considerada como parte de las ideas comunistas o socialistas, la planificación urbana sí fue bien recibida, pues solo se concentraba en el problema del crecimiento espacial de la ciudad y no es temas de economía. En este contexto, Belaunde apuesta por la planificación urbana, fomentó la creación de la Oficina Nacional de Planificación Urbana (ONPU) y el Concejo Nacional de Urbanismo (CNU), mediante la promulgación de la Ley 10723. La ONPU lideró el estudio para el Plan Regulador de Lima y posteriormente el resto de las ciudades del Perú (Dórich, 1996). De cierto modo, la ONPU resultó ser la extensión del IUP, solo que con apoyo gubernamental (Huapaya, 2015). El director de la ONPU fue Luis Dórich, que en paralelo, empezó a publicar artículos en el EAP con la intención de familiarizar a los lectores con los conceptos del planeamiento urbano. Es importante mencionar, que la ONPU funcionó y se estructuró como una empresa privada sin llegar a serlo, lo cual le dio flexibilidad en su funcionamiento y labores.

En 1949 se aprobó mediante Resolución Suprema el estudio del Plan Regulador de Lima. Dicho plan proponía el ensanchamiento de avenidas, así como la creación de un centro cívico. El CNU aprobó únicamente los trazados del plan vías y la delimitación de regiones, debido a que podía tener implicancias directas en los alcances legales de los derechos de propiedad (Dorich, 1996). Para Mendoza (2012), el plan respondía al interés de grupos que abanderaban el movimiento moderno, y atribuye su fallo a no haber considerado a las primeras barriadas dentro sus diagnósticos ni propuestas.

Finalmente, el Plan Nacional de Vivienda proponía la construcción de siete unidades vecinales para resolver el problema de la vivienda (Dórich, 1996). Belaunde idea las unidades vecinales por la influencia de la experiencia norteamericana de las *greenbelt communities*, propuesta enmarcada en la política keynesiana del gobierno de Roosevelt y el *New Deal,* que seguía los principios teóricos de la *neighbourhood unit* (Huapaya, 2014; Ramos, 2010). Dichas unidades vecinales estaban concebidas como una unidad autogestionaria, cerca a las zonas industriales, de tal manera que los trabajadores no tuviesen que trasladarse grandes distancias. Sin embargo, este tipo de propuestas, terminaron siendo una herramienta de segregación social, puesto que estaban dirigidas a un sector específico: la clase media. Más adelante, Pedro Beltrán apoyó la iniciativa en las publicaciones del Diario la Prensa, pues coincidía con Belaunde en la promoción de la cooperación público-privada (Gyger, 2019). La construcción de la Unidad Vecinal N°3 fue iniciada en 1945 y se terminó en 1947.

Las diferentes propuestas de Belaunde estuvieron estrechamente relacionadas al IUP, tanto en la conformación de los equipos técnicos como en los contenidos de las mismas. Tal como se mencionó antes, la revista EAP, así como las conferencias organizadas por el IUP, sirvieron de plataforma para la validación de sus ideas políticas, así como a intereses personales en su propio oficio, y al trabajo de colegas peruanos e internacionales [14].

4.3.3. La campaña política de Belaunde y el IUENI

En el año 1949, el IUP se adhiere a la Escuela Nacional de Ingeniería, convirtiéndose así en un departamento independiente y cambió su nombre a Instituto de Urbanismo de la Escuela Nacional de Ingeniería- IUENI. El primer director fue Luis Ortiz de Zevallos. Debido a la proyección internacional que empezaban a tener el instituto, Ortiz de Zevallos solicitó tener un docente visitante preferentemente europeo (Huapaya, 2014). Para Ortiz de Zevallos, el intercambio internacional de profesores permitiría entender cómo llevaron otros países sus procesos de industrialización, presuponiendo que en el Perú sucedería lo mismo. En esta etapa, los cursos estuvieron mucho más orientados a la planificación urbana. Para Huapaya (2014), existía una clara influencia norteamericana, específicamente de la Escuela de Chicago. Los postulantes debían provenir de las especialidades de Arquitectura, Ingeniería Civil e Ingeniería Sanitaria, para poder optar por el título de urbanista (Ramos, 2010).

Producto del golpe de estado de 1948, el general Manuel Odría asume el poder. Según Ramos (2010), Odría no tubo la intención de generar una relación con la academia para fomentar la creación de instrumentos técnico-normativos para

14 Al respecto, Huapaya (2014) señala que Paul Lester Wiener y José Luis Sert, trataron de buscar su contratación por el Gobierno Peruano al proponer un estudio de la capital.

el desarrollo del país. Sin embargo, hubo algunas acciones relacionadas a la planificación, por ejemplo, el Plan Regional del Sur, donde se señalaban oportunidades de inversión. En 1949, Belaunde escribe la Carta del Hogar, en respuesta a la Carta de Atenas. En esta carta, él sostenía que se tenía que adaptar los presupuestos de la Carta de Atenas a la realidad peruana, considerando que la vivienda debía ser económicamente accesible para todos. Iniciada la década de 1950, Belaunde se dedica a viajar por el país para promover su campaña política. Fruto de esos viajes busca reforzar las bases teóricas para un urbanismo peruano (Huapaya, 2014), ideas que plasmó en su libro La conquista del Perú por los peruanos. En esta década también se dedicó a elaborar los expedientes urbanos y planes reguladores en varias provincias del Perú [15].

En 1957 arribó al Perú el arquitecto británico John Turner, invitado por Eduardo Neyra –miembro activo de la Agrupación Espacio–. Ambos habían estudiado en Reino Unido una especialización en planificación urbana. Este hecho es significativo porque Turner se aproxima al fenómeno de la barriada, y es gracias a esta experiencia que formula sus ideas sobre la urbanización popular, las cuales tuvieron gran acogida a nivel mundial, se explicará más adelante esta propuesta. Sin embargo, no existió nunca una relación directa con Belaunde, debido a la visión distinta que tenían sobre las barriadas (Huapaya, 2014). La solución para Belaunde era detener la migración a Lima, promoviendo la economía en el resto de las ciudades del Perú, por lo que, para él, la barriada era un problema temporal. La visión de Turner, en cambio, implicaba una visión positiva de las barriadas. Para finales de la década de 1950, Pedro Beltrán fue nombrado Ministro de Hacienda y Comercio del Perú, durante el gobierno de Manuel Prado. Se convirtió en una figura importante en el debate político. Al igual que Belaunde, utilizó su diario La Prensa para difundir sus ideas sobre la urbanización y la producción de vivienda (Zolezzi, 2020, 11 de agosto). Tal como señala Ramos (2010), en esta etapa hubo un debate entre ambos personajes, por la concepción del planeamiento urbano y el acceso a la vivienda, sobre todo en el aspecto económico. Las ideas de Belaunde, quien abogaba por la intervención del Estado sin dejar de lado la inversión privada, se contraponían a las ideas desarrolladas por Beltrán, quien estaba más interesado en el libre mercado y la casi nula intervención estatal.

4.3.4. Adolfo Córdova: revolución educativa, crítica al problema de la vivienda y propuestas para un nuevo gobierno

Adolfo Córdova [16] es un personaje trascendental para la historia del desarrollo profesional de la arquitectura peruana, así como del desarrollo de la visión crítica sobre los problemas nacionales más apremiantes. Sus primeros aportes se registran en su etapa

15 Expediente urbano y Plan Regulador de Huaraz, el Plan director de Ayacucho, y el Expediente Urbano y Plan Regulador de Cajamarca.

16 En este acápite se narrará los aportes de Adolfo Córdova, basados en su relato personal, el cual fue entregado para el desarrollo de esta investigación en setiembre del 2020. Debido a la humildad que lo caracteriza, él escribió su texto contando sus memorias, sin mayor pretensión. Pero nosotros reconocemos que fueron aportes valiosos para su tiempo y que aún están muy vigentes. Esperamos hacer justicia a su trayectoria personal y profesional.

universitaria, cuando era estudiante de tercer año de la Escuela de Ingenieros. En 1945 crea junto a otros compañeros el Centro de Estudiantes de Arquitectura- CEA. Eligieron a Enrique Oyague como presidente, pero este abandonó el cargo repentinamente. Adolfo Córdova, como vicepresidente, tomó el mando. Su primera acción fue organizar un ciclo de charlas para discutir sobre lo que ocurría en el mundo, en el ámbito de la arquitectura, específicamente la influencia de Le Corbusier y su teoría de la ciudad [17]. Su segunda acción fue escribirle a nombre del CEA, al entonces diputado Fernando Belaunde, pidiéndole proponga la creación del Premio Anual a la Arquitectura, ya que existía una Ley que otorgaba un premio anual de estímulo a las actividades artísticas y culturales, a todas, menos a la arquitectura (la pintura, la escultura, la medicina, el teatro, la novela, la poesía, etc.). Belaunde recibió la carta y les hizo caso, propuso el Premio Chavín para Arquitectura en un agregado a la Ley mencionada. Sin embargo, no hizo mención alguna a la sugerencia del CEA, quedándose con todo el mérito. Su tercera acción, y la más importante, fue integrar la Junta Mixta de Reforma de la Escuela de Ingenieros, en el marco de la nueva Ley Universitaria, la cual exigía que haya participación estudiantil en la toma de decisiones políticas en las universidades, además de su participación en la tacha de malos profesores y la adecuación de la malla curricular. La Junta Mixta y los representantes de los centros de estudiantes trabajaron arduamente en la reforma universitaria de la Escuela de Ingenieros, durante 1945 hasta mediados de 1946.

En el caso específico de la especialidad de Arquitectura, la reforma se concentró en la actualización de los cursos, de acuerdo al avance de la profesión y la influencia del Movimiento Moderno. Adolfo Córdova (2020, comunicación personal) hace hincapíe en que era además, un tiempo de esperanza en el mundo –había terminado la Segunda Guerra Mundial- y coincidía con la renovación política. Según él, en el CEA los alumnos tenían algunas ideas, más o menos claras, especialmente en los temas de vivienda y urbanismo, en técnicas para el diseño y en mejoras y mayor libertad en los talleres de diseño [18]:

> El curso Arquitectura de la Habitación consistía en diseñar casas para gente pudiente, mientras el gobierno de Benavides había construido Barrios Obreros y la Beneficencia Pública de Lima hacía lentamente Casas de Obreros (callejones mejorados) para los más pobres. Belaunde hizo campaña de Unidades Vecinales para la clase media, visiones diferentes muy importantes que iban más allá de la vivienda, que apuntaban al vecindario, esto es a partes de la ciudad. Así que invitamos al arquitecto [Belaunde] para dar un curso más genérico que llamamos "Problema Nacional de la Vivienda", pensando también en los callejones, en las invasiones de cerros (San Cosme, por ejemplo) y en los tugurios modernos como "El Porvenir", que, a pesar de la pésima vivienda, era y es aún, todo un conjunto urbano con espacios públicos. El curso de Urbanismo se pasó a cuarto año, pero con la idea de enriquecerlo en tanto estudio de la ciudad como lugar de habitar en sociedad y gozar de servicios comunes, de plazas y parques. Pero esta área de la enseñanza se reforzó sustancialmente: en quinto año se creó el curso "Planeamiento Urbano" que implique la intervención en la ciudad para guiar, más que solamente su crecimiento, sino sobre todo su desarrollo mediante planes, que conlleven la mejoría

17 Resalta las lecturas: "Hacia una Arquitectura", de Le Corbusier y el de Luis Miró Quesada "Espacio en el tiempo"

18 Para mayor desarrollo del cambio curricular revisar el Anexo 1

y la mayor extensión de sus servicios y de sus áreas verdes. Aquí el profesor propuesto fue Luis Dórich que había estudiado en los Estados Unidos.

Con estas sustantivas reformas a la malla curricular y el enfoque de enseñanza, se acercó la profesión de arquitecto al mundo real, y en específico a los problemas sociales sobre la vivienda y la construcción de las ciudades en el Perú. Así, gracias al esfuerzo de los alumnos y el CEA, se sentó las bases para una enseñanza más holística, y por primera vez los cursos de urbanismo, aunque orientados al diseño urbano, se instauraron en la especialidad de arquitectura y en la academia peruana.

Años más tarde, siendo Adolfo Córdova ya un prometedor joven arquitecto, la Comisión para la Reforma Agraria y Vivienda – CRAV, en paralelo al encargo de Matos Mar, le encargó, en octubre de 1956 la realización de un informe sobre el estado de la vivienda en el Perú. La CRAV, desde 1956, estuvo presidida por Pedro Beltrán, quien consideraba que la solución para la falta de vivienda recaía en problemas técnicos operativos. Es decir, se debía priorizar la promoción y protección tanto de la propiedad privada como de la iniciativa privada para la construcción de viviendas. El Estado solo debía limitarse a brindar los reglamentos adecuados y otorgar facilidades técnicas, crediticias y tributarias [19] como: menos impuestos, incentivos a la inversión, creación de asociaciones mutuales de ahorro y crédito, entre otras (Calderón y Maquet, 1990, p.32). Para los imposibilitados de comprar o alquilar vivienda en este esquema (clases medias y bajas), se promocionaba la asistencia técnica del Estado para la auto-construcción sumado al esfuerzo personal de las familias [20].

Para la sorpresa de la CRAV, Córdova concluyó que los problemas de vivienda eran más que técnicos, eran estructurales y se debían sobre todo a la pobreza en la que estaban sumergidas las clases trabajadoras, el subdesarrollo del país y las desigualdades imperantes. Entonces, la solución era transformar la organización de la economía peruana, aumentar la capacidad de pago en la clase trabajadora y que los ofertantes reduzcan sus costos de vivienda (Córdova, 1958). Córdova estuvo en contra de las supuestas soluciones políticas de Beltrán y criticó la falta de relación entre las políticas de Belaunde y la CNV con la realidad social. Mientras que para reducir el déficit de vivienda se tenía que construir anualmente 81 570 viviendas y rehabilitar otras 33 720, la capacidad de construcción de viviendas del Estado, para

19 Es pertinente agregar que la propuesta de la CRAV, bajo la jefatura de Beltrán, resulto atractivo para agencias internacionales como la ICA (Administración de Cooperación Internacional, precursor de la USAID) por la importancia que da a la propiedad de la vivienda y los préstamos de instituciones privadas para el desarrollo de sus políticas, al punto que esta tradujo su informe y la distribuyo por sus distintas redes (Gyger, 2019:82)

20 Considerado por la CRAV "notable ejemplo del esfuerzo individual" con capacidad de crear una vivienda eficaz convirtiéndose así en la base para el desarrollo económico y la mejora moral de carácter individual. (Gyger, 2019:83)

entonces, era de 6 000 viviendas anuales (Gyger, 2019, p.85). La visión crítica de Córdova afectaba los intereses del Estado, los empresarios, inversionistas y políticos como Beltrán, por ello cuando Córdova concluye su estudio, en julio de 1957, la CRAV decide publicarlo a regañadientes, pero distanciándose de las conclusiones. Además, no tomaron en cuenta sus planteamientos, porque afectaba su conveniencia. Las conclusiones de Córdova, fueron un manifiesto contundente sobre el problema de la vivienda en el Perú, fue la primera vez que se planteó soluciones integrales y multidimensionales.

Otro de sus grandes aportes, aunque olvidado adrede por la historia política del país, fue su propuesta sobre la reforma de la Ley de Municipalidades y la necesaria regionalización del país, en busca de la descentralización de poder. Luego del golpe militar de julio de 1962, el gobierno de las Fuerzas Armadas estableció un plazo de un año para volver a la democracia, plazo que cumplió. Pero tuvo además un gesto inusitado, se propuso que en las elecciones democráticas no solo se eligiera a los representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo, sino también a los alcaldes municipales, pues desde hacía más de 30 años los alcaldes eran designados por el Poder Ejecutivo de manera discrecional. En este contexto, el gobierno militar nombró una comisión presidida por Mario Alzamora Valdez para que propusiera un proyecto de ley, en un plazo de 30 días. Adolfo Córdova fue invitado a participar en representación de la Universidad Nacional de Ingeniería del Perú (ex Escuela de Ingenieros) y propuso que se incluyeran las conclusiones del Fórum sobre Expansión Urbana organizado el año 1956 por el IUP y una propuesta de regionalización que contemplaba la creación de gobiernos intermedios entre el gobierno central y las numerosas municipalidades locales, una propuesta revolucionaria para el momento.

Según Córdova, debido a una contradicción legal, ya que la Constitución no establecía la existencia de las regiones, se propuso una inteligente interpretación: en la Constitución se establecía la existencia de los Concejos Departamentales, pero no se exigía que existieran en todos los departamentos. Esto facilitaba que se unieran municipios que compartían más que solo territorio, sino también proximidad cultural y de gestión. Además, se planteaba la necesidad de que los municipios locales pudieran establecer mecanismos para capturar plusvalías y otros mecanismos de financiamiento para gravar el proceso de urbanización. Una propuesta realista y factible. Sin embargo, a pesar de que la prensa nacional publicitó las novedosas leyes de forma positiva, el Gobierno lo desestimó debido a la presión de los grupos económicos que estaban detrás de los desarrollos inmobiliarios del momento. Córdova menciona que éstos se hicieron llamar la Sociedad de Desarrolladores Inmobiliarios y que emitieron un documento en contra de la propuesta de Ley de Municipalidades, y nunca más se discutió el tema [21].

21 Para leer las propuestas de las leyes mencionadas, revisar el Anexo 2, boletín editado por el Municipio de San Isidro en diciembre de 1962.

4.4. Desencuentros entre el deber ser de la planificación urbana y la realidad del espacio urbano de Lima y el Callao

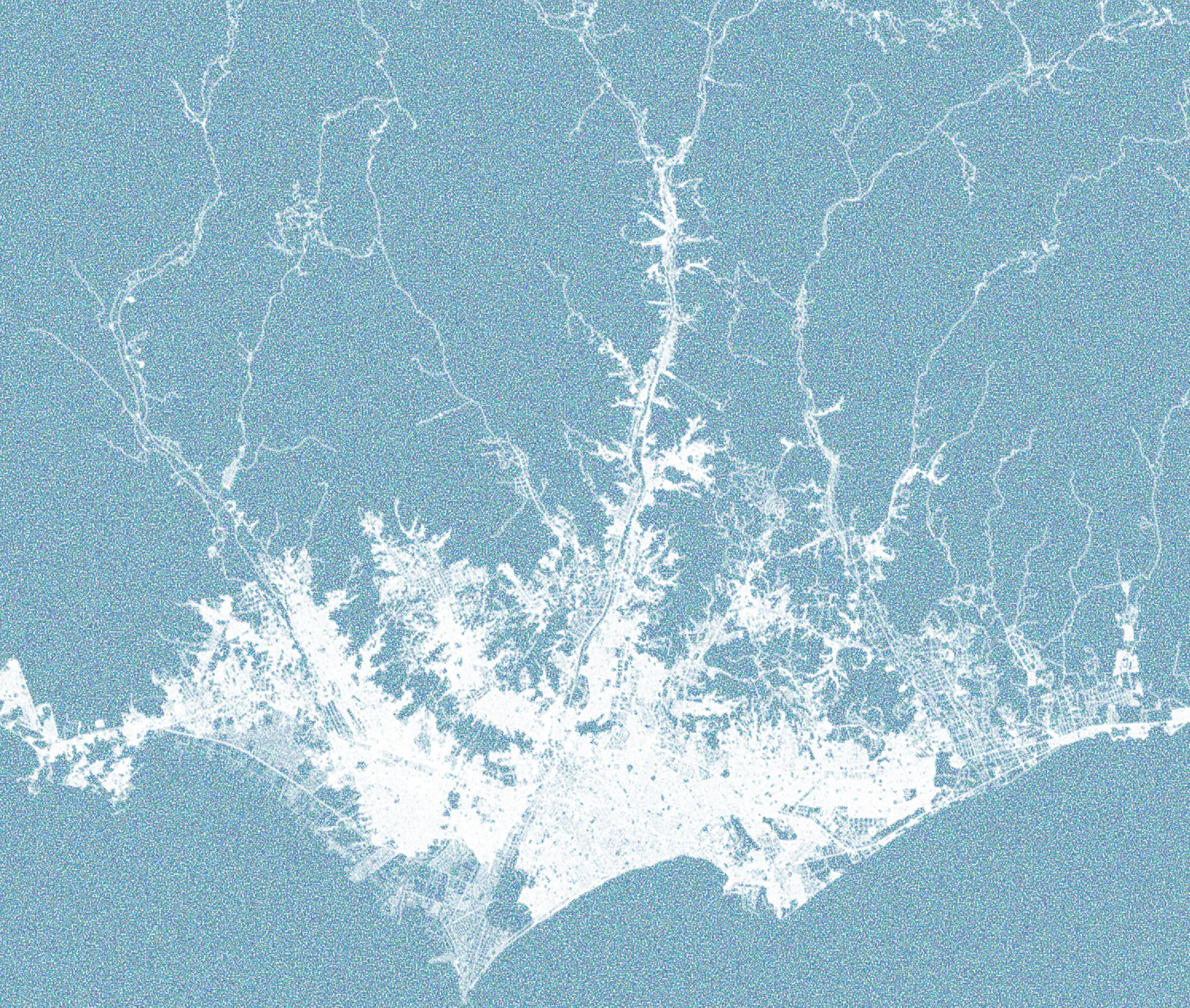
A pesar de que Belaunde sostuvo que era necesario pensar en una versión peruana de la Carta de Atenas, dando luces de un regionalismo y una idea de lo local (Huapaya, 2014), esto quedó solamente en ideas y no llegó a materializarse en políticas públicas, ni proyectos. No tenía en cuenta –o ignoraba– el proceso de urbanización en las ciudades latinoamericanas, puesto que este era un fenómeno en curso, que, como planteaba Quijano (1968) no era producto de la industrialización –como el caso europeo o estadounidense–, sino más bien de la dependencia. Otra de las visiones en disputa sobre el espacio concebido fue la de Pedro Beltrán, quien planteaba como solución al problema de la vivienda, el financiamiento de hipotecas por el capital privado, diferente a la propuesta intervencionista de Belaunde (Gyger, 2019). En contraposición a estas ideas, Adolfo Córdova, propuso que el problema de la vivienda no era técnico, ni una cuestión de financiamiento privado o estatal, sino un problema estructural ligado al subdesarrollo y la desigualdad del país. Sin embargo, hasta la década de 1950, los problemas de la urbanización, se reducían al problema de la vivienda, y hacia allí se dirigieron todos los esfuerzos estatales. Si bien se discutía sobre la planificación urbana de las ciudades, aún no había una lectura macro del problema. Por esto, se resto importancia al problema de las barriadas, pensando que sería un problema temporal asociado a solo a la falta de vivienda, no avizoraron que se convertiría en el principal modo de construir ciudad en los años siguientes.

La invasión que dio origen a Ciudad de Dios (1954), es un ejemplo del desencuentro entre el espacio concebido –planificación urbana– y el espacio percibido –la realidad socio-espacial–. Una vez que el Estado ofreció la reubicación, crearon la Nueva Ciudad de Dios, construida a partir de 1957-1958, la cual se debía materializar los ideales de la planificación urbana, la construcción de vivienda social apoyada por la CNV con el aporte y trabajo de las familias y el interés de los vecinos quienes buscaban mecanismos de apoyo colectivo a través de servicios de autoabastecimiento para la construcción de viviendas (fábrica de ladrillos, puertas y ventanas). Sin embargo, el resultado fue un fracaso. La CNV terminó construyendo módulos básicos de vivienda, sin ayuda de los vecinos, los cuales se ofertaron a través del sistema alquiler-venta. Ante la imposibilidad de

los vecinos para pagar sus cuotas, las viviendas se pusieron en alquiler. Es decir, no se pensó el problema del acceso a la vivienda como un problema integral, tal como había adelantado Córdova. Sin trabajo estable y con una paga decente, las familias no podían pagar por su vivienda. Por otro lado, las normas de planificación no evitaron que empezaran a surgir más invasiones alrededor de la Nueva Ciudad de Dios, ni tampoco se promovió la creación de más urbanizaciones de tipo popular.

A un nivel macro, los profesionales asociados a la ONPU y a la IUENI entendían la planificación urbana como un marco para dirigir el desarrollo de las ciudades, pero consideraban un proceso de urbanización importado, relacionado sobre todo al proceso de industrialización, debido a las experiencias académicas y profesionales que habían adquirido en el extranjero. No tenían un entendimiento pleno del proceso de urbanización latinoamericano, sobre todo de sus causas. Es por esta visión limitada de la realidad, que el Plan Piloto de Lima quedó desfasado casi al momento de su publicación, al no considerar la ocupación de las barriadas, ni hacer cálculos reales del aumento demográfico. El proceso de migración no fue comprendido por los profesionales de la época, a pesar del discurso de querer formar personas preparadas para los problemas de la ciudad peruana.

Durante la década de 1960, la ciudad popular autoproducida se expandía en dirección norte por las pampas rústicas y los lotes sin urbanizar de las haciendas, así como en dirección sur por los arenales. La tugurización de los distritos ubicados dentro del casco urbano de Lima se agudizaba llegando a contener el 31% de la población citadina. Los asentamientos autoproducidos representaban solo el 17% y ocupaban un 8.2% del área total ocupada en Lima (Calderón, 2016[2005]). Para 1960, Fray San Martín de Porres fue el único distrito conformado estrictamente por espacio urbano autoproducido, Comas y Villa María del Triunfo fueron recocidos como distritos en 1961. La necesidad de vivienda de la población migrante y el lucro del capital privado (urbanizadores piratas) lideraron el crecimiento de las ciudades peruanas. En este contexto, el Estado pasó de la represión al reconocimiento de los barrios autoproducidos, pero el fenómeno cada vez era más incontrolable, por lo que desde distintas voces se fomentaba la necesidad de una Ley para su reconocimiento y asistencia.



CAPÍTULO V

LA PRODUCCIÓN DEL ESPACIO URBANO EN LIMA METROPOLITANA Y EL CALLAO (1961-2020)

5. Capítulo V. La producción del espacio urbano en Lima Metropolitana y el Callao (1961-2020)

La producción del espacio urbano en el Perú, y sobre todo en Lima, es un fenómeno que ha propiciado diversas respuestas desde el Estado, los organismos internacionales, la academia y desde la sociedad –aunque ésta ha sido la menos escuchada–. Desde mediados del siglo XX el proceso de urbanización se acrentó en Lima, como consecuencia del cambio de paradigma en los mercados de trabajo y producción y la migración interna. Ya que la producción del espacio urbano es un proceso social dinámico, existen diversas modalidades de producción y, por ende, los actores son variados. Es imposible generalizar esta producción de espacio atemporalmente, pero sí es posible analizarla y caracterizarla en un contexto específico.

Para los fines de esta investigación se propone una lectura en cuatro periodos de estudio, en relación a los actores, la actuación política de los organismos del estado y la discusión conceptual. Primero, Invasiones planificadas y valoración de las barriadas (1961-1980), donde se discute la definición más arraigada de la informalidad urbana, asociada a la pobreza y sujetos migrantes. Segundo, los intentos y los fracasos por canalizar la auto-producción de la ciudad (1980-1990), cuando el Estado traspasa la función del desarrollo urbano y la auto-producción de ciudad a los gobiernos locales. Tercero, el paradigma del mercado: titulación masiva, de poblador a ciudadano de consumo (1990-2000), se analiza las consecuencias de las reformas ejecutadas por Fujimori; y cuarto, la visión urbana heredada: el mercado como planificador y el crecimiento urbano (in)sostenible de Lima y Callao (2000-2019), el cuestionamiento contemporáneo del fenómeno, entendido como un soporte funcional para el sistema económico neoliberal.

5.1. Invasiones planificadas y valoración de las barriadas (1961-1980)

Durante el gobierno de Manuel Prado (1956-1962) se intensificó el reclamo popular de los migrantes porque no existía suficiente oferta de viviendas disponibles a precios asequibles, ni producción de vivienda estatal para absorber tal demanda. Según Quiroz (2019), Fernando Belaunde y Pedro Beltrán –este último a través del periódico La Prensa– eran los críticos más conspicuos del gobierno de Prado y sus críticas enfatizaban la necesidad de la provisión de vivienda y de ejecutar una reforma agraria, así como "la moralización de la administración pública" (p.254). Según Béjar (2020, 7 de agosto), la visión de Belaunde y la de Beltrán no consideraban a las invasiones, si no más bien el desarrollo de las centralidades urbanas. En 1959, Prado decidió convocar a Beltrán como Primer Ministro y Ministro de Hacienda y Comercio, debido a sus ideas liberales y antimarxistas. Desde este puesto, Beltrán propuso las primeras ideas para

la producción de vivienda financiada por el sector privado con apoyo del Estado. Así, logró desarrollar su proyecto emblema: la Ciudad Satélite de Ventanilla. Sin embargo, este proyecto no disminuyó significativamente el déficit habitacional del momento.

Como consecuencia de la falta de vivienda asequible para los sectores de menores ingresos, las invasiones de tierras en zonas periféricas se intensificaron, pues el suelo tenía poco valor, y la autoconstrucción de vivienda se convirtió en una salida viable para las familias. Según Matos Mar (2012), para enfrentar esta situación, y gracias a la presión del Frente de Defensa de las Barriadas del Perú, el Estado promulgó en 1961 la Ley Nº13517, *Ley de Barrios Marginales*. Así, por primera vez, se reconoció la existencia de asentamientos informales y la importancia de su legalización. Se planteó comenzar el proceso de saneamiento físico y legal de las barriadas existentes y la creación de nuevas áreas para la construcción de vivienda social, a través de la construcción de las urbanizaciones populares de interés social - UPIS. La Ley se sustentó, en parte, en los informes realizados por el antropólogo José Matos Mar y al arquitecto Adolfo Córdova sobre las barriadas y la situación de la vivienda en el Perú, respectivamente, encargados por la Comisión de Reforma Agraria y de Vivienda (CRAV). Aunque es necesario recalcar que la conclusión de Adolfo Córdova sobre el problema de la vivienda en el Perú no fue bien recibida por la CRAV –tal como se explicó en el capítulo anterior– pues Córdova planteaba que el problema del acceso a la vivienda solo se resolvería si se solucionan problemas económicos y de subdesarrollo del país. Según Riofrío (1982) el texto de Córdova fue "el primer texto moderno de denuncia y análisis del problema de la vivienda" (p.14).

En paralelo, en agosto de 1961, se realizó en Punta del Este (Uruguay), la conferencia del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) de la Organización de Estados Americanos (OEA), para sentar las bases de la llamada Alianza para el Progreso (ALPRO), impulsada desde Estados Unidos por el presidente John F. Kennedy con el objetivo de ayudar a los estados latinoamericanos. Según Ramos (2010), la ALPRO duraría 10 años con una inversión proyectada de 20 000 millones de dólares y el financiamiento sería entregado por Estados Unidos a través de sus agencias de ayuda, las agencias financieras multilaterales y el sector privado, canalizado a través de la Fundación Panamericana de Desarrollo. Como parte de los acuerdos, los países de América Latina participantes –excepto Cuba– tenían que implementar organismos de planificación para orientar las acciones de gobierno. En el Perú, se creó la Oficina Central de Estudios y Programas al interior del Ministerio de Fomento y Obras Públicas, comandado por Pedro Beltrán (Ramos, 2010). Además, durante el gobierno de la Junta Militar (1962-1963), se implementó una reforma agraria piloto en el valle de la Convención en Cusco, como medida para la contención de tomas de tierras por los campesinos (Quiroz, 2019), de este modo los militares pensaron en la planificación como un medio eficaz de control social. En consecuencia, los militares crearon el Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social del Perú. En el gobierno de Belaúnde, se cambió de nombre a Instituto Nacional de

Planificación (INP). En 1962 se crearon el Instituto Nacional de la Vivienda (INVI), con la intención de analizar en profundidad el déficit habitacional y plantear soluciones, y el Banco Nacional de la Vivienda, para financiar los proyectos del INVI.

Estos acontecimientos representaron, por un lado, el reconocimiento y valoración de las barriadas por el Estado y, por el otro, la fundación de instituciones centrales para poder planificar la ciudad y atender el problema del acceso de la vivienda. Para el análisis de los actores y sus visiones sobre la producción del espacio urbano, a partir de este momento hasta 1980, es necesario hacer una división entre los períodos de gobierno democrático y el periodo de gobierno de las Fuerzas Armadas debido a las grandes divergencias ideológicas y también a los hechos históricos.

5.1.1. Análisis de los actores de la producción del espacio en Lima y Callao entre 1961-1979

a Gobierno democrático de Fernando Belaunde Terry

Fernando Belaunde empezó su primer mandato presidencial en 1963, como parte de su plan de trabajo creó la Junta Nacional de la Vivienda, organismo que absorbió las funciones de la CNV y el INVI. También reactivó la Oficina Nacional de Planificación Urbana (ONPU), con la finalidad de organizar el crecimiento de la ciudad y atender el problema del déficit habitacional. Sin embargo, estas medidas atendían solo a la clase media. Los conjuntos habitacionales San Felipe y Santa Cruz, son una muestra de esta postura. En paralelo, para frenar la explosión de las barriadas, se promulgó en 1963 la Ley Nº 14495 para reprimir a quienes organicen y dirijan las invasiones, en resguardo de la propiedad y el orden público. Estas decisiones políticas estuvieron alineadas con los acuerdos asumidos en Punta del Este para la APRO. En ese mismo sentido, entre 1965 y 1967, en la ONPU se desarrollaron varias investigaciones sobre la situación del crecimiento urbano de Lima y el Callao, bajo la dirección del arquitecto Fernando Correa Miller, pues los límites señalados por el Plan Piloto de Lima (1948) habían sido desbordados (Dórich, 1996). Dichas investigaciones fueron las bases para que el personal de la ONPU elaborará el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima y Callao- PLANDEMET (1967-1980), con la intención de dirigir el proceso de desarrollo urbano formal. Según Ludeña (2006), la elaboración del PLANDEMET fue un hito para la planificación urbana en el Perú porque no solo fue un destacado esfuerzo por formular un plan urbano con una visión sistémica y multidisciplinaria de la ciudad, sino también, porque su formulación implicó el fortalecimiento de la ONPU como un laboratorio para la planificación urbana en el Perú.

A pesar de los esfuerzos del gobierno de Belaunde para promover la planificación urbana y atender la producción de vivienda, es posible afirmar que estos esfuerzos beneficiaron solo a las clases medias. Su visión sobre las barriadas fue más progresista que en sus años de diputado, pero no hubo mayor intención de continuar con las UPIS ni propuestas alternativas. En 1967 se creó la Dirección de Barrios Marginales para brindar

asistencia técnica a las barriadas, sin mucho éxito. Ese mismo año se convocó el Concurso Internacional Proyecto Experimental de Vivienda -PREVI, con el objetivo de encontrar soluciones de bajo costo para la construcción de viviendas sociales o denominadas por el concurso como "viviendas progresivas". Es importante señalar que estas ideas sobre la vivienda progresiva pudieron haber sido influenciadas por las ideas de John Turner, quien, en 1966, participó en un seminario internacional sobre planificación urbana en San Juan, Puerto Rico, presentando la ponencia *A New View of the Housing Deficit*, donde señaló sus ideas sobre la valoración de la autoconstrucción, ideas que surgieron durante su estancia en el Perú. Además, ese mismo año, se mudó a Estados Unidos para trabajar en el J*oin Center for Urban Studies*, asociado al Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) y la Universidad de Harvard, donde sus posturas fueron escuchadas y valoradas a nivel internacional. Finalmente, en 1968, antes del golpe de Estado, el gobierno crea el Ministerio de Vivienda con el objetivo de institucionalizar la planificación urbana.

En paralelo, la población organizada continuó con el proceso de consolidación de las invasiones de las pampas de Comas y se produjo la invasión de La Providencia en San Juan de Lurigancho, iniciando así un movimiento de invasiones en la zona en contra de los intereses de los hacendados (Matos Mar, 2012). Riofrío (2020, 5 de agosto) recalca que las invasiones de terrenos siempre se establecieron siguiendo las propuestas oficiales del Gobierno –local y central– sobre las zonas de expansión de la ciudad. Es decir, si bien no se establecían oficialmente las zonas para las invasiones, la población planificaba las invasiones en tierras que sabían, en algún momento, formarían parte de la urbanización formal. El error del Estado fue no adelantarse a preparar los terrenos para su adecuada habilitación. Al respecto señala lo siguiente:

> Lo que hicieron las familias, fue invadir las zonas zonificadas, o por zonificar. Ellos no invadieron la pendiente mayor del suelo. Invadieron la suave pendiente que la ciudad perfectamente podía considerar zona de expansión urbana. Sí hubo una planificación y de hecho este no es un fenómeno peruano ni limeño, es un fenómeno latinoamericano (Riofrío, 5 de agosto, 2020)

En la misma línea de Riofrío, Mendoza (2012) comparó la superficie urbana ocupada en 1960 con la propuesta del PLANDEMET de 1967, y concluyó que estas áreas estaban consideradas como zonas urbanizables (Ver Figura 2). Es fundamental entender que, en este periodo, la población estaba muy bien organizada y compartían ideales colectivos, lo que aseguraba que sus luchas podían ser victoriosas.

En cuanto a la inversión privada para la producción de suelo urbano, en 1961 la Unión Cívica de los dueños de la haciendas de San Juan de Lurigancho, frente al inminente peligro de que sus tierras fueran invadidas, exigen al Estado que se reconozca a San Juan de Lurigancho como distrito y así poder convertir sus tierras en urbanizaciones. Pedido que fue atendido durante el gobierno de Belaunde en 1967. En 1963 surgen las urbanizaciones Canto Nuevo, Canto Sol,

Los Jazmines, San Rafael, en 1964 la Urb. Zarate, en 1965 Canto Bello y Canto Rey, para 1968 Urb. Caja de Agua, Azcarrunz y Chacarilla de Otero; a la par 13 urbanizaciones informales se establecieron durante esos años en la zona. En los demás distritos de la macrozona este de Lima, hasta 1968, se habían constituido 69 urbanizaciones, una asociación de propietarios y una cooperativa de vivienda. En la macrozona norte de Lima, los dueños de las haciendas de Comas, comenzaron con la lotización de sus tierras, tal es el caso de la Urbanización Carabayllo (Matos Mar, 2012), en San Martín de Porres surgen, en 1965, la Urbanización Ingeniería y la hacienda Palao empezó a urbanizarse. Para 1968, en la macrozona norte se habían constituido 28 urbanizaciones, dos asociaciones de vivienda y una cooperativa de vivienda. En la macrozona sur, por la inversión privada en los balnearios de San Bartolo y Punta Hermosa se construyeron 39 urbanizaciones, una cooperativa de vivienda y una asociación de propietarios. En los distritos de la macrozona centro –donde se está incluyendo al Callao– se construyeron más urbanizaciones por inversión privada, en total 265 urbanizaciones, una asociación de propietarios y doce cooperativas, entre ellos: Urb. Maranga (1965) y Pando (1965) en San Miguel, Cooperativa de Vivienda de Empleados Del Banco Popular (1965), Urb. El Derby (1965) y Las Casuarinas (1965) en Surco, Urb. Leoncio Prado (1968) en el Rímac y Urb. Córpac (1968) en San Borja (ver Figuras 3 y 4).

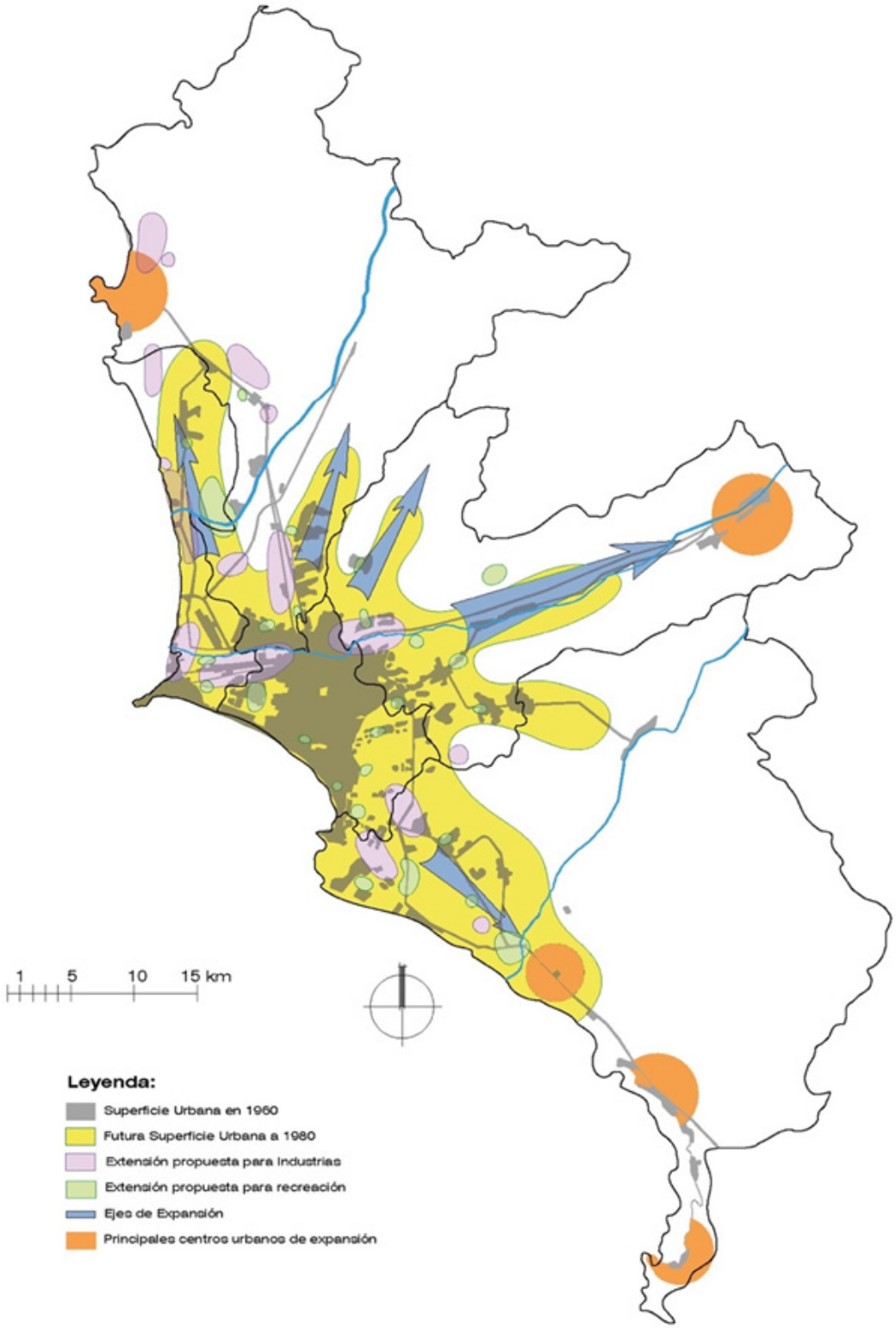
Por otro lado, también es importante reconocer la actuación directa o indirecta de las organizaciones sin fines de lucro. En este periodo se fundan dos instituciones que sentaron las bases del trabajo independiente y crítico sobre la situación rural y urbana del Perú. En 1964 se fundó el Instituto de Estudios Peruanos (IEP [1]) para estudiar los problemas del país desde una visión académica de las ciencias sociales, siendo José Matos Mar, gestor, fundador y director durante sus primeros años. Y, en 1965, se creó el Instituto de Desarrollo Comunitario (DESCO [2]), cuya preocupación era trabajar por el desarrollo y la organización de los sectores populares, sus esfuerzos iniciales estuvieron vinculados a la acción social de la Iglesia católica. En 1967 la institución se convirtió en el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO; cuyo nuevo propósito era plantear programas de intervención y la reflexión autónoma sobre la realidad peruana, trabajando con la población directamente, sin imitar experiencias importadas. Estos esfuerzos desde la sociedad civil sirvieron para visibilizar el problema social en las barridas, así como el problema del olvido del campo y los campesinos, que seguía siendo un problema fundamental en el país [3].

1 La información ha sido obtenida del portal web del IEP

2 La información ha sido obtenida del portal web de DESCO

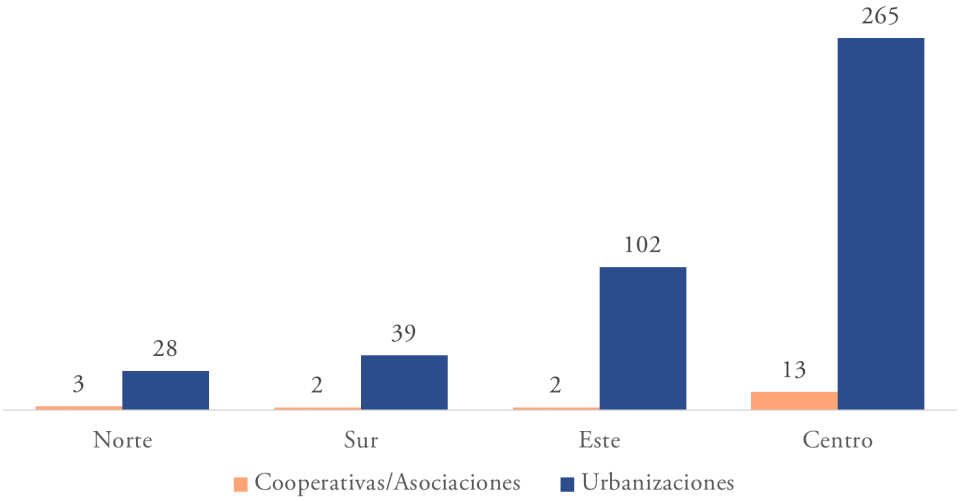
3 Si bien Belaunde ofreció realizar la reforma agraria, nunca la realizó.

Figura 2. Conceptualización del plan de desarrollo urbano PLANDEMET de 1967



Fuente. Mendoza (2012)

Figura 3. Producción de espacio urbano en Lima y Callao por el actor privado en el periodo 1961-1968

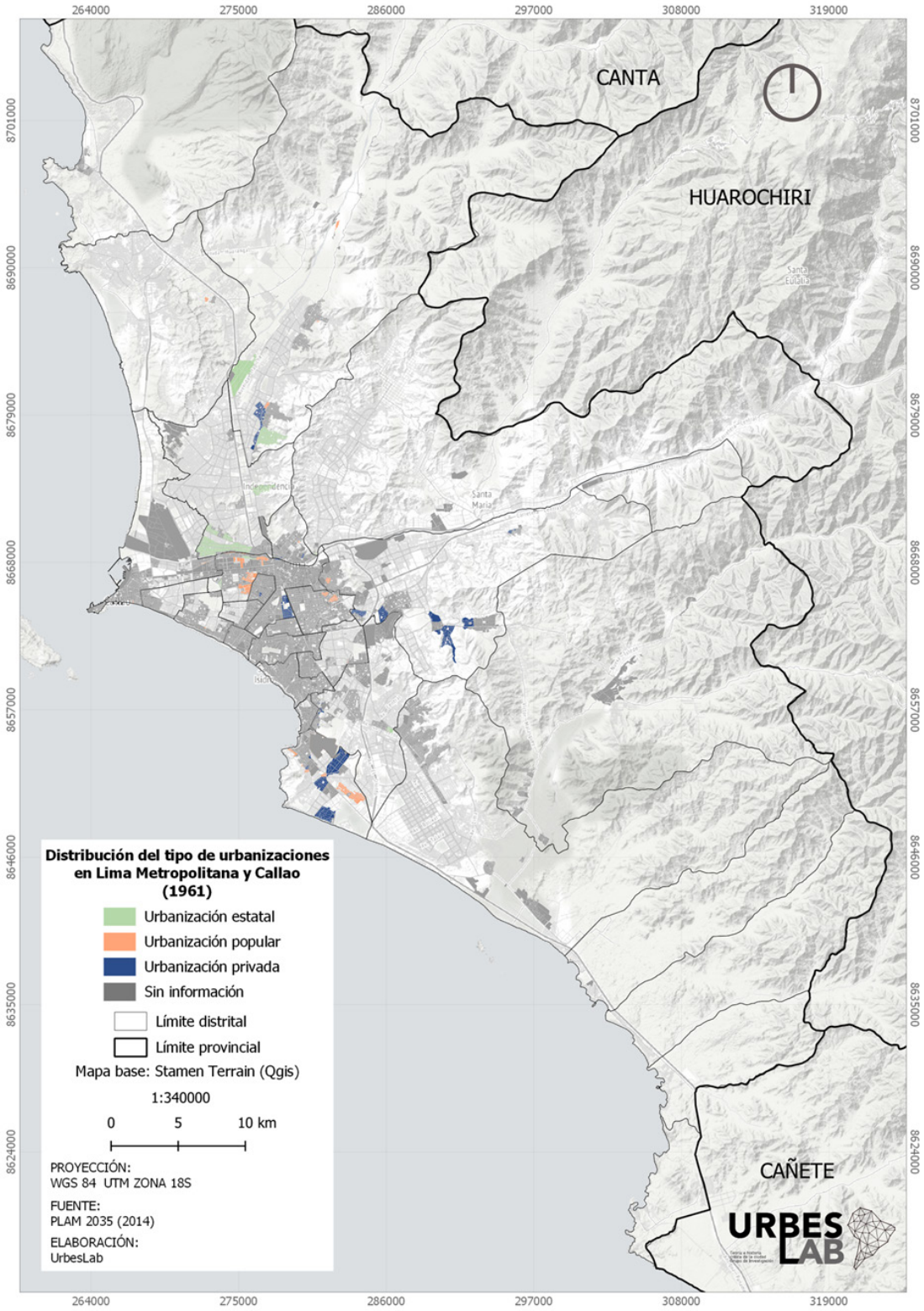


Fuente: Elaboración Propia con base en Ludeña (2004), Matos Mar (2012); MML (PLAM 2035)

Tabla 23. Resumen de la actuación de los actores de la producción del espacio urbano por tipo de urbanización (1961- 1968)

Producción del espacio	Estado	Actores privados	Sociedad civil	Posición organizaciones independientes
Urbanización privada (*)	-	Promotor de venta de lotes en urbanizaciones en distritos periféricos	-	-
Urbanización estatal (*)	Promotor de conjuntos habitacionales	-	-	-
Urbanización popular (*)	Asistencia para la creación de UPIS	Represor	Promotor de toma de terrenos y autoconstrucción de viviendas	Análisis y visibilización del problema social Programas de ayuda y asistencia para el desarrollo comunal
Nota: La división sobre los tipos de urbanización se basa en la clasificación propuesta por Ludeña (2006). Sin embargo, el tipo de urbanización denominada por el autor como urbanización barrial, se ha denominado para los fines de la investigación como urbanización popular, pues es producto directo de la acción de la sociedad es sus diversas manifestaciones y no solo invasiones con fines de vivienda.				

Figura 4. Distribución del tipo de urbanización en Lima Metropolitana y el Callao (1961)



Fuente. Elaboración Propia con base en Ludeña (2004), Matos Mar (2012); Plam 2035 (MML, 2014)

b Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas

El 3 de octubre de 1968, las Fuerzas Armadas, al mando del General Juan Velasco Alvarado, realizaron el golpe de Estado contra el gobierno de Belaunde. Una vez en el poder, los representantes de cada fuerza armada se repartieron la administración del país en nueve regiones militares con la condición de que cada región fuera comandada por un militar y tuviera como segundo al mando a un civil. Según Bejar (2020, 7 de agosto), esta relación estrecha entre militares y civiles permitió que el gobierno, a comparación de otros gobiernos dictatoriales militares de la región, tuviera una visión progresista de los problemas sociales del país. No se reconocían como un gobierno ni de izquierda, ni de derecha, pero sus ideales estaban concentrados en sentar las bases para que el pueblo sea el que tome el poder, ese era su programa revolucionario. Así pues, desde el inicio, el gobierno contó con la ayuda de una cúpula de intelectuales de alto nivel (Bejar los denominó "la aplanadora intelectual") que fueron los que, junto con la dirección militar, tomaban las decisiones del porvenir del país; además, la alianza con el sector progresista de la Iglesia Católica fue crucial para el trabajo social de base que se propusieron realizar. Si bien la gran bandera del gobierno fue la tan esperada reforma agraria y la reivindicación del indio, que se logró implementar en 1969, en su radar no estaba presente el problema social que representaban las barriadas en crecimiento (Bejar, 2020, 7 de agosto).

Sin embargo, debido a la cercanía de Luis Bambarén –por entonces Monseñor de Lima– con el General Velasco Alvarado, se inicia la primera aproximación del Estado hacia las barriadas. Una de las primeras acciones fue el cambio de denominación, se renombraron las barriadas como Pueblos Jóvenes, término que usaban los curas católicos, adheridos a la Teología de la Liberación, para denominar a los barrios de bajos ingresos a los cuales apoyaban. En 1968 crearon la Oficina Nacional de Pueblos Jóvenes – ONDEPJOV. Ese mismo año, en noviembre, se modificó el Artículo 2 de la Ley Nº 13517, *Ley de Barrios Marginales*, estableciendo la necesidad de que el Estado estudie y tome las decisiones inmediatas y de largo alcance respecto a los pueblos jóvenes existentes y de aquellos "que se formen de conformidad con las reglamentaciones pertinentes". Si bien en la Ley original se prohibía las nuevas invasiones, con esta modificación se permitió reconocer a los Pueblos Jóvenes que se formaron después de 1961. Se inauguró así la política de amnistía para los invasores con el fin de atender el problema es su real magnitud. No obstante, se estableció que a partir de 1968 estaban prohibidas nuevas invasiones, y al ser un gobierno militar, la población tenía temor de enfrentarlos.

A pesar de que se intentó reprimir las invasiones a través del miedo, en abril 1971 un contingente de personas tomó la pampa de Pamplona, al sur de la ciudad, aduciendo que necesitaban con urgencia vivienda. La primera reacción del Gobierno fue la represión pues los invasores no solo estaban atentando contra las leyes, sino que estaban tomando tierras que les pertenecía a los militares navales. Zolezzi (2020, 11 de agosto) explica que, en la división de las regiones militares, se creó una adicional la Región X,

esta región la constituían todos los pueblos jóvenes de Lima Metropolitana y el Callo, y estaba a cargo de la Marina de Guerra del Perú y el civil Federico Velarde, pero en constante trabajo con el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social - SINAMOS. Según Bejar (2020, 7 de agosto), los militares navales representaban la facción más radical y conservadora del gobierno, esta facción no creía en el programa popular que Velasco impulsaba. Esto, sumado a que la invasión crecía hacía el lado izquierdo de la Panamericana Sur (el actual distrito de Surco) donde se ubicaban urbanizaciones para la clase media y alta –muchas de ellas habitadas por familias de los navales– incrementó la violencia con la que respondió el gobierno (Riofrío; Bejar, agosto 2020). Luis Bambarén intercedió por los invasores y según Bejar (2020, 7 de agosto) por primera vez, Velasco entendió la magnitud del problema de los pueblos jóvenes y se convirtió en una prioridad para las políticas de estado. Pero a raíz de este suceso, las tenciones al interior de la estructura del gobierno se acrecentaron. Los navales no estaban de acuerdo con la posición de Velasco.

Sin embargo, Riofrío (2020, 5 de agosto) recalca que hubo otro suceso que ayudó a que la represión militar no fuera tan dura. Ese mismo año se realizó la primera reunión internacional del BID en el Perú, hecho importante para el gobierno, ya que podía conseguir el reconocimiento internacional, a pesar de ser una dictadura. En medio de esta tensión política y social, Velasco decide que todos los invasores debían ser reasentados en unas tierras al sur de Ciudad de Dios y que quienes necesitaran vivienda podrían unirse. A este proyecto de ayuda a los pueblos jóvenes se le llamó Villa El Salvador y se convirtió en el proyecto modelo del gobierno.

En esa misma línea, desde la creación de la ONDEPJOV, se estableció un sistema de elección de delegados por manzanas en cada pueblo joven, cuya suma constituía el Comité de Promoción y Desarrollo (COPRODE). Con base en este nuevo sistema de representación social, se estableció en junio de 1971 el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social- SINAMOS, la ONDEPJOV se asimiló a esta institución. El SINAMOS reunió a muchos prestigiosos profesionales de las ciencias sociales, y estuvo liderado por Carlos Delgado, un intelectual que creía en la propuesta de pedagogía crítica de Paulo Freire por lo que estaba convencido de que el trabajo de bases era el único camino para la liberación social y la construcción de un mejor porvenir para el país. Velasco confió en Delgado porque compartían la idea de transferir el poder al pueblo mediante la preparación y la organización social. El SINAMOS trabajó en todos los rincones del Perú, pero según Bejar (2020, 7 de agosto) tuvo más éxito en las zonas rurales debido a la gran transformación que significó la reforma agraria y, sobre todo, la reivindicación del indio.

En el ámbito urbano, en 1972, SINAMOS organiza la Federación de Pueblos Jóvenes de Lima para poder recolectar todos los pedidos y analizar la situación de vivienda y habitabilidad de los pueblos jóvenes. Por otro lado, Bejar (2020, 7 de agosto) afirma que una vez que Velasco entendió el problema de los pobres urbanos, se pensó en una

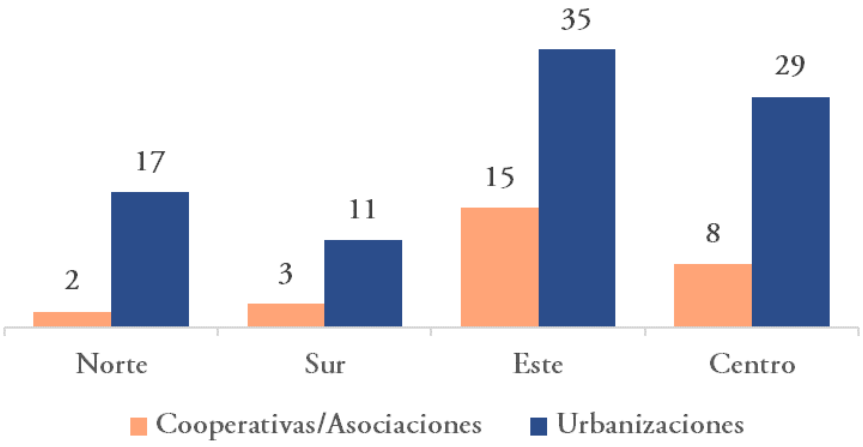
reforma de suelo urbano que no logró ejecutarse porque para llevar a cabo la reforma del suelo urbano, se necesitaba intervenir en las zonas centrales y en la periferia o las zonas de expansión. En las primeras, sobre todo en el Centro de Lima, los dueños de las tierras eran muchas congregaciones religiosas y la Beneficencia Pública, por lo que quitarle las tierras a la Iglesia Católica significaría un cisma, y perder así a uno de sus grandes aliados. Los distritos centrales estaban ya urbanizados por la clase media y alta de Lima, por lo que intentar una reforma en ese suelo era afectar directamente a la cúpula de poder del Perú. En cuanto a las zonas periféricas, sería mucho más fácil, pero Velasco dejó de insistir en el asunto debido a que generaba muchas oposiciones para su proyecto de país.

Mientras que la salud de Velasco Alvarado empeoraba, las tensiones en la estructura de gobierno se acrecentaron y perdió el poder en 1975. El General Morales Bermúdez, tomó el mando del gobierno y se paralizó el proyecto de país que Velasco había comenzado. El gobierno desestimó el trabajo con el pueblo y se alineó a los intereses que Estados Unidos tenía para derrocar cualquier intento de gobierno socialista o de izquierda en Latinoamérica. Una de las primeras decisiones de Morales Bermúdez fue la desactivación de SINAMOS, y tomó una actitud represiva hacia los pueblos jóvenes. Frente a esta situación, los representantes de los pueblos jóvenes convocaron a la primera convención regional de Pueblos Jóvenes de Lima y Callao para decidir sus futuras acciones. Sin embargo, a pesar de la represión del gobierno, en 1976 un grupo de 200 familias provenientes de la UPIS Caja de Agua –rápidamente se unieron familias de otros distritos– invadieron un terreno cerca al Puente Huáscar. Por intervención de la Iglesia Católica, se les reubicó en la Zona 4 de San Juan de Lurigancho, en un terreno identificado por el PLANDEMET como apto para urbanizar. Se denominó Pueblo Joven Huáscar y este acontecimiento marcó el inicio para la multiplicación de invasiones dentro del actual distrito de San Juan de Lurigancho. Según Riofrío (2020, 5 de agosto), se propuso un proyecto similar al de Villa El Salvador y con el pedido explícito del General Morales Bermúdez, al diseñador, de no fomentar la organización de manera subversiva, tal como él consideraba había sucedido en Villa El Salvador.

Como parte de las acciones organizadas de los residentes de pueblos jóvenes, en 1977 se creó el Comité de Coordinación y Lucha Barrial, y en 1978 se creó la Confederación Nacional de Pueblos Jóvenes y Urbanizaciones Populares del Perú. Sin embargo, estas luchas no fueron exitosas, pues el gobierno decretó en julio de 1978 la Ley N° 22250 donde se estableció que las municipalidades deben hacerse cargo de solucionar el problema de la habilitación urbana y la vivienda de los pueblos jóvenes, de acuerdo a sus posibilidades. Así, el gobierno central se desentendió de los pueblos jóvenes. En 1979, se promulgó la nueva Constitución Política del Perú. En el Artículo 10 se estableció el derecho a la vivienda. Para lograr este derecho que creó el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) por el Decreto Ley N° 22591, y después de establecer estas acciones el Gobierno Militar convocó a elecciones democráticas y se eligió como presidente por segunda vez a Fernando Belaunde. En 1980, Eduardo Orrego del partido Acción Popular, asumió la alcaldía de Lima. Para 1981 su política de atención a los

pueblos jóvenes fue priorizar la entrega de títulos de propiedad, a pesar de no ser considerados para la época una necesidad importante (Riofrío, 2020, 5 de agosto). Así, Orrego inició un primer intento de titulación masiva llegando a entregar, según Calderón (2016, p. 267) 23 415 títulos de propiedad, casi la misma cantidad de los entregados durante los 20 años precedentes.

Respecto a las urbanizaciones privadas, muchos de los que poseían haciendas en los distritos periféricos comenzaron a urbanizar sus tierras por miedo a la expropiación del gobierno y a las invasiones. En la macrozona norte se crearon las urbanizaciones San Felipe, San Agustín y Retablo en Comas (Matos Mar, 2012). Además, se construyeron 17 urbanizaciones y dos cooperativas de vivienda en la macrozona norte, entre ellos encontramos la Urb. Trébol (1970) y Urb. Previ (1971) en Los Olivos; mientras que en San Martín de Porres se construyó la Urb. Fiori (1970). En la macrozona sur se formaron 11 urbanizaciones y tres cooperativas de viviendas, entre ellas la Urb. La Campiña (1971) y Urb. Mártir José Olaya (1971) en Chorrillos. En la macrozona centro, la cantidad respecto a las construidas durante el gobierno de Belaunde disminuyó a sólo ocho asociaciones de propietarios y 29 urbanizaciones, la más conocida fue la Urb. Palomino en 1970. En la macrozona este, se evidencia mayor inversión privada. Se construyen 35 urbanizaciones y 15 cooperativas de vivienda, de estas últimas casi todas ubicadas en El Agustino; la Cooperativa Las Flores (1970), Urb. Zarate Industrial (1971) y Urb. Chavín (1971) en San Juan de Lurigancho, en Chaclacayo la Urb. Zarumilla y Los Cedros (1971), y en La Molina, las urbanizaciones El Parque de Monterrico (1969), La Estancia (1970) y La Molina Vieja (1971), ver Figuras 5, 6, y 7.



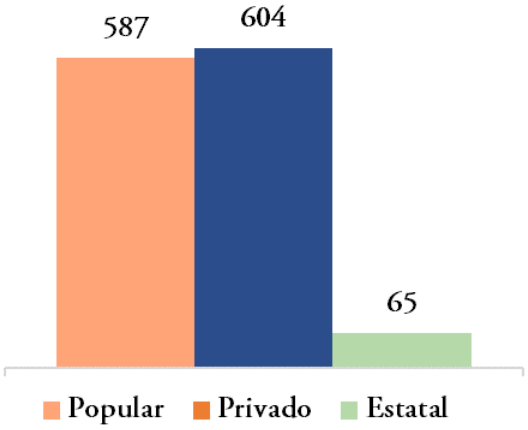
Fuente: Elaboración Propia con base en Ludeña (2004), Matos Mar (2012); MML (PLAM 2035)

Debido a la coyuntura, durante el Gobierno Militar las instituciones civiles independientes tuvieron que limitar su trabajo o unirse a ciertos programas de gobierno. En 1969 se creó Acción Comunitaria del Perú (ACP), y DESCO desarrolló algunos programas de desarrollo rural en la costa. El IEP publicó numerosas investigaciones respecto a la realidad social del país. La reforma agraria, la reivindicación del indio y el aumento de pueblos jóvenes fueron los principales temas de discusión. La ONG Alternativa, Centro de Investigación Social y Educación Popular se creó en el año 1979.

Tabla 24. Resumen de la actuación de los actores de la producción del espacio urbano por tipo de urbanización (1968- 1979)

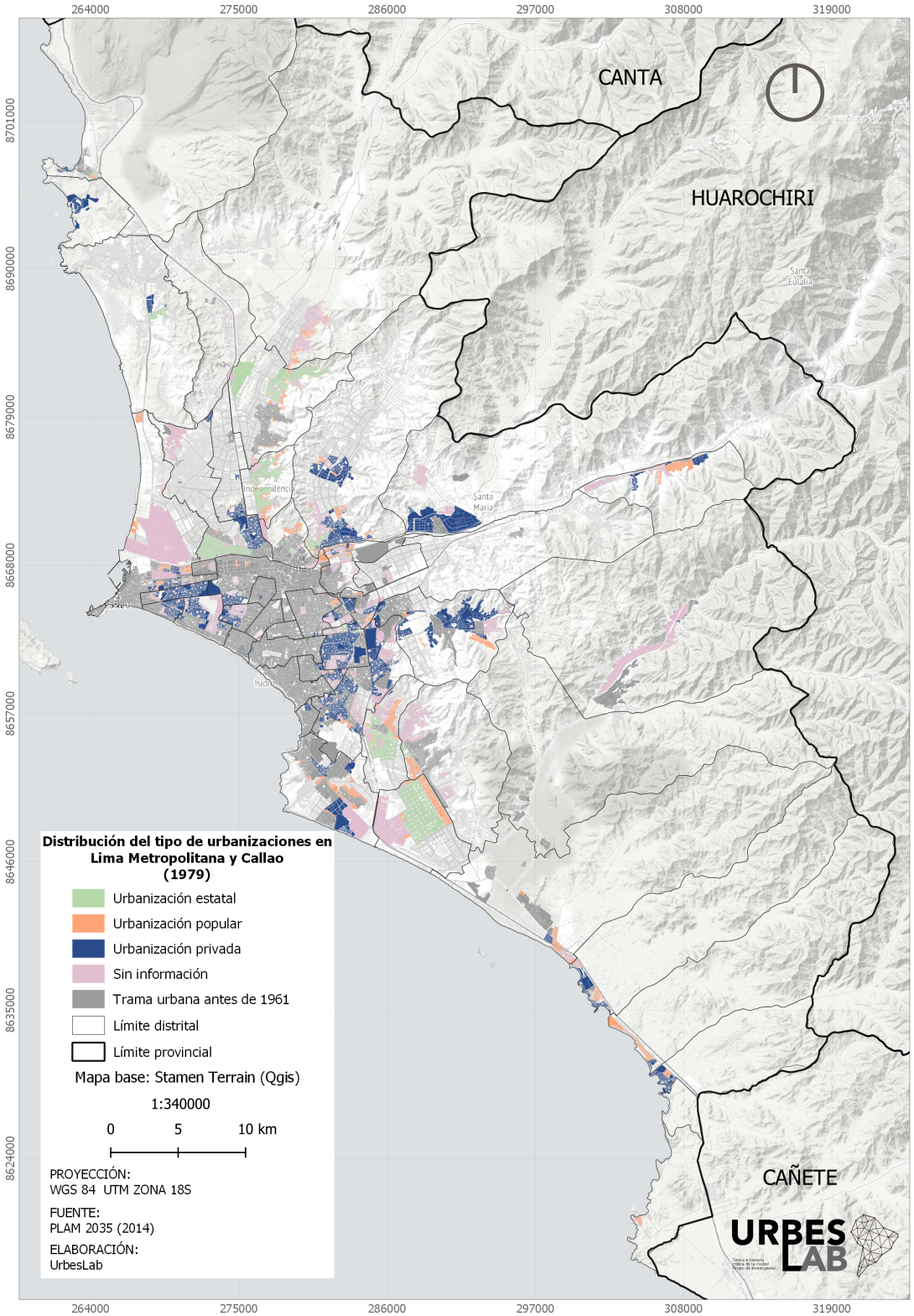
Producción del espacio	Estado	Actores privados	Sociedad civil	Posición organizaciones independientes
Urbanización privada (*)	-	Promotor de venta de lotes en urbanizaciones en distritos periféricos	-	-
Urbanización estatal (*)	Promotor de lotización de terrenos	-	-	-
Urbanización popular (*)	Represor / Asistencia para cobertura de servicios básicos / entrega de lotes con módulos básicos de vivienda	Represor	Promotor de toma de terrenos y autoconstrucción de viviendas	Análisis de las consecuencias de la reforma agraria Programas de ayuda y asistencia para los pueblos jóvenes Programas de ayuda para el ámbito rural
Nota: La división sobre los tipos de urbanización se basa en la clasificación propuesta por Ludeña (2006). Sin embargo, el tipo de urbanización denominada por el autor como urbanización barrial, se ha denominado para los fines de la investigación como urbanización popular, pues es producto directo de la acción de la sociedad es sus diversas manifestaciones y no solo invasiones con fines de vivienda.				

Figura 6. Producción de espacio urbano por tipo de actores en el periodo 1961-1979



Fuente: Elaboración Propia con base en Ludeña (2004), Matos Mar (2012); MML (PLAM 2035)

Figura 7. Distribución del tipo de urbanización en Lima Metropolitana y el Callao (1979)



Fuente. Elaboración Propia con base en Ludeña (2004), Matos Mar (2012); Plam 2035 (MML, 2014)

5.1.2. Las posiciones teóricas sobre la producción del espacio urbano

a Visiones desde la planificación urbana

Respecto a la planificación urbana, según Ramos (2010), la gestación del Instituto de Planeamiento de Lima empezó en 1950, cuando la Unión Panamericana propuso a la cooperación técnica de la OEA la formulación del Proyecto 23, con el objetivo de instalar institutos regionales para el planeamiento de ciudades en Latinoamérica. Este proyecto estableció parámetros para la malla curricular, buscó incentivar la investigación por parte de los alumnos, la asesoría técnica para los gobiernos, así como la difusión de investigaciones y proyectos seleccionados. Durante la década de 1950, funcionarios del Perú realizaron diversas gestiones para ser considerados dentro de este proyecto.

En 1960, el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) de la OEA, apoya la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Especial de Cooperación Económica (CECE), siendo, según Ramos (2010), el punto de partida de la ALPRO y la Carta de Punta del Este. El CECE aprobó el Acta de Bogotá en 1960, marco cooperativo en el cual se creó el Programa Interamericano de Planeamiento Urbano (PIAPUR). Este programa fue encargado por el CIES a la Secretaría General de la OEA (Proyecto 205 del Programa de Cooperación Técnica de la OEA). Un año antes, la OEA y las Naciones Unidas realizaron una evaluación de los cursos y del funcionamiento del IUENI, en respuesta al pedido del Gobierno del Perú para estudiar la posibilidad de reforzar su institución (Dórich, 1996; Ramos, 2010). En 1961 el gobierno peruano, a través de la Escuela de Ingenieros, firmó un convenio con la OEA que motivó que el Instituto de Urbanismo (IUENI) se convirtiera en el Instituto de Planeamiento de Lima (IPL), logrando posicionarse a nivel interamericano (Huapaya, 2014). Se consolidó el convenio para el funcionamiento del PIAPUR, con sede en el IPL.

El objetivo del PIAPUR fue la ampliación y refuerzo de las facilidades académicas de las instituciones latinoamericanas a través de varios centros de estudios de los Estados Unidos. En el IPL, la Universidad de Yale cumplió con el rol de colaboración y asesoramiento previo acuerdo (Ramos, 2010). El programa del IPL se estructuró de forma similar al que se impartía en el Centro Interamericano de Vivienda (Dórich, 1996). La especialización en el IPL duraba dos años, y al finalizar se obtenía el grado académico de máster en Planeamiento Urbano Regional, similar al de las universidades norteamericanas. Cabe mencionar que, en los años siguientes, se crearon más centros similares en Latinoamérica (Huapaya, 2014). Dórich (1996) indicó que las renovaciones del convenio con la OEA permitieron el desarrollo y perfeccionamiento de los cursos del IPL. Sin embargo, existieron problemas relacionados a los cursos enseñados. Según Ramos (2010), parte de los alumnos y profesores mencionaron su disconformidad respecto a la falta de ense-

ñanza de ciencias sociales, lo que provocó que en 1965 los alumnos enviaran una carta reclamando la inclusión de cursos que permitan un análisis social y económico más amplio. Además, advierte que estos reclamos respondieron a la influencia del estructuralismo latinoamericano, difundido en otros institutos de la región como el Instituto Latino Americano de Planificación Económica y Social (ILPES) en Chile, y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En el año 1966, la Universidad de Yale dejó su función de universidad asesora y ese mismo año los reclamos por parte de los estudiantes aumentaron, paralizando las actividades del IPL en 1968 (Ramos, 2010). En paralelo, en 1965, la ONPU empezó la formulación del Plan de Desarrollo Metropolitano (PLANDEMET) bajo la dirección del arquitecto Fernando Correa Miller, quien fue profesor y posterior director del IPL. A su vez, hubo un Comité Técnico conformado en su mayoría por profesionales formados en el IPL (Dórich, 1996). A diferencia del Plan Piloto de Lima (1948), el nuevo plan tenía un enfoque multidisciplinario y contó con la participación de Carlos Delgado, quien había estudiado el problema de las barriadas en el IEP y tuvo un papel importante en el gobierno de Velasco. Finalmente, la renovación del convenio con la OEA no llegó a prosperar en 1974, según Dórich (1996), por circunstancias imprevistas. Pero para Ramos (2010) fue debido a que no se cumplió el objetivo inicial del refuerzo académico. Posteriormente, la Universidad Nacional de Ingeniería –ex Escuela Nacional de Ingenieros– asimiló el programa académico del IPL como una nueva facultad de posgrado y, como resultado, en 1975 se creó el Programa de Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión con el BID y el Programa de Planificación Socioeconómica Nacional en 1976, con el apoyo de las Naciones Unidas (Dórich, 1996).

Con respecto a las acciones del Estado, durante la primera gestión presidencial de Belaunde, las propuestas estuvieron orientadas a solucionar el problema de la vivienda de manera cuantitativa. La posición frente a las barriadas era la de no permitir que ingresen personas a la capital y el fomento de la economía en provincias. Según Huapaya (2014) esto se reflejó en la continuación de las mismas políticas públicas: la legalización, remodelación y saneamiento de barriadas en todo el país. Algo inusual fue la convocatoria al concurso de PREVI en 1968, financiada por la Naciones Unidas. Para Riofrío (2020, 5 de agosto) este concurso se concentró solo en la parte del diseño de la vivienda, específicamente en cómo se podría construir progresivamente la vivienda, mas no en cómo las familias conseguirían hacerlo.

En paralelo, otra forma de planificar la ciudad iba cobrando importancia. El arquitecto ingles John Turner llegó a Perú en 1956, debido a la conexión que tenía con el arquitecto Eduardo Neira, arquitecto peruano que conoció en una escuela de verano del CIAM en Venecia (Bromley, 2003; Gyger, 2019). Para Turner, la idea de planificación urbana estaba estrechamente ligada a la concepción orgá-

nica de Patrick Geddes, pues este tipo de aproximaciones tendía a responder a las especificidades locales más que a la búsqueda de soluciones globales, como se pretendía en el urbanismo moderno (Gyger, 2019). La experiencia de Turner en el Perú empezó en Arequipa trabajando en la Oficina de Asistencia Técnica a las Urbanizaciones Populares de Arequipa (OATA). Después del terremoto que azotó la ciudad de Arequipa en 1958, la OATA promovió diversos programas que lograron el reconocimiento internacional, así como el experimento de vivienda en temas de autoconstrucción y autoayuda (Bromley, 2003; Gyger, 2019). Gracias a este primer acercamiento, John Turner empezó a formular sus primeras ideas sobre la valoración positiva de la autoconstrucción. Es importante señalar que, gracias a sus contactos en la revista *Architectural Desing*, sus ideas lograron mayor difusión (Gyger, 2019). Según Bromley (2003) "el dramatismo de las imágenes utilizadas por Turner atrajo a arquitectos, planificadores y geógrafos" (p. 274).

La celebración del primer ONU-Habitat, en 1976, cristalizó la importancia de la vivienda autoconstruida en el panorama del urbanismo global. En ese evento, John Turner presentó su libro *Housing by People*, y fue una de las estrellas del foro (Ortiz, 2008). Muchas de las ideas de Turner sobre la autoproducción de ciudad y vivienda se convirtieron en los lineamientos del evento, lineamientos que los demás países adscritos debían propender cumplir. Ese mismo año y a partir de este evento, se crea La Coalición Internacional de Hábitat (HIC). Sin embargo, no fue el único evento que concentró la atención en esta forma de urbanizar. En julio de 1959 se celebró en Santiago de Chile el Seminario sobre Problemas de Urbanización en América Latina, patrocinado por la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y la Unesco. Los principales investigadores de la región expusieron que el fenómeno de la invasión irregular de tierras era un fenómeno emergente debido a la carencia –sobre todo– de vivienda digna. En 1962 ya se había celebrado un simposio de vivienda latinoamericana, celebrado en el Banco Chase Manhattan en Nueva York, en donde participaron diferentes organismos, discutiendo el problema de la vivienda. Según Gyger (2019) este evento, más que un ejercicio completamente filantrópico también representaba una oportunidad de negocio, en cuanto consideraban la existencia de una vasta clase media baja, una vez tuvieran acceso a financiamiento. Parte de estas inversiones eran con fines de no generar insurgencias. De igual forma, el CIES ya había dado dinero a la región para promover este tipo de programas de vivienda de autoayuda y autoconstrucción (Gorelik, 2008).

En ese mismo tiempo, William Mangin, antropólogo norteamericano, también empezó a difundir el caso peruano sobre las migraciones y sus consecuencias en la ciudad (Mangin, 1959, 1960, 1963, 1970), así como la economía colaborativa en las barriadas (1967). Según Vargas Llosa (2004 [4]) Mangin fue el primero en

4 Durante el verano del 2004, Álvaro Vargas Llosa publicó tres artículos en los que contaba sobre Wi-

estudiar la economía informal en el Perú –no Hernando de Soto–, pues "comprendió que en los pueblos jóvenes germinaba no una revolución proletaria, sino una economía de mercado, y que la gente daba respuestas creativas, audazmente empresariales, a unas condiciones creadas por la proliferación de obstáculos legales" (redacción Diario Correo), aludiendo directamente a la ineficacia estatal para resolver los problemas respecto a la habilitación de servicios prometidos.

B Visiones desde la autoproducción de ciudad

William Mangin y John Turner destacaron la "libertad para construir" en las barriadas limeñas (Turner, 1972) como una salida viable a la falta de vivienda social en las ciudades de rápido crecimiento. Este enfoque se contrapuso a la visión despectiva que, tanto la prensa, como el Estado tenían sobre las barriadas. En esta misma línea, el antropólogo peruano Carlos Delgado promocionó la importancia de la autoayuda como potencial de desarrollo para el proceso de urbanización de Lima (Delgado, 1974). Estos nuevos conceptos sobre el hábitat popular se consolidaron a nivel mundial cuando en 1971 Turner fue citado por el *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) para presentar sus postulados respecto a la vivienda y el hábitat popular. Visión que se consagró durante la primera conferencia organizada por la ONU sobre el Hábitat en Vancouver en 1976. El cambio de enfoque permitió valorar la barriada como un mecanismo de superación del problema de la vivienda y la lucha colectiva por el derecho a una vida digna, lo que Calderón (1990) llama la visión positiva de la barriada.

Sin embargo, durante la década de 1970, surgieron diversas críticas a las políticas y acciones que el Estado peruano venía ejecutando en las barriadas. Rodríguez (Citado por Calderón, 1990), sienta las bases de la visión crítica del fenómeno de la barriada, con base en dos proposiciones. Primero, argumentó que la barriada es de hecho una modalidad de crecimiento de la ciudad Latinoamérica, y no una forma anómala del crecimiento de la ciudad, por lo tanto, se debe analizar como un fenómeno en marcha y no intentar su erradicación, pues sería imposible. Segundo, no se han planteado los límites bajo los cuales se considere a la barriada como un elemento dinámico de desarrollo urbano y de qué manera el proceso que se lleva en la barriada puede ser positivo, pues sólo se idealiza el concepto, pero no se establece los límites posibles. Se sumaron a esta visión crítica: Quijano (1977) quien explicaba la que la dependencia estructural del Estado era la causa del subdesarrollo, así como los estudios sobre la pertinencia de las políticas del Estado respecto al uso del suelo; Riofrío (1978) y Deler (1975); Sánchez León,

lliam Mangin, en el diario Correo bajo el titular de "El hombre que se adelantó" (18 de enero, 1 febrero, 15 de febrero del 2004) un economista estadounidense que tuvo una activa participación en el Perú entre 1950 y 1960, que según el escritor, escribió un ensayo cuya idea principal había sido tomada por Hernando de Soto, en su libro El otro Sendero.

Guerrero, Calderón y Olivera (1979) cuestionaron la idea de la consolidación urbana, defendida por la visión positiva, donde se creía que las viviendas de las barriadas llegarían a ser como las de clases medias tras un proceso de consolidación del barrio. Lo que sucedía era lo contrario, se tugurizaban convirtiéndose en motor de reproducción de nuevas barriadas (Riofrío, 1978).

La autoayuda también fue criticada por el papel que desempeñaron las agencias privadas asistencialistas como agentes ideológicos reproductores de la visión positiva. Rodríguez, Riofrío y Welsh (1973) creían que mediante estas agencias se busca desvincular los problemas del barrio con los de la sociedad, teniendo como fin la desmovilización política de los pobladores. Para Robles (1973) esta desmovilización se originaba por enmarcar a los pobladores en una "visión viviendística" -tener seguridad de tenencia y construir su propia comunidad- (Calderón, 1990). A finales de la década de 1970, las ciencias sociales en el Perú se concentraron en el estudio de los movimientos de pobladores. Fue Henry Ettiene (1978) quien divulgó ideas de la Nueva Sociología Urbana de Manuel Castells, paradigma que analizaba el surgimiento de los movimientos sociales urbanos desde el consumo colectivo, en relación a la esfera productiva (Calderón, 2014). Ese mismo año, Collier (1978) concluyó que el comportamiento desmovilizado y no radicalizado de la población era causado por la promoción de políticas de barriadas y creación de barriadas por parte de la oligarquía representada por los líderes políticos. Para Riofrío (1982), a partir de 1978 se prioriza la visión política del fenómeno de la barriada, sobre la perspectiva urbana-espacial.

c Encuentros y desencuentros entre la planificación urbana y la realidad de la producción del espacio

Mientras que la visión de la planificación urbana para Lima y el Callao se centraba en los principios del urbanismo moderno, utilizando los mecanismos de la zonificación como lineamiento de control del crecimiento de la ciudad. El espacio urbano de Lima y el Callao se expandía por la invasión de tierras en la periferia de la ciudad, algunas invasiones avaladas por el Estado, quien otorgaba tierras y brindaba asistencia técnica; pero la gran mayoría surgía solo por trabajo colaborativo de los vecinos. Pero en ambos casos, la barriada era aceptada como solución a la falta de acceso a la vivienda. A finales de la década de 1970, quedó demostrado que la política pública de creación de bolsones de terrenos con fines de vivienda, si bien controló el incremento de invasiones, no sirvió como solución para el excedente de población sin posibilidad de construir una vivienda. Tal es el caso de Huáscar, un ejemplo del descontrol de las UPIS, el rechazo a los terrenos lejanos del centro de la ciudad y el abandono del Estado. Las barriadas que surgieron desde 1950, en vez de consolidarse como barrios, como se esperaba, se empezaron a tugurizar. Una segunda generación de invasores necesitaba vivienda, pero no había asistencia técnica para densificar las viviendas de las barridas más antiguas, solo proyectos arquitectónicos como PREVI. La reproducción de barriadas ya no estaba relacio-

nada a la migración interna, sino al crecimiento demográfico de la mismas y al mercado ilegal de alquileres. Las urbanizaciones creadas por la inversión privada empezaron a proliferar en esta época en la ciudad, pero no eran una solución para la demanda más necesitada, solo para la clase media. Se corroboró así el planteamiento de Adolfo Córdova (1957), el problema de la vivienda no era técnico, sino que había resolver las desigualdades de la estructura económica.

5.1.3. Aproximaciones a las condiciones socio-espaciales de Lima Metropolitana y el Callao

Los datos obtenidos del censo de población y vivienda de 1961 nos muestran un panorama general del problema de acceso a la vivienda y su relación con los problemas socio-económicos de la población en Lima y Callao, situación crítica que el gobierno, a través de las políticas públicas trató de superar, aunque sin mucho éxito. La intención de este acápite es discutir los datos oficiales estatales, al ser la única data que ha sido tomada en varios periodos. Tal como se explicó en el marco metodológico, se han elegido algunas variables que pueden ser comparables en cada periodo analizado. En este sentido, se analizarán los datos del censo de 1961 en dos aspectos, los sociales y las condiciones de la vivienda.

a Sobre los aspectos sociales

Con respecto a las características sociales de la población, la condición laboral de la población en esa época, era predominantemente empleado(a) y/o obrero(a). Pero el trabajo independiente, es una condición mayoritaria en los distritos de Punta Negra y Puente Piedra. Es decir, relacionar las invasiones de tierras periféricas con condiciones de pobreza extrema, no es adecuado. Se puede concluir que existía una clase trabajadora con trabajo asalariado, pero que no cubría todas las necesidades básicas familiares, en específico el acceso a la vivienda (Ver Figuras 8 y 9).

En cuanto al nivel educativo, el único indicador que nos podría dar una perspectiva de la condición educativa de la población, es el indicador de personas mayores a 4 años cursando el nivel primario. Geográficamente, se observa que la menor cantidad de personas cursando la primaria se ubican en la zona centro, y la mayor cantidad, en las zonas periféricas. Lo cual podría significar la existencia de familias jóvenes con hijos en la periferia. Sin embargo, a nivel provincial solo un 30% de la población había asistido a algún centro de enseñanza regular, lo que también indica que había un sector importante de la población con poco acceso a la educación, que también puede estar relacionado al nivel de trabajo no calificado, que se relaciona con la condición laboral ya explicada (Ver Figuras 10 y 11).

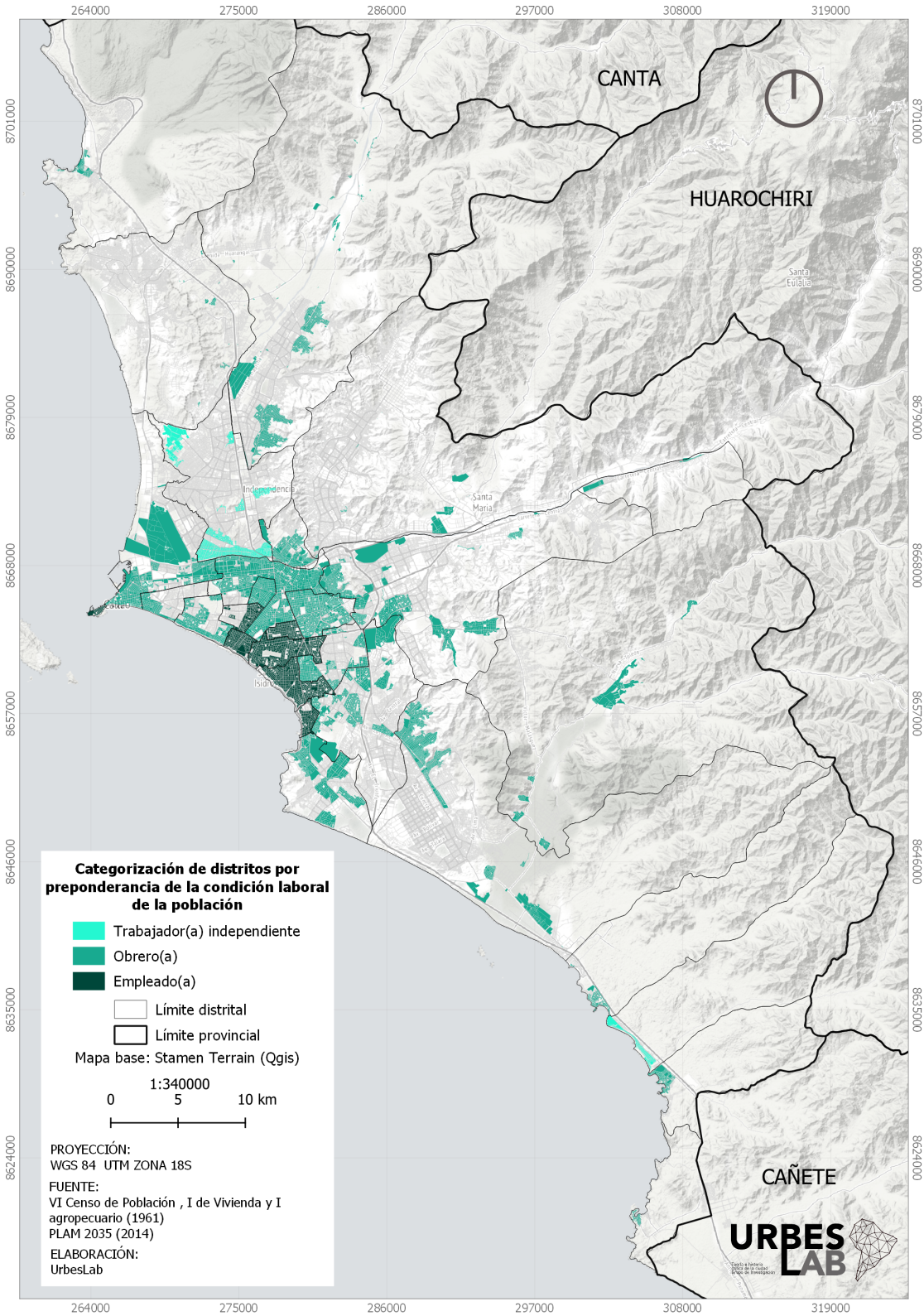
b Sobre las condiciones de la vivienda

Con respecto a los aspectos legales de la vivienda (ver Figuras 12 y 13), en este periodo se observa que la tenencia de vivienda por alquiler es predominante en la mayoría de distritos de la macrozona centro, mostrando la falta de oportunidad para el acceso a la vivienda propia. Por otro lado, cabe resaltar la predominancia de la vivienda cedida por medio del mejoramiento, usufracción u ocupación de hecho, todas estas modalidades tienen en común la adquisición de la vivienda sin un intercambio monetario; y representa un porcentaje importante en los distritos de las macrozonas norte, sur y este. Esta situación refleja la crisis por el acceso a la vivienda en el gobierno de Manuel Odría, cuyo periodo terminó en el año posterior a la realización del censo. Si bien la vivienda propia no tiene tanto arraigo como la cedida, en distritos como Puente Piedra –del cual surgirían Independencia y Comas– se muestra una predominancia de la vivienda propia, lo que se puede explicar por las invasiones iniciales, tendencia que a lo largo de los años se iría extendiendo en las periferias de Lima y Callao. En cuanto al tipo de la vivienda (ver Figuras 14 y 15), la gran mayoría de la población contaba con casa independiente a excepción de algunos distritos de la macrozona centro, como La Victoria donde más de el 30% de sus viviendas eran departamentos, y Lima Cercado y Breña donde predominaban las viviendas dentro de vecindad. La falta de vivienda se puede ver reflejada, también, en la cantidad aproximada de personas que ocupan una vivienda (ver Figura 16). En promedio, en casi todo Lima y Callao, habitaban de 4 a 6 personas por vivienda, a excepción de los distritos del Sur como Punta Hermosa o Punta negra donde se registraba de 1 a 2 personas por vivienda. Un mayor número de viviendas contaba con dos o tres habitaciones, lo que puede indicar un grado de hacinamiento, sobre todo en las familias de más de cinco personas. En contraposición a esta tendencia, el distrito de San isidro tenía una mayor cantidad de viviendas con 10 habitaciones a más (ver Figuras 17 y 18).

En cuanto a la calidad de los materiales de construcción (ver Figuras 19, 20 y 21), en esta época se observa que, si bien no hay una predominancia de un tipo de material, los distritos más antiguos son los que tienen mayor cantidad de viviendas con material permanente. Sin embargo, los distritos más jóvenes muestran una tendencia al uso de material permanente para la construcción de vivienda, al igual que mayor accesibilidad para la compra de estos materiales, como resultado de los programas para el financiamiento y mejoramiento de la vivienda como el Banco Nacional de la Vivienda.

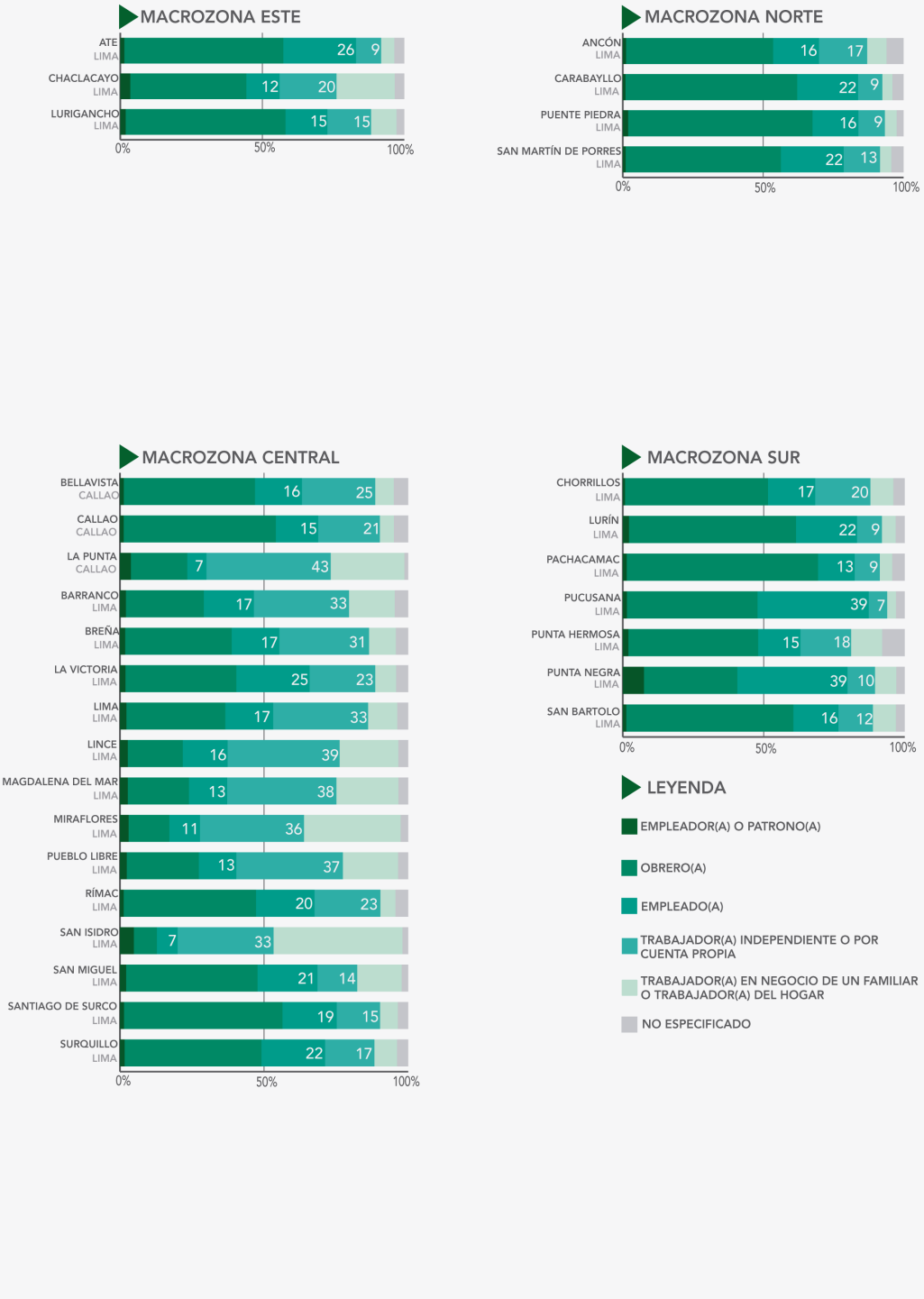
Con respecto al acceso a los servicios básicos, en el censo de 1961 estos datos sólo se tomaron a nivel provincial. Del total de las viviendas de Lima y Callao más del 70 % contaba con servicio de agua potable, dentro como afuera de la vivienda. Sin embargo, menos del 50% de las viviendas contaban con red interna de desagüe, y aproximadamente un 30% no contaba con ningún tipo de servicio higiénico. Por otro lado, casi el 80% de las viviendas contaban con alumbrado por red eléctrica. Sobre estos datos no se han podido elaborar los mapas por la escala en la que fueron tomados los datos.

Figura 8. Preponderancia por distrito de la condición laboral de la población (1961)



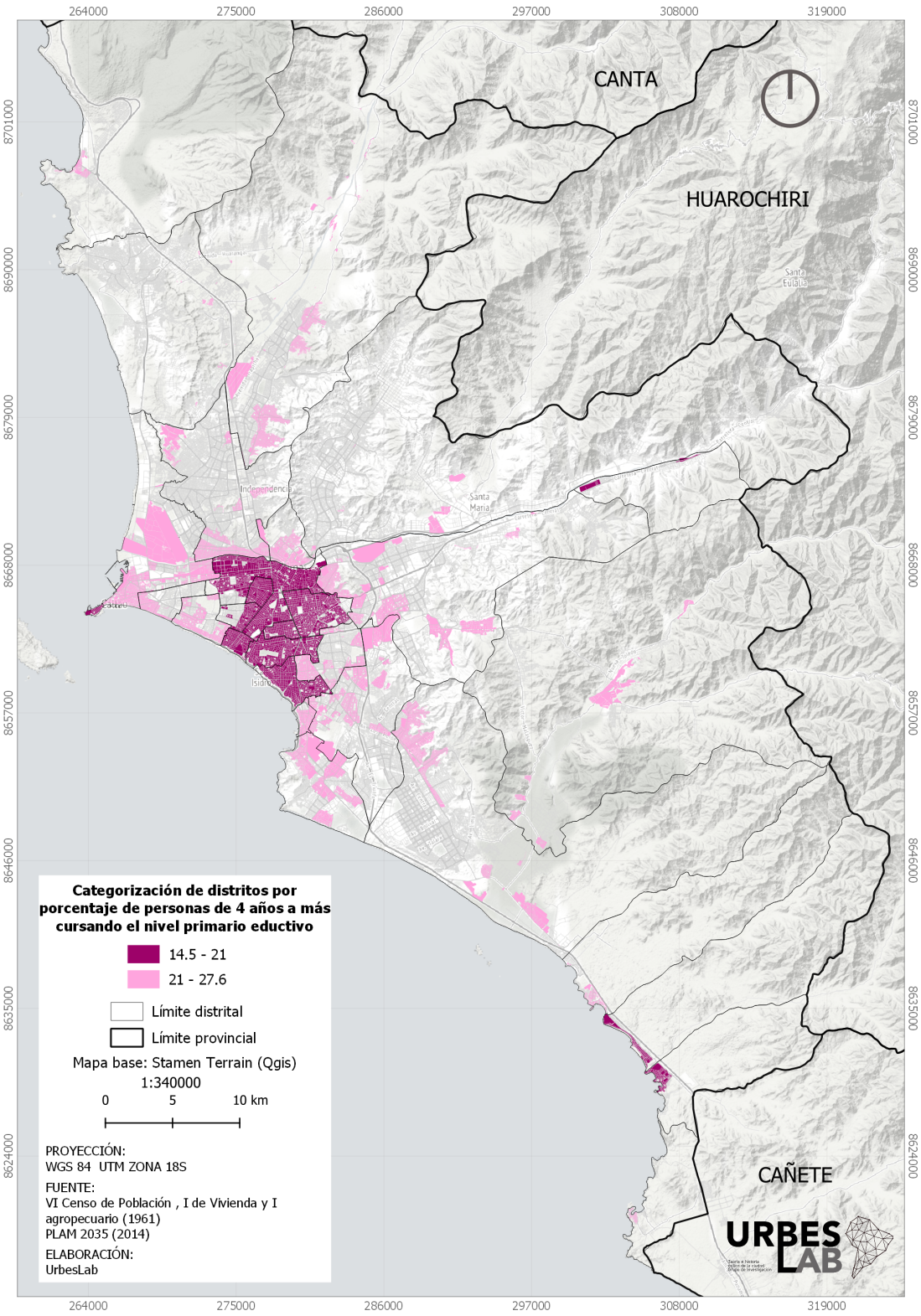
Fuente. VI Censo de Población, I de vivienda y I agrupecuario, INEI (1961), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 9. Porcentaje por distrito de la condición laboral de la población (1961)



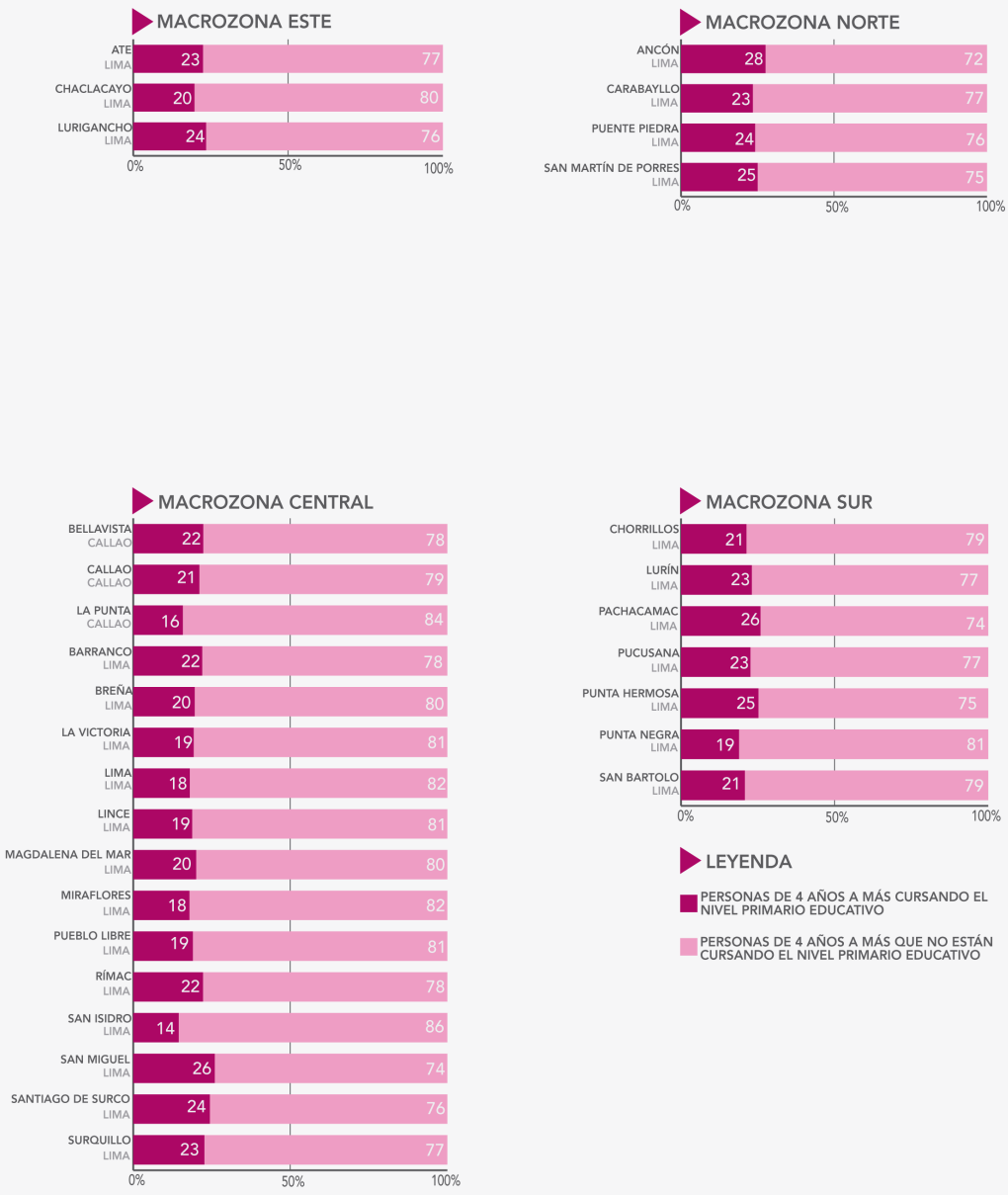
Fuente. VI Censo de Población, I de vivienda y I agrupecuario, INEI (1961), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 10. Preponderancia por distrito del nivel de educación primaria de la población (1961)



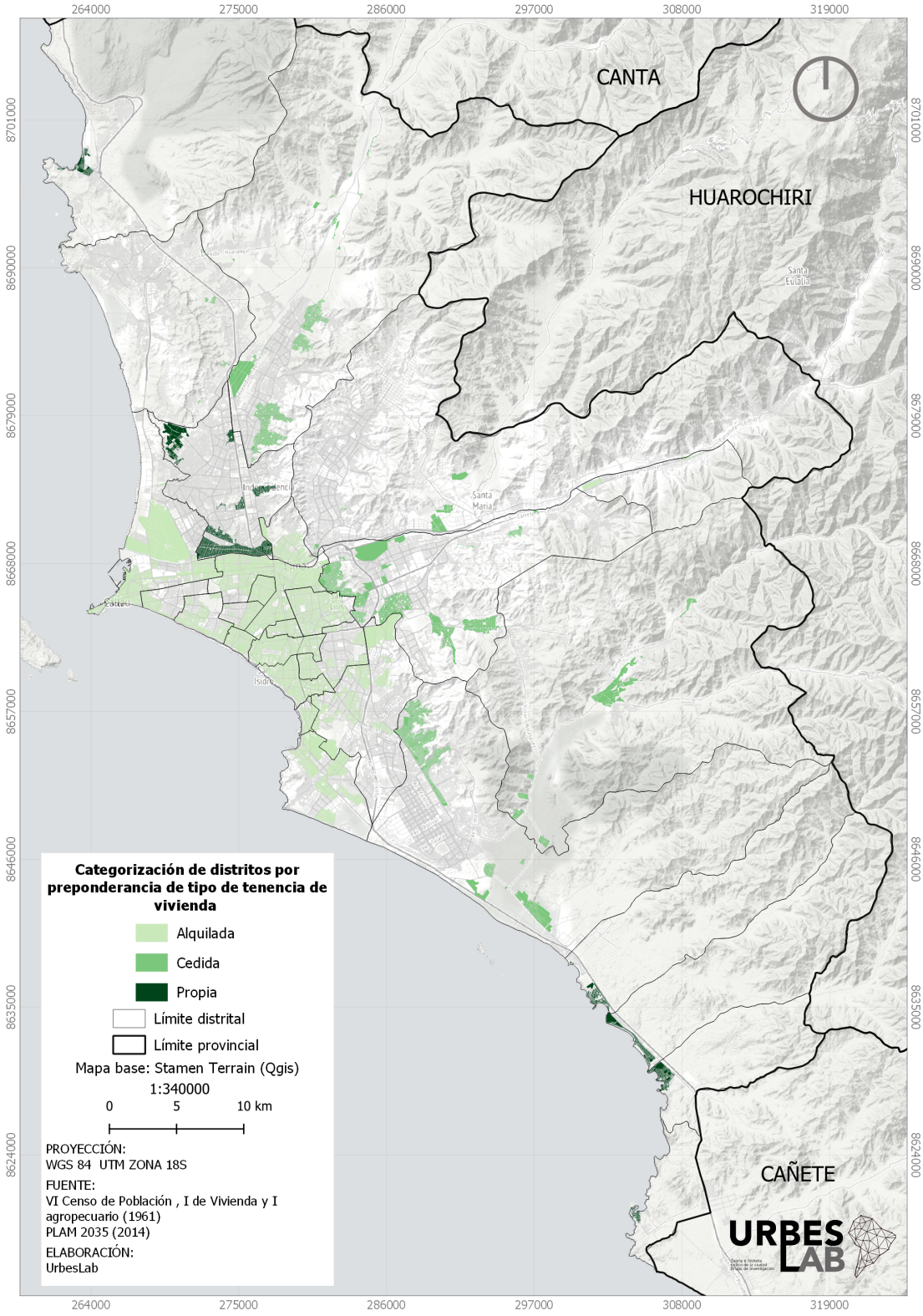
Fuente. VI Censo de Población, I de vivienda y I agrupecuario, INEI (1961), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 11. Porcentaje por distrito del nivel de educación primaria de la población (1961)



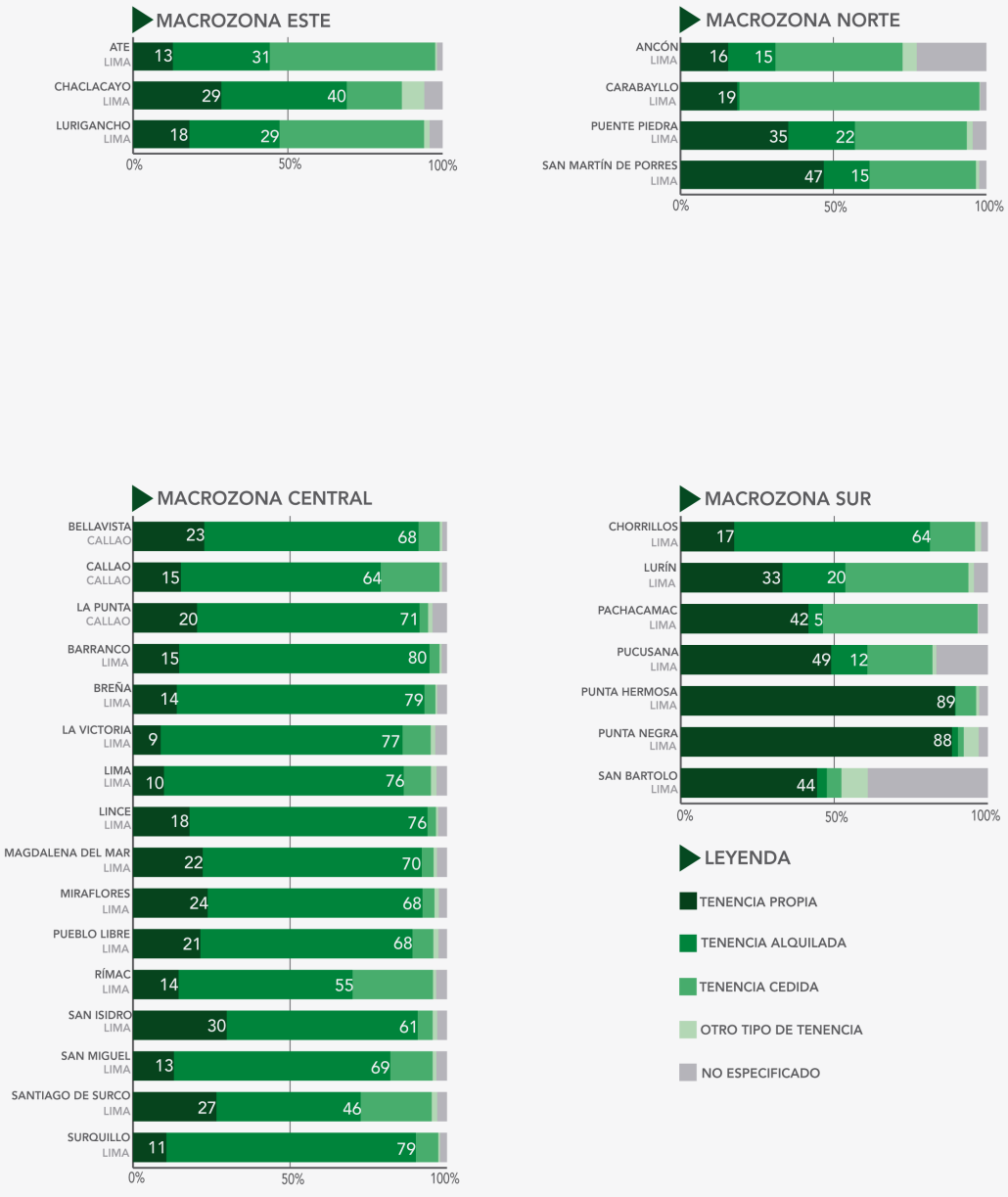
Fuente. VI Censo de Población, I de vivienda y I agrupecuario, INEI (1961), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 12. Preponderancia por distrito del tipo de tenencia de la vivienda (1961)



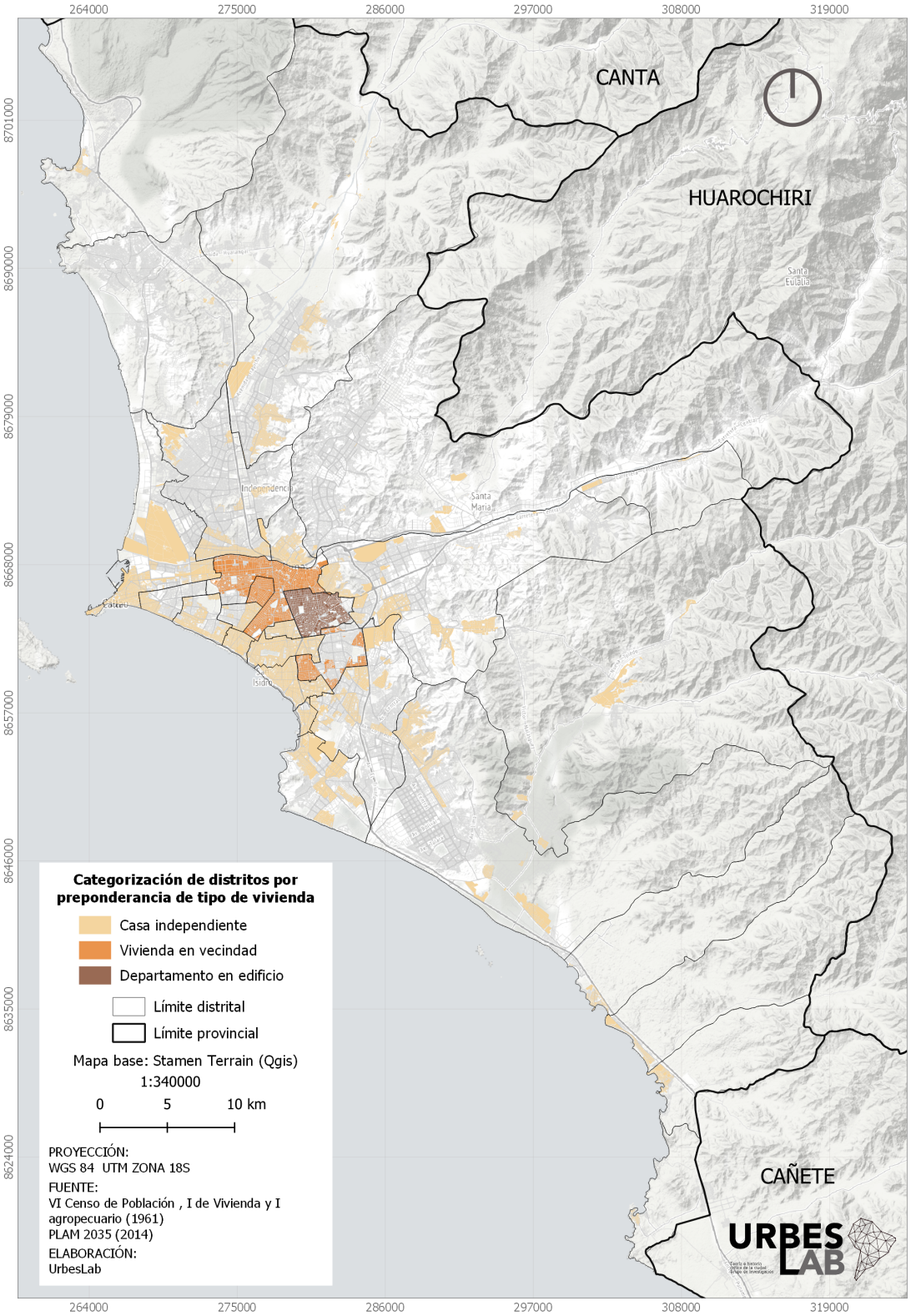
Fuente. VI Censo de Población, I de vivienda y I agrupecuario, INEI (1961), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 13. Porcentaje por distrito del tipo de tenencia de la vivienda (1961)



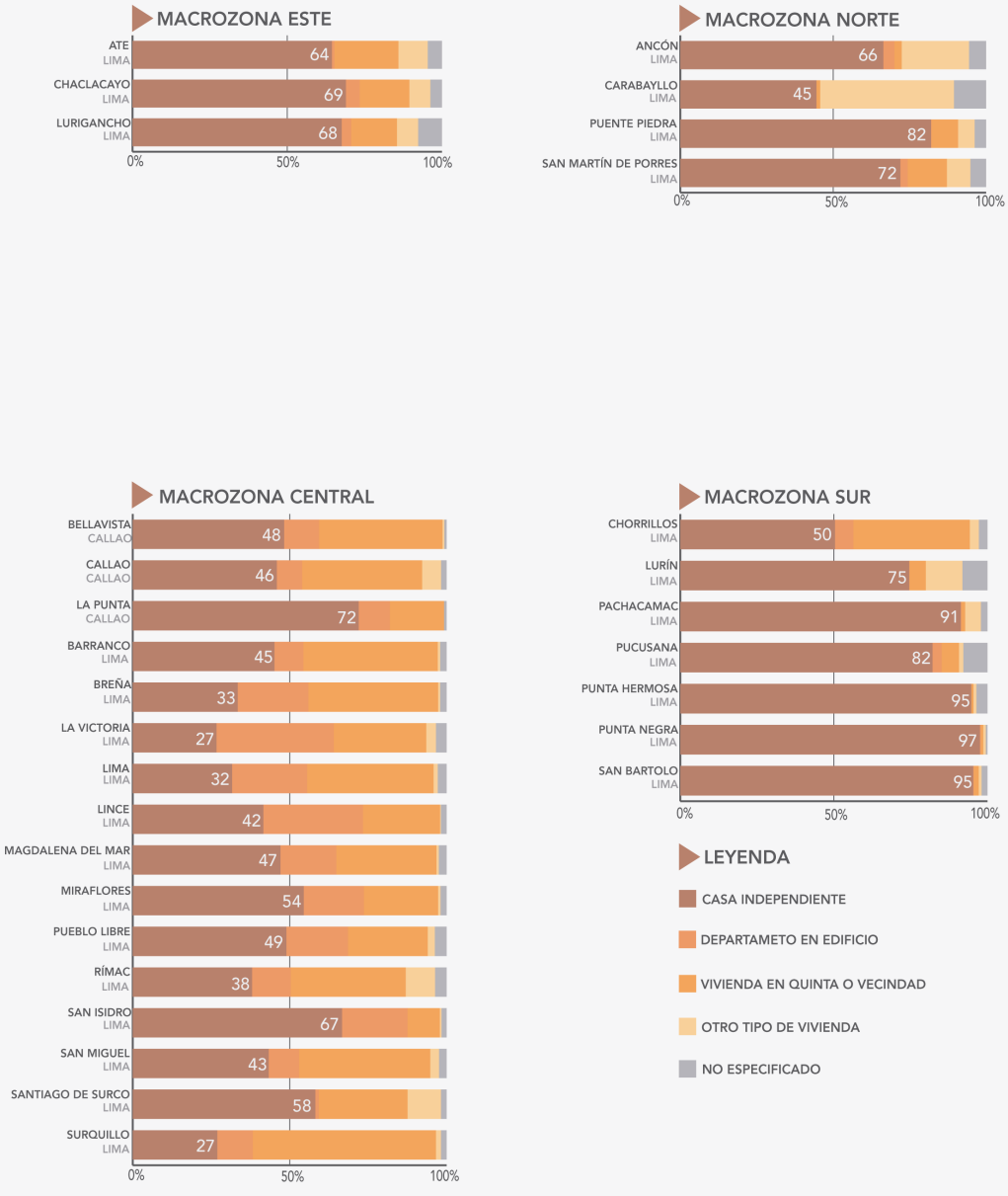
Fuente. VI Censo de Población, I de vivienda y I agrupecuario, INEI (1961), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 14. Preponderancia por distrito del tipo de vivienda (1961)



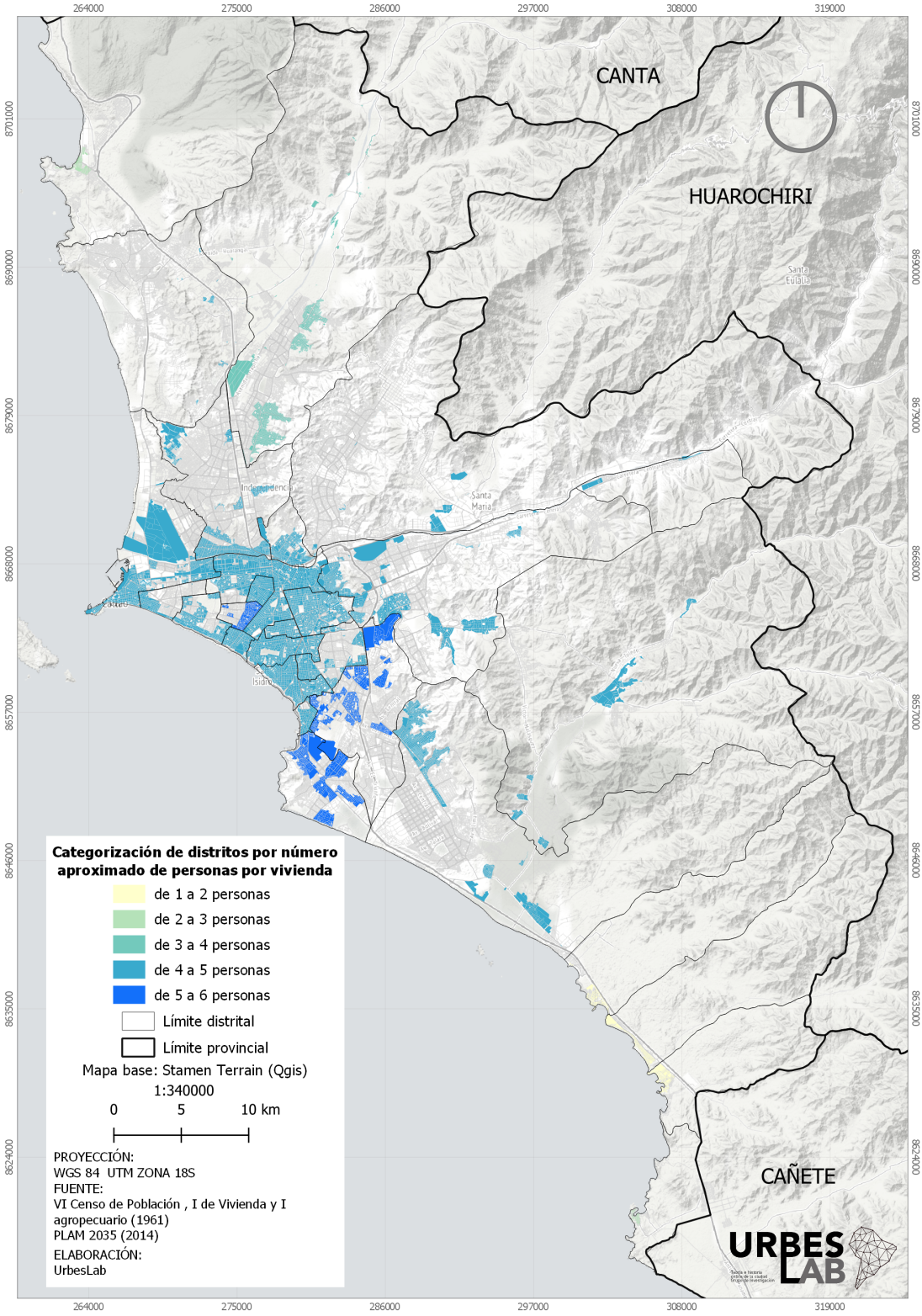
Fuente. VI Censo de Población, I de vivienda y I agrupecuario, INEI (1961), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 15. Porcentaje por distrito del tipo de vivienda (1961)



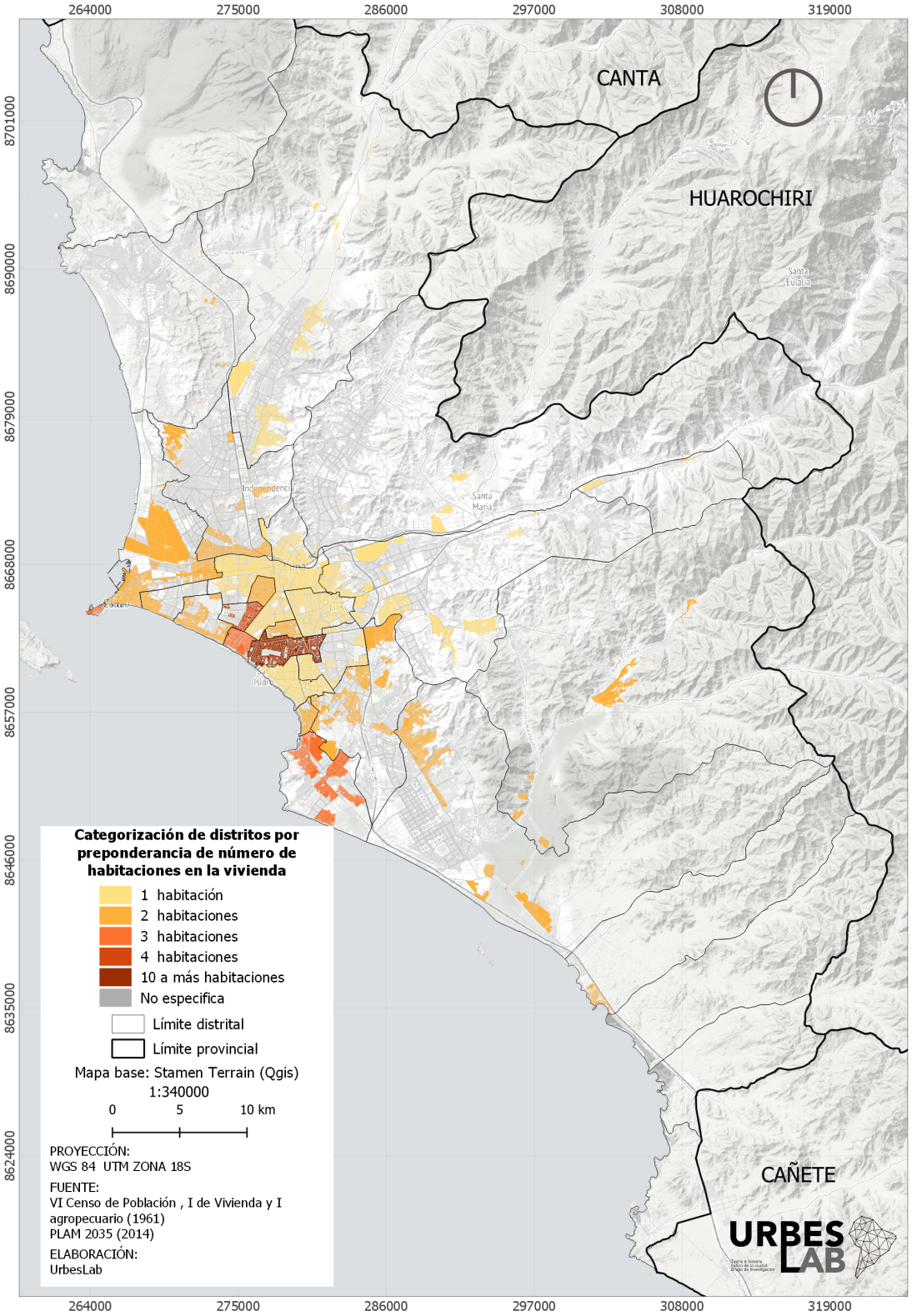
Fuente. VI Censo de Población, I de vivienda y I agrupecuario, INEI (1961), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 16. Preponderancia por distrito del número de personas por vivienda (1961)



Fuente. VI Censo de Población, I de vivienda y I agrupecuario, INEI (1961), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 17. Preponderancia por distrito del número de habitaciones por vivienda (1961)

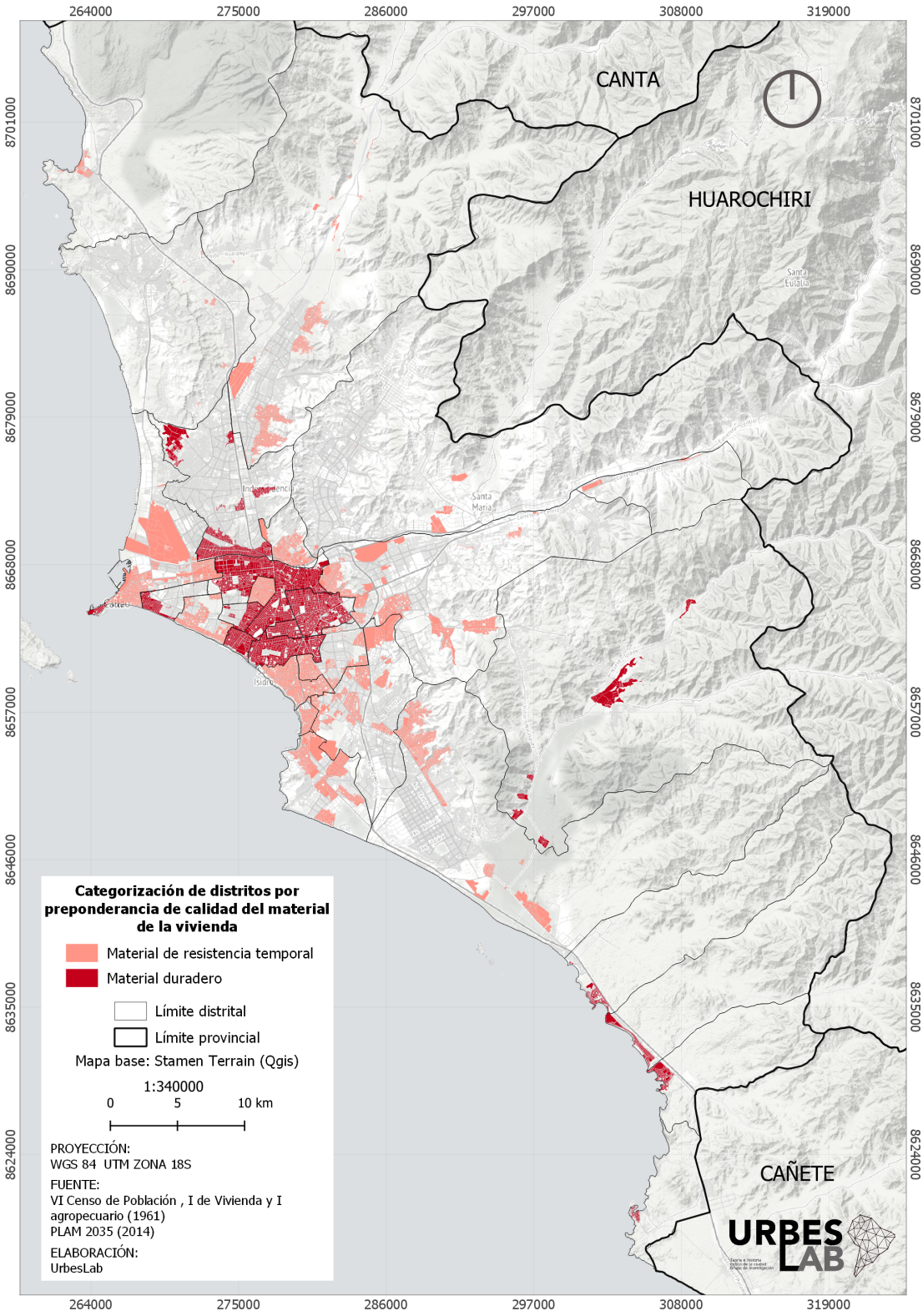


Fuente. VI Censo de Población, I de vivienda y I agrupecuario, INEI (1961), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 18. Porcentaje por distrito del número de habitaciones por vivienda (1961)

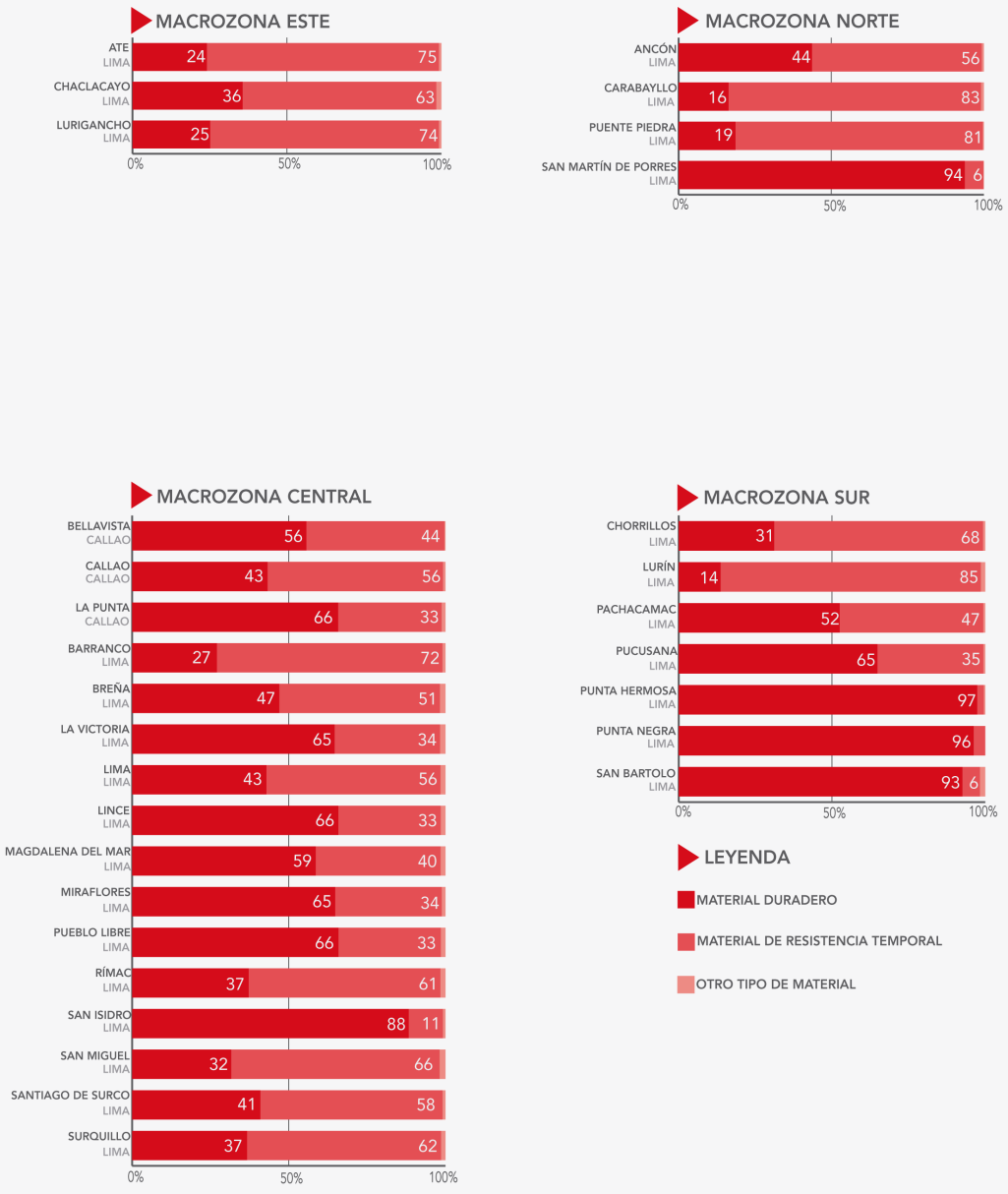
Fuente. VI Censo de Población, I de vivienda y I agrupecuario, INEI (1961), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 19. Preponderancia por distrito del material de la vivienda (1961)



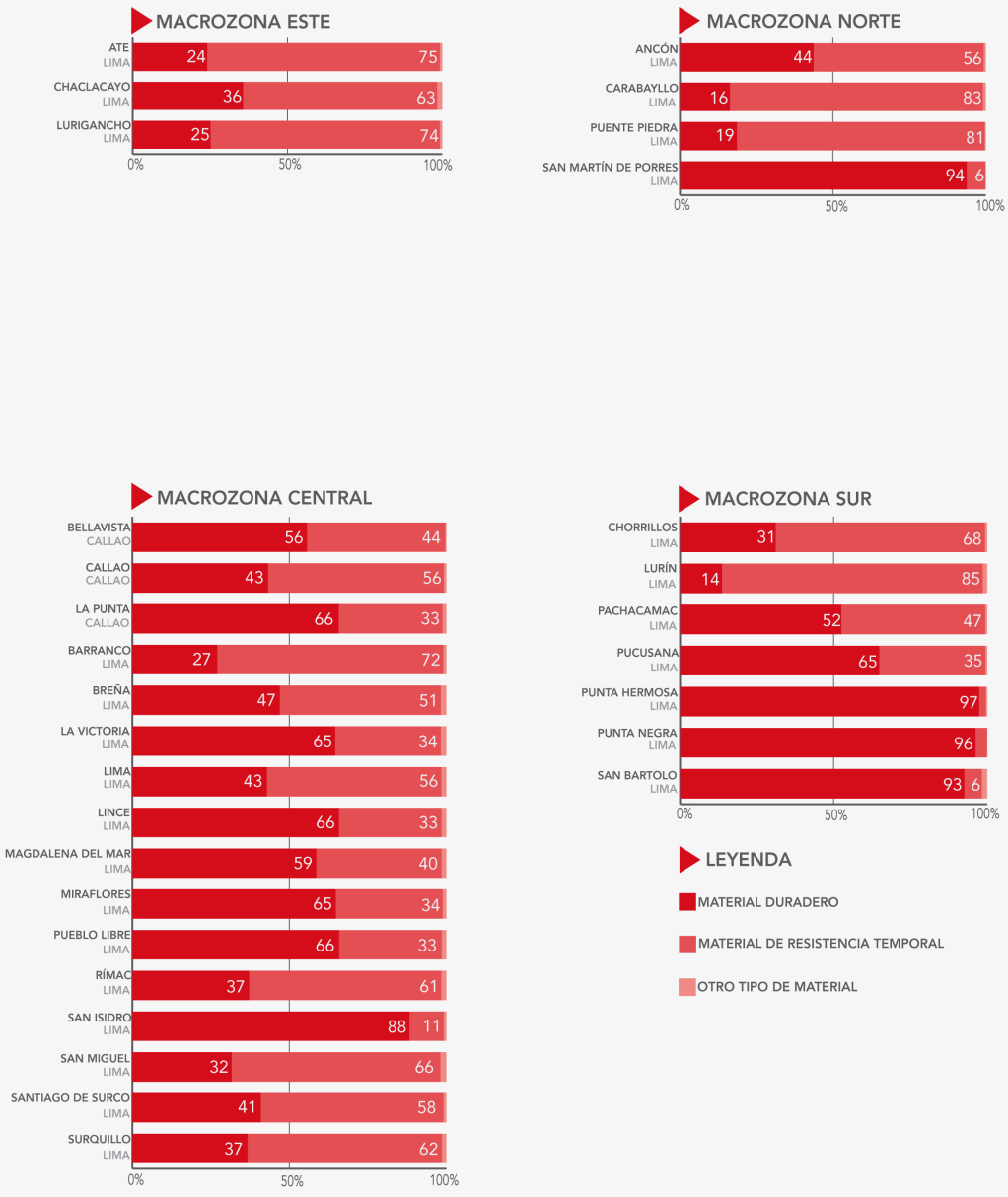
Fuente. VI Censo de Población, I de vivienda y I agrupecuario, INEI (1961), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 20. Porcentaje por distrito del material de piso de la vivienda (1961)



Fuente. VI Censo de Población, I de vivienda y I agrupecuario, INEI (1961), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 21. Porcentaje por distrito del material de pared de la vivienda (1961)



Fuente. VI Censo de Población, I de vivienda y I agrupecuario, INEI (1961), Plam 2035 (MML, 2014)

5.2. Los intentos y los fracasos por canalizar la autoproducción de la ciudad (1980-1990)

La segunda fase del gobierno de las Fuerzas Armadas estuvo marcada por grandes escándalos de corrupción, entre ellos la intensificación de las redes de narcotráfico y la corrupción del Poder Judicial; además, del aumento estrepitoso de la deuda externa. Debido al inminente descontento popular y pérdida de reputación de las instituciones militares, el general Morales Bermúdez inició el proceso de vuelta a la democracia. Pero antes, ayudado por el APRA y el PPC promulga una nueva Constitución Política en 1979, la cual otorgaba mucho poder al Ejecutivo, restando funciones al Legislativo, para evitar que el futuro presidente tuviera exceso de oposición, una treta política para que los militares pudieran salvaguardar sus privilegios y frenar investigaciones (Quiroz, 2019). Debido a los escándalos de corrupción, el Gobierno Militar se desentendió de las poblaciones rurales, la reforma agraria no continuó, el campo quedó nuevamente abandonado. Es en este contexto que la facción más radical del comunismo peruano gana terreno, Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru - MRTA inician sus sanguinarias acciones.

Fernando Belaunde Terry ganó las elecciones en 1980 y comenzó su segundo periodo presidencial, en un contexto de crisis del aparato estatal, creciente terrorismo y con un paulatino decrecimiento económico y el aumento sucesivo de la deuda externa. Si bien el gobierno de Mórales Bermúdez se vio beneficiado por el incremento de las exportaciones de materias primas, para mediados de la década de 1980, a pesar de los esfuerzos del gobierno de Belaunde, la economía peruana se vio afectada por la caída de los precios de las exportaciones debido a la recesión internacional. Además, Según Quiroz (2019), la deuda externa creció en un 40% y una serie de fenómenos naturales destruyeron mucha infraestructura estatal generando más gasto fiscal. En este contexto, Sendero Luminoso incrementó sus ataques a nivel nacional. La crisis económica se agudizó con la llegada de Alan García a la presidencia, sobre todo en 1987 cuando estatizó la banca. En medio de esta crisis social, moral y económica, el Estado fue incapaz de atender el problema de la vivienda y controlar el crecimiento de la ciudad.

5.2.1. Análisis de los actores de la producción del espacio urbano en Lima y el Callao entre 1980-1990

En 1983, el fenómeno climatológico El Niño, causó una de las peores tragedias socio-naturales debido a las fuertes inundaciones al norte del Perú, dejando sin hogar a miles de familias. Sumado a esta catástrofe, el grupo terrorista Sendero Luminoso inició su rebelión armada en el sur del país, forzando la migracion de más familias. Lima y el Callao colapsaron, no había vivienda social disponible y los pueblos jóvenes desbordaban la capacidad de gestión estatal y los recursos económicos para solventar las intervenciones. Las consecuencias de las políticas ejecutadas, desde hacía dos

décadas, como la entrega de terrenos en vez de vivienda para los sectores de menores recursos, reflejaban resultados poco prometedores para el futuro de los nuevos habitantes.

Durante su segundo gobierno, Belaunde Terry buscó descentralizar el poder del Estado, y así poder frenar la migración a Lima, emitiendo la primera Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 23853, para normar la organización, autonomía, competencia, funciones y recursos de las municipalidades, así como el régimen especial de la Capital de la República. De esta manera se otorgó facultades a los municipios provinciales para velar por su desarrollo urbano, a través de la elaboración de planes de desarrollo urbano, promoción de la construcción de viviendas sociales, provisión de servicios y equipamientos y el saneamiento legal de los predios. Además, Belaunde Terry cambió su política hacia los pueblos jóvenes, creando instituciones de apoyo para la construcción de vivienda popular, como el Banco de Materiales (1980), en 1981 se crean la Empresa Nacional de Edificaciones (Enace), el Banco de la Vivienda, el Banco Hipotecario y el más importante, el Ministerio de Vivienda y Construcción como un ente rector de la planificación urbana. Ese mismo año se creó el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano (INADUR), institución pública descentralizada del Ministerio de Vivienda y Construcción (Decreto Legislativo N° 144, 12 de junio de 1981), con el fin de ayudar a los gobiernos locales, a nivel nacional, en la identificación, preparación e implementación de sus planes, programas y proyectos específicos para el desarrollo social y urbano. Belaunde siguió impulsando la construcción de unidades vecinales, pero al igual que en su primer periodo, solo atendían las demandas de la clase media. Se construyeron en este periodo las Torres de San Borja y Limatambo en el distrito de San Borja; el conjunto habitacional los Precursores en Surco; el conjunto habitacional Marbella en Magdalena; el conjunto habitacional Santa Rosa en El Callao, y el conjunto habitacional Carlos Cueto Fernandini en Los Olivos.

A pesar de los esfuerzos institucionales, las invasiones y tomas de terrenos se habían convertido en el principal modo de producción de suelo urbano en Lima y el Callao, porque los programas y proyectos no atendían la gran demanda de vivienda de los sectores de menores ingresos. En este periodo empezaron las invasiones de Mi Perú en Ventanilla y de Manchay en la macrozona este, y continuaron las invasiones en pequeña escala al sur y norte de la ciudad.

En 1980 la población organizada realizó el Primer Congreso Nacional de Pueblos Jóvenes y Urbanizaciones Populares del Perú, para discutir las acciones que tomarían para reclamar al Estado (Matos Mar, 2012), pues los barrios formados desde la década de 1960 no habían sido atendidos con servicios básicos ni equipamientos y los nuevos barrios tenían menos ayuda del Estado, tanto en el ámbito legal como físico. Según Maquet (2020, 12 de agosto) la lucha popular estuvo concentrada, más que en la provisión de vivienda, en la lucha por el acceso al agua potable y redes de

desagüe. Además, plantea que fue una época en la que las organizaciones sociales se nutrieron en gran medida por el sindicalismo, pues muchos de los dirigentes vecinales eran trabajadores de fábricas o empresas. Tal es el caso de los barrios del margen izquierdo del Río Rímac y José Gálvez en Villa María del Triunfo. Situación que contribuyó a ordenar las estructuras organizativas en los barrios. Sumando a esto, Maquet (2020, 12 de agosto) menciona que muchos estudiantes universitarios de distintas universidades de Lima y Callao, empezaron a trabajar voluntariamente en los barrios, llevando así cierto conocimiento técnico e ideas para ayudar en la solución de los problemas del barrio. También resalta la ayuda de la facción progresista de la Iglesia Católica, o la llamada Teología de la Liberación, curas y monjas apoyaron a muchos barrios populares. Sin embargo, los esfuerzos se vieron mermados debido a la llegada de Sendero Luminoso a la capital, lo que afectó seriamente a las organizaciones sociales a gran escala.

Para mediados de la década de 1980, el espacio urbano en Lima y el Callao crecía desmesuradamente. Se tomaron los terrenos disponibles al norte, este y sur de la ciudad. En cuanto al accionar de la Municipalidad Metropolitana de Lima, Eduardo Orrego (1980-1983) se concentró en la recuperación del Centro Histórico de Lima, más que en atender los pueblos jóvenes. Gracias a la reciente Ley Orgánica de Municipalidades emitida por el gobierno central, inició una política de titulación de terrenos, aunque los estudios realizados en la gestión del alcalde indicaban que la población necesitaba de otros proyectos de saneamiento físico (Riofrío, agosto 2020). En 1984 Alfonso Barrantes asumió la alcaldía de Lima, fue el gran triunfo de la Izquierda Unida, y convocó a un equipo de profesionales para hacerse cargo de los diversos problemas sociales, económicos y urbanos afectaban a Lima, bajo el lema "Lima es gobernable". Si bien Barrantes era la figura pública, fue Henry Pease, el teniente alcalde, el que comandó los lineamientos de gobierno (Riofrío; Zolezzi, agosto 2020). Respecto al desarrollo urbano, a través de la Secretaria de Desarrollo Urbano [1] se planteó el Plan de Estructuración Urbana de Lima [2], para establecer lineamientos de desarrollo urbano hasta 1996, con la finalidad de atender los problemas a gran escala de Lima, como el transporte y las demandas populares de vivienda y acceso a servicios básicos. Esperando que los demás gobiernos municipales pudieran continuar con el trabajo. Según Zolezzi (2020, 11 de agosto), quien dirigió la Secretaria de Desarrollo Urbano, se inició un proceso de trabajo conjunto con la población, creando las juntas interdistritales de planificación, llegando a consensos para poder llevar a cabo el desarrollo urbano de los barrios. Se resolvieron conflictos internos e inter-barriales, y se entregaron títulos de propiedad en los barrios más consolidados. Además, el trabajo partici-

1 La secretaria de Desarrollo Urbano de la MML estaba dirigida por Mario Zolezzi, y esta secretaria contaba con la comisión de pueblos jóvenes, que en sus inicios estuvo dirigida por Gustavo Riofrío.

2 Para más detalle se puede revisar la memoria municipal que editó Henry Pease, titulada Construyendo un gobierno metropolitano, políticas municipales 1984-1986.

pativo con la comunidad hizo posible que se crearan y fortalecieran los programas de salud y alimentación primaria, sobre todo para los niños, entre ellos el programa Vaso de Leche y los Comedores Populares, sobre todo, liderados por mujeres.

En 1983 varias agrupaciones de familias de pueblos jóvenes del este de Lima, inician conversaciones con Orrego para solicitar que se les adjudique las tierras en Huaycán –la última mega barriada según Matos Mar–, pero no lograron concretarlo. Reinician las negociaciones con Barrantes, y como muchos de los dirigentes pertenecían a la Izquierda Unida, Barrantes decide apoyar y dirigir los esfuerzos de los vecinos para crear el Programa Especial de Habilitación Urbana de la zona de Huaycán, como parte del Plan de Estructuración Urbana de Lima. En la gestión de Barrantes se incentivan los programas de habilitación urbana en los tres conos [3] de Lima Metropolitana, como una alternativa para la atención de las demandas de vivienda de las familias de menores ingresos. En el Cono Sur, las pampas de Manchay, en el Cono Norte, las Laderas del Río Chillón y en el Cono Este, las Quebradas de Huaycán, además de las habilitaciones urbanas de Arenales de Canto Grande y Frente Único de Chillón (Driant, 1991). Estos proyectos fueron los últimos esfuerzos conocidos por mejorar las condiciones de habitabilidad, a gran escala, de los pueblos jóvenes de Lima. Debido a las limitaciones económicas y el debilitamiento de las redes sociales, a causa del amedrentamiento de Sendero Luminoso, trabajar en conjunto con la población se tornó cada vez más difícil. Cabe mencionar, que, para este periodo, no se ha encontrado literatura sobre el desarrollo específico del Callao, casi toda la literatura desde las ciencias sociales se concentra en el análisis el desarrollo urbano de Lima Metropolitana.

Cuando Alan García asumió la presidencia del Perú en 1986, el conflicto armado ya había cobrado miles de vidas, la crisis social se había agravado. En este contexto se tomaron medidas populistas para tratar de disminuir el reclamo social. Respecto al reclamo de acceso a la vivienda y la consolidación de pueblos jóvenes –que se renombraron asentamientos humanos–, se emitió la Ley N° 24513 para el saneamiento físico y legal de los asentamientos humanos (AAHH), con la idea de brindar seguridad jurídica. Se reforzó las funciones de los municipios provinciales para el reconocimiento de los AAHH creados hasta 1986 y la subsecuente entrega de títulos de propiedad. En 1988 se emitieron los Decretos Legislativos Nº 495 y Nº 496 para crear el Registro Predial y de Urbanizaciones Populares, con el fin de registrar los títulos entregados. En 1989 se emite la Ley N° 25102, para reconocer a todos los AAHH creados hasta el 20 de agosto de 1989. En 1987 Alan García decide estatizar la banca nacional, generando una gran crisis económica, la hiperinflación acabó con las entidades financieras tanto privadas como públicas. A pesar de que aún existían las

3 Zolezzi (2020, 11 de agosto) indica que a este fenómeno de expansión urbana, Diego Robles le llamo los conos de Lima, no en sentido despectivo, sino porque en términos morfológicos, era una expansión que nacía en el centro del ciudad y se expandía con rapidez y mayor amplitud hacia las periferias, asemejando una forma cónica.

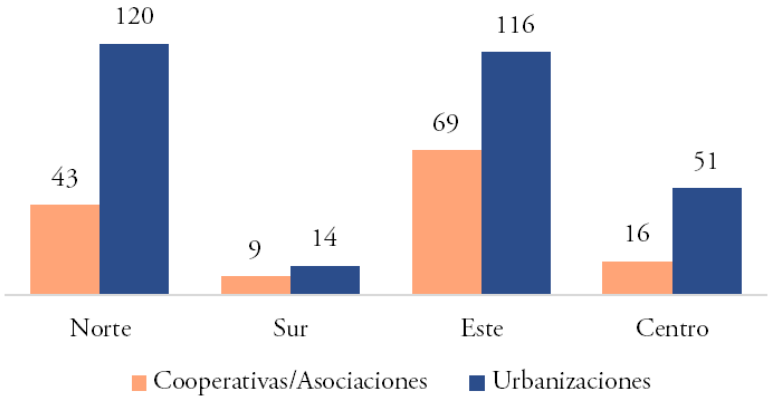
instituciones creadas por Belaunde para atender la demanda de vivienda, no contaban con recursos suficientes, el desarrollo urbano de las ciudades fue olvidado por no considerarse un problema central.

Mientras el gobierno nacional creaba todos los mecanismos legales para el saneamiento legal de los AAHH, como un medio para tranquilizar el reclamo popular, Jorge del Castillo asumió en 1987 la alcaldía de Lima. Debido al malestar generalizado por el contexto social, político y económico, planteó la necesidad de elaborar un plan de desarrollo para Lima. Según Dorich (1996), en 1988 se dio comienzo al estudio del Proyecto Especial del Plan de Desarrollo Metropolitano con el fin de lograr un adecuado y racional desarrollo urbano metropolitano, frente a la explosión de AAHH y demandas populares. A finales de 1989, se aprueba el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima y Callao - PLANMET (1990-2010), el último plan de desarrollo urbano elaborado para la ciudad de Lima y la Provincia Constitucional del Callao, hasta la fecha.

En este contexto de crisis generalizada, las organizaciones sociales, que fueron el sostén de las urbanizaciones populares y la fuerza por la que lograban el mejoramiento de sus barrios, fueron reprimidas y amedrentadas por Sendero Luminoso, lo que disminuyó su poder. Sin embargo, sobrevivieron las organizaciones sociales, principalmente lideradas por mujeres, como los comedores populares y de vaso de leche; pues debido a la crisis económica, era una forma de ayuda colaborativa para vencer el hambre. Estas organizaciones se conformaban en comités vecinales y jusntas crearon la Coordinadora Metropolitana de Organizaciones Vecinales. Durante 1987 y 1988 realizaron varias marchas para exigir al Estado la atención alimentaria. El hambre, la falta de trabajo y el miedo sembrado por Sendero Luminoso, dejaron de lado la lucha por la vivienda.

Debido a la crisis económica del país, la inversión privada para la producción de espacio urbano fue muy limitada en este periodo. Los dueños de tierras agrícolas en el valle del Rio Chillón, urbanizaron algunas de sus tierras, sobre todo en el distrito de Comas, como las urbanizaciones El Álamo y Tungasuca (Matos, 2012). El actor popular emergió como el principal productor de espacio urbano y en relación al actor privado, las cooperativas de viviendas y las mutuales se convirtieron en una alternativa para construir viviendas. Durante la década de 1980, se crearon más cooperativas y asociaciones de propietarios en la macrozona este, 69 en total. En la macrozona norte se registró 43, en cambio la macrozona sur y centro se fundaron muy pocas, nueve y cinco respectivamente. En cuanto a las urbanizaciones, a diferencia de la década interior, hubo un descenso en la macrozona centro, se registraron solo 14 nuevas urbanizaciones, la mayoría en Santiago de Surco; en el sur también disminuyó a nueve urbanizaciones nuevas, como Matellini o María Auxiliadora en San Juan de Miraflores. Mientras que el incremento exponencial de nuevas urbanizaciones se registró en las macrozonas norte y este, se registraron un total de 116 nuevas urbanizaciones en cada macrozona. En el norte se construyeron las urbanizaciones Covida, Las Palmeras, El Naranjal y Pro Lima; y en la macrozona este, las urbanizaciones de Mayorazgo, Ceres, Campoy y Las Praderas de La Molina (Ver Figura 22).

Figura 22. Producción de espacio urbano en Lima y Callao por el actor privado en el periodo 1980-1989



Fuente: Elaboración Propia con base en Ludeña (2004), Matos Mar (2012); MML (PLAM 2035)

Respecto a las instituciones independientes, DESCO continuó trabajando en proyectos específicos, sobre todo al sur de Lima, con la ayuda de la Iglesia Católica Alemana, además empezó su línea editorial publicando las investigaciones que desarrollaban. En 1980 se creó el Instituto de Desarrollo Urbano (CENCA), como una iniciativa de varios profesionales jóvenes, ayudados también por la Iglesia Católica. Su trabajo se concentró en el desarrollo de capacidades y en el diseño de políticas públicas con organizaciones sociales y gobiernos locales. Según Maquet (2020, 12 de agosto) en este periodo, CENCA concentró su trabajo en El Agustino, Huaycán y San Juan de Lurigancho. A mediados de la década de 1970, se creó en la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Artes de la Universidad Nacional de ingeniería el Taller de Asistencia Técnica a Barrios Marginales y Comunidades Campesinas – TAT, con el fin de brindar asistencia técnica para la autoconstrucción de viviendas y ayuda técnica para los barrios, que junto con las demás organizaciones independientes trabajaron para ayudar en el desarrollo de los barrios periféricos. El TAT fue un actor importante en el desarrollo de muchos barrios populares en la época. Por otro lado, debido al Fenómeno del Niño de 1983, se creó PREDES para combatir problemas de vulnerabilidad física y social, sus zonas de trabajo fueron Chosica y la cuenca del Río Rímac.

El IEP continuó visibilizando los problemas sociales del país, a través de una serie de documentos e investigaciones. En 1980 se creó el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), un centro de investigación privado, que buscaba desarrollar investigación aplicada para la implementación de políticas públicas. En ambos casos, se buscaba, a través de la evidencia, poder impactar en la mejora de la toma decisiones del Estado. Otra institución que buscaba influir en las políticas públicas, pero con un enfoque pragmático y económico fue el Instituto Libertad y Democracia, fundado en 1979 por el economista Hernando de Soto, quien planteaba que el mayor problema del Estado era la burocracia, según él por una regula-

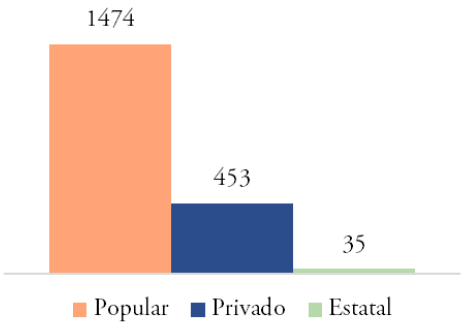
ción gubernamental excesiva, y que por este motivo la mayor parte de la economía peruana era informal. Desde entonces De Soto lideró una campaña para flexibilizar los marcos legales, sobre todo los referidos a los derechos de propiedad y comerciales, enfatizando que los pobres urbanos tenían en su poder un activo muerto: su terreno, y que, a través de la regulación de este activo, se podían integrar al mercado económico formal, y estableció la figura del emprendedor en vez del pobre urbano. En esa misma línea de pensamiento, en 1982, Acción Comunitaria del Perú- ACP, creó el Programa Progreso [4], primer programa de micro finanzas auto-sostenible. ACP creó un sistema de ahorro solidario en los asentamientos humanos de Lima, que, en tiempos de recesión económica, se convirtió en una ayuda para la población.

Tabla 25. Resumen de la actuación de los actores de la producción del espacio urbano por tipo de urbanización (1980- 1990)

Producción del espacio	Estado	Actores privados	Sociedad civil	Posición organizaciones independientes
Urbanización privada (*)	-	Promotor de venta de lotes en urbanizaciones en distritos periféricos	-	-
Urbanización estatal (*)	Promotor de conjuntos habitacionales	-	-	-
Urbanización popular (*)	Asistencia para cobertura de servicios básicos y entrega de títulos de propiedad	-	Promotor de toma de terrenos y autoconstrucción de viviendas	Propuestas técnicas y de organización para mejorar y canalizar los esfuerzos en el barrio Individuos como emprendedores, apoyo para su inserción en el mercado formal de trabajo y económico

Nota: La división sobre los tipos de urbanización se basa en la clasificación propuesta por Ludeña (2006). Sin embargo, el tipo de urbanización denominada por el autor como urbanización barrial, se ha denominado para los fines de la investigación como urbanización popular, pues es producto directo de la acción de la sociedad es sus diversas manifestaciones y no solo invasiones con fines de vivienda.

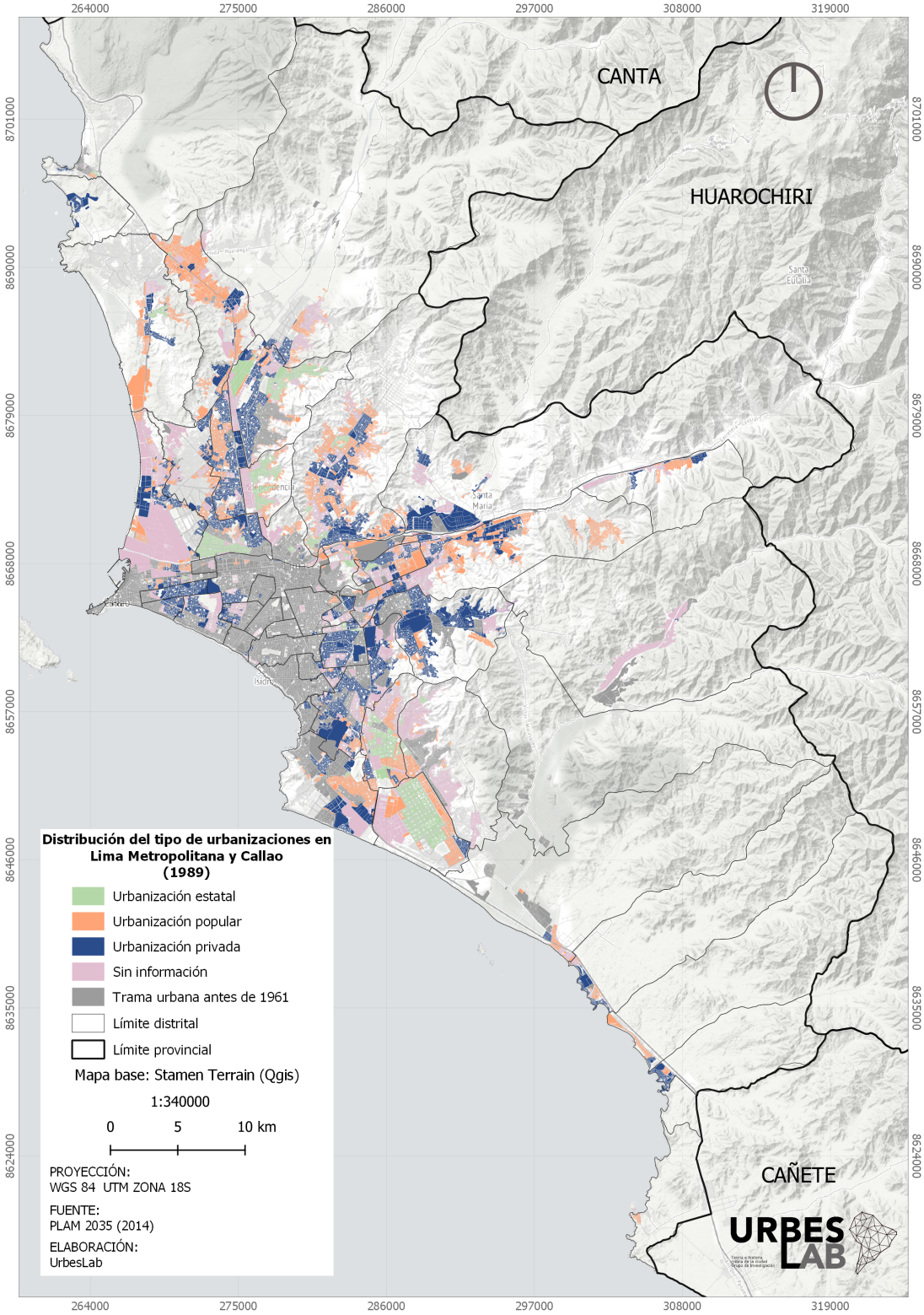
Figura 23. Producción por tipo de actores en el periodo 1980-1989



Fuente: Elaboración Propia con base en Ludeña (2004), Matos Mar (2012); MML (PLAM 2035)

4 Para mayor información revisar el libro "Dueños de su destino": El Grupo ACP y la historia de las microfinanzas en el Perú, publicado por el Grupo ACP en el 2020.

Figura 24. Distribución del tipo de urbanización en Lima Metropolitana y el Callao (1989)



Fuente. Elaboración Propia con base en Ludeña (2004), Matos Mar (2012); Plam 2035 (MML, 2014)

5.2.2. Las posiciones teóricas sobre la producción del espacio urbano

a Visiones desde la planificación urbana

Al final del gobierno de Morales Bermúdez, el problema de la urbanización popular fue traspasado a los gobiernos locales, el gobierno central inició este proceso en 1978, al promulgar el Decreto Legislativo Nº 22250, mediante el cual se estableció atribuciones y fuentes de financiamiento para las municipalidades locales. Según Driant (1991) dicha Ley fue de carácter provisional, puesto que luego de la aprobación de la nueva Constitución, en el año 1981, se publicó el Decreto Ley N°51 donde se establecieron las responsabilidades específicas (p.151). Cuando Belaunde inició su segundo mandato presidencial, en 1980, el Ministerio de Vivienda y Construcción reduce sus competencias a aspectos normativos con respecto a la vivienda. Ese mismo año se inició el Plan Nacional de Vivienda (1980-1985) en coordinación con el Plan Nacional de Agua Potable y Alcantarillado. En 1981 se creó la Empresa Nacional de Edificaciones (ENACE), que se encargó de la construcción de viviendas y los servicios complementarios referentes a los programas habitacionales de los planes mencionados (Haymes y Pelaez, 2016). También, en 1981 se creó el INADUR, como institución descentralizada del Ministerio de Vivienda y Construcción que se encargó de apoyar la gestión y brindar asistencia técnica a los gobiernos locales y regionales.

Respecto a la MML, debido a las políticas nacionales promulgadas, en 1979 se creó el Fondo Metropolitano de Inversiones (INVERMET) con el objetivo de proporcionar al Concejo Municipal recursos económicos para un proceso sostenido de inversión urbana (Dórich, 1996). En la gestión del alcalde Orrego, el Banco Mundial aprobó el Proyecto de Desarrollo Urbano de Lima Metropolitana que fue ideado para brindar soluciones de emergencia a los servicios públicos y equipamiento social. El proyecto contempló el apoyo de transferencias de responsabilidades en el campo de desarrollo urbano, la implementación en mejoras de servicios de alta prioridad, el desarrollo de la capacidad planificadora de la MML, la promoción de un programa realista y coordinado para el transporte urbano y la mejora de la estructura de la administración urbana municipal (Dórich 1996). Dentro del proyecto se estableció la necesidad de implementar subproyectos de transporte, mercado y limpieza pública. En 1982 el Ministerio de Vivienda le transfirió a la MML personal técnico y se creó la Oficina Metropolitana de Asentamientos Humanos (OMAH). Según Driant (1991) esa oficina legalizó a 81 AAHH y aprobó 83 planos de lotización. En 18 meses la OMAH entregó 2.7 veces más títulos que en 1981.

En 1984, Barrantes asumió la gestión municipal. Mediante el Edicto 021 se creó las siguientes secretarias técnicas municipales: Desarrollo Urbano, Servicios Urbanos, Transporte Urbano, Servicio Social, Educación y Cultura. Estas secretarías fueron creadas con el fin de desconcentrar al gobierno local. Según Zolezzi (2020, 11 agosto), la Izquierda Unida no llegó de forma improvisada, sino con una propuesta de gestión para la ciudad, y con un equipo conformado por ONGs que trabajan en temas urbanos

como Alternativa, CIDAP, DESCO y otros. Ese mismo año mediante la Ordenanza Municipal 192, se creó el Registro Municipal de Organizaciones Barriales, con el fin de darles derecho de iniciativa ante el alcalde o el Concejo Municipal. Según Driant (1991) en 1984 ocurrieron dos manifestaciones populares en protesta al poco presupuesto para la municipalidad. Por esta razón, además de la voluntad política de Belaunde, se aumentó en 1% el IGV, porcentaje que fue destinado a las municipalidades.

En 1984 también se promulgó la Ley Orgánica de Municipalidades. Según Dórich (1996), el Estado no midió la capacidad real de las municipalidades y no se pensó en establecer un periodo de transición razonable, lo que ocasionó que no hubiera una correcta ejecución de la Ley. En 1985, el gobierno central promulgó el Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, que normó las funciones y competencias del gobierno municipal respecto al desarrollo local. Este reglamento estableció que las municipalidades eran las encargadas de formular, aprobar, ejecutar y supervisar los planes de desarrollo local y se definieron los instrumentos de planificación. En este marco, en 1986 se aprobó el Plan de Estructuración Urbana de Lima Metropolitana con proyección a 1996, plan dirigido por Jorge Ruiz de Somocurcio. Según Zolezzi (2020, 11 agosto) en el plan se estableció la necesidad de una ley de suelos y ordenamiento urbano, así como la necesidad de una ley de arrendamientos de predios urbanos. Al respecto, Zolezzi (2020, 11 agosto) menciona que el abogado Hildebrando Castro Pozo propuso iniciativas para regular el mercado de tierras; por ejemplo, ejecutó reversiones de terrenos que habían sido entregados en concesión y que no estaban operativos, de tal manera que los terrenos regresaron a ser propiedad de la MML. Dichos terrenos luego sirvieron para los programas de habilitación urbana.

En dicho plan se establecieron políticas de suelo, políticas viales y de transporte, políticas de equipamiento urbano, políticas de infraestructura de servicios, políticas de vivienda, apoyo a la generación de empleo y estrategias de subsistencia y políticas de administración y gestión urbana. Además, se delimitó a Lima en diferentes zonas: zona urbana, zona urbanizable programada y zona no urbanizable. Cabe mencionar que dicho plan también mantuvo en sus lineamientos la cogestión con las organizaciones populares en algunos proyectos y acciones municipales (Dórich 1996). Sin embargo, Zolezzi (2020, 11 agosto) menciona que no existió una coordinación entre las propuestas de planeamiento de la MML, las redes de SEDEPAL y los proyectos de Electrolima, y la Compañía Peruana de Teléfonos. Esta situación limitó la ejecución de las propuestas de la MML, ya que la expansión urbana, en la práctica estaba dirigida solo por el interés de estas empresas privadas prestadoras de servicios. Adicionalmente, en este plan se ensayó, mediante la Secretaría de Desarrollo Urbano, una experiencia participativa convocando a juntas de planeamiento por sectores en la ciudad. Según Maquet (2020, 12 agosto), en el caso de la macrozona este la junta de planeamiento no funcionó en su totalidad. Por tal motivo, los dirigentes barriales formaron el Comité Interdistrital del Cono Este de Lima (CICE). Otra de las iniciativas del gobierno municipal de Barrantes, siguiendo su plan de gobierno, fue la creación de cinco programas de habilitación urbana para invasiones, asociaciones y cooperativas en conflicto: Huaycán, Laderas de Chillón,

Pampas de San Juan, Arenales de Canto Grande, y el Frente Único de Chillón (Driant, 1991). Para Driant (1991) estos programas de habilitación urbana se pensaron como una nueva alternativa para el desarrollo urbano de las barriadas, a diferencia de la gestión anterior, pero lamentablemente, en la práctica, solo continuaron con la titulación de predios iniciada en la gestión de Orrego.

En 1987, Jorge del Castillo inició su gestión. Para Driant (1991) esta gestión representó retrocesos respecto a la gestión de Barrantes, debido a la reducción de la capacidad de inversión de INVERMET –producto de una suspensión de préstamos por parte del Banco Mundial– y la continuación de solo dos de los programas de habilitación urbana, Huaycán y Laderas del Chillón. Por otro lado, a penas inició su gestión, Del Catillo dispuso iniciar el estudio del Proyecto Especial del Plan de Desarrollo Metropolitano - PLANMET, que estuvo a cargo de Estuardo Díaz Delgado y que, según Dórich (1996), se fundamentó en el reconocimiento de la estructura urbana monocéntrica de Lima, y, por lo tanto, la solución consistía en independizar las ramificaciones producto del crecimiento urbano. Se propuso la división del área metropolitana en cuatro grandes áreas descentralizadas, cada una con centros urbanos que puedan generar la autosuficiencia de estos sectores. A dichas áreas se les denominó Lima Norte, Lima Este, Lima Sur, y el Área Central Metropolitana. El plan proponía que en Lima Norte se debería consolidar las actividades de transporte interprovincial por su cercanía a la Carretera Panamericana Norte. En Lima Sur, se debería de desarrollar la industria a menor escala, debido a su cercanía con el Valle de Lurín se podría desarrollar también la zona agropecuaria. En Lima Este, por la presencia de mercados mayoristas, se podría generar un mejor desarrollo del comercio de alimentos. Y en el área Central Metropolitana se consolidaría como centro de recursos administrativos, financieros, comerciales, educativos o de gobierno. En cuanto al Callao, se deberían consolidar las actividades de importación, de pesca industrial, consumo humano, entro otros, aprovechando su condición de primer puerto marítimo del país (Mendoza, 2012). Con aciertos y desaciertos, este fue el último plan de desarrollo metropolitano proyectado para Lima y el Callao, hasta la fecha.

B Visiones desde la autoproducción de ciudad

Matos Mar publicó el libro Desborde Popular y Crisis del Estado en 1984, asumiendo que las invasiones de tierra en la década de 1950 fueron el inicio del desborde del "Perú Oficial", como cuestionamiento a las estructuras institucionales del país. Este desborde, según el autor, "informalizó" a la sociedad, alterando el estilo de vida en la capital, prescindiendo y oponiéndose al Estado. Par Matos Mar (1984), los que ocasionan este desborde, son masas urbanas con clara influencia andina y comportamiento colectivista, frente a los sectores dominantes aristócratas. En contraposición a esta idea de pobreza asociada a las barriadas, surge de manera mesiánica los postulados del economista peruano Hernando de Soto. En su libro El otro Sendero (1986), De Soto planteó que la pobreza generada por la informalidad del trabajo y la tenencia del suelo, podría ser superada si se capitalizara el "capital muerto" que tienen los pobres: su terreno.

Presentó una serie de datos –cuya metodología de cálculo puede prestarse a discusión (Webb; Beuermann y Revilla, 2006)– que sustentaban que había casi 10 millones de dólares escondidos del mercado económico formal, bajo el problema de la no titulación de tierras informales en Perú. Para De Soto (1986), la propiedad significaba para la población una posibilidad de acceso al crédito, que deviene en emprendimiento y en la movilización de activos en el mercado. Cabe resaltar que estas ideas de corte neoliberal, encajaban dentro del nuevo contexto político-económico mundial, impulsados por los gobiernos de Reagan en los Estados Unidos y Thatcher en el Reino Unido, por lo que los organismos internacionales acogieron de buena manera los postulados de De Soto y empezaron a generan fondos para financiar programas de formalización y mejoramiento de barrios en los países en vías de desarrollo. Mientras De Soto (1986) entendió los asentamientos informales como una larga marcha hacia la propiedad privada, Matos Mar (1984) otorgó importancia a las acciones colectivas como motor de cambio de la sociedad peruana.

En el transcurso de la década de 1980 surgieron investigaciones alternas pero con menor impacto en relación a los libros de Matos Mar (1984) y De Soto (1986), las cuales postulaban una perspectiva crítica sobre la autoproducción de ciudad, tal como años atrás había planteado Alfredo Rodríguez junto a investigadores de DESCO. Riofrío (1983) cuestionó la supuesta consolidación urbana de las barriadas antiguas. Explicaba que debido a que las familias empezaron a dar mayor importancia al valor de cambio, que al valor de uso de las viviendas, se originó un mercado ilegal de alquileres. Para el autor, la barriada antes de llegar a su consolidación, iniciaba un proceso de degradación. Además, cuestionó a la barriada como solución al problema de la vivienda y como reproductora de otras nuevas barriadas, pues debido a crecimiento vegetativo los mismos vecinos necesitaban un espacio para vivir.

Por otro lado, Riofrío y Driant (1987) consideraron que la vivienda construida en las barriadas, sin asistencia técnica, era incapaz de alojar este incremento en las familias y por lo tanto, la necesidad de vivienda generaba que se repita el ciclo invasión de tierras y autoconstrucción de vivienda. Por su parte, Arnillas (1983) estudió las nuevas invasiones en Lima y concluyó que estas se realizaban por familias jóvenes y en terrenos cercanos a las barriadas consolidadas: en sus fronteras o en espacios destinados a servicios comunales, pero que no habían sido ocupados, reforzando la tesis de Riofrío y Driant (1987). Otro fenómeno novedoso para la tradición de los estudios de los barrios populares, fue la aparición de un nuevo actor: el alojado. Driant y Grey (1988) estudiaron este fenómeno en el sector norte de Lima y Delpech (1989) en Villa El Salvador. Los autores entendieron a los "alojados" como aquellos miembros de la familia (hijos o familiares migrantes con pocos años en la ciudad) que habitan el predio sin mantener ningún tipo de relación monetaria con el dueño de la casa. Ya que la consolidación de la vivienda estaba relacionada al nivel de ingresos de las familias, los alojados, al no contribuir monetariamente, se conviertieron en un problema para las familias y en un factor directo para el hacinamiento.

En paralelo, la autoconstrucción de vivienda también fue cuestionada. Primero por Sánchez León y Calderón (1980) quienes analizaban la autoproducción como una sobreexplotación de la fuerza de trabajo del vecino. Luego, Zolezzi y Calderón (1985) criticaron la "libertad para construir" propuesta por Turner y Mangin (1976), bajo el mismo concepto de sobreexplotación. También criticaban la poca asistencia técnica otorgada por el Estado. Cuando la Izquierda Unida logra ganar las elecciones municipales de 1983, la perspectiva crítica sobre la autoconstrucción y la barriada cambió hacia una perspectiva pragmática (Calderón y Maquet, 1990). Autores como Diaz Albertini (1989) no discutían acerca de la sobreexplotación, sino buscaron canalizar la autoayuda mediante asistencia técnica y respetando la autonomía organizativa de los pobladores. También se publicaron balances de los proyectos de hábitat popular gestionados por la Izquierda Unida. Figari (1987) y Roel (1987) escribieron sobre el Proyecto Especial Huaycán; Nuñez y Iturregui (1985) sobre San Juan, y Gibbons, Diaz Albertini, Cabrera y Vásquez (1987) sobre Laderas de Chillón.

Otro de los temas que ocupó a las ciencias sociales, durante la década de 1980, fue el estudio de los movimientos de pobladores. El estudio de Zolezzi y Calderón (1985) propuso priorizar el papel de la educación popular en la organización vecinal, para generar conciencia sobre las políticas urbanas ejercidas desde las clases dominantes y reivindicar la lucha de las organizaciones populares. En esta misma línea, Tovar (1985) estudió las consecuencias del discurso reformista de Velasco en los habitantes de las barriadas. La misma autora, en 1986, estudió las múltiples dimensiones que afectaban al movimiento de pobladores: crítica al orden capitalista, la cultural, niveles de calidad de vida y la democracia. Por su parte, Degregori, Blondet y Lynch (1987) escribieron sobre la importancia de la lucha social como un medio de incorporación a la ciudad, donde la obtención de acceso a la vivienda y servicios básicos implicaba convertirse en ciudadano. Para los autores, estas luchas de democratización social –donde todos debemos vivir en igualdad de condiciones– han hecho surgir nuevas formas de hacer política y nuevas reglas de sociabilidad. Asimismo, Fort (1988) analizó el problema de género dentro de las políticas propuestas para solucionar problemas de las barriadas; en esa misma línea Riofrío y Barriga (1982) cuestionaron los programas de promoción social dirigido a las mujeres en El Agustino y Carmen de la Legua; y Sara-Lafosse (1984) cuestionó la autonomía de los comedores populares administrados por mujeres respecto a los que eran administrados por otros agentes. Finalmente, para Frías (1988) la organización vecinal perdía sentido cuando la barriada se consolidaba, creándose organizaciones alternas de vecinos afectados por problemas específicos como de salud o alimentación. En este periodo, los estudios sobre las barriadas priorizaron el análisis de los movimientos y organizaciones gestionadas por los pobladores, dejando de lado la mirada espacial y política del problema.

c Encuentros y desencuentros entre la planificación urbana y la realidad de la producción del espacio

En este periodo, se comenzó a evidenciar los problemas de falta de saneamiento físico y el déficit cualitativo de las viviendas en las primeras barriadas y pueblos jóvenes, que surgieron y fueron reconocidos desde 1961 por la *Ley de Barrios Urbanos Marginales*. Sobre todo, en términos de acceso a servicios básicos, por lo que la organización social

se concentró en luchar para conseguir ayudas estatales para el acceso al agua. Es decir, la consolidación urbana y mejoramiento de la vivienda, no se logró. Como menciona Riofrío (1983) en vez de lograr la consolidación y mejora de los barrios populares, se inició su degradación. Así como la creación de mercados alternativos de alquiler, que surgieron debido a la necesidad de generar ingresos por la crisis social y económica que atravesaba el país.

La respuesta desde el Estado fue limitada, con el sustento de la crisis económica y la lucha contra la insurgencia armada de grupos terroristas, se promovió una política de descentralización de poder hacia los gobiernos locales; sin embargo, no se tomó en cuenta que estos no poseían los recursos humanos, económicos ni de gestión para llevar a cabo tal tarea. Sobre todo, los gobiernos provinciales y locales en las zonas andinas y selváticas del país, las más olvidadas, por lo cual las migraciones hacia Lima no cesaron. En este contexto, las invasiones de terrenos siguieron aumentando en las tierras disponibles al norte, este y sur de Lima. Hubo algunos intentos de la MML por direccionar, planificar y asistir a estos nuevos barrios, en específico durante el gobierno de la Izquierda Unida, pero sin mucho éxito debido a la falta de presupuesto y a la superposición de funciones y ejecución de proyectos con otras entidades.

Ya que se vivía una crisis generalizada en el país, la planificación de las ciudades quedó relegada, por no ser una prioridad en la coyuntura. No obstante, al ser una salida poco costosa para el Estado, se continuó con la política de entrega de títulos de propiedad, aún cuando no era necesaria, pues el problema ya no era la seguridad de la tenencia, sino la mejora de la habitabilidad. Así, esta política pública se instauró como la única política de vivienda y asistencia a los barrios populares. La población siguió haciéndose cargo del problema, organizándose para realizar faenas de trabajo y combatir otras necesidades básicas como la alimentación y el cuidado, y así poder sobrevivir a la crisis.

5.2.3. Aproximaciones a las condiciones socio-espaciales Lima Metropolitana y el Callao

En 1981 se realizó el nuevo censo de población y vivienda, luego de 20 años. Los cambios demográficos y espaciales son notorios y se pueden relacionar con las políticas públicas ejecutadas en el período anterior. También se puede observar el aumento de mancha urbana a causa de las barriadas, ya que se crearon 15 distritos, la mayoría en la periferia de la ciudad. Respecto al periodo anterior, la mancha urbana creció en un 55.84%[5].

a Sobre los aspectos sociales

En relación a la condición socio-económica de la población, se observa que la condición laboral predominante es de empleado y obrero. Pero a nivel de macro zonas, en las macro norte, sur y este predomina la condición laboral de obrero con una oscilación del

5 El cálculo se ha realizado en base a las manzanas registradas por la MML en el diagnóstico de la propuesta del plan de desarrollo urbano PLAM 2035

35 al 50% de la población en edad de trabajar. En cuanto a la macro zona central, la mayoría de la población es empleada, el porcentaje oscila entre un 50% a un 65%. También, respecto al tipo de empleo, se evidencia el aumento de trabajadoras del hogar, siendo San Isidro el distrito con más trabajadoras del hogar, con un aproximado de 25% (Ver Figuras 25 y 26).

En cuanto a la edad del jefe de hogar, se puede observar que en la mayoría de los distritos de la macro zona centro, los jefes de hogar se encuentran en el rango de mayor edad, entre 50 a 64 años, y en el resto de los distritos de las macrozonas norte, este y sur predomina el rango de 30 a 39 años de edad, siendo los rangos de 40 a 49, y de 20 a 29, casos casi excepcionales (Ver Figuras 27 y 28). Estos datos pueden ser un indicador de la dificultad para acceder a una vivienda en el centro. Lo que puede evidenciar que los mecanismos para acceder a la vivienda propia en las zonas periféricas era más fácil y barato, teniendo en cuenta que coinciden con las zonas donde hay más viviendas independientes y con tenencia propia.

En cuanto al nivel educativo, se observan que los dos niveles predominantes son el nivel primario y secundario. En los distritos de las macrozonas norte, este y sur predomina el nivel educativo primario, lo que podría estar relacionado a la mayor cantidad de familias jóvenes con hijos cursando la educación básica, situación que se relaciona con la edad del jefe de hogar. En cuanto a la macro zona central, se observa mayor población con acceso a la educación secundaria, siendo los distritos de Miraflores (25%) y San Isidro (26%) los que tienen mayor porcentaje. De modo contrario, la mayor población sin educación se ubica en el este y sur de la capital, siendo Cieneguilla el distrito con mayor porcentaje con un 13% (Ver Figuras 29 y 30).

B Sobre las condiciones de la vivienda

Con respecto a los aspectos legales, a diferencia del censo anterior, la tenencia propia es el predominante en la ciudad. En especial en las macrozonas norte, sur y este, con un aproximado de 70% de viviendas propias en la mayoría de estos distritos, con excepción de los distritos balnearios como Santa María. Asimismo, se observa un gran crecimiento en la urbanización de distritos como San Juan de Miraflores y Villa María del Triunfo en la macrozona sur; y Carabayllo, Comas e Independencia en la macrozona norte. A comparación, en la macrozona central de Lima y el Callao, la vivienda en alquiler sigue siendo predominante. Se pueden observar los primeros resultados de las movilizaciones sociales para el acceso a la vivienda en los barrios populares, y el rápido crecimiento de la población en los nuevos distritos de la periferia, a pesar de los mecanismos utilizados por el Estado para frenar este crecimiento (Ver Figuras 31 y 32). En cuanto al tipo de vivienda, a pesar del predominio importante de la casa independiente, en los distritos de la macrozona central se observa un

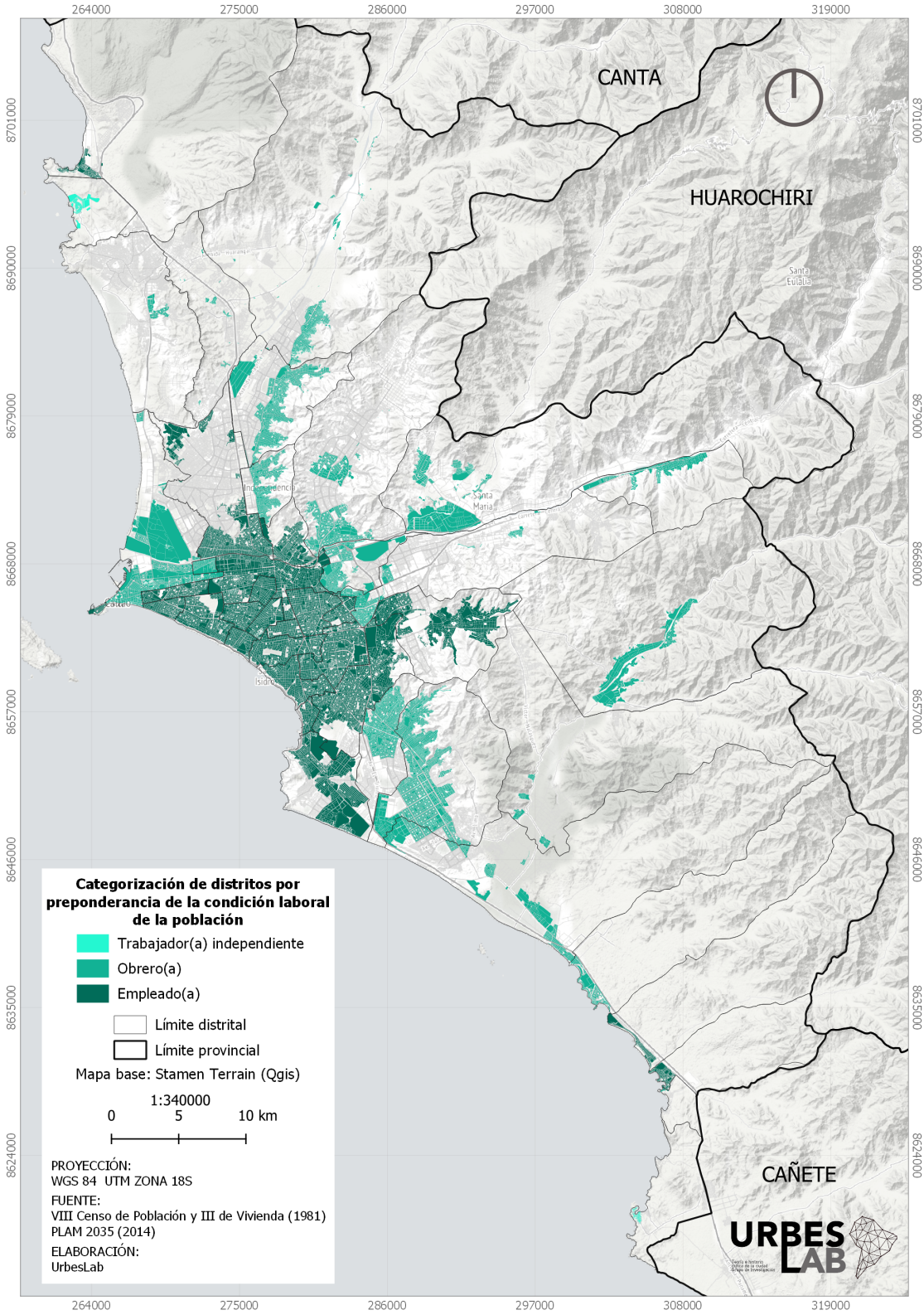
aumento de la densidad -lo que indica la construcción en altura-, particularmente en los distritos de Jesús María, Lince y La Victoria. Esto puede ser el resultado de los proyectos de vivienda multifamiliar que intentaron frenar el crecimiento de las barriadas, como la Residencial de San Felipe en Jesús María. Por otro lado, las viviendas ubicadas en quintas o vecindad se redujeron en la macrozona central (Ver Figuras 33 y 34).

Se evidencia un aumento de la cantidad de personas por vivienda en muchos de los nuevos distritos que surgieron a partir de las barriadas, siendo el promedio seis habitantes, lo que se relaciona con el surgimiento de los mercados de alquiler y el fenómeno de los allegados que se detalló líneas arriba. A excepción de algunos distritos como Ancón, Cieneguilla, y los distritos balnearios como Punta Hermosa y Punta negra. Conforme a las características de la vivienda, el número de habitaciones se igualó dentro de los distritos de la macrozona central y algunos distritos de la macrozona norte como San Martín de Porres, con un promedio de tres a cuatro habitaciones por vivienda. Sin embargo, en los distritos de Independencia y Comas en el norte, San Juan de Lurigancho y El Agustino en el este, y San Juan de Miraflores y Chorrillos en el sur, se muestra un mayor porcentaje de vivienda con una o dos habitaciones, siendo estos algunos de los distritos que tienen mayor cantidad de personas por vivienda, lo que podrían evidenciar un alto grado de hacinamiento (ver Figuras 36 y 37). Por otro lado, en cuanto al material de construcción de las viviendas (ver Figuras 38, 39 y 40), en específico el material de pared y piso, se observa un aumento significativo del uso de materiales duraderos como ladrillo y cemento para las paredes, y cemento para los pisos, en las macrozonas norte, sur y este. Sin embargo, no ha habido una variación significativa de cambio de material de construcción de las viviendas en los distritos la macrozona central.

En cuanto a la cobertura de servicios, si bien se observa una cobertura importante en el acceso al suministro de agua potable por red interna dentro de la vivienda, una fuente igualmente importante de acceso al agua es por medio de los camiones cisternas y los pozos de agua (ver Figuras 41 y 42). Esto ocurre sobre todo en distritos periféricos, lo que respalda el reclamo popular por la falta de habilitación urbana en las barriadas reconocidas legalmente, pero no atendidas. Esta situación se refleja aún más en el servicio de red pública de desagüe, hay muchas deficiencias en los distritos periféricos. Como alternativa se incrementó el uso de los pozos sépticos. Sin embargo, en estas zonas lo que predomina son otros tipos de sistemas de desagüe, que no se explican en el censo (ver Figuras 43 y 44).

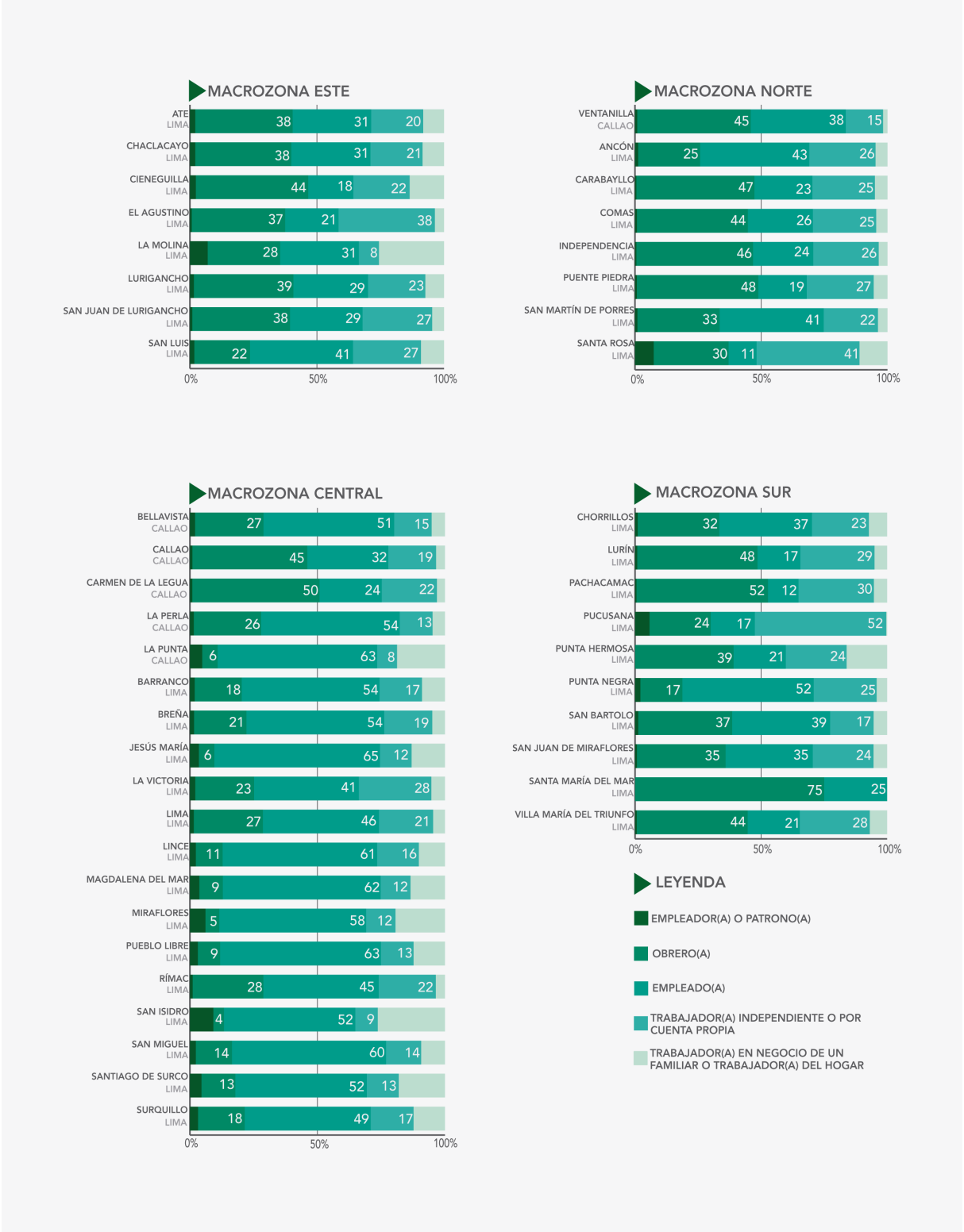
En cuanto al servicio de red eléctrica, es el servicio con más cobertura en la ciudad, más del 60% de las viviendas, por distrito, tenían cobertura. Sin embargo, otros distritos como Cieneguilla, Lurín y Pachacamac tenían un aproximado de 30% de viviendas con acceso a alumbrado eléctrico, usando el uso de kerosene y petróleo como alternativa. Por otro lado, la macrozona central presentaba una cobertura de más de 80% de sus viviendas (ver Figuras 45 y 46).

Figura 25. Preponderancia por distrito de la condición laboral de la población (1981)



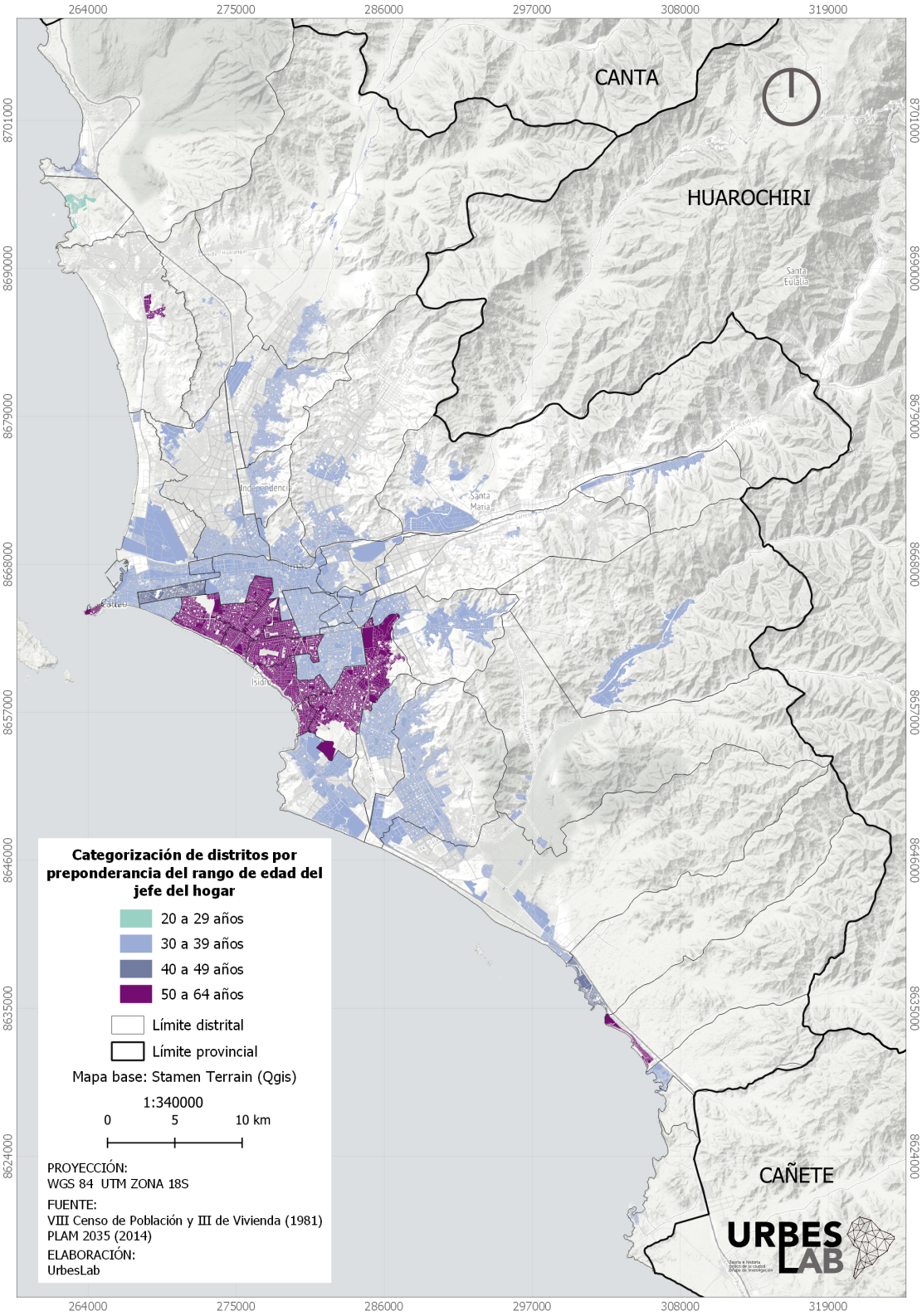
Fuente. VIII Censo de Población y III de vivienda, INEI (1981), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 26. Porcentaje por distrito de la condición laboral de la población (1981)



Fuente. VIII Censo de Población y III de vivienda, INEI (1981), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 27. Preponderancia por distrito del rango de edad del jefe de familia (1981)

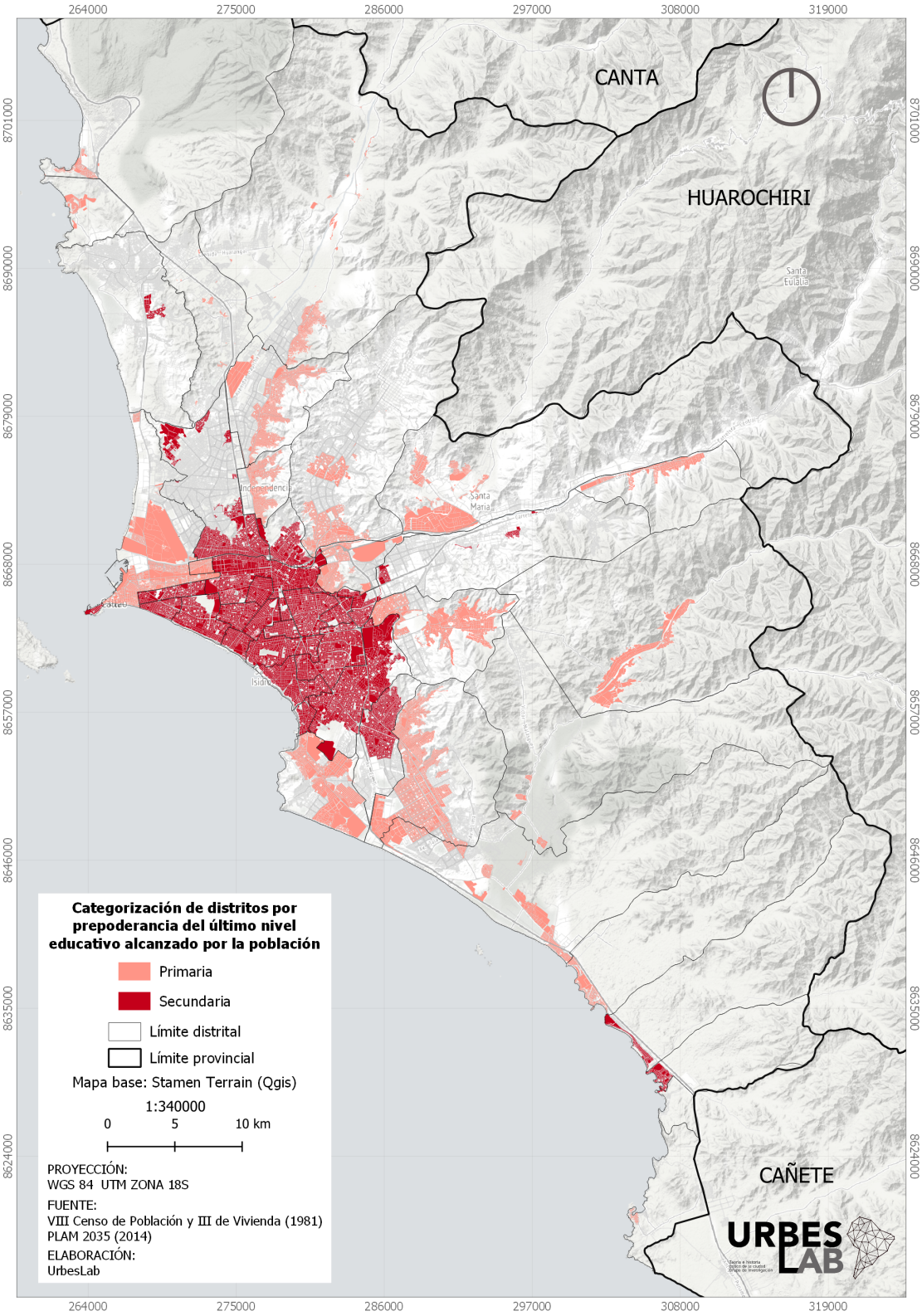


Fuente. VIII Censo de Población y III de vivienda, INEI (1981), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 28. Porcentaje por distrito del rango de edad del jefe de familia (1981)

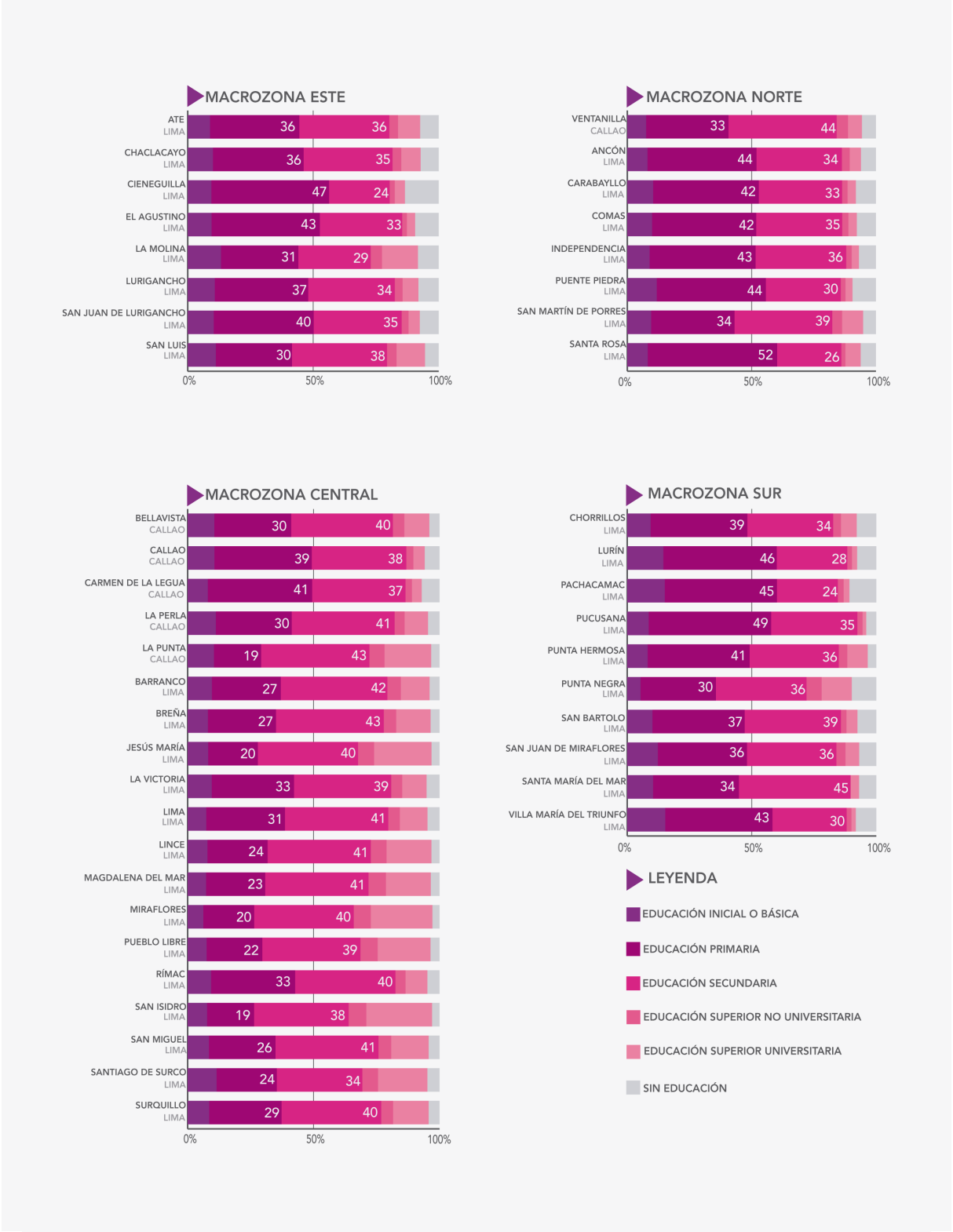
Fuente. VIII Censo de Población y III de vivienda, INEI (1981), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 29. Preponderancia por distrito del nivel de educación de la población (1981)



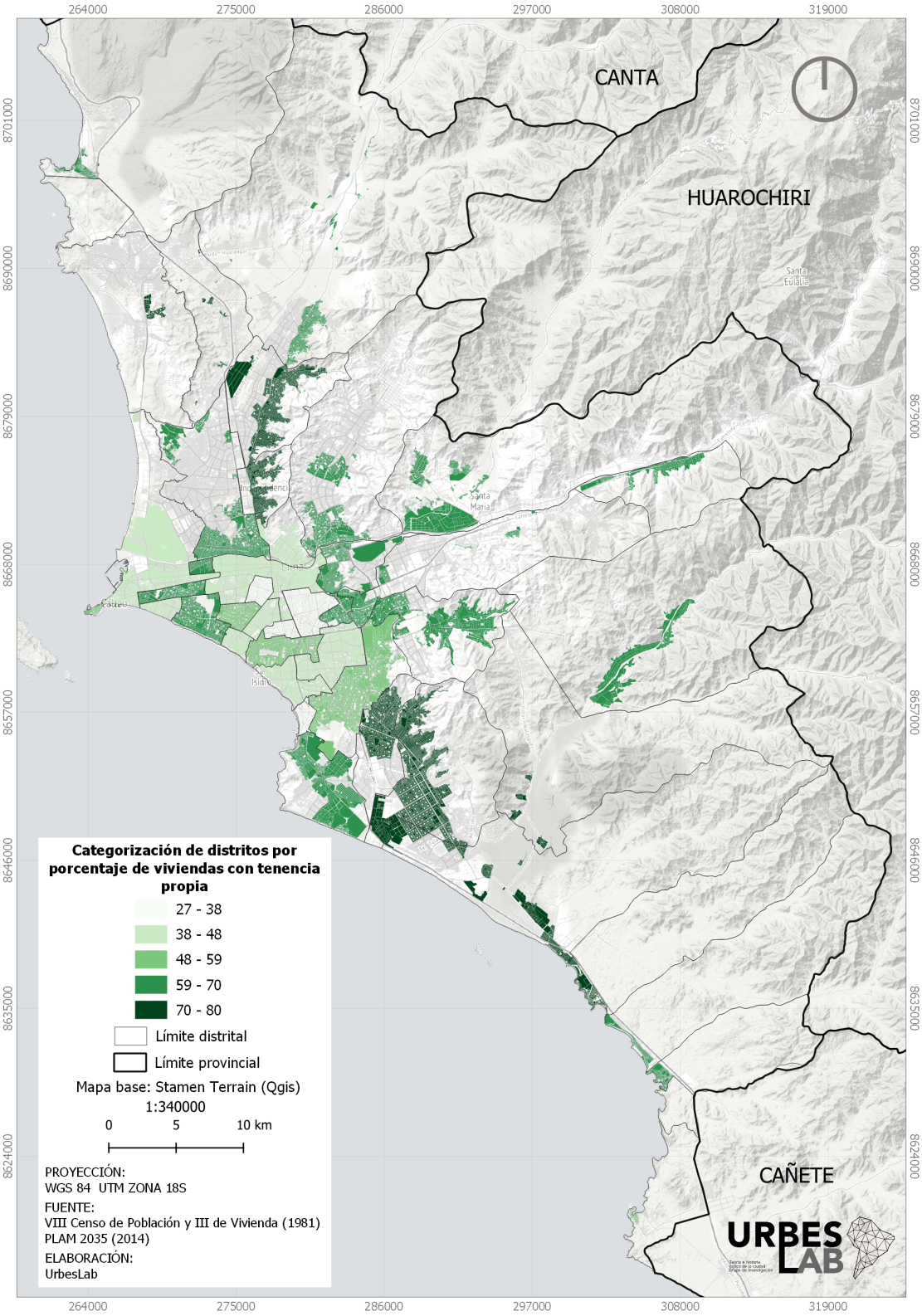
Fuente. VIII Censo de Población y III de vivienda, INEI (1981), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 30. Porcentaje por distrito del nivel de educación de la población (1981)



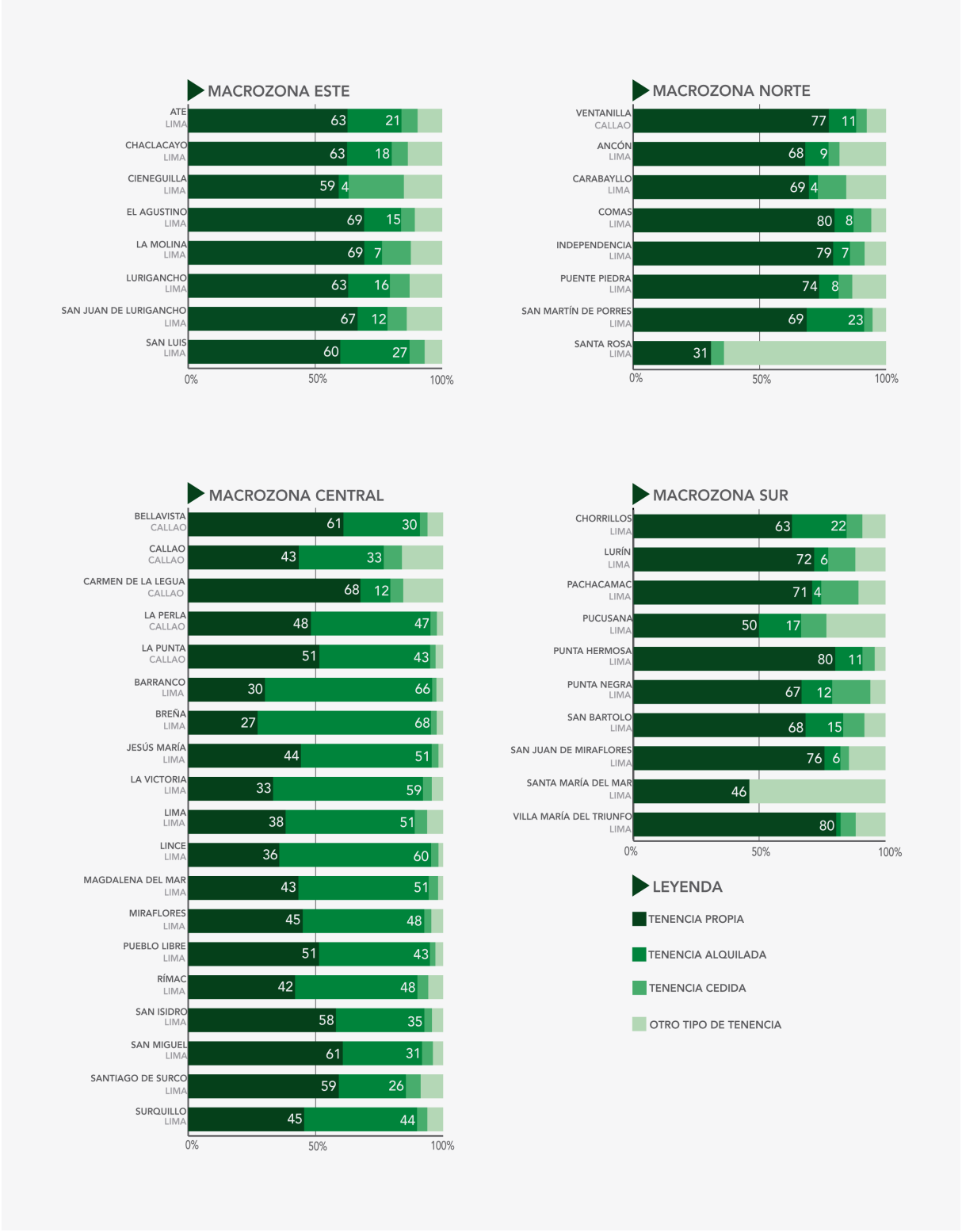
Fuente. VIII Censo de Población y III de vivienda, INEI (1981), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 31. Preponderancia por distrito del tipo de tenencia de la vivienda (1981)



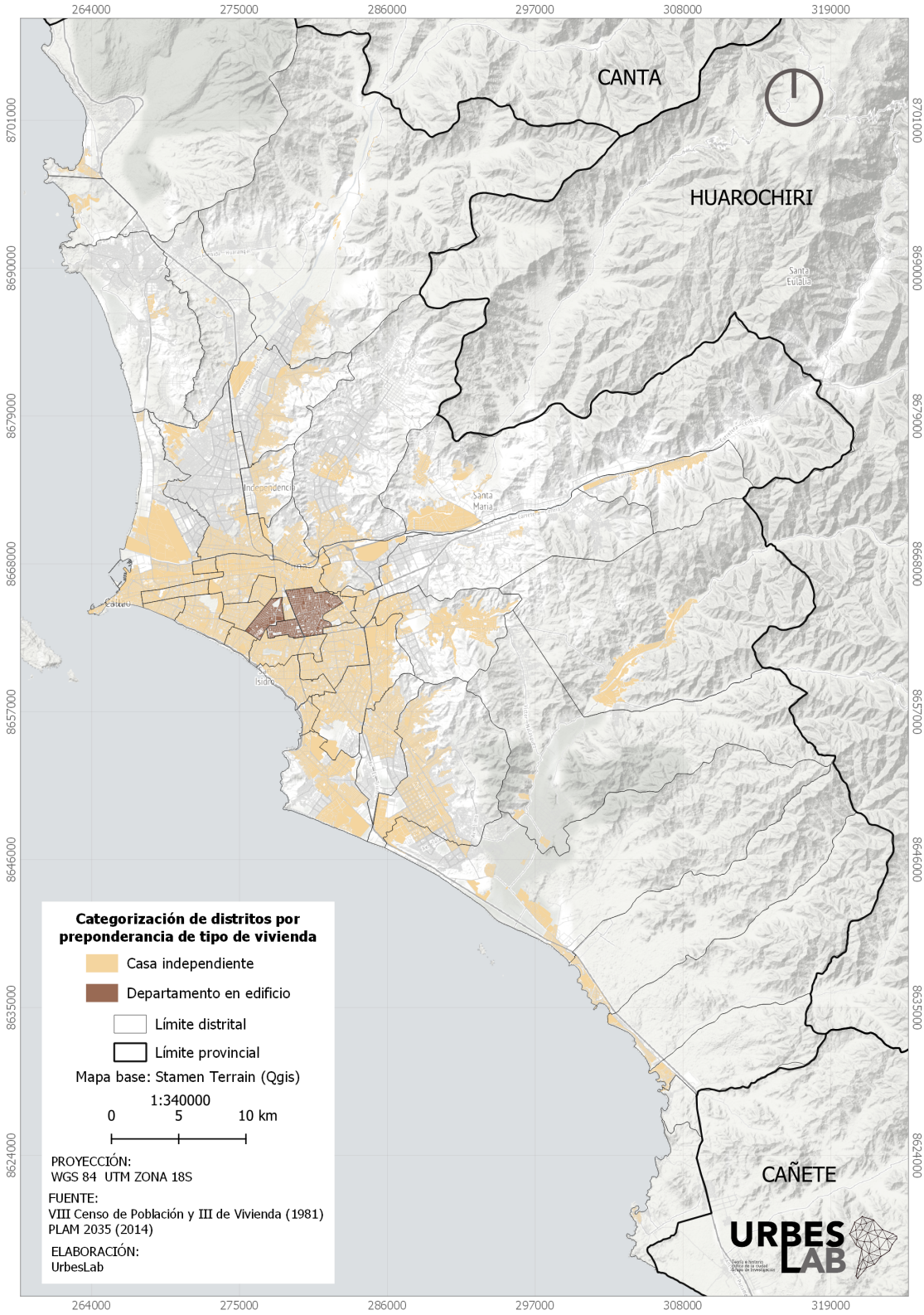
Fuente. VIII Censo de Población y III de vivienda, INEI (1981), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 32. Porcentaje por distrito del tipo de tenencia de la vivienda (1981)



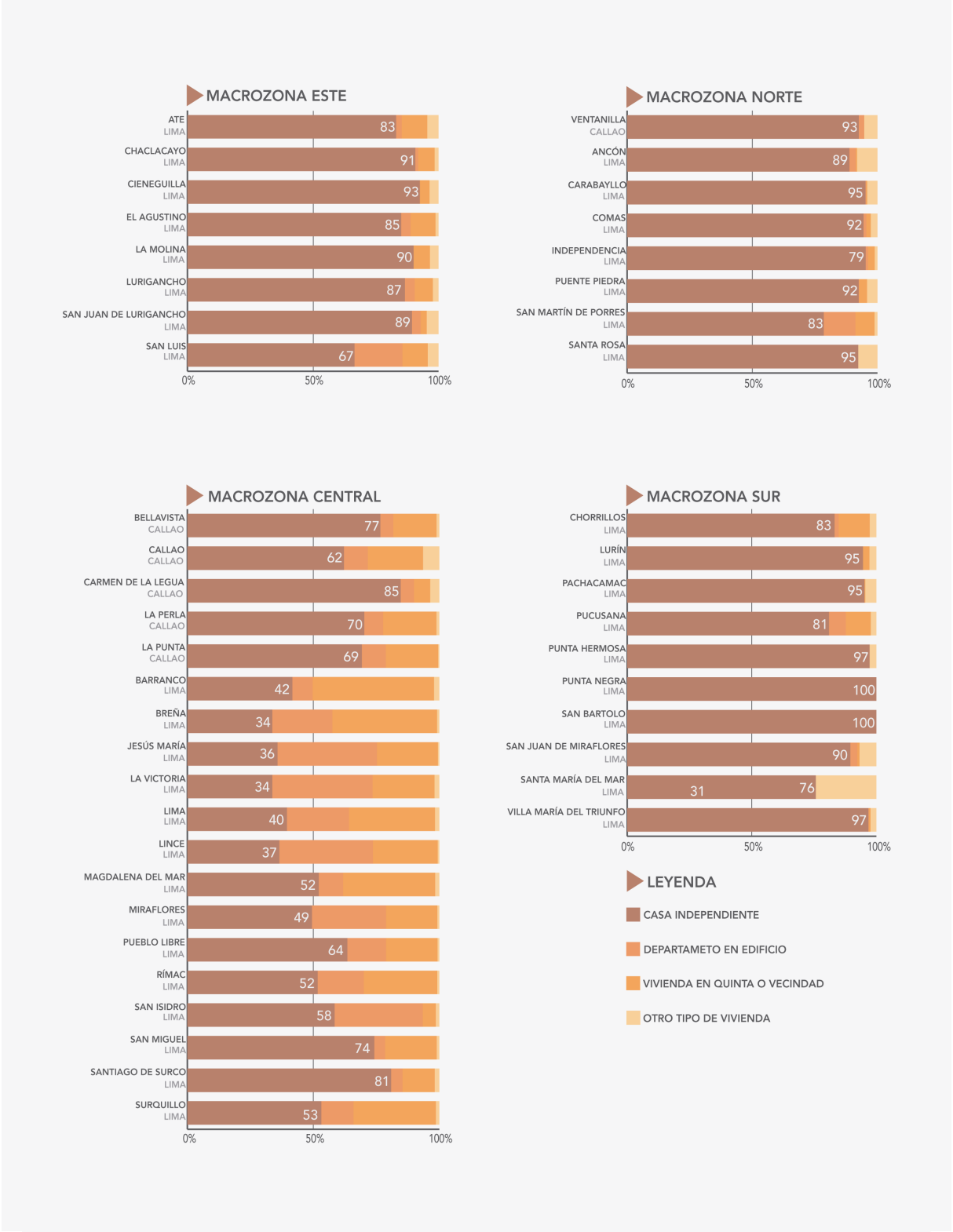
Fuente. VIII Censo de Población y III de vivienda, INEI (1981), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 33. Preponderancia por distrito del tipo de vivienda (1981)



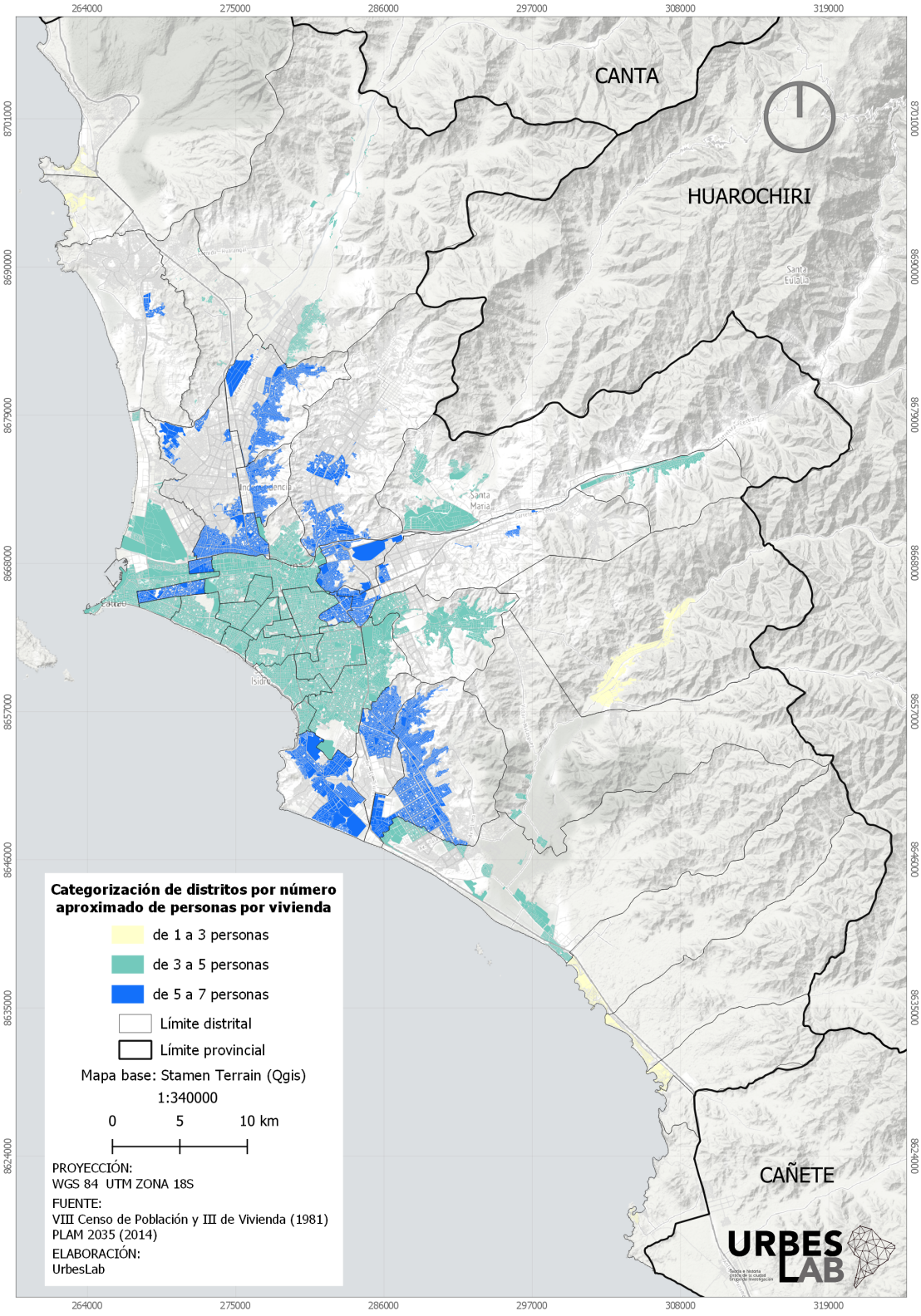
Fuente. VIII Censo de Población y III de vivienda, INEI (1981), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 34. Porcentaje por distrito del tipo de vivienda (1981)



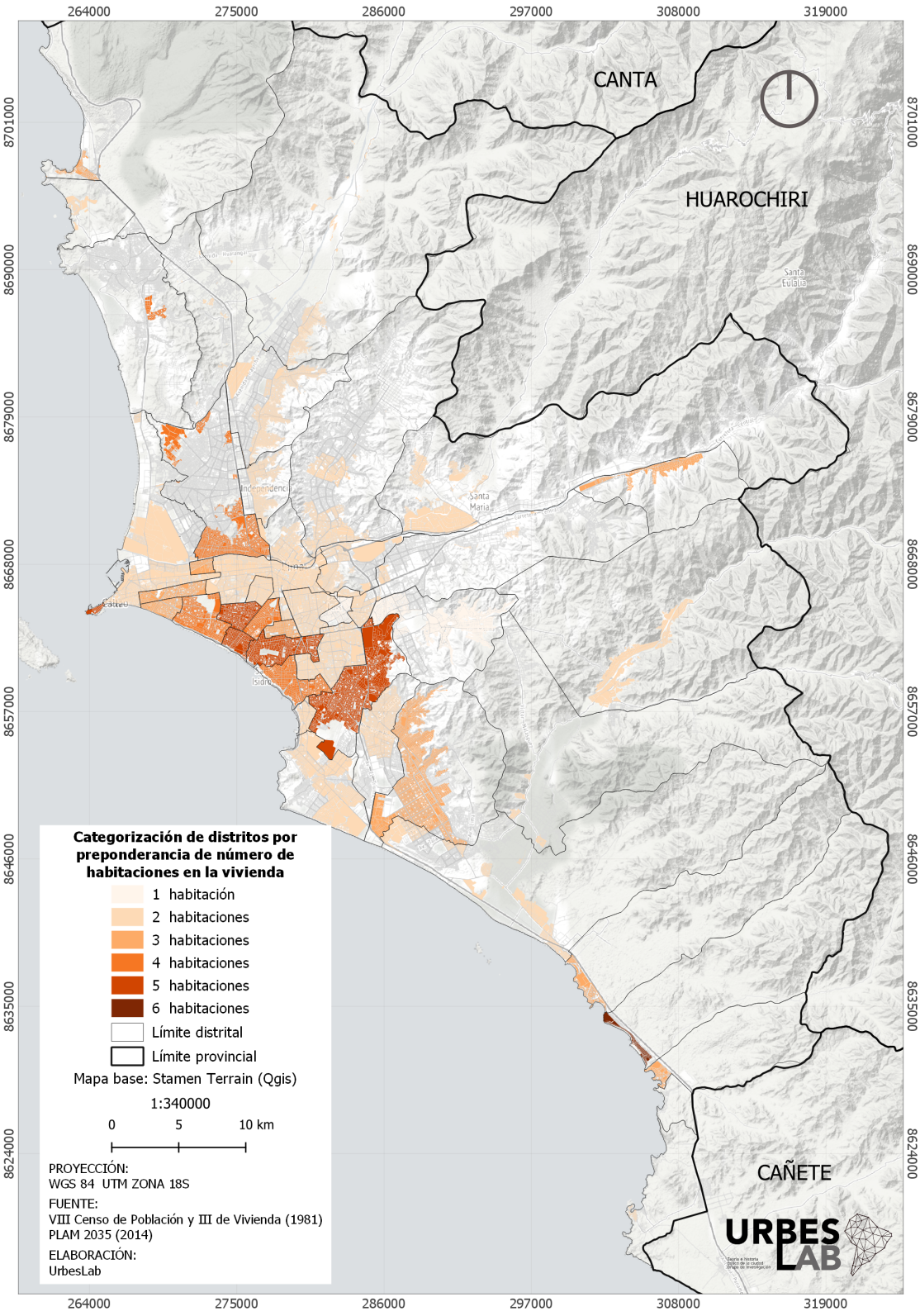
Fuente. VIII Censo de Población y III de vivienda, INEI (1981), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 35. Preponderancia por distrito del número de personas por vivienda (1981)



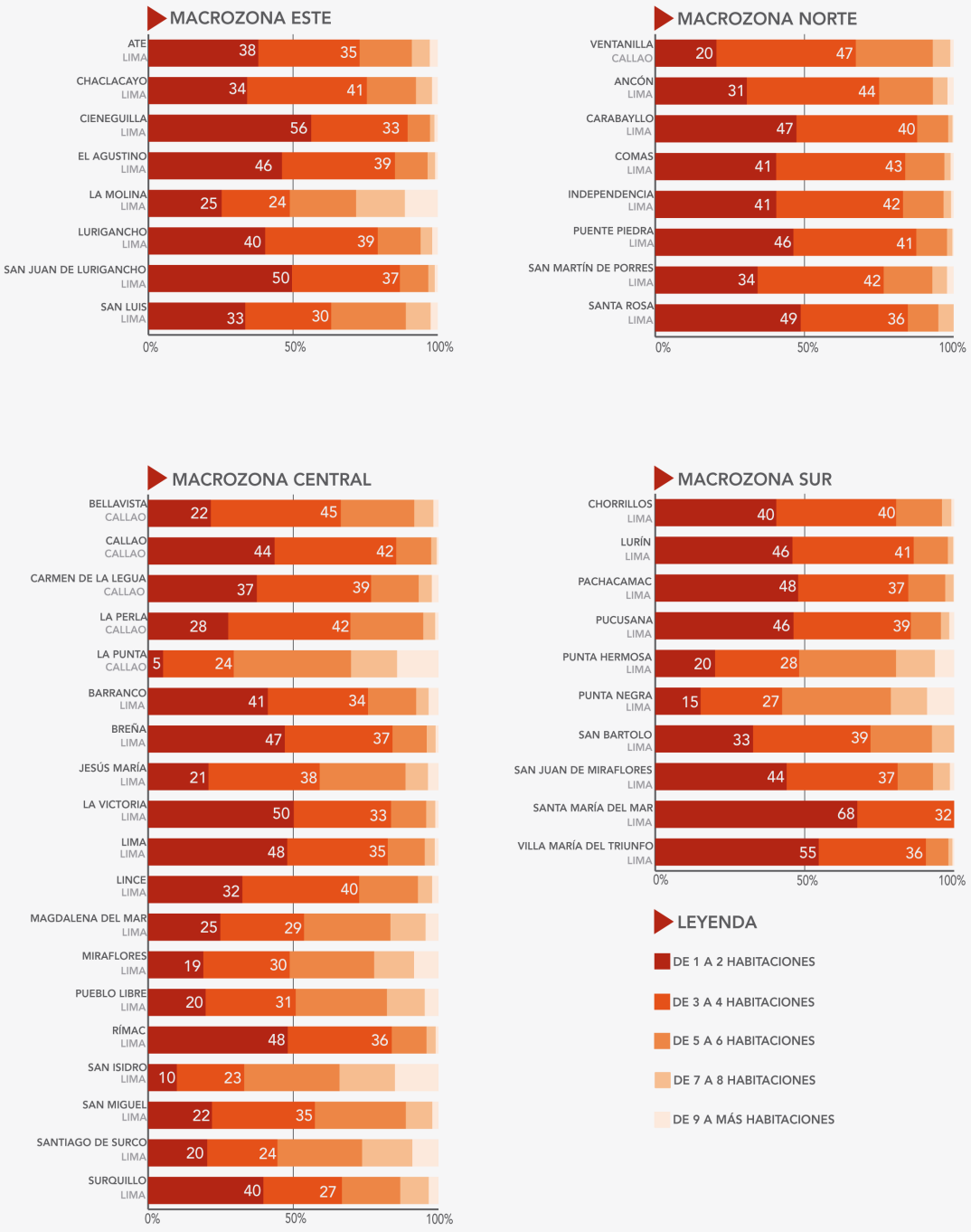
Fuente. VIII Censo de Población y III de vivienda, INEI (1981), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 36. Preponderancia por distrito del número de habitaciones por vivienda (1981)



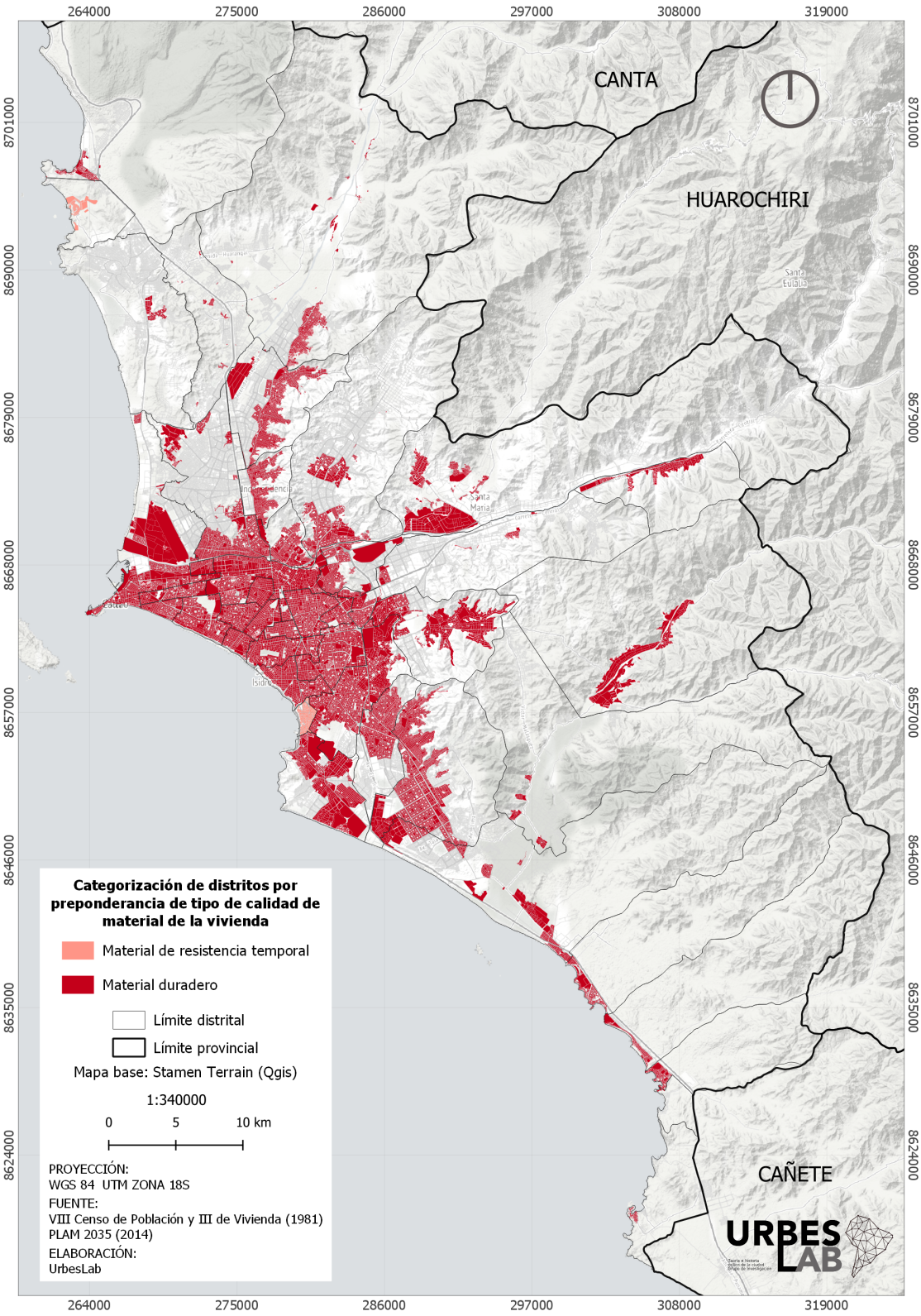
Fuente. VIII Censo de Población y III de vivienda, INEI (1981), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 37. Porcentaje por distrito del número de habitaciones por vivienda (1981)



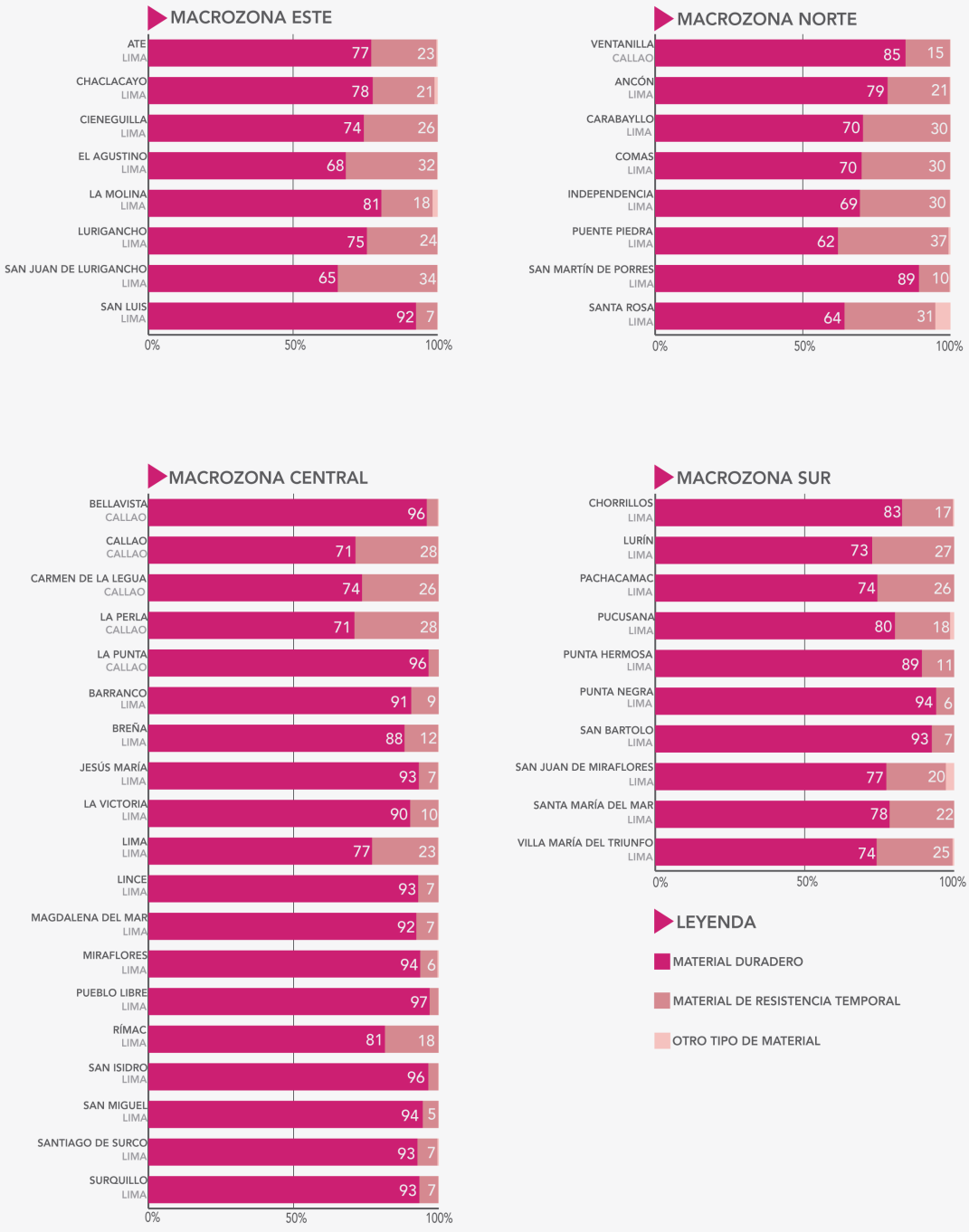
Fuente. VIII Censo de Población y III de vivienda, INEI (1981), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 38. Preponderancia por distrito del material de la vivienda (1981)



Fuente. VIII Censo de Población y III de vivienda, INEI (1981), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 39. Porcentaje por distrito del material de piso de la vivienda (1981)

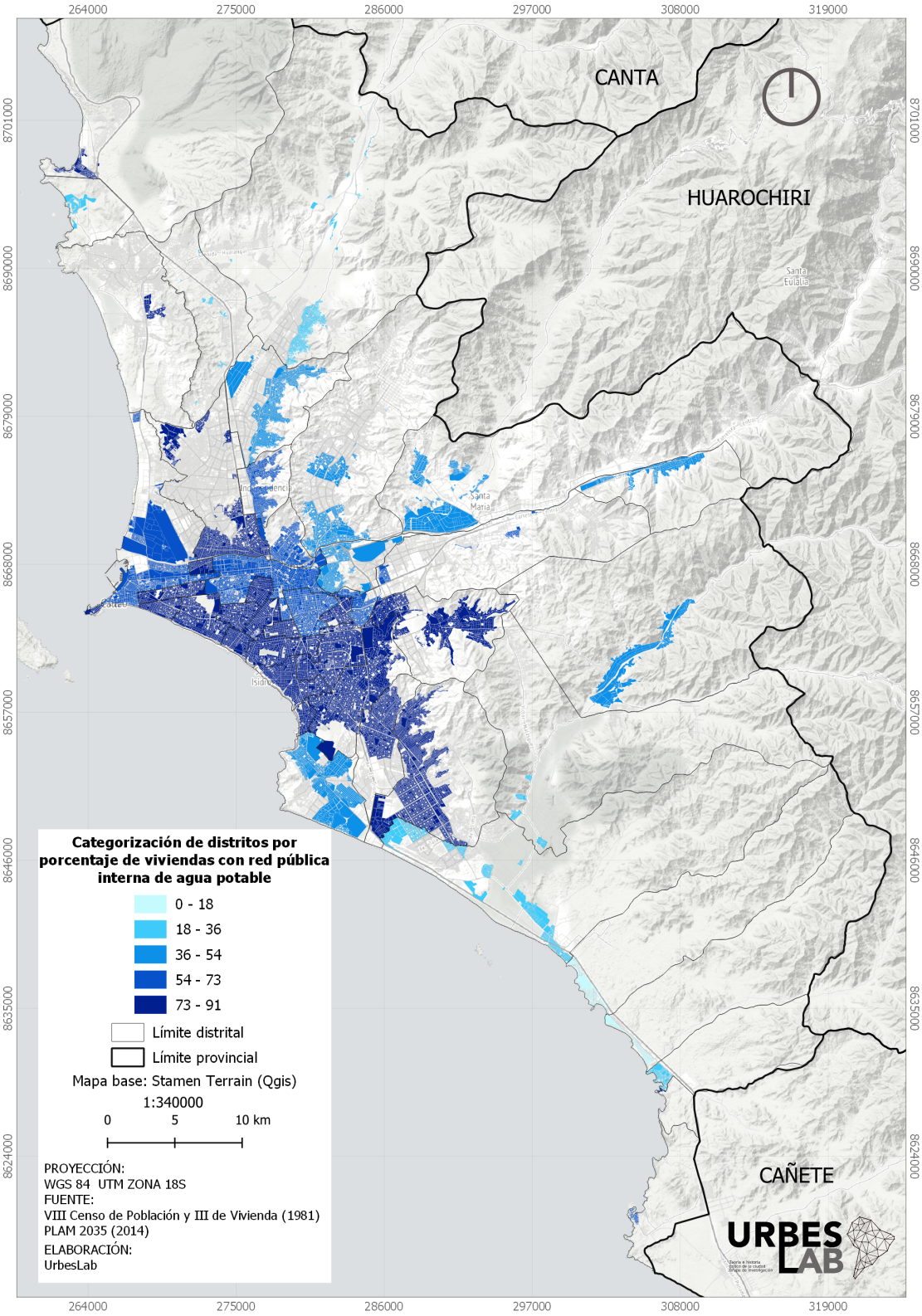


Fuente. VIII Censo de Población y III de vivienda, INEI (1981), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 40. Porcentaje por distrito del material de pared de la vivienda (1981)

Fuente. VIII Censo de Población y III de vivienda, INEI (1981), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 41. Preponderancia por distrito de vivienda con red pública interna de agua potable (1981)

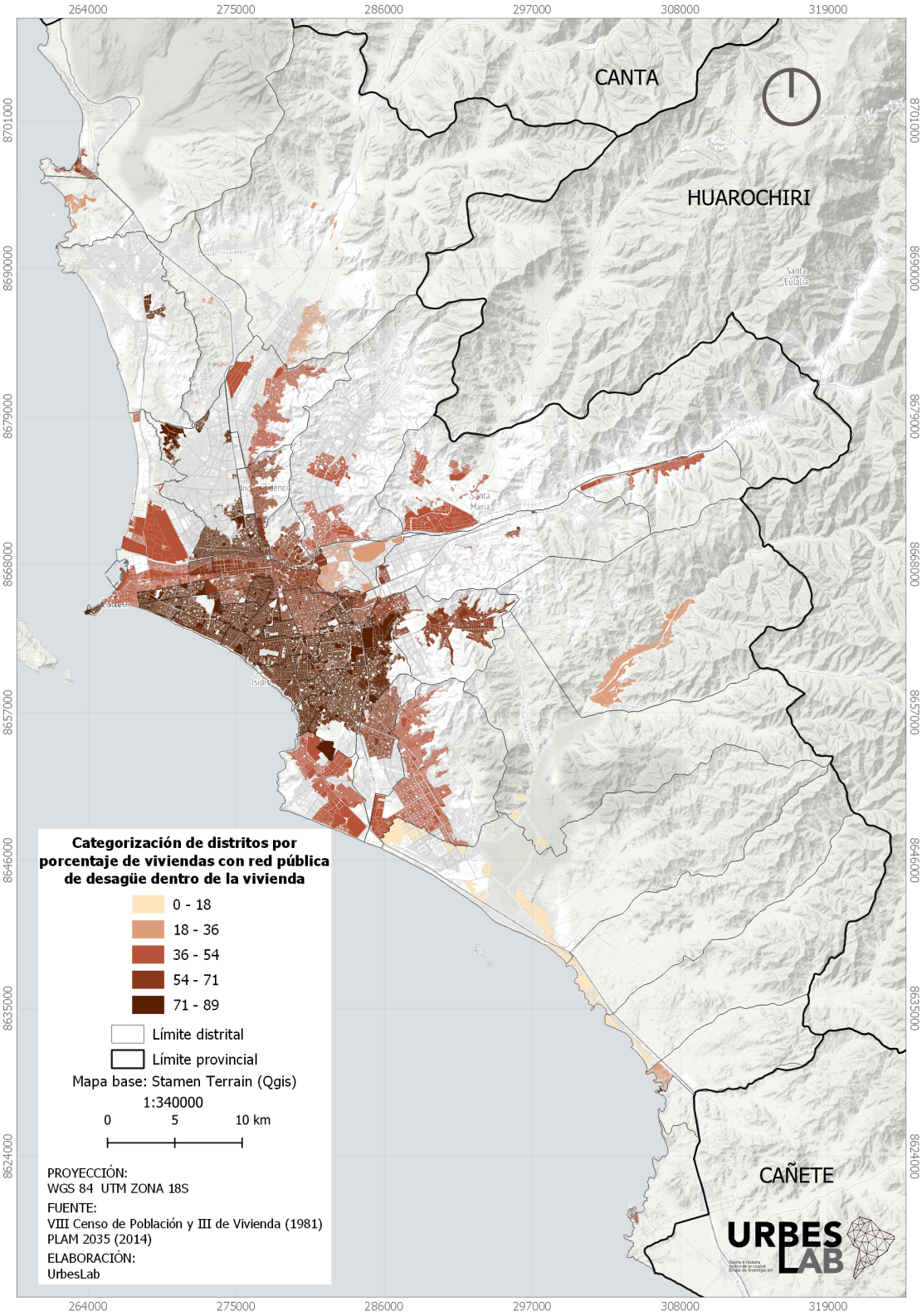


Fuente. VIII Censo de Población y III de vivienda, INEI (1981), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 42. Porcentaje por distrito de vivienda con red pública interna de agua potable (1981)

Fuente. VIII Censo de Población y III de vivienda, INEI (1981), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 43. Preponderancia por distrito de vivienda con red pública interna de desagüe (1981)

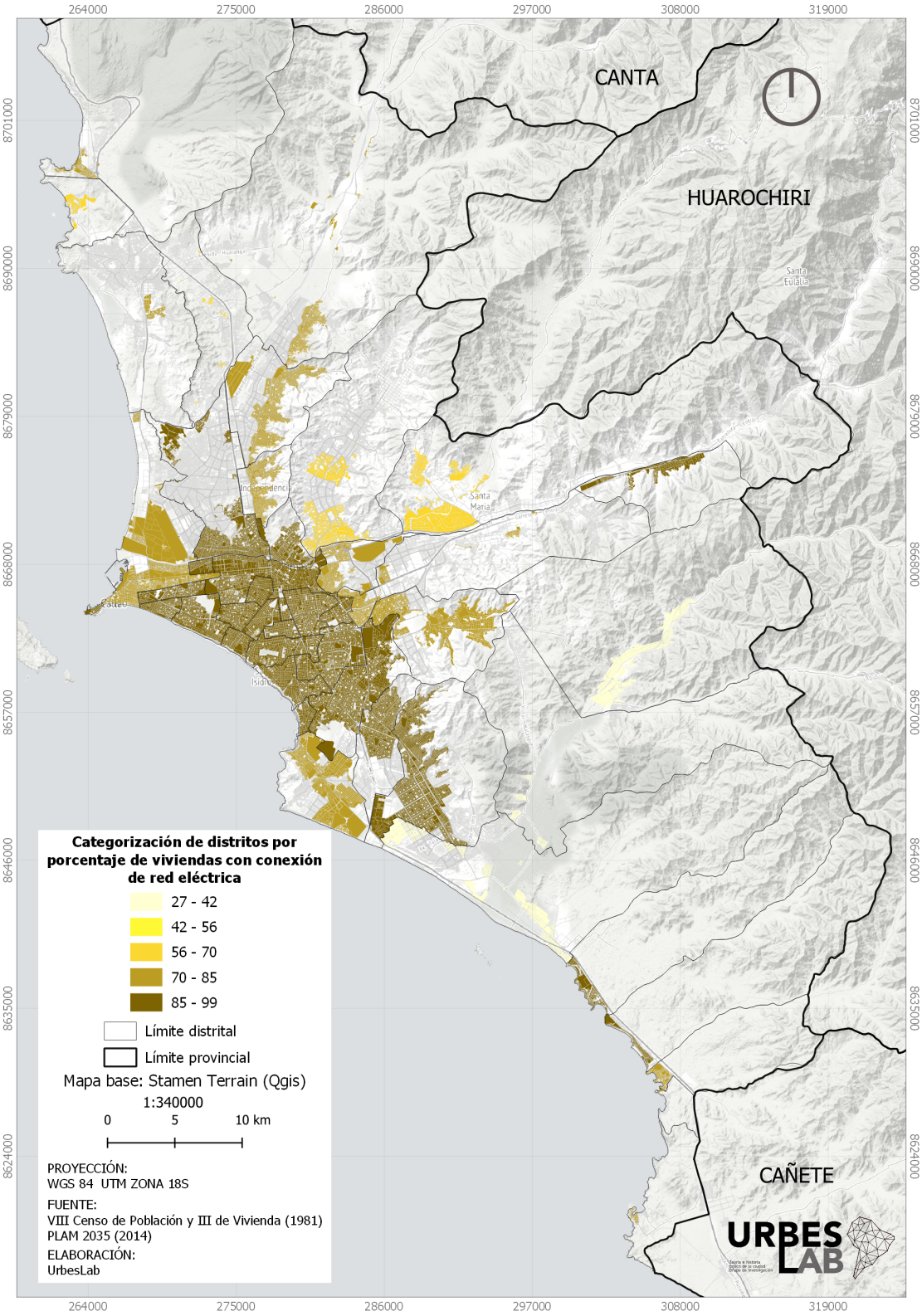


Fuente. VIII Censo de Población y III de vivienda, INEI (1981), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 44. Porcentaje por distrito de vivienda con red pública interna de desagüe (1981)

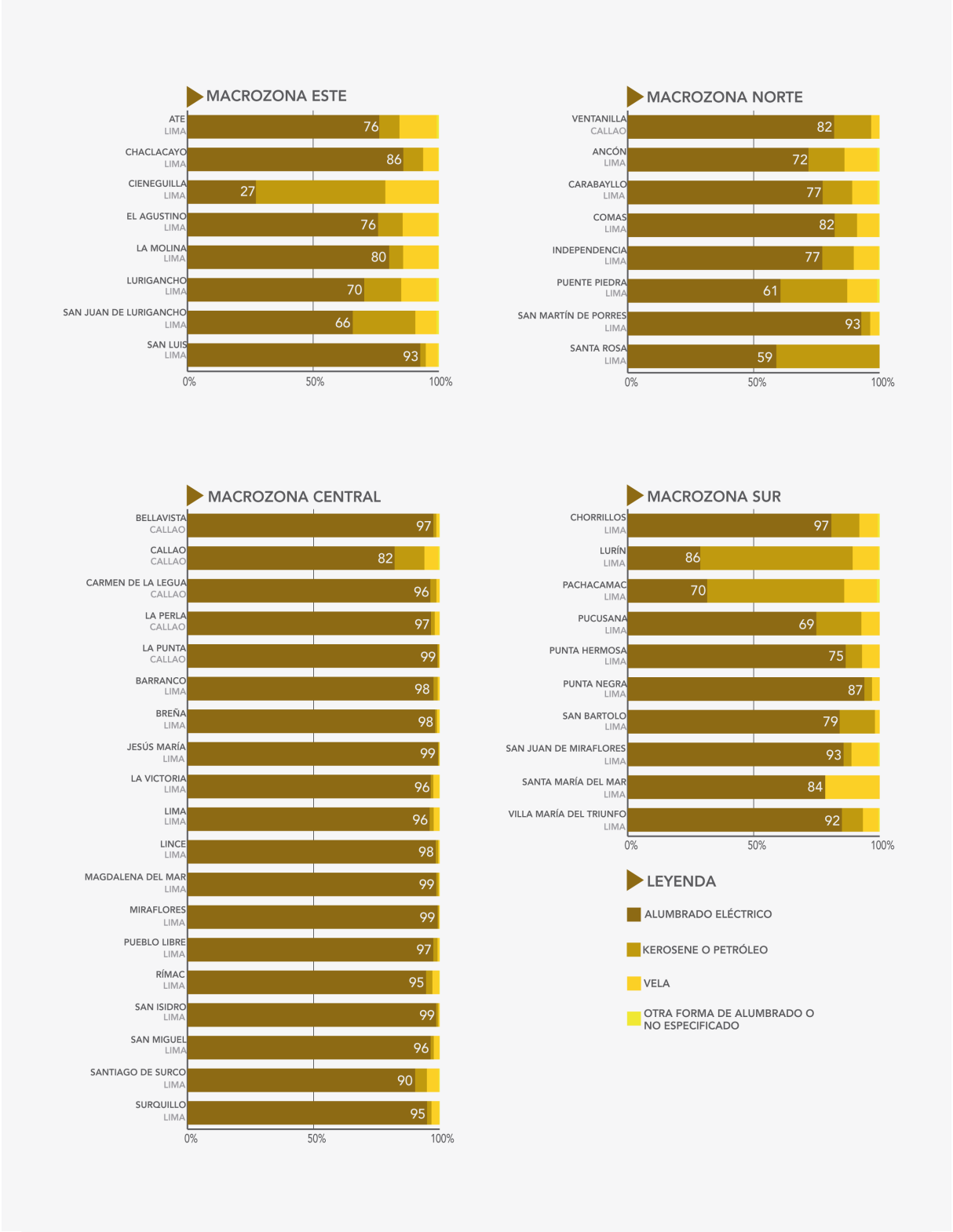
Fuente. VIII Censo de Población y III de vivienda, INEI (1981), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 45. Preponderancia por distrito de vivienda con conexión de red eléctrica (1981)



Fuente. VIII Censo de Población y III de vivienda, INEI (1981), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 46. Porcentaje por distrito de vivienda con conexión de red eléctrica (1981)



Fuente. VIII Censo de Población y III de vivienda, INEI (1981), Plam 2035 (MML, 2014)

5.3. El paradigma del mercado y la titulación masiva: de poblador a ciudadano de consumo (1990-2000)

Durante la década de 1980, el Perú sufrió una profunda crisis económica por la hiperinflación y una crisis social debido a los conflictos armados internos generados por grupos terroristas. Para las elecciones de 1990, los candidatos presidenciales con más apoyo popular fueron Mario Vargas Llosa y Alberto Fujimori, mientras el primero abogaba por la necesaria reestructuración de la economía, aunque implicara una afectación mayor para la población; el segundo ganó el respaldo popular asegurando que había otras formas de salvar la economía sin afectar directamente a las personas. Sin embargo, cuando Fujimori asumió el gobierno no cumplió con lo ofrecido. Ejecutó las reformas económicas conocidas como el *shock* económico, que Vargas Llosa había planteado, lo que se tradujo en el incremento de la inequidad existente entre la población, la pobreza, y la precariedad de la vida en términos generales. Respecto a la guerra interna generada por las facciones terroristas, en 1992 fue capturado Abimael Guzmán, líder de Sendero Luminoso, por el Grupo Especial de Inteligencia-GEIN de la Policía Nacional, y a partir de ese momento el movimiento terrorista pierde poder y cesan los ataques armados. Ese mismo año, Fujimori dirigió un autogolpe de Estado, cerrando el Congreso de la República con la excusa de que los congresistas y senadores se oponían y trababan sus propuestas para el desarrollo del país. Con esta acción, Fujimori cimentó las bases para su autocracia y la consolidó promulgando una nueva Constitución Política en diciembre de 1993, alineada a los intereses neoliberales de las potencias mundiales. En paralelo, Abimael Guzmán y 17 cabecillas de Sendero Luminoso suscribieron un acuerdo de paz con el gobierno, marcando así el fin del terrorismo armado en el país.

En este contexto, la población peruana tuvo que buscar medios de subsistencia y reinventar formas de trabajo informal. La invasión de terrenos se convirtió en un medio para asegurar, no solo el acceso a la vivienda –como fue tradicionalmente–, sino como un seguro patrimonial. Hernando de Soto, desde mediados de la década de 1980, planteó la necesidad del reconocimiento legal masivo de las invasiones como una alternativa para superar la pobreza, sobre todo la pobreza urbana. De Soto (1986) calculó que había casi 10 millones de dólares escondidos del mercado económico formal bajo el problema de la no titulación de tierras informales en Perú. Planteó así que la propiedad significa para la población una posibilidad de acceso al crédito, que deviene en emprendimiento y en la movilización de activos en el mercado; además de la generación de un patrimonio propio. La idea del poblador / invasor / pobre se transformó en la idea del emprendedor / micro empresario.

Estas ideas de corte neoliberal, encajaban dentro de los principios que el Consenso de Washington planteaba para los países en desarrollo. Los organismos internacionales como la ONU y el BID empezaron a financiar programas de formalización y mejoramiento de barrios en América Latina. En 1996, se celebró la Conferencia de

las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) donde se definió la seguridad de la tenencia como una política básica a desarrollar a nivel mundial (Clichevsky, 2003). Ese mismo año, el presidente Alberto Fujimori creó la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal- COFOPRI, presentándola como el organismo que cambiaría el paradigma de la informalidad en el Perú y coadyuvaría a erradicar la pobreza. Sin embargo, como su fin era obtener réditos políticos para su campaña de reelección, se buscó tener resultados en el corto plazo, por lo cual sus funciones solo se centraron en la parte legal del problema y se omitió sus implicancias a nivel urbano como el desarrollo de la habilitación urbana.

5.3.1. Análisis de los actores de la producción del espacio urbano en Lima y Callao entre 1990-2000

Si bien las reformas establecidas por Fujimori tuvieron un componente económico importante, también se realizaron muchas modificaciones dentro del aparato estatal. Respecto a las instituciones relacionadas a la planificación urbana, estas fueron desactivadas o transformadas. En 1990 se eliminó el Ministerio de Vivienda, traspasando sus funciones al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, por este motivo la planificación urbana dejó ser promovida. En 1991 se desactivaron los Fondos de Fomento para la construcción de vivienda popular, incluido el Sistema Mutual de Vivienda y la ENACE. Solo se mantuvo el Banco de Materiales y el FONAVI, instituciones que siguieron prestando apoyo para la auto-construcción, solo porque servían a la política asistencialista del Estado. En 1992 se eliminó el Banco de la Vivienda y el Instituto Nacional de Planificación (INP). Así, el Estado se desentendió del crecimiento y desarrollo de las ciudades y sobre todo de los pueblos jóvenes.

En la Constitución promulgada en 1993, surgida del autogolpe de Estado de Fujimori, no se reconoció el derecho a la vivienda explícitamente y se eliminó la función social del suelo, relevando el derecho a la propiedad privada como un derecho supremo. Con esta base legal, el Estado pasó su responsabilidad de atender el problema de la vivienda al sector inmobiliario privado. Y para atender a los sectores de menores ingresos, se implemento con mayor potencia los programas de titulación masiva siguiendo los lineamientos de De Soto. Ese mismo año se promulgó la Ley N° 26264 para ampliar el plazo de reconocimiento de pueblos jóvenes hasta 31/10/1993, y la subsecuente entrega de títulos de propiedad. Debido a que, según la Ley de Municipalidades, la función de titulación recaía en los municipios provinciales, Fujimori decide quitarles estas funciones para que sea el Gobierno Central el encargado, con la excusa de que se debían recortar los trámites burocráticos. En este momento se cambia la denominación de los pueblos jóvenes por asentamiento humano (AAHH), una categoría genérica y ubicua, que neutralizaba la reivindicación social que representaban los pueblos jóvenes.

En 1995 se promulgó la Ley N° 26557 para crear un organismo especializado y transferirle las competencias y procedimientos municipales relacionados con la adjudicación, el saneamiento físico legal, la titulación y la habilitación urbana, en consecuencia, se derogó la Ley de Municipalidades (Ley Nº. 23853). La Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) fue creada el 22 de marzo de 1996, mediante el Decreto Legislativo Nº 803 – *Ley de Promoción de Acceso a la Propiedad Informal*, adscrita al Ministerio de Justicia, con el objetivo de titular los predios invadidos hasta 1993, agilizando los trámites, pues se creía que la burocracia estatal era la causante de la no superación de la pobreza urbana. La COFOPRI fue presentada como el organismo que cambiaría el paradigma de la informalidad en el Perú y coadyuvaría a erradicar la pobreza. Sin embargo, lo que realmente promovió fue el derecho a la propiedad privada, además de convertirse en el vehículo político del fujimorismo, pues al otorgar títulos de propiedad con celeridad y poca responsabilidad, se aseguraban los votos de la población para las elecciones del año 2000, lo que generó una relación clientelar (Calderón, 2005).

La principal función de la COFOPRI fue diseñar y ejecutar la Política Nacional de Formalización (PNF) para lograr la titulación masiva de los asentamientos humanos informales y de esa manera, siguiendo los lineamientos de Hernando de Soto, poder incrementar el valor de la propiedad posesionada e integrarla como activo financiero al mercado inmobiliario, convirtiendo al beneficiario en sujeto crediticio. En 1998, gracias al financiamiento del Banco Mundial, se aprobó el Proyecto de Derechos de la Propiedad Urbana (PDPU) que se alineaba a los objetivos de la COFOPRI y propiciaba el mejoramiento de la PNF en términos de gestión y sistematización. El proyecto finalizó el 2004, después de haber entregado más de dos millones de títulos de propiedad individual (ver Tabla 26).

En 1997, para facilitar el registro de los títulos entregados por la COFOPRI se creó el Registro Predial Urbano (RPU) [1], un registro paralelo a los Registros Públicos, lo que ocasionó graves problemas por duplicidad de titularidad. COFOPRI no verificaba con detalle la condición del posesionario ni el estado registral de la propiedad. Según Zolezzi (2020, agosto) la COFOPRI entregó títulos sobre propiedades que habían recibido el reconocimiento por parte de las municipalidades, pero en un registro paralelo de tal manera que se ahorraran los costos de inscribir el título en Registros Públicos. Además, según Torres (2018), muchos de los títulos entregados por la COFOPRI en Lima Metropolitana fueron solo la actualización de los entregados por la Municipalidad Metropolitana de Lima muchos años antes. Pero para cumplir con las metas programadas, los declararon como títulos de propiedad nuevos.

En paralelo a la puesta en marcha de la PNF, en 1998 se eliminó FONAVI, la última institución estatal con fondos directos para la construcción de vivienda, fondos que provenían de los aportes de sus agremiados. Ese mismo año se creó el Fondo

1 Decreto Supremo N° 014-97-MTC

Hipotecario de Promoción de la Vivienda - Fondo Mi Vivienda, mediante Ley N° 26912, una empresa estatal de derecho privado, traspasando los fondos del FONAVI a esta entidad. Hasta la actualidad, miles de fonavistas esperan que se les devuelva el dinero aportado. Para 1999 se emitieron múltiples leyes [2] para agilizar la formalización masiva y así cumplir con las metas establecidas por el Banco Mundial, porque los números servirían para que Fujimori pueda tener mayor apoyo popular y así ganar las elecciones del 2000.

Tabla 26. Resumen de los lineamientos y principios de la PNF

Proyecto	PDPU
Período	1999-2004
Financiamiento	Banco Mundial – Gobierno
Órgano ejecutor	Cofopri
Instituciones asociadas	Registro Predial Urbano (RPU)
Área de ejecución	Lima-Callao y 11 área urbanas (Chiclayo, Chimbote, Piura, Trujillo, Arequipa, Huaraz, Iquitos, Ayacucho, Ica, Junín, Moquegua, Tacna y Ucayali)
Beneficiarios	AAHH formados antes del 22 de marzo de 1996 (Decreto Legislativo n.° 803) en tierra estatal, fiscal o municipal AAHH formados antes del 31 de diciembre de 2001 (Ley n.° 28391) en tierra estatal, fiscal o municipal
Fundamentos del proyecto	Necesidad de un sistema único de formalización de la propiedad que permita la incorporación de los activos de la mayoría de los peruanos a una economía social de mercado para que puedan ser identificados, ubicados y representados en instrumentos de aceptación universal, regidos por un marco institucional que facilite su intercambio
Objetivos	Promoción del acceso a la propiedad formal Simplificar el sistema registral Identificación y desarrollo de medidas regulatorias para mejorar el acceso a la propiedad formal Fortalecimiento administrativo de COFOPRI Elaboración de sistemas de información y cartografía catastral y jurídica
Lineamientos	Continuación del proceso de formalización de la Cofopri Fortalecimiento administrativo del Registro Predial Urbano Implementación del Plan Nacional de Formalización Establecimiento de un sistema para medir y analizar el impacto social y económico del PDPU
Metas	Titulación de 2 millones de lotes individuales
Títulos entregados	2,959,536 lotes individuales
Población beneficiada	5.7 millones

Fuente: Elaboración propia con base en Torres (2018)

2 Ley N° 27046 Ley de complementaria de promoción del acceso a la propiedad formal. Decreto Supremo N° 013-99-MTC, Aprueban Reglamento de Formalización de la Propiedad Privada a Cargo de la COFOPRI. Decreto Supremo 009-99-MTC, Aprueban el Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal. Ley N° 27136, Ley de acceso al crédito para la formalización de la propiedad privada. Decreto Supremo N° 025-99-MTC, Aprueban Reglamento de la Ley Acceso al Crédito para la Formalización de la Propiedad Privada. Decreto Supremo N° 031-99-MTC, Aprueban Reglamento de Formalización de la Propiedad Informal en Urbanizaciones Populares. Decreto Supremo N° 032-99-MTC, Aprueban Reglamento de Procedimientos Administrativos de Declaración de Propiedad mediante Prescripción Adquisitiva de Dominio y la Regularización del Tracto Sucesivo, así como de Declaración de Reversión sobre Predios Matrices o Lotes adjudicados por entidades del Estado

En julio del 2000, Fujimori ganó las elecciones presidenciales en medio de graves acusaciones de fraude electoral, acusaciones de corrupción en todos los niveles del ejecutivo y acusaciones de vínculos de su asesor cercano, Vladimiro Montesinos, con el narcotráfico. Múltiples agencias internacionales y gobiernos respaldaron el reclamo de Alejandro Toledo, su contrincante electoral, por la manipulación de las elecciones. Toledo convocó a una marcha nacional para declarar la nulidad de las elecciones, el día 28 de julio de 2000, cuando Fujimori debía juramentar por tercera vez como Presidente del Perú. Llegaron a Lima miles de peruanos desde distintos puntos del país, a esta marcha se la reconoció como la marcha de los Cuatro Suyos. En setiembre de ese mismo año, las acciones irregulares y delictivas de Montesinos quedaron expuestas por la difusión de videos de cámara oculta –llamados popularmente los vladivideos– que él ordenaba grabar y en los que aparecía sobornando a miembros de otros partidos para que apoyasen al gobierno y la tercera candidatura de Fujimori. Debido a estas pruebas fehacientes, y al poco apoyo de la población, Fujimori se vio obligado a convocar nuevas elecciones generales, asegurando que no sería candidato. En noviembre, Fujimori viajó para participar de la cumbre APEC, pero no retornó al país. Desde Tokio envió por fax su carta de renuncia a la presidencia del Perú, marcando el fin de su gobierno. Una década de corrupción del aparato estatal, desatención de los problemas estructurales del país y precarización de la vida de los peruanos.

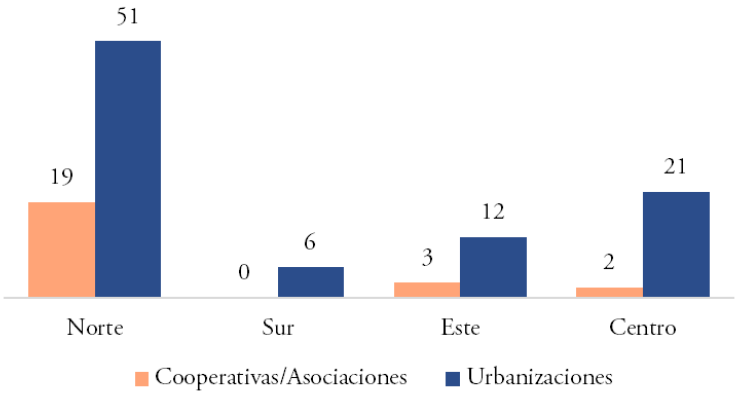
Desde finales de la década de 1980, las familias tuvieron que pensar en medios alternativos para poder sobrevivir a la crisis, situación que se complicó aún más con el *shock* económico de Fujimori, ya que se redujo el poco estado de bienestar del país. Fujimori incentivó la introducción del capital privado en sectores esenciales para el desarrollo: la salud, la educación y la vivienda. En este contexto, los medios de trabajo alternativos al mercado formal de trabajo se concentraron en el rubro de servicios, desde transporte público (mototaxis, taxis, combis), hotelería de baja calidad, servicios de salud, hasta venta ambulante variada. Esta precarización laboral, incitó la búsqueda de ingresos económicos extras y en corto tiempo. Por ello, la PNF, al reducir los trámites de titulación, incitó a incrementar la especulación del suelo urbano. Como ya se mencionó, siempre existió el mercado ilegal de venta de terrenos, pero la necesidad de vivienda era mayor. En cambio, desde mediados de 1990 se iniciaron las invasiones por especulación, ya no fueron las invasiones masivas, sino pequeñas invasiones, pero en muchos lugares. Según Matos Mar (2012), la última gran invasión ocurrió en el 2000, en medio de la crisis política, la invasión de Ciudadela Pachacutec, y la parte alta de Manchay. Un factor que coadyuvó a este proceso de mercantilización de los asentamientos humanos fue la disminución del poder de las organizaciones sociales, que empezó su declive en la década de 1980. Ya no habían redes de organización fuertes para verificar y hacer prevalecer la necesidad real de vivienda, ni frenar el tráfico de terrenos.

Respecto al sector privado, la restructuración económica benefició la inversión privada en muchos aspectos. Empezaron a resurgir las inversiones en el ámbito del *retail,* y las actividades extractivas, así como las inversiones inmobiliarias. Con el cambio de Constitución se permitió que las tierras que fueron entregadas durante la reforma agra-

ria a las comunidades campesinas puedan ser vendidas. Gracias a esta modificación, se inició la urbanización del litoral sur de Lima, a mediados de la década de 1990. Las inmobiliarias compraron los terrenos de la Comunidad Campesina de Asia, y se empezó la construcción del Balneario de Asia en el kilometro 97 de la Panamericana Sur. A pesar de esto, el espacio urbano producido por el sector privado inmobiliario formal fue reducido. Es decir, no se creo suelo nuevo, solo de densificó sobre suelo urbano ya existente a través de la construcción de residenciales o edificios de departamentos. Fue el actor popular quien aumentó significativamente el área urbana de Lima y Callao, construyendo sobre suelo privado y estatal (Ver Figura 47). En la macrozona centro, el capital privado construyó 21 urbanizaciones: una en Santiago de Surco y los demás en el Callao; en la macrozona sur se construyeron seis urbanizaciones: dos en Pucusana, dos en Chorrillos, una en Villa El Salvador y una en San Juan de Miraflores. En la macrozona este, dos cooperativas, una asociación de propietarios y 12 urbanizaciones entre ellos Los Tulipanes en Lurigancho y Garcilaso de la Vega en Chaclacayo. La macrozona norte fue donde se construyó más espacio urbano: 14 cooperativas, cinco asociaciones de propietarios y 51 urbanizaciones, dos en Puente Piedra, una Carabayllo, una en Ventanilla y las gran mayoría en San Martín de Porres entre las más conocidos Los Alisos, San Diego, Huertos de Naranjal y Álamo de Naranjal.

Otra modalidad de inversión que surgió en la época fue la construcción de supermercados y centros comerciales en los distritos no centrales. En 1992 la cadena de supermercados Metro, de la corporación Wong, abrió su sede en Chorrillos, y en 1997 abrió el primer hipermercado en Independencia, marcando así el desarrollo retail en la macrozona norte. Con la idea de ampliar el público objetivo de las inversiones, en 1998 se fundó la Edpyme Edyficar con la participación de CARE Perú como accionista mayoritario, y ACP crea MIBANCO, el primer banco para atender la microempresa en el Perú, reforzando la idea del emprendedurismo que planteaba De Soto. Se inicia así una campaña de adhesión al mercado de consumo y crédito para las personas con menores recursos económicos.

Figura 47. Producción de espacio urbano en Lima y Callao por el actor privado en el periodo 1990-2000



Fuente: Elaboración Propia con base en Ludeña (2004), Matos Mar (2012); MML

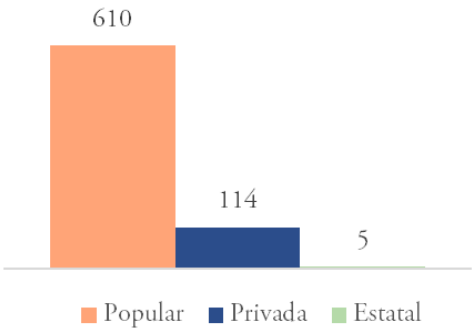
Respecto a las instituciones civiles, en 1992, la ONU inició un plan de acción global-para las organizaciones adheridas, llamado Agenda 21. Uno de los objetivos fue que los países miembros de la ONU debían elaborar planes de desarrollo sostenible. En el Perú, en 1996 se celebró el Foro de Ciudades por la Vida, que integraba a diferentes ONGs y municipalidades en diferentes ciudades del país, con la intención de establecer la Agenda 21, promoviendo el desarrollo sostenible (Miranda y Hordijk, 1998). Sin embargo, la mayoría de las ONGs activas en el país se centraron en ayudar al sector agroindustrial y los problemas asociados a los pueblos rurales y cerrar la brecha al acceso al agua. En Lima, siguieron vigentes las ONGs CENCA, Alternativa y DESCO con sus trabajos en los barrios autoproducidos. Sin embargo, DESCO desarrolló también su línea editorial para discutir las contingencias de la urbanización popular. Las instituciones como el IEP y GRADE afianzaron sus propuestas de investigación, convirtiéndose en referentes nacionales para la discusión política y social.

Tabla 27. Resumen de la actuación de los actores de la producción del espacio urbano por tipo de urbanización (1990- 2000)

Producción del espacio	Estado	Actores privados	Sociedad civil	Posición organizaciones independientes
Urbanización privada (*)	Subsidio a la oferta	Promotor y desarrollo inmobiliario	-	Crítica a la desatención del Estado en el acceso a la vivienda Crítica a la efectividad de los bonos y programas del Fondo Mi Vivienda
Urbanización estatal (*)	-	-	-	-
Urbanización popular (*)	Entrega de títulos de propiedad	Promotor de venta de lotes (tráfico de tierras)	Promotor de toma de terrenos y autoconstrucción de viviendas	Soluciones alternativas para la consolidación y densificación de barrios Asistencia técnica para la autoconstrucción Asesoría jurídica para los trámites de titulación y acceso a servicios

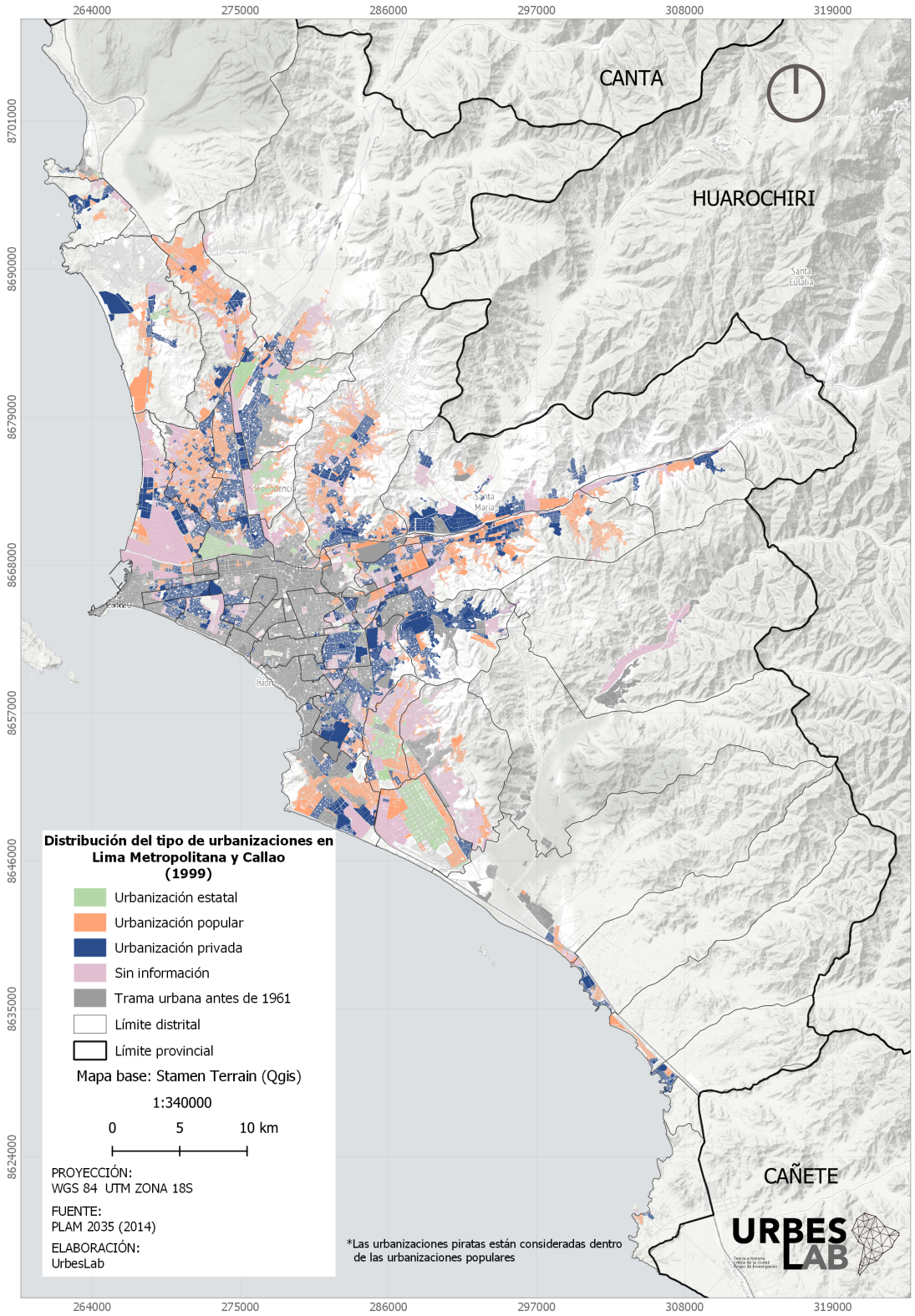
Nota: La división sobre los tipos de urbanización se basa en la clasificación propuesta por Ludeña (2006). Sin embargo, el tipo de urbanización denominada por el autor como urbanización barrial, se ha denominado para los fines de la investigación como urbanización popular, pues es producto directo de la acción de la sociedad es sus diversas manifestaciones y no solo invasiones con fines de vivienda.

Figura 48. Producción por tipo de actores en el periodo 1990-2000



Fuente: Elaboración Propia con base en Ludeña (2004), Matos Mar (2012); Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 49. Distribución del tipo de urbanización en Lima Metropolitana y el Callao (1999)



Fuente. Elaboración Propia con base en Ludeña (2004), Matos Mar (2016); Plam 2035 (MML, 2014)

5.3.2. Las posiciones teóricas sobre la urbanización popular

a Visiones desde la planificación urbana

Después del golpe de Estado de 1992, Fujimori transformó el aparato estatal de acuerdo sus necesidades políticas, quitando funciones a los gobiernos locales para concentrar el poder en el gobierno central; al mismo tiempo que eliminaba todas las instituciones relacionadas a la planificación en sus diversas escalas, incluida la planificación urbana. Por esa razón, las políticas públicas referidas al desarrollo urbano no se concentraron en la planificación, sino en la valoración de la propiedad privada. Por un lado, promoviendo la inversión inmobiliaria y, por otro, ejecutando medidas paliativas para los sectores de menores ingresos, como la política de titulación masiva. Como ya se explicó, en 1995 se promulgó la Ley Nº26557 que traspasó a la COFOPRI las funciones que cumplian los gobiernos locales respecto al saneamiento físico y legal, titulación y habilitación urbana. Para Fernández-Maldonado (2015), esta centralización de funciones debilitó a los municipios locales ya que, además del recorte de funciones, se enfrentó el gobierno provincial con el local y se anuló el gobierno regional (p.83). No obstante, estos cambios no fueron negativos para las élites económicas, ya que consideraban que todo lo referido a la planificación tenía una asociación con ideas socialistas.

En 1996 se celebró la segunda versión del ONU Hábitat, cuyas propuestas estuvieron influenciadas por las ideas económicas liberales de Hernando de Soto, quien ya había implementado su propuesta de titulación masiva en el Perú con la venia de Fujimori. Así, los programas de titulación masiva se establecieron como política mundial para los países en vías de desarrollo. La seguridad de la tenencia, como un medio para asegurar el acceso a la vivienda, se debía conseguir a través de la entrega de títulos de propiedad; es decir, en el ámbito nominal-jurídico. Otro acuerdo importante fue la elaboración del borrador del Plan Global de Acción, influenciado por ideas liberales de reducción de la intervención del Estado en el mercado. Pero, debido a la presión de las ONGs se logró cambiar capítulos de la agenda, reconociendo la importancia del Estado para el cumplimiento de las metas propuestas (HIC, 2016). Estas medidas, en el Perú, se tradujeron en el fortalecimiento de la COFOPRI. La planificación urbana y el desarrollo urbano quedaron reducidos a la esfera legal, sin preocupación por la transformación socio-espacial.

En el caso específico de Lima, gracias a las reformas legales para promover la inversión privada en el país, las grandes inversiones inmobiliarias produjeron transformaciones urbanas y sociales por la construcción de condominios cerrados, edificios corporativos y de oficinas, y la transformación del paisaje de la costa por la inversión en recreación y segunda vivienda para la élite limeña, principalmente en la zona comprendida entre los kilómetros 50 y 100 de la Panamericana Sur. Además, según Ludeña (2010), en la década de 1990 tres factores marcaron el devenir de este desarrollo urbano de la ciudad: el transporte urbano masivo, la urbanización del litoral sur, y la privatiza-

ción de espacios públicos. Respecto al sistema de transporte, gracias a los tratados de libre comercio establecidos por Fujimori, la importación de autos usados y autos de bajo costo desde China, facilitó la compra de estos para las familias que atravesaban problemas económicos por la crisis. Así pues, los servicios de transporte como taxis, combis, buses y mototaxis, se convirtieron en una alternativa de supervivencia de miles de desempleados. Esto, sumado a la falta de planificación urbana y, sobre todo, control del sistema de transporte, produjo el aumento de la congestión vehicular en la ciudad, y también la contaminación del aire por polución.

La urbanización del litoral sur de Lima se intnsificó a mediados de la década de 1990, gracias a las reformas neoliberales de Fujimori las tierras otorgadas a las comunidades campesinas, por la reforma agraria de Velasco, ya podían ser vendidas. Tal es el caso de la compra de los terrenos de la Comunidad Campesina de Asia. La elite limeña migró hacia la Playa de Asia, ubicada en el kilómetro 97 de la carretera Panamericana Sur, para construir su segunda residencia e infraestructura de recreación para la temporada de verano. Cabrera, García, Miyashiro y Pizarro (2011) señalan que este tipo de habilitaciones urbanas no son diferentes a los procesos de autoproducción de la ciudad, ya que ocurren sin un plan de desarrollo y se basan en la oferta de suelo, pero al ser una propuesta inmobiliaria de ricos, para ricos, el Estado lo valida y hasta construye infraestructura complementaria como vías y redes de servicios básicos. Este tipo de urbanización es el reflejo del descontrol, desregulación y la corrupción estatal montada en el periodo Fuji-Montesinista de finales del siglo XX. Sobre la privatización y concesión de espacios públicos, en 1991 se promulgó Decreto Legislativo N° 758, Ley para la Promoción de las Inversiones Privadas en Infraestructura de Servicios Públicos, marco legislativo para impulsar un régimen de entrega en concesiones en materia de infraestructura pública y/o de servicios públicos. La concesión del Parque Alfredo Salazar, en el Malecón de la Reserva de Miraflores, para la construcción del Centro Comercial Larcomar, y la construcción del Centro Comercial Parque Cánepa, en La Victoria, son los casos más emblemáticos. Se entregaron espacios públicos a inversionistas, que, si bien permiten el uso de sus instalaciones al público, lo hacen de manera restringida y con fines, claramente, de consumo.

Mientras que el Estado central permitía que el desarrollo urbano formal de la ciudad fuera dirigido por el sector privado, de acuerdo a sus intereses; hubo algunos intentos de la MML por implementar ciertos lineamientos de planificación urbana. Ricardo Belmont asumió la alcaldía de Lima en 1990 y decidió ejecutar los planes aprobados en la gestión anterior, transfiriendo los recursos humanos y técnicos del PLANMET a la Oficina Metropolitana de Urbanismo, Planificación, Programas y Proyectos, ProUrbe[3] (Ortiz de Zevallos, 1992). Debido a una reestructuración del organigrama de la Municipalidad de Lima Metropolitana, ProUrbe se desarticuló ese mismo año. En 1991 se creó el Instituto Metropolitano de Planificación (IMP), pensado para servir de apoyo y funcionar como entidad asesora al Concejo Metropolitano y a la

3 Decreto de Alcaldía 089 del 03-05-90

Alcaldía de Lima (Dórich, 1996). Como parte de la labor del IMP se elaboraron los siguientes planes: Plan Maestro de la Costa Verde de Lima Metropolitana 1995-2010, el Plan Director de Desarrollo Urbano del Callao 1995-2015, y los planes de desarrollo urbano de los distritos de Surco, Ate Vitarte entre otros. Sin embargo, cabe resaltar que, en 1996, mediante la Ordenanza Municipal N°99, se establecieron las normas para la gestión del Sistema Metropolitano de Planificación y Presupuesto Municipal, un instrumento político para monitorear los objetivos y metas para el corto, mediano y largo plazo en los municipios. Este sistema contempló los siguientes instrumentos: el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano a largo plazo y mediano plazo, y el Plan de Acción y Presupuesto Municipal. Hubo también una voluntad política para ejercer la planificación en la gestión de Alberto Andrade, pero sus esfuerzos se centraron en la recuperación del Centro Histórico de Lima, para que puedan llegar las inversiones privadas. Para Ludeña (2002), las necesidades de la oligarquía y el discurso de Andrade se articulaban con las políticas de Fujimori.

b Visiones desde la autoproducción de ciudad

En los primeros años de la década de 1990 se publicaron dos estudios en relación a los barrios populares, que ante la escasez de nuevas ideas y propuestas teóricas en esa década resultan fundamentales: *Las Barriadas de Lima: Historia e Interpretación* de Jean-Claude Driant (1991) y *Producir la ciudad (popular) de los 90: entre el mercado y el Estado* de Gustavo Riofrío (1991). Driant investigó a la barriada desde sus problemas de consolidación y como generadora de nuevas barriadas (utilizando el concepto de reproducción de barriadas). En relación a la consolidación de estas, observó que dentro de las antiguas barriadas se generaba un particular mercado de alquiler ilegal de viviendas, promovido por la inserción de una segunda generación de familiares en el barrio. Para el autor, este último fenómeno y la apuesta estatal por las barriadas como la solución al problema de la vivienda, fueron factores fundamentales para la creación de nuevas barriadas. Lo que propuso el Driant fue dejar de romantizar la iniciativa popular y observar que la promoción de barriadas solo genera más dificultades para el poblador como para la ciudad.

Riofrío (1991), por su parte, cuestionó los postulados de Hernando de Soto (1986). Orientó su crítica a la importancia que daba De Soto a las políticas de titulación como razón principal para que la familia invierta en su vivienda. Riofrío, totalmente opuesto a la desregulación y el distanciamiento del Estado para la solución del problema de la vivienda, sustentaba que la inversión estatal en la instalación de servicios básicos y la tarjeta de adjudicación de lote que se le asignaba a cada jefe de hogar eran suficientes para que la familia invierta en su vivienda. Propuso así, no dejar al mercado la solución del problema de la vivienda, hacerlo sería abandonar el problema mismo. Para el autor, el mercado formal no había encontrado atractivo en las barriadas para invertir, por tanto, el mercado que se generó dentro de las barriadas estuvo orientado para aquellas personas dispuestas a autourbanizar y autoedificar; querer imponerles el modelo del libre mercado no solucionaría nada; por el contrario, era necesario acompañar en la asistencia técnica a los autoconstructores. En esa misma línea, años después, Riofrío publicó el

libro *La familia y el uso de la vivienda* (1998), un documento de trabajo donde propuso al Estado otorgar mayor importancia a la licencia de construcción que otras formalidades –como la titulación del suelo–, pues sólo así se podría garantizar una vivienda de calidad para las familias más pobres. Para Riofrío (1998), un primer paso era formular un reglamento general de edificaciones que resulte entendible y evite tecnicismos, para ello era importante que la educación de los profesionales involucrados en la problemática tenga en consideración la condición real de la vivienda en el país.

En los siguientes años se produjeron investigaciones relacionadas a la autoconstrucción de vivienda y al movimiento social de los barrios autoproducidos, aunque distantes de una mirada urbana. En relación a la autoconstrucción de vivienda, Vega Centeno (1992) la definió como una práctica característica de la urbanización popular y como parte de la tradición cultural ancestral de origen andino, donde la reciprocidad tenía un papel importante como capital social. Por su parte, Chirinos (1996) estudió la estructura de tenencia en las viviendas de los tugurios en el centro de la ciudad y observó una reducción del inquilinato, dando paso a una pequeña propiedad. Respecto al movimiento de pobladores, Meneses (1998) planteó que este movimiento social tenía una conformación policlasista y que su fin era reivindicar su derecho a la vivienda. Consideró que las barriadas eran ciudades dormitorios, segregados ecológica y socialmente. Como fundamento de su trabajo destaca la publicación de un censo –dirigido por Matos Mar– de las barriadas hasta 1983, el censo más completo hasta ese momento –y hasta la actualidad– sobre el fenómeno, tomando en cuenta variables como tipo de tierra ocupada, modalidad de ocupación, tipo de propiedad y cantidad de reacciones que tuvo la policía en la fundación de la barriada. En concordancia con Meneses (1998), Quiroz (1990) planteó que este movimiento social transformó las reivindicaciones históricas del movimiento social de los habitantes de las barriadas a gran escala, dando prioridad a los problemas locales, preservando su autenticidad y como crítica a la modernidad que busca diluir las diferencias culturales de grupos o etnias. También se encuentran los trabajos de Pásara (1998) y Parodi (1998) quienes afirmaron la existencia de un comportamiento ambiguo e incoherente de las organizaciones populares, pues daban espacio a la democracia como al autoritarismo. Desde la ciencia política, Tanaka (1999) observó la pérdida de la importancia de los movimientos sociales para solucionar los problemas locales generando la aparición de grupos particulares de interés, acciones colectivas esporádicas y soluciones de formas individuales.

También se publicaron trabajos enfocados en el acercamiento del gobierno municipal a las organizaciones vecinales de las barriadas; es decir, una cogestión entre el Estado y los vecinos. Joseph (1999) entendió la cogestión como un modelo de desarrollo para la ciudad. También observó el rol de la mujer en la construcción y reestructuración del espacio físico y no solo ligado a estrategias de sobrevivencia. Blondet y Montero (1995) hicieron una investigación más profunda en relación a las mujeres y las organizaciones populares. Tovar (1996) detalló el debate que surgió durante la década entre quienes aceptaban a las organizaciones de las mujeres como movimiento social y quienes no. Otros estudios importantes son el de CAPECO (1998) sobre la edificación en Lima,

que explicaba la inclinación de la inversión privada en la construcción de viviendas para la población de altos ingresos. También, el estudio de Dórich (1996) sobre los planes urbanos propuestos para Lima y el Callao durante el siglo XX, y un breve análisis de los problemas urbanos, donde la barriada es nombrada como asentamiento inorgánico y producto del desorden, pero que debería ser un elemento a tomar en cuenta al momento de elaborar políticas realistas de expansión urbana y de vivienda. Siguiendo la perspectiva elaborada por De Soto consideraba que el acceso al crédito, por la entrega del título de propiedad, podría mejorar el acceso a los servicios básicos. Desde una visión histórica, Panfichi y Portocarrero (1995) escribieron sobre la historia urbana de Lima desde 1850 hasta 1950. Finalmente, se publicaron los primeros estudios relacionados al mercado del suelo en áreas agrícolas periurbanas, elaborados por Calderón (1998) y Barrantes y Trivelli (1994).

A inicios del siglo XXI, De Soto publicó *El Misterio del Capital* (2000) donde reafirmó la importancia de los derechos de propiedad para el desarrollo de la economía popular. En respuesta a las críticas de su primer libro, insistió en que la idea era buena, pero que fue el Estado el que no ejecutó de manera correcta la política. En la misma línea, Mosqueira (2000) presentó una investigación desde el derecho, analizando las virtudes de la posesión de una propiedad definible, defendible y enajenable. Finalmente, León (2000) hizo un balance histórico del mercado hipotecario en el Perú para luego formular propuestas en beneficio del mercado inmobiliario formal, así como facilitar la inserción de una mayor cantidad de personas al sistema de crédito bancario mediante la hipoteca de su vivienda. Ejemplificando cómo en el Perú, la vivienda ya estaba siendo valorada por su valor de cambio, más que por su valor de uso.

c Encuentros y desencuentros entre la planificación urbana y la realidad de la producción del espacio

Si bien en este periodo la institucionalidad estatal para la planificación urbana se redujo significativamente, hasta casi su eliminación; se ejecutaron varias políticas públicas que produjeron una metamorfosis del espacio urbano en sentido negativo, lo que generó muchos más problemas de los ya existentes. El principal cambio fue la retirada del Estado en la provisión de vivienda y la eliminación de la función social del suelo, dejando en manos del libre mercado la decisión de la construcción de ciudad y la provisión de vivienda. Ya que el principal objetivo del capital privado es generar rentabilidad y maximizar ganancias, sus inversiones se concentraron en la zona consolidada de la ciudad (macrozona centro), atendiendo solo a la clase media y alta, a través de la construcción de condominios cerrados, torres de vivienda, edificios corporativos, centros comerciales y de servicios. Además, la creación de nuevas áreas urbanas para la segunda residencia en el litoral sur de la ciudad y la privatización de espacios públicos a modo de concesión.

Por lo expuesto, las áreas de Lima Metropolitana y el Callao que no eran rentables para el capital, fueron olvidadas. Como medida paliativa y clientelar, la política pública de titulación masiva se convirtió, en la práctica, en la única política de vivienda para los sectores de menores recursos. Como respuesta, muchos académicos y consultores produjeron evidencia de la afectación socio-espacial de esta política, demostrando que se estaban generando tres problemas específicos: primero, la consolidación de los barrios populares a través de la autoconstrucción de viviendas sin asistencia técnica, lo que generaba gran vulnerabilidad para sus residentes, no solo por la falta de espacios adecuados para la habitación, sino también, porque vivimos en una zona altamente sísmica. Segundo, la generación de mercados de alquiler y venta de terrenos informales, como un mecanismo de generación de ingresos en un contexto de desempleo e inseguridad social, y por la especulación del suelo debido a la corrupción de funcionarios públicos aliados a traficantes de terrenos. Y, tercero, la reducción de la actividad y vigencia de las organizaciones sociales como promotores del desarrollo de los barrios populares, las cuales se transformaron en organizaciones funcionales para atender otros problemas, también urgentes, como la alimentación y el cuidado, lideradas sobre todo por mujeres.

5.3.3. Aproximaciones a las condiciones socio-espaciales de Lima Metropolitana y el Callao

En 1993 se realizó el nuevo censo de población y vivienda, luego de 12 años. El crecimiento de la mancha urbana siguió en aumento, con un incremento del 11.25% respecto al periodo anterior [4]. Se crearon cinco distritos, no por extensión en la periferia, sino por división de los distritos ya existentes: San Borja, Villa El Salvador, Ancón, Los Olivos y Santa Anita. La fragmentación del territorio para su administración, siguió siendo una constante.

a Sobre los aspectos sociales

En relación a la condición socio económica de la población se observa que la condición laboral predominante es de empleado. Pero a nivel de macrozonas, en las macrozonas norte, sur y este la condición laboral de obrero se reduce (en promedio del 30 al 35% de la población), mientras que la condición de empleado independiente se incrementa (en promedio del 25 al 30% de la población), lo que evidencia que las personas buscaron medios alternativos de trabajo como respuesta a la crisis social de la década de 1980 y el shock económico de Fujimori. En cuanto a la macrozona central, la mayoría de la población es empleada, el porcentaje oscila entre el 50% y 60%. Respecto al tipo de empleo, el aumento de trabajadoras del hogar es constante, sobre todo en los distritos de alta renta como San Isidro, Miraflores y La Molina (Ver Figuras 50 y 51).

4 El cálculo se ha realizado en base a las manzanas registradas por la MML en el diagnóstico de la propuesta del plan de desarrollo urbano PLAM 2035

En cuanto a la edad del jefe de hogar, se puede observar que, en la mayoría de los distritos de la macrozona central los jefes de hogar se encuentran en el rango de mayor edad, entre 50 a 64 años. En la macrozona sur predomina el rango de edad de 20 a 29 años y de 30 a 39 años, lo que puede relacionarse con que, para el periodo, se asentaron nuevos barrios, en los distritos de Lurín y Pachacamac, donde se evidencia el rango más joven. En la macrozona norte se aprecia que en las zonas que fueron invadidas en el primer periodo, la edad del jefe de hogar cambia, ahora el rango predominante es de 40 a 49 años de edad. Sin embargo, en las zonas periféricas continua la tendencia de que la edad sea mucho menor. Lo que puede indicar que las segundas generaciones de los primeros invasores, toman terrenos cerca del barrio para no perder las redes sociales y de apoyo. En el caso de la macrozona este, el distrito de Chaclacayo presenta una mayor predominancia del rango de edad del jefe de hogar entre 50 y 64 años, difiriendo con todos los demás distritos. Esto puede estar relacionado a la construcción de condominios cerrados de segunda residencia en el distrito, destinados para familias de clase media y alta (Ver Figuras 52 y 53).

Respecto al nivel educativo, se observa que el nivel predominante es el secundario en todas las macrozonas de la ciudad. Solo los distritos de Cieneguilla y Pachacamac presentan predominancia de nivel primario, que podría estar relacionado a la aparición de barrios nuevos construidos por familias jóvenes, cuyos hijos están en edad de instrucción primaria. En cuanto a la macrozona central, se observa mayor población con acceso a la educación, siendo los distritos de Miraflores (38%) y San Borja (35%) los que tienen mayor porcentaje. La población sin educación se reduce significativamente en este periodo (Ver Figuras 54 y 55).

b Sobre las condiciones de la vivienda

Al igual que el censo anterior (1981), el tipo de tenencia propia es el predominante en la ciudad, más del 60% de viviendas son propias. En las macrozonas norte, sur y este el promedio es de 73% de viviendas propias en la mayoría de los distritos, con excepción de los distritos balnearios como Punta Hermosa y Punta Negra y el distrito de Cieneguilla, donde el alquiler es aún predominante, esta condición puede deberse que para el año que se realizó el censo, aún las comunidades campesinas no habían vendido esos terrenos. Asimismo, se observa un gran crecimiento de la trama urbana de los distritos de San Juan de Lurigancho, Comas, Puente Piedra, Chorrillos y Villa María del Triunfo. Esto debido a la gran migración interna por el conflicto armado, familias que provenían del sur del Perú se asentaron principalmente en San Juan de Lurigancho. A comparación del censo anterior, la vivienda en alquiler disminuye incluso en la macrozona central (Ver Figuras 56 y 57). Por lo explicado, es natural que la casa independiente sea el tipo de vivienda predominante, pues en los lotes invadidos, sobre todo en los primeros años, solo se construyen casas unifamiliares. Sin embargo, en los distritos de la macrozona central se observa la tendencia al aumento de la densidad, como se evidenció en el censo anterior, particularmente en los distritos de Jesús María, Lince, Miraflores, San Isidro y La Victoria (Ver Figuras 58 y 59).

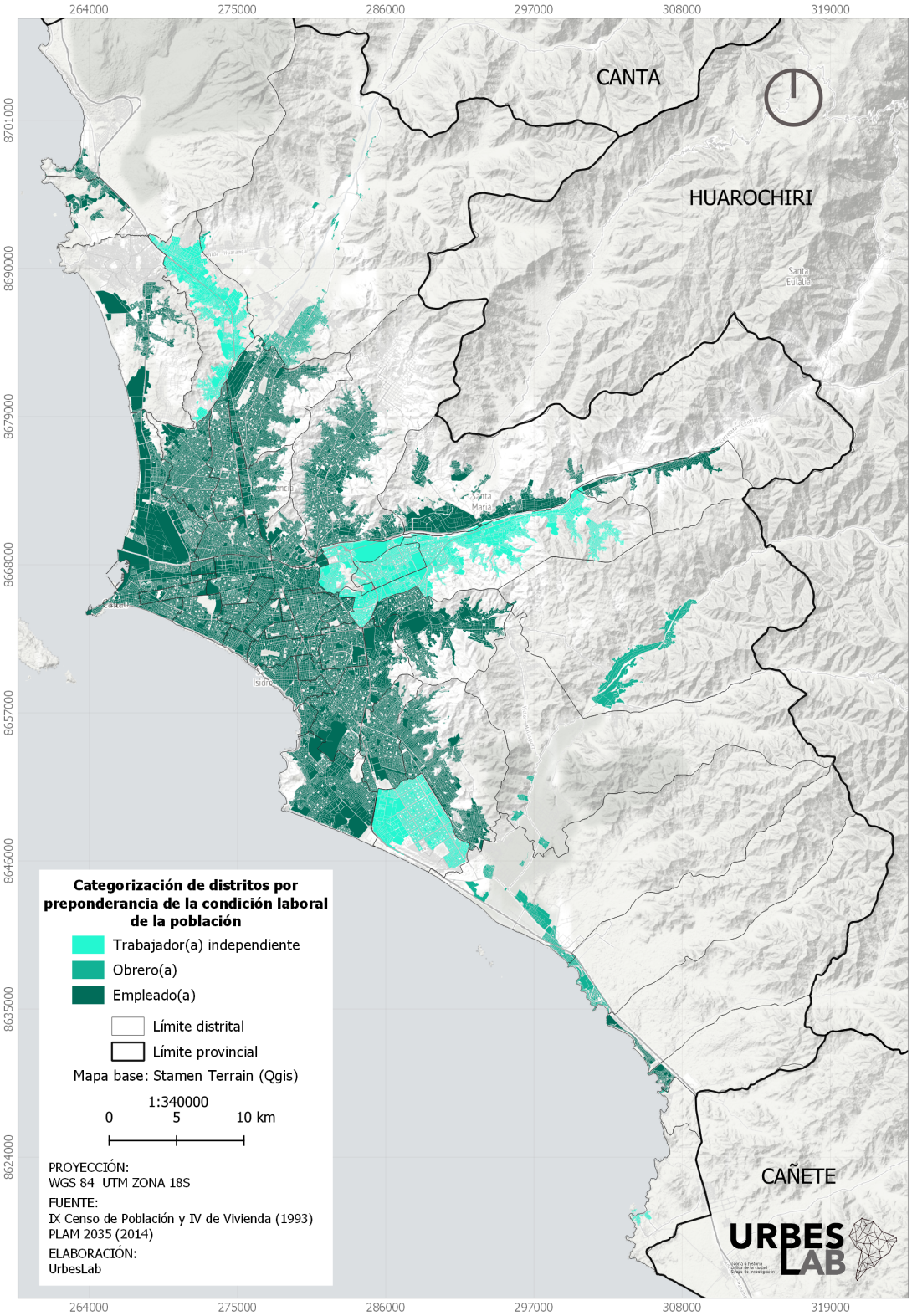
La cantidad de personas que habitan una vivienda aumentó en los distritos de la macrozona este y norte como Santa Anita, El Agustino, Independencia y Comas, en promedio se registró siete habitantes por familia. Del mismo modo, los distritos de Carmen de la Legua y Bellavista en el Callao (Ver Figura 60). En el resto de distritos no centrales, el promedio es de cuatro personas por familia. A excepción de algunos distritos balnearios como Punta Hermosa y Punta negra. Es evidente que en los distritos pericentrales y periféricos el número de miembros de la familia va en aumento. Sin embargo, así como los miembros de la familia aumentan, el número de habitaciones por vivienda disminuye en los mismos distritos, lo que evidencia hacinamiento en las viviendas. En promedio, en estos distritos, el número de habitaciones es de dos por vivienda. En la macrozona central en promedio hay cuatro habitaciones por vivienda, y el distrito de La Molina es el que presenta el mayor promedio con seis habitaciones por vivienda (ver Figuras 61 y 62).

En cuanto al material de construcción de las viviendas (ver Figuras 63, 64 y 65), en específico el material de pared y piso, se observa un aumento significativo del uso de materiales duraderos como ladrillo y cemento para las paredes, y cemento para los pisos, en las macrozonas norte, sur y este. Solo en los distritos de Puente Piedra, Ancón y Ventanilla la predominancia de materiales de resistencia temporal u otros materiales es predominante.

Sobre la cobertura de servicios, si bien se observa una cobertura de más del 50% en el acceso al suministro de agua potable por red interna dentro de la vivienda, una fuente igual de importante para el acceso al agua, fue el abastecimiento de los camiones cisternas y los pozos de agua, sobre todo en los distritos de la macrozona este, exceptuando a los distritos de La Molina, San Luis y Santa Anita, y los distritos de la macrozona norte como Puente Piedra, Ancón, Ventanilla y Santa Rosa (ver Figuras 66 y 67). En el caso de la macrozona sur, los distritos balnearios como Punta Hermosa, Punta Negra y San Bartolo son los que presentan mayor cobertura por camión cisterna, pues en ese momento eran principalmente distritos de segunda residencia que se habitaban en el verano, a comparación de los distritos de las otras macrozonas donde la vivienda en permanente. Respecto a la situación de la cobertura del servicio de red pública de desagüe, menos del 50% de viviendas contaban con este servicio, sobre todo en los distritos periféricos (ver Figuras 68 y 69). Como alternativa se incrementó el uso de los pozos ciegos, en especial en los distritos balnearios como Punta Hermosa, Punta Negra y San Bartolo, y en los distritos periféricos el uso de canales o ríos

En cuanto al servicio de red eléctrica, fue el servicio con más cobertura en la ciudad, en promedio el 70% de las viviendas contaban con este servicio. Sin embargo, en los distritos de Ancón y Pachacamac, solo el 40% de viviendas contaban con acceso a alumbrado eléctrico, teniendo como alternativa el uso de kerosene y petróleo. Por otro lado, en la macrozona central, más de 93% de las viviendas contaban con el servicio (ver Figuras 70 y 71).

Figura 50. Preponderancia por distrito de la condición laboral de la población (1993)

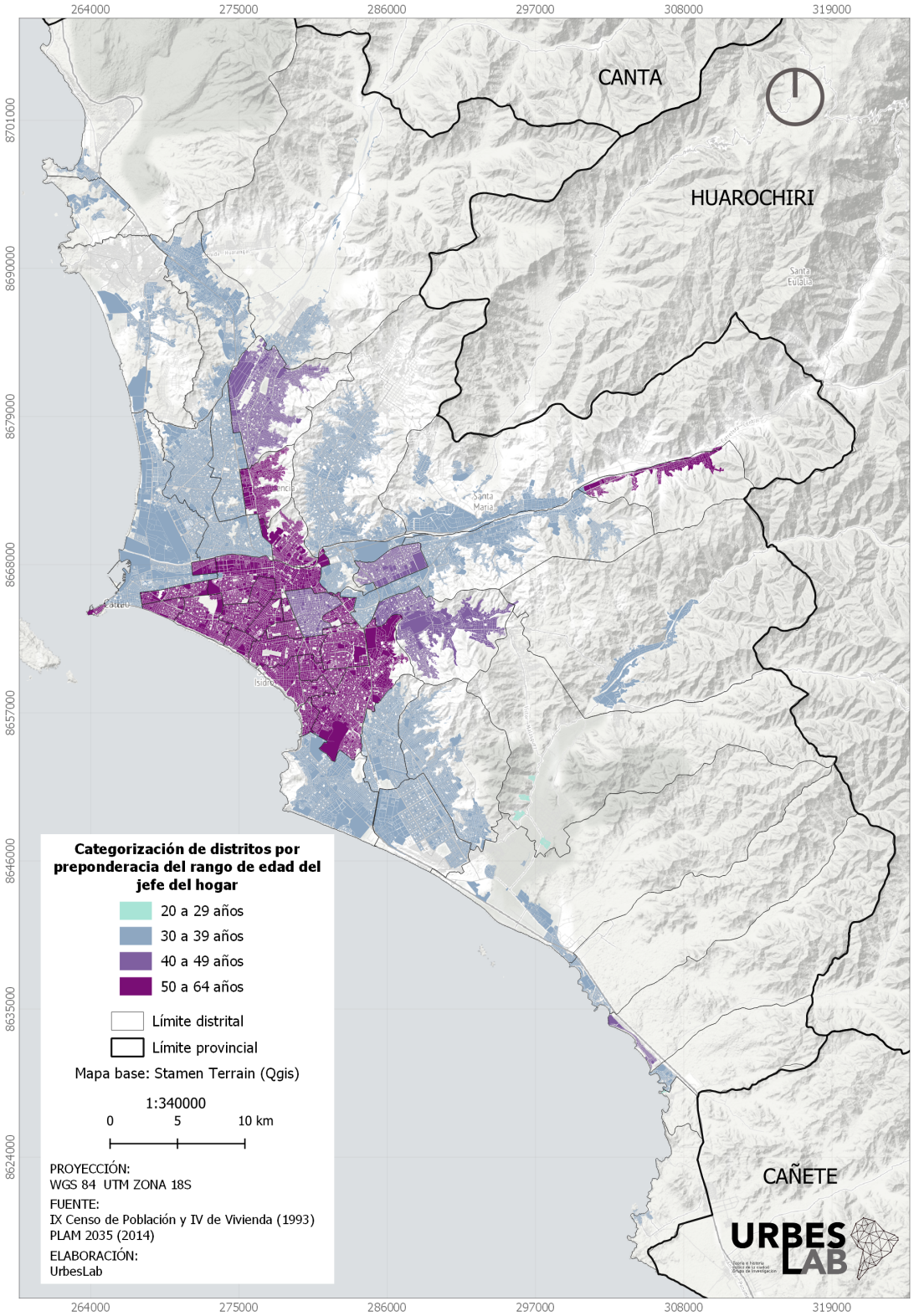


Fuente. IX Censo de Población y IV de vivienda, INEI (1993), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 51. Porcentaje por distrito de la condición laboral de la población (1993)

Fuente. IX Censo de Población y IV de vivienda, INEI (1993), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 52. Preponderancia por distrito del rango de edad del jefe de familia (1993)

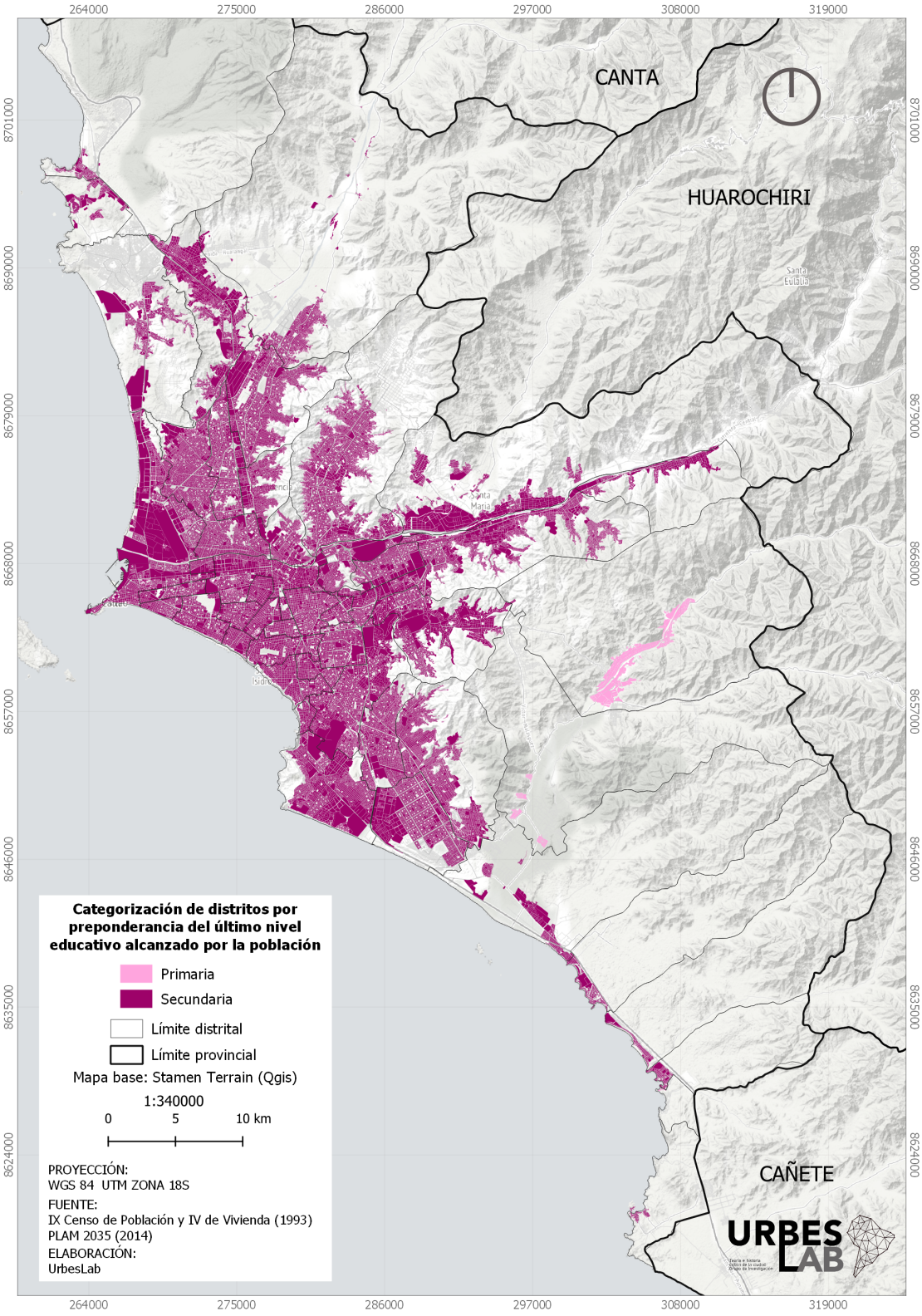


Fuente. IX Censo de Población y IV de vivienda, INEI (1993), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 53. Porcentaje por distrito del rango de edad del jefe de familia (1993)

Fuente. IX Censo de Población y IV de vivienda, INEI (1993), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 54. Preponderancia por distrito del nivel de educación de la población (1993)

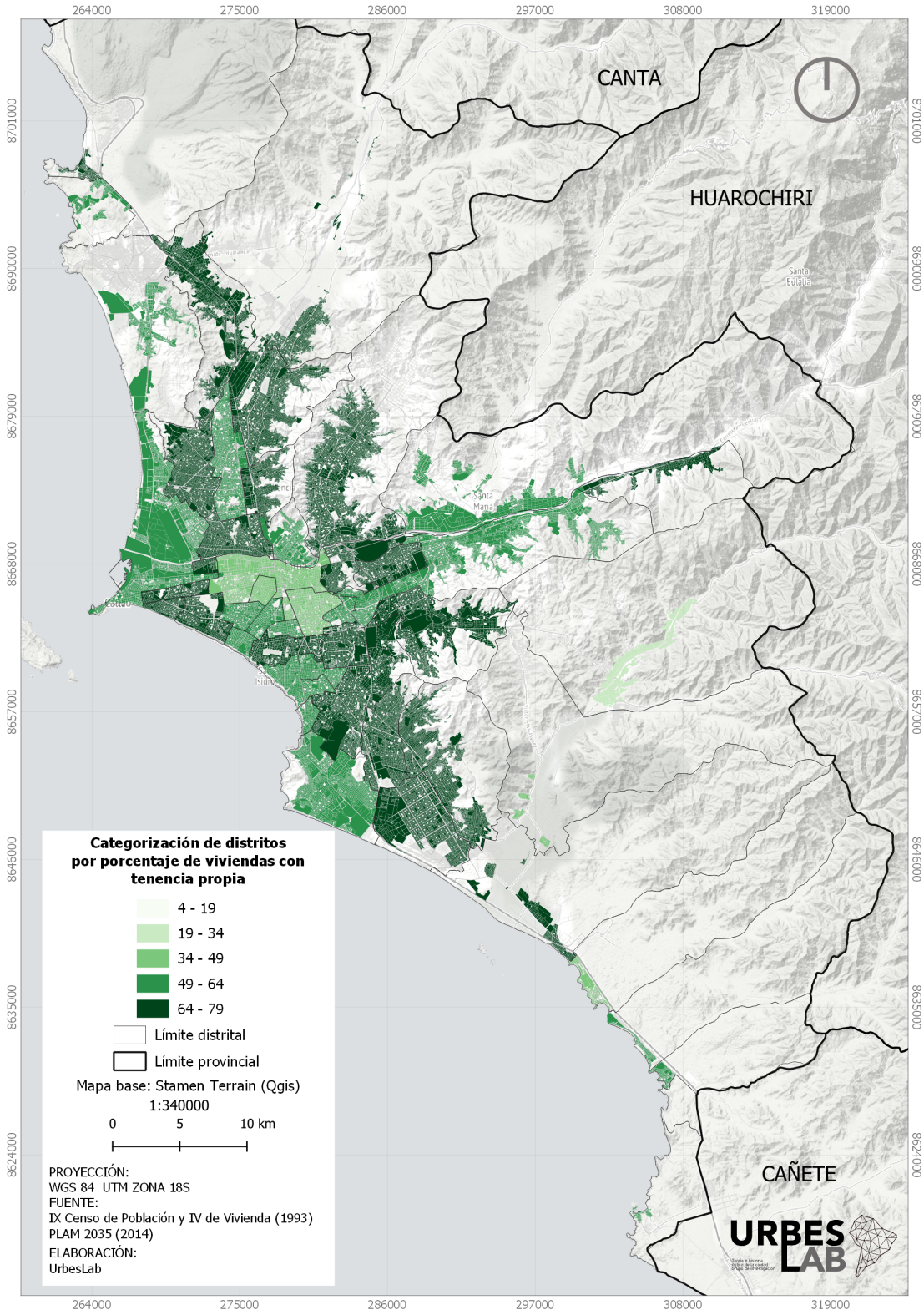


Fuente. IX Censo de Población y IV de vivienda, INEI (1993), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 55. Porcentaje por distrito del nivel de educación de la población (1993)

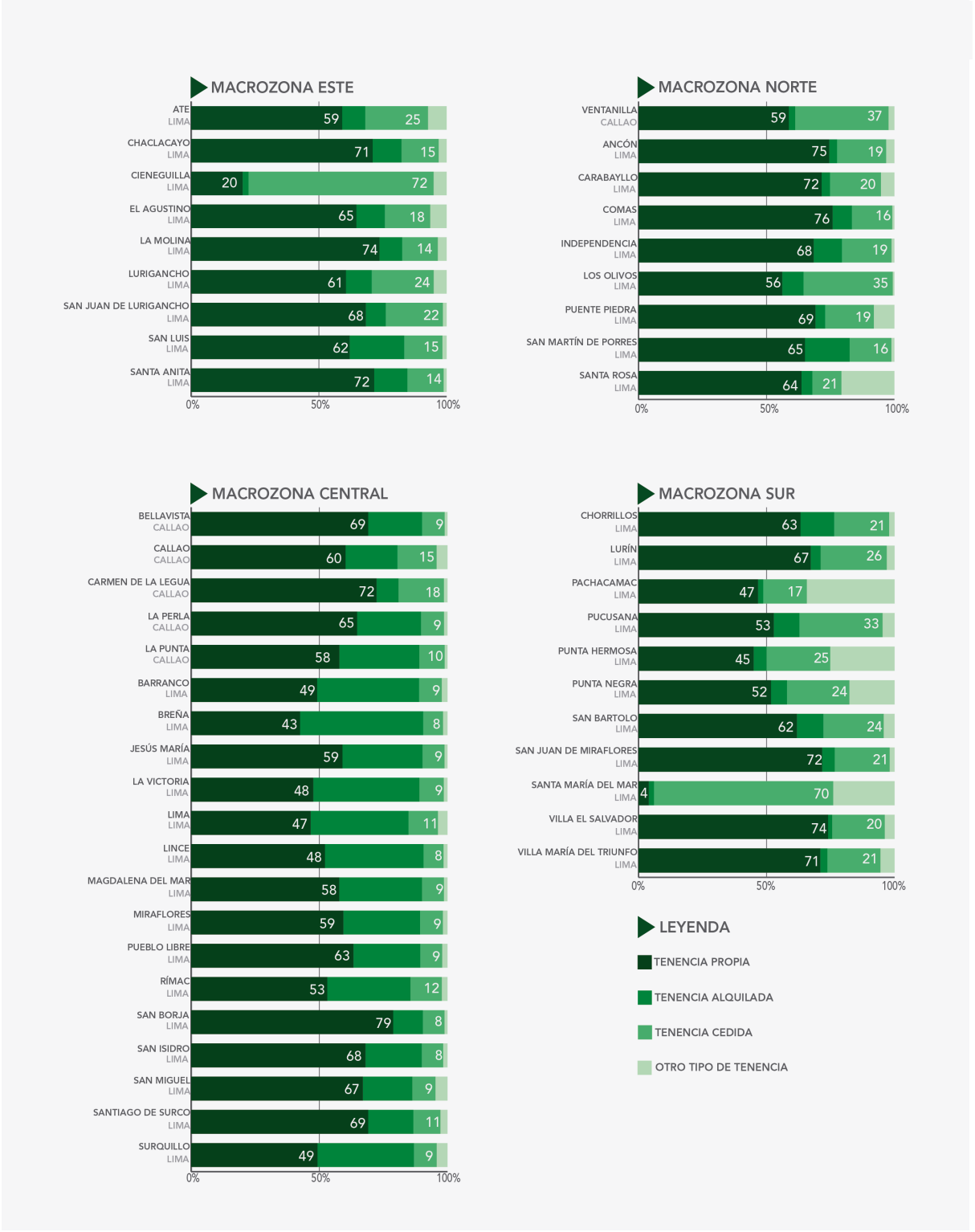
Fuente. IX Censo de Población y IV de vivienda, INEI (1993), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 56. Preponderancia por distrito del tipo de tenencia de la vivienda (1993)



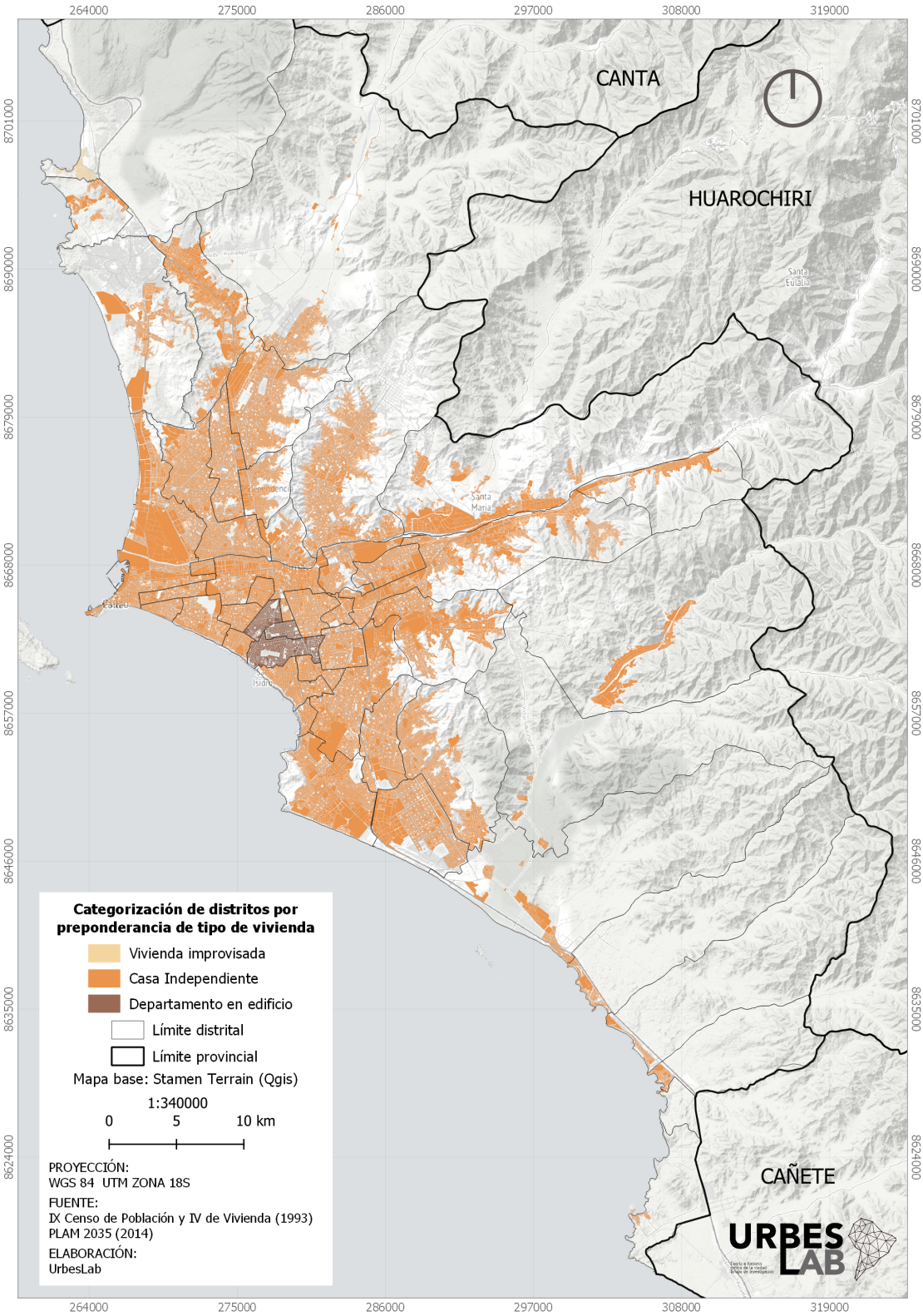
Fuente. IX Censo de Población y IV de vivienda, INEI (1993), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 57. Porcentaje por distrito del tipo de tenencia de la vivienda (1993)



Fuente. IX Censo de Población y IV de vivienda, INEI (1993), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 58. Preponderancia por distrito del tipo de vivienda (1993)

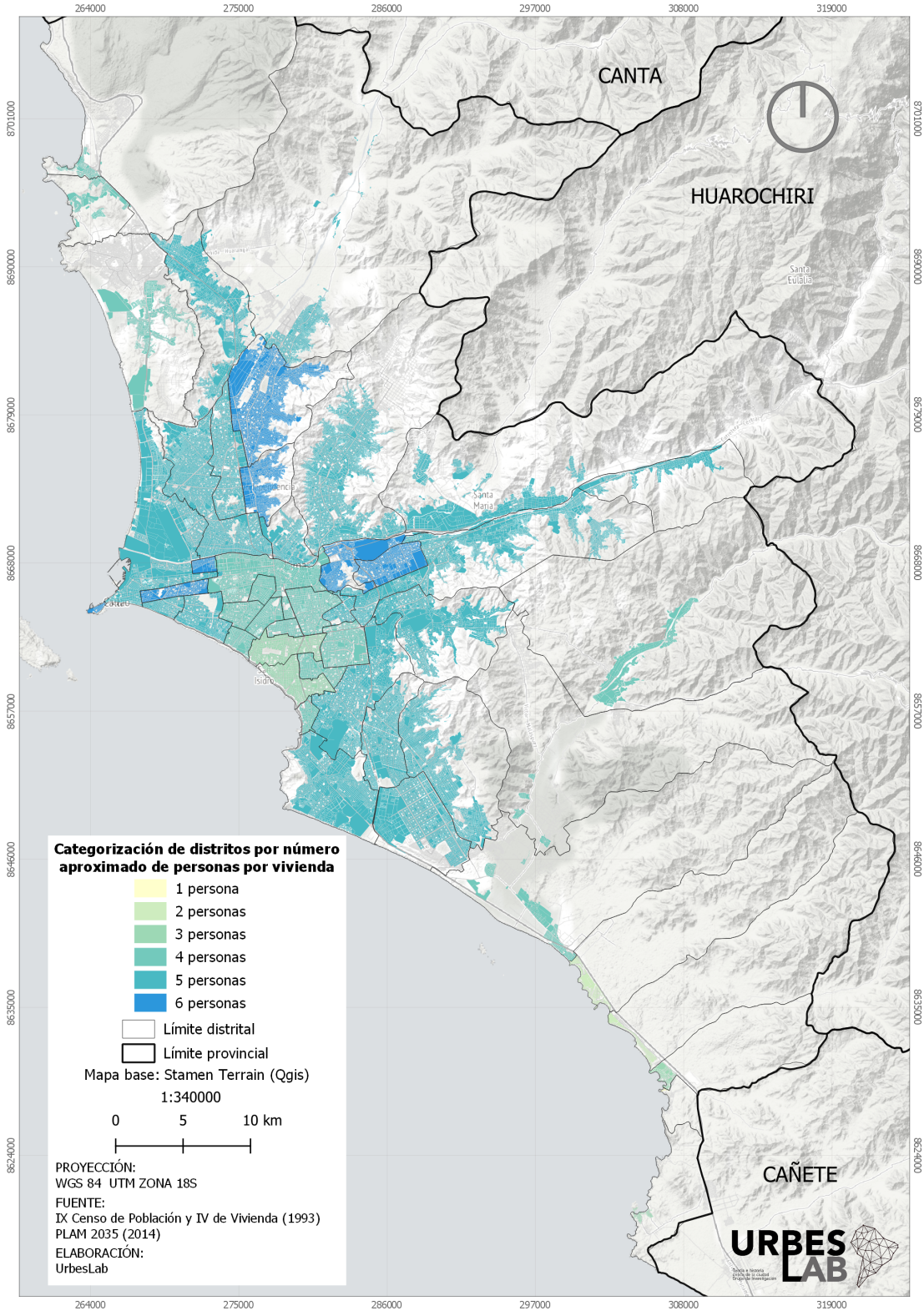


Fuente. IX Censo de Población y IV de vivienda, INEI (1993), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 59. Porcentaje por distrito del tipo de vivienda (1993)

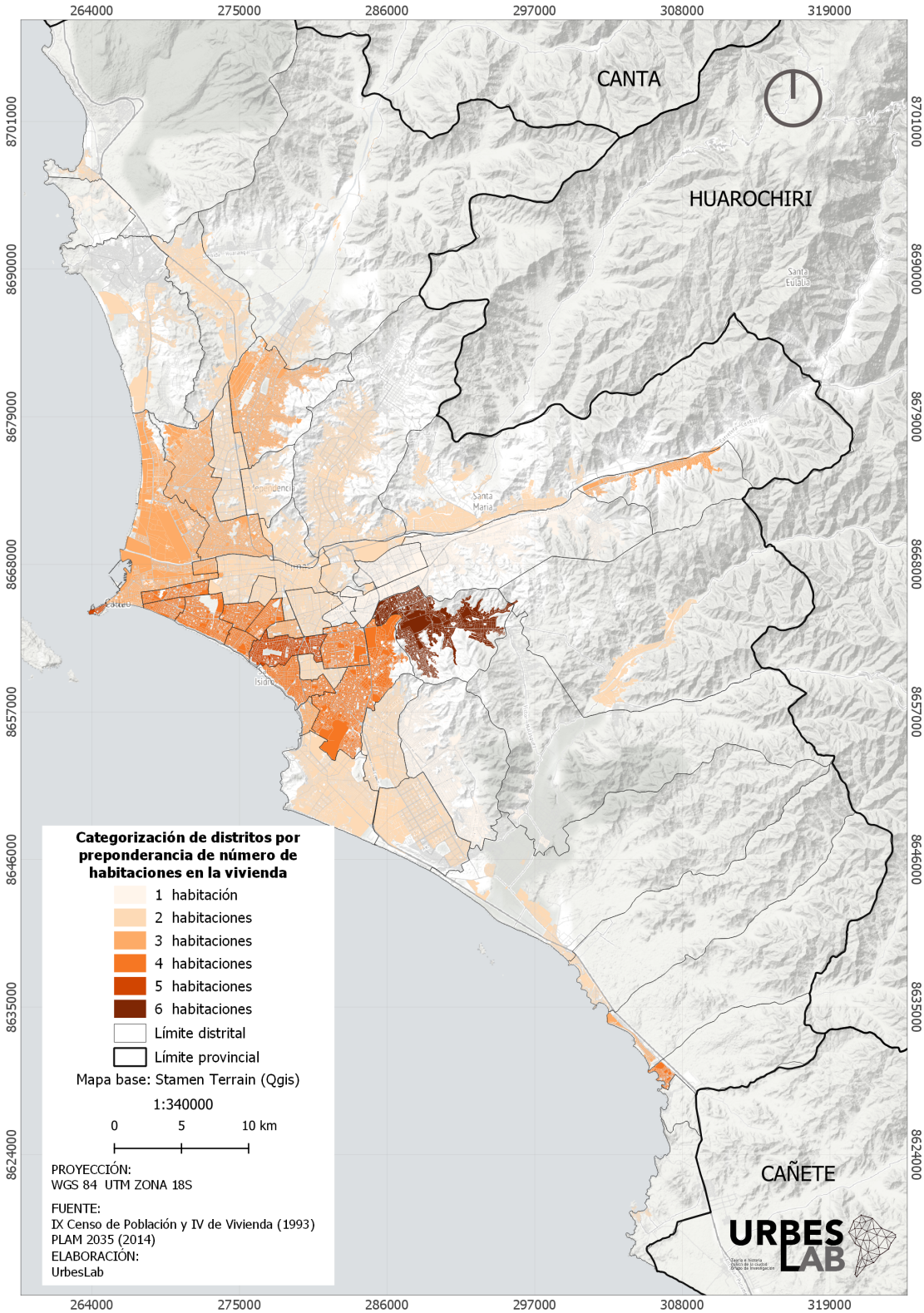
Fuente. IX Censo de Población y IV de vivienda, INEI (1993), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 60. Preponderancia por distrito del número de personas por vivienda (1993)



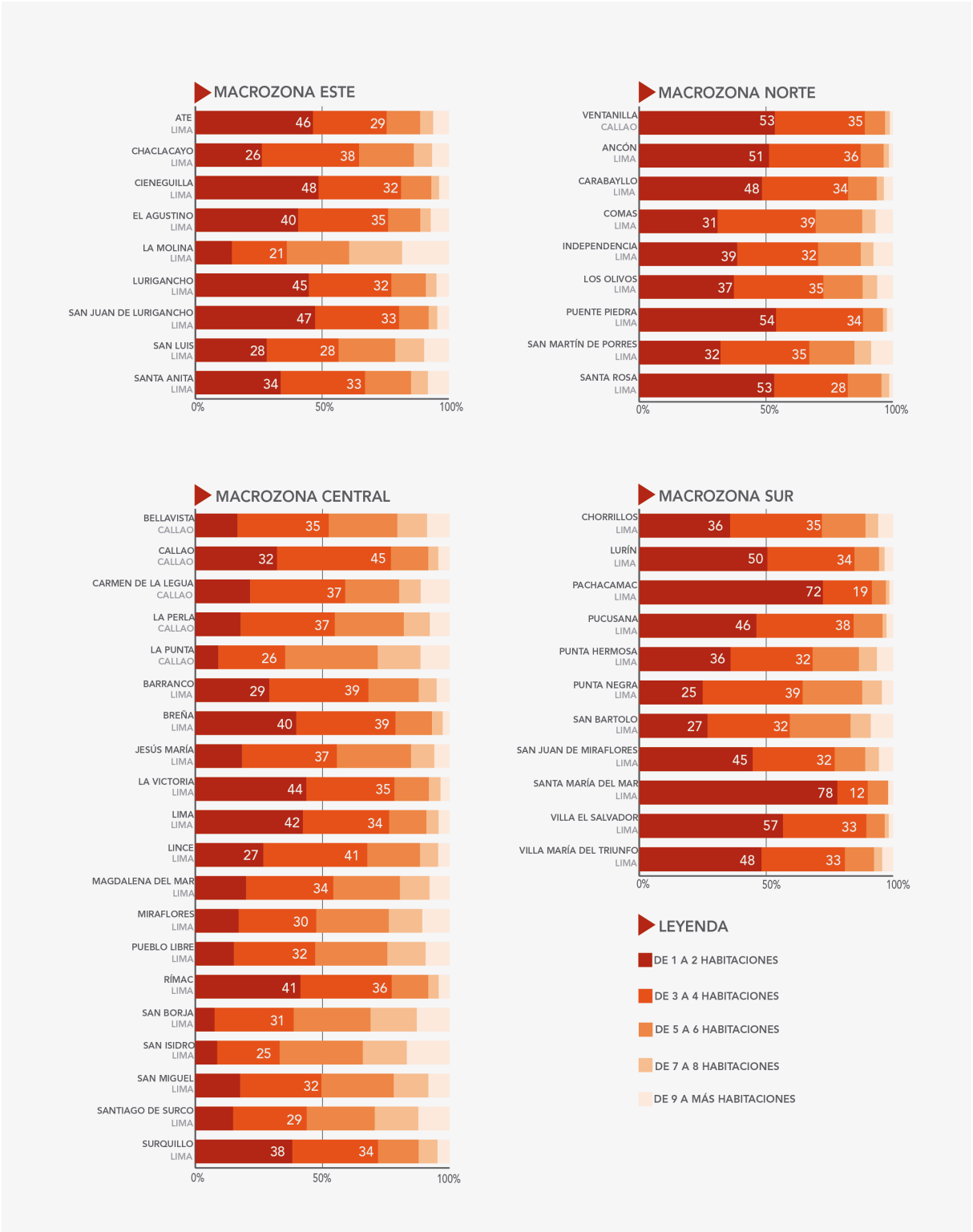
Fuente. IX Censo de Población y IV de vivienda, INEI (1993), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 61. Preponderancia por distrito del número de habitaciones por vivienda (1993)



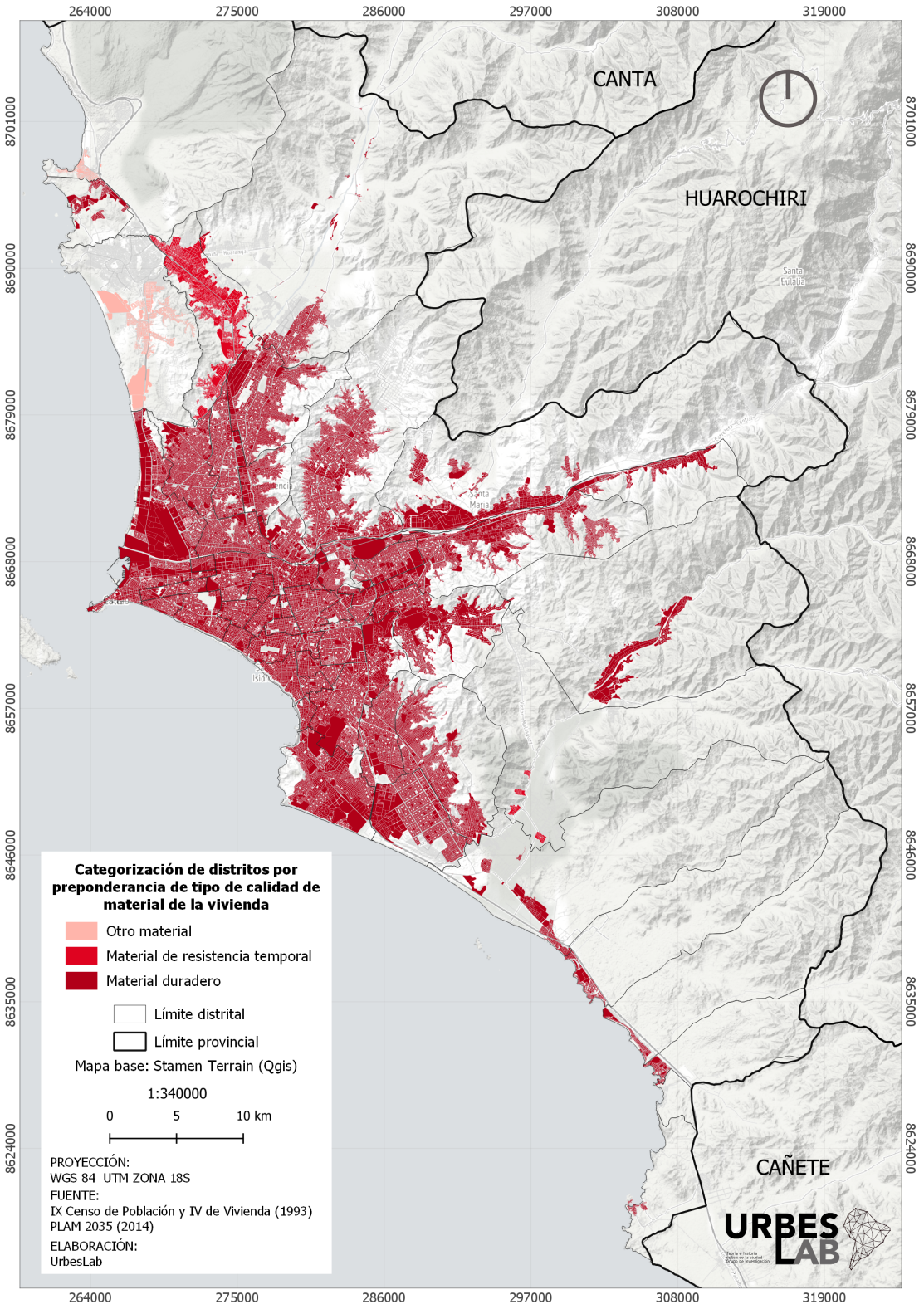
Fuente. IX Censo de Población y IV de vivienda, INEI (1993), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 62. Porcentaje por distrito del número de habitaciones por vivienda (1993)



Fuente. IX Censo de Población y IV de vivienda, INEI (1993), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 63. Preponderancia por distrito del material de la vivienda (1993)

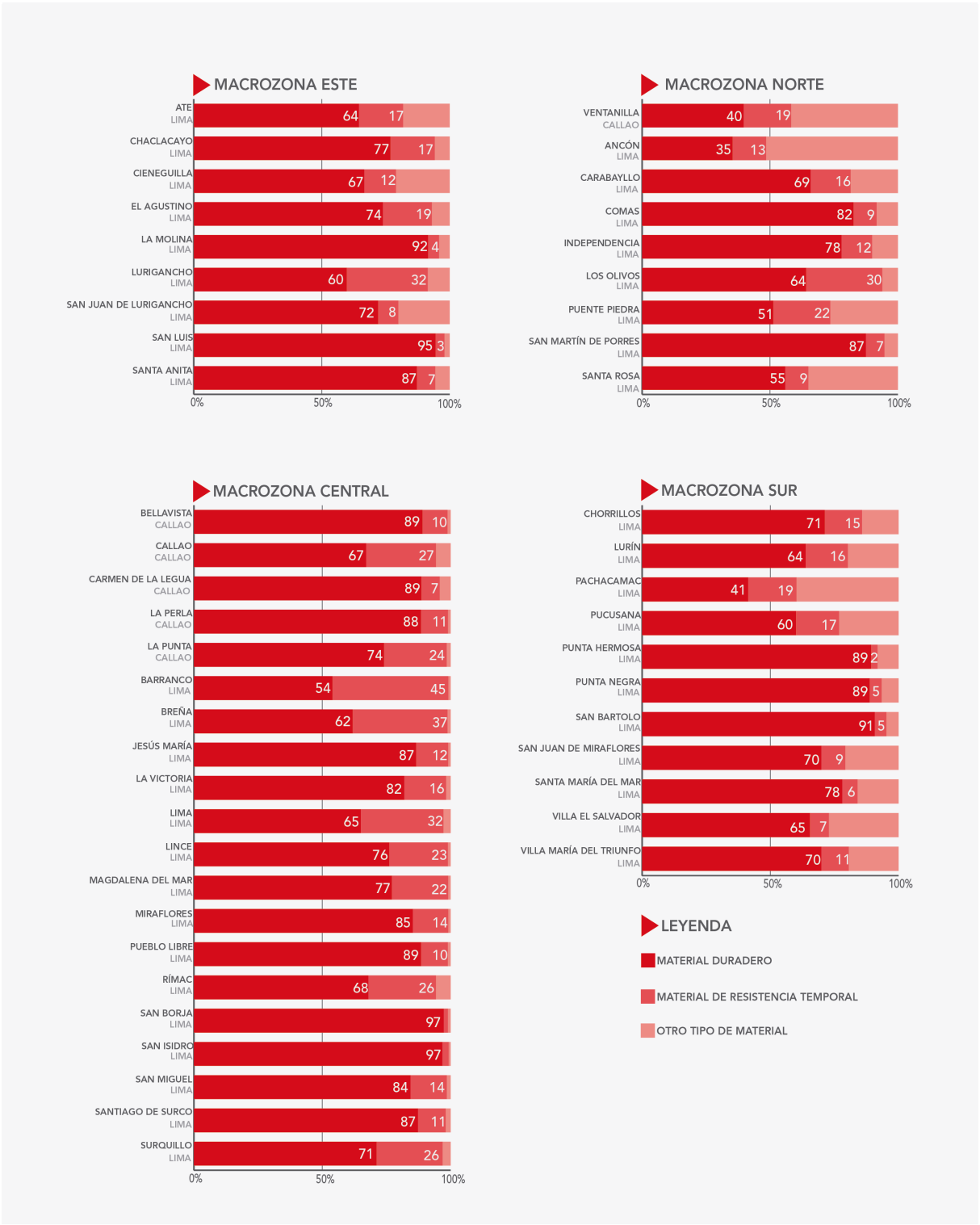


Fuente. IX Censo de Población y IV de vivienda, INEI (1993), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 64. Porcentaje por distrito del material de piso de la vivienda (1993)

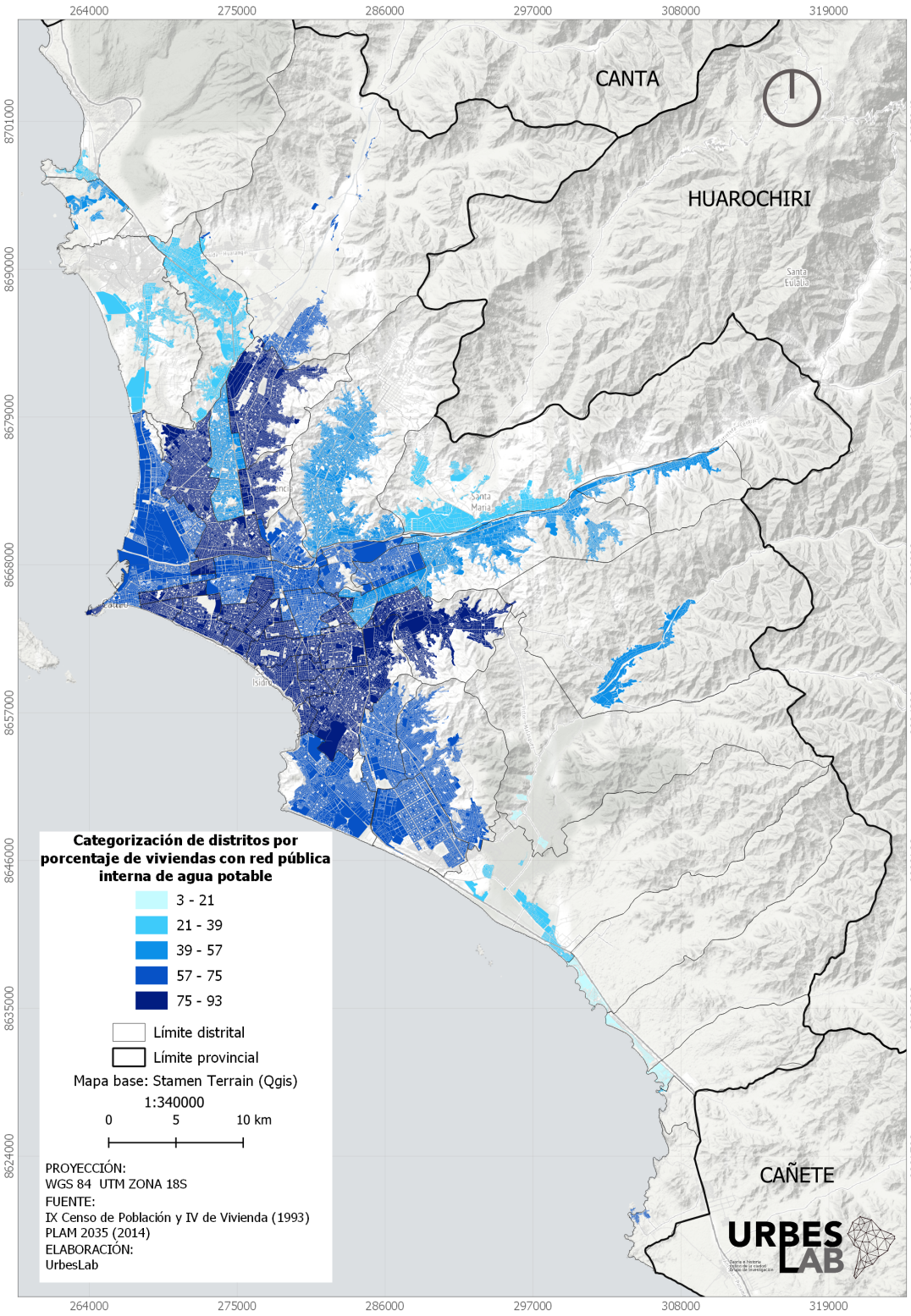
Fuente. IX Censo de Población y IV de vivienda, INEI (1993), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 65. Porcentaje por distrito del material de pared de la vivienda (1993)



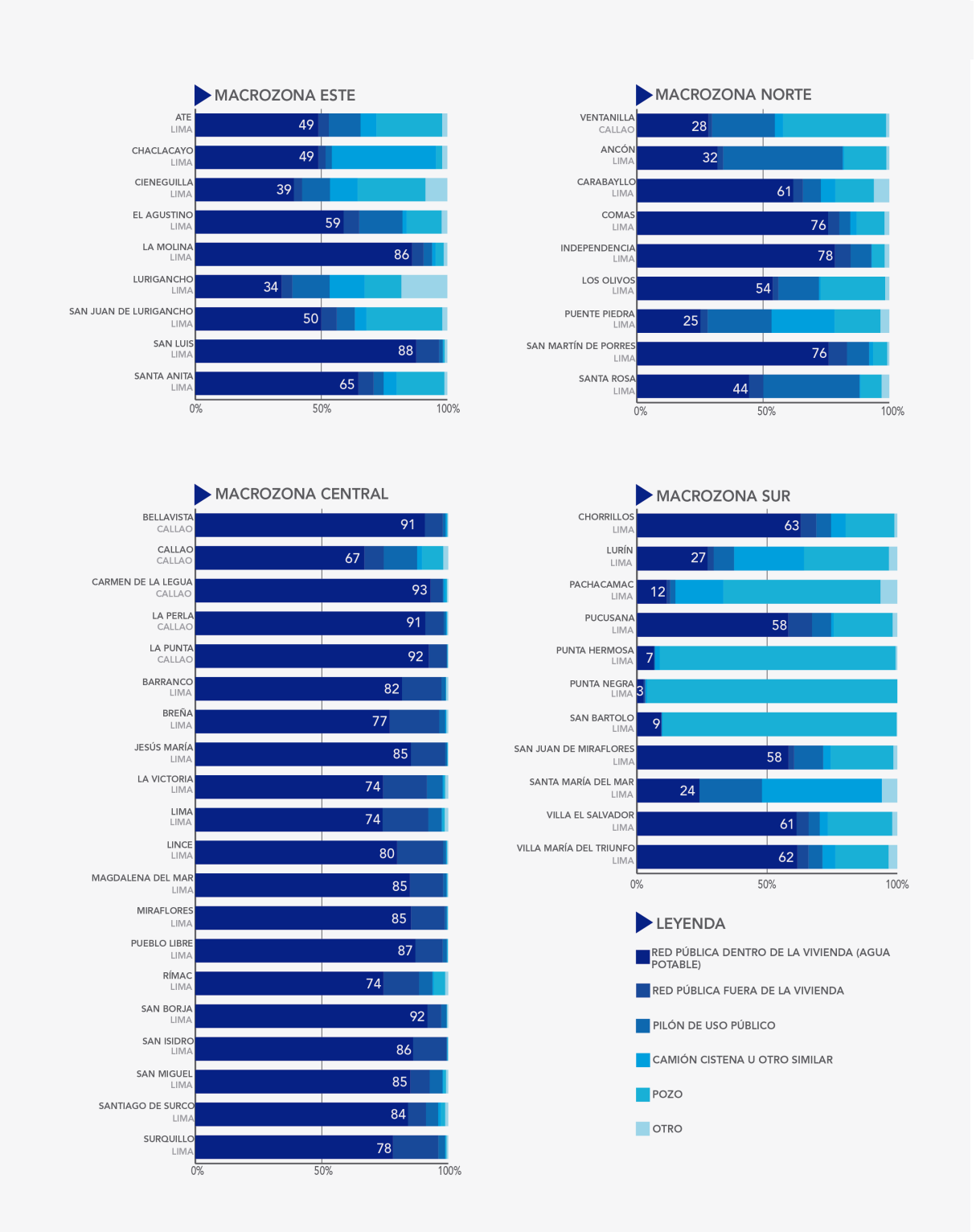
Fuente. IX Censo de Población y IV de vivienda, INEI (1993), Plam 2035 (MML, 2014))

Figura 66. Preponderancia por distrito de vivienda con red pública interna de agua potable (1993)



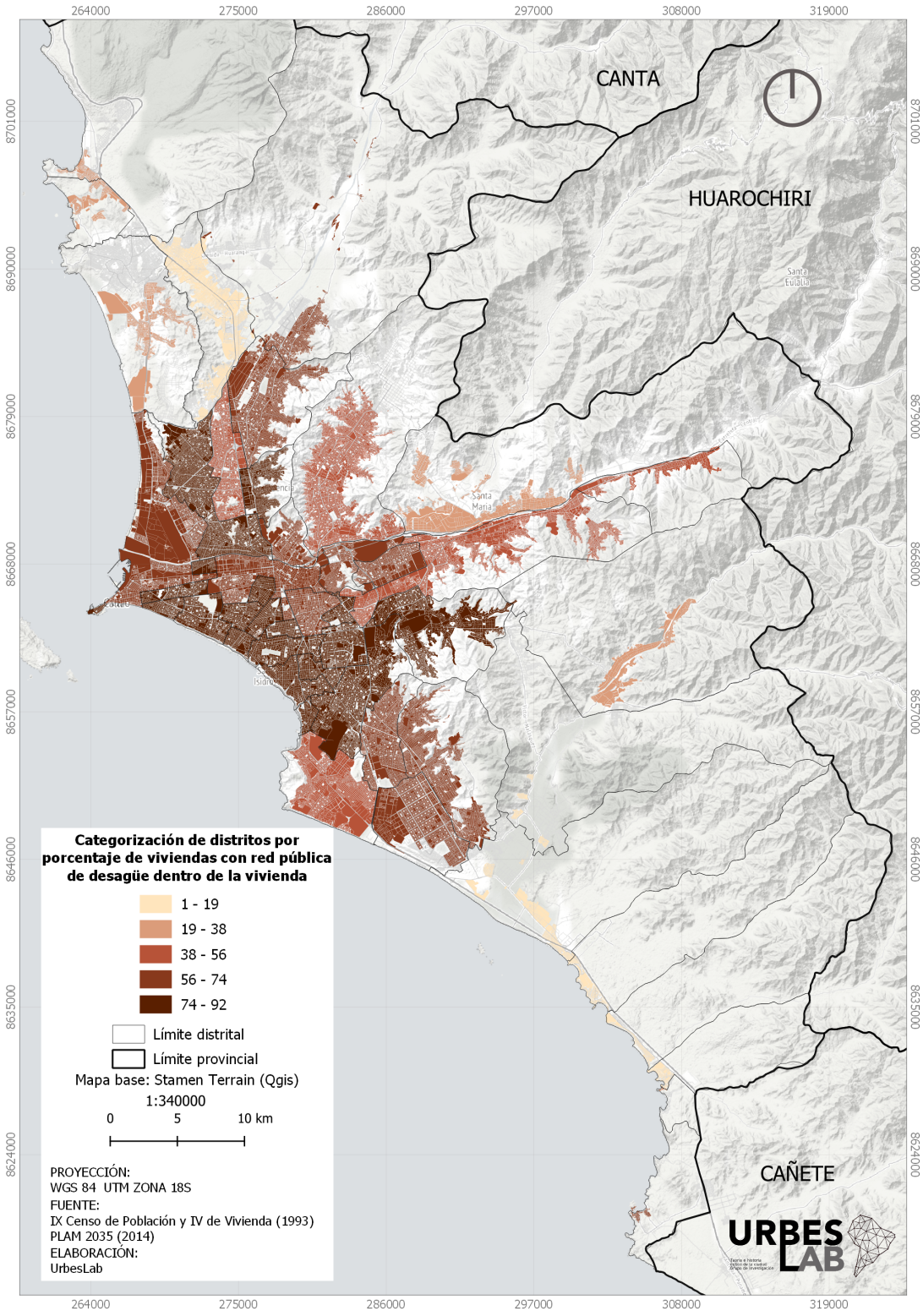
Fuente. IX Censo de Población y IV de vivienda, INEI (1993), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 67. Porcentaje por distrito de vivienda con red pública interna de agua potable (1993)



Fuente. IX Censo de Población y IV de vivienda, INEI (1993), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 68. Preponderancia por distrito de vivienda con red pública interna de desagüe (1993)

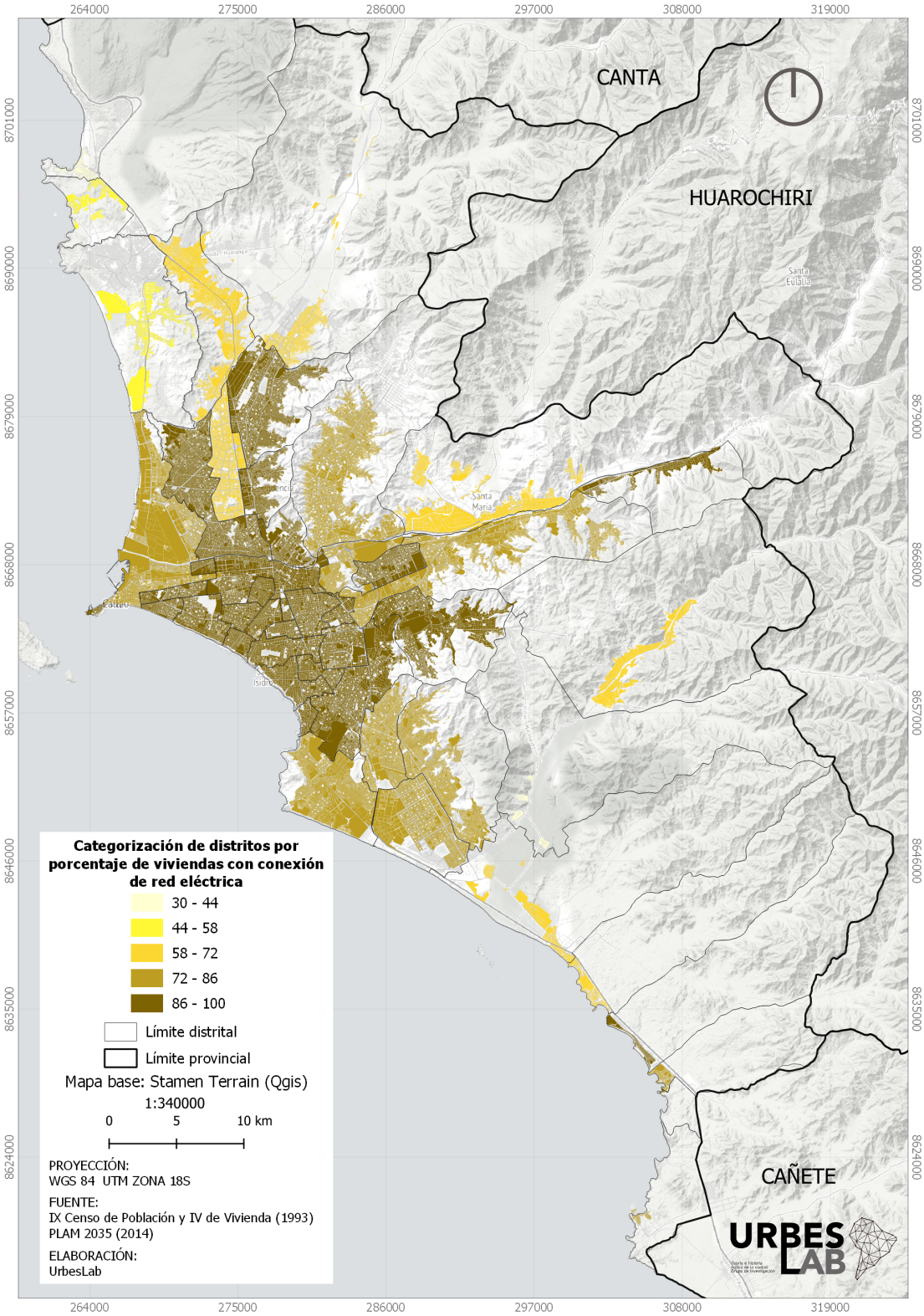


Fuente. IX Censo de Población y IV de vivienda, INEI (1993), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 69. Porcentaje por distrito de vivienda con red pública interna de desagüe (1993)

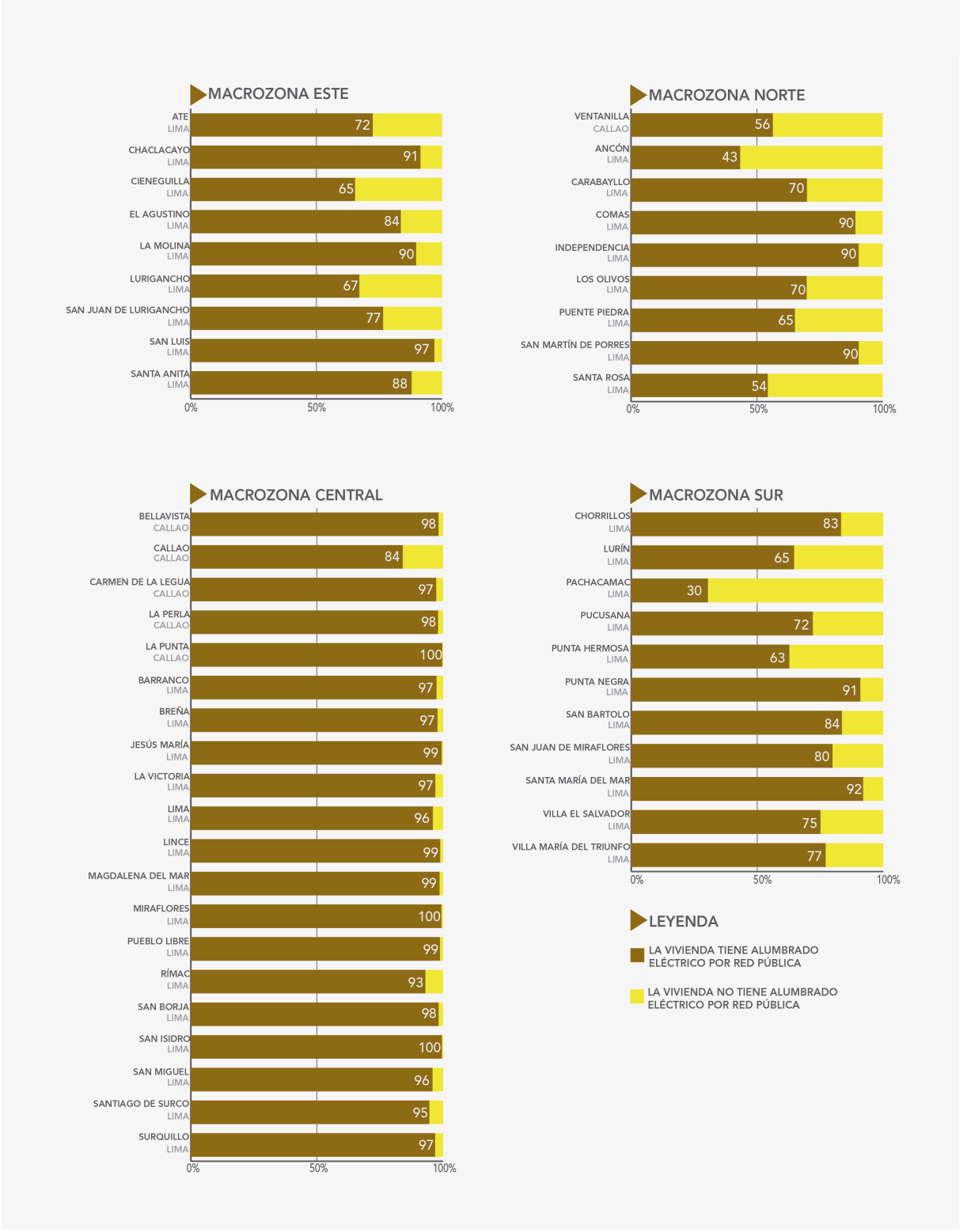
Fuente. IX Censo de Población y IV de vivienda, INEI (1993), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 70. Preponderancia por distrito de vivienda con conexión de red eléctrica (1993)



Fuente. IX Censo de Población y IV de vivienda, INEI (1993), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 71. Porcentaje por distrito de vivienda con conexión de red eléctrica (1993)



Fuente. IX Censo de Población y IV de vivienda, INEI (1993), Plam 2035 (MML, 2014)

5.4. La visión urbana heredada: el mercado como planificador y el crecimiento urbano (in)sostenible de Lima y Callao (2000-2020)

Iniciado el siglo XXI, el fin de la década Fujimori significó la vuelta a la democracia, pero no necesariamente la superación de los problemas estructurales del país. La corrupción enquistada en todos los niveles de gobierno, las luchas de poder, la afectación a las áreas naturales por interés económicos y la valoración de la propiedad privada por encima de todos los derechos, son los factores que han configurado la producción de espacio urbano en el Perú, en especial en Lima Metropolitana y el Callao.

Si bien, en el gobierno de Toledo se restauró el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), las otras entidades nacionales que apoyaban la planificación urbana y la construcción de viviendas quedaron en el olvido. Desde la creación de la COFOPRI en 1996, los gobiernos siguientes al fujimorismo optaron por continuar con la formalización de la tenencia del suelo, como la única política de vivienda en la práctica y ampliaron el plazo de las amnistías para lograr el beneficio de la Política Nacional de Formalización (PNF), pues de esta manera se podían conseguir réditos políticos. En resumen, el Estado peruano desde el inicio de las barriadas ha tenido diversas reacciones frente a los barrios populares, siendo opresor o permisivo. Con el paso del tiempo, frente a la incapacidad de gestión y la limitación de recursos económicos, el Estado ha dejado de lado la atención integral de los barrios populares y solo se ha dedicado a entregar títulos de propiedad, ocasionado que las invasiones informales, lejos de desaparecer, se incrementen exponencialmente. Indirectamente se ha promovido la especulación del suelo, tanto del sector inmobiliario privado como de los traficantes de terrenos, por lo que el crecimiento de la trama urbana está afectando áreas naturales protegidas, áreas de cultivo y áreas patrimoniales. Además, ya que las nuevas invasiones se ubican en zonas de alto riesgo no mitigable, cada año es más común tener miles de damnificados por la afectación de huaycos, derrumbes, crecidas del caudal de los ríos e inundaciones.

5.4.1. Análisis de los actores de la producción del espacio urbano en Lima y Callao entre 2000-2020

Alejandro Toledo asumió la presidencia del Perú en julio del 2001, luego del Gobierno de Transición liderado por Valentín Paniagua. A inicios del 2002, varias organizaciones nacionales, civiles, empresariales, religiosas y políticas firmaron el Acuerdo Nacional, con el objetivo de consolidar la democracia y crear una visión compartida del país que se sostuviera en la formulación de políticas de estado. Firmado este acuerdo, la Quinta Política de Estado se concentraba en la importancia de la planificación en todos sus niveles, por la cual se estableció la creación de un sistema nacional de planeamiento estratégico estableciedo metas a corto, mediano y largo plazo.

En cuanto a la planificación urbana se fortaleció el MVCS con el objetivo de que se puedan promover más planes de desarrollo urbano de las ciudades peruanas y establecer una política de vivienda, aunque con una visión mercantil que favorecía a los desarrolladores inmobiliarios a través del Fondo Mi Vivienda. Para los barrios populares que habían recibido los títulos de propiedad, se creó en el 2002 el programa Techo Propio, ejecutado por el Fondo Mi Vivienda, para promover la construcción de viviendas en los lotes titulados y al mismo tiempo estimular la participación del sector privado en la construcción masiva de viviendas de interés social, aunque esto último no se cumplió. En el 2003, se promulga la Ley Nº 27972, L*ey Orgánica de Municipalidades* (LOM), derogando la anterior, cuya finalidad era devolver parte de las funciones que Fujimori había limitado a los gobiernos locales y provinciales. En esa línea, se aprueba mediante Decreto Supremo Nº 006-2003-VIVIENDA, el *Plan Nacional de Vivienda -Vivienda para Todos: Lineamientos de Política 2003 -2007*, plan que fue concebido como un medio de activación de la economía nacional a través de la inversión inmobiliaria.

Respecto a los asentamientos humanos, en el 2004 se creó el programa Mi Barrio, como un intento de ejecutar programas de desarrollo urbano integral en estos, el financiamiento provenía del Banco de Materiales (BANMAT). Sin embargo, debido a sus altos costos de implementación y de la falta de un plan integral de desarrollo y de la voluntad política, el programa no logró mucho éxito, pero sí hubo muchos cuestionamientos y denuncias hacia los funcionarios por corrupción. Ese mismo año, se promulgó la Ley N° 28391, para formalizar los terrenos ocupados por posesiones informales, centros urbanos informales y urbanizaciones populares, ampliar el reconocimiento de los AAHH hasta el 31 de diciembre del 2001, y entregar títulos de propiedad en el marco de la PNF que estaba siendo ejecutada por la COFOPRI con el financiamiento del Banco Mundial. Es decir, la idea de la titulación masiva de Fujimori siguió su curso sin revisión del nuevo gobierno.

Según Calderón (2004, 2005), entre el 2004 y el 2006, luego de las evaluaciones institucionales de la PNF, se concluyó que menos del 50% de los benefactores se volvieron sujetos crediticios; es decir, el objetivo de ingresar al mercado mediante la movilización de su activo –su propiedad– no se cumplió. Por otro lado, se puso en evidencia que las invasiones informales en zonas de riesgo habían aumentado debido a que el Estado entregó títulos de propiedad "con carga", cuya única restricción, a diferencia del título "sin carga", es que no le permite al beneficiario acceder a subsidios para mejora de vivienda y que el costo del predio es menor en el mercado. La MML y el Instituto de Defensa Civil (INDECI), increparon a la COFOPRI por titular posesiones en lugares no aptos para la vivienda, pues atentaban contra la integridad de las personas. Frente a esta presión, COFOPRI decidió trabajar con las municipalidades distritales, en específico con las gerencias de Desarrollo Urbano e INDECI para elaborar el diagnóstico del riesgo por cada AAHH como una medida previa para iniciar el proceso de formalización. Desde entonces, la MML asume la responsabilidad de la asesoría técnica para el levantamiento del riesgo, y solo cuando este verifica que el riesgo ha sido superado, COFOPRI sigue con el proceso de formalización. A pesar de este avance, el Congreso

de la República decidió, una vez más, ampliar el plazo de la Ley N° 28687, para el reconocimiento de las posesiones informales, centros urbanos informales y urbanizaciones populares que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal hasta el 31 de diciembre de 2004. No solo se amplió el plazo, sino también, se estipuló la entrega de las Constancias de Posesión Municipal, por medio de los gobiernos locales. Dichas constancias facilitarían el acceso a servicios básicos; es decir, el título ya no sería requisito para dicho fin. El 2006, al final del gobierno de Toledo se aprobaron el *Plan Nacional de Vivienda - Vivienda para Todos: Lineamientos de Política 2006 - 2015*[1] y el *Plan Nacional de Desarrollo Urbano, "PERÚ: Territorio para Todos", Lineamientos de Política 2006 – 2015*[2], este último fue formulado por la Dirección Nacional de Urbanismo del MVCS, con la finalidad de dirigir el proceso de urbanización nacional –bajo lo que la Dirección denominó Desarrollo Urbano Sostenible– en el marco de la Ley de Descentralización[3] y con la intención de fortalecer las capacidades de los gobiernos locales. Lamentablemente estos planes no tuvieron un impacto en el desarrollo urbano nacional, al no ser vinculantes por ley, quedo a discreción de los alcaldes. Las intenciones se adecuaban al discurso político sobre la sostenibilidad ambiental, pero en la práctica no se ejecutaron.

Alán García juramentó por segunda vez como presidente del Perú en julio del 2006. Una de sus primeras acciones en relación al desarrollo urbano del país fue impulsar la promulgación de la Ley N° 28923, Ley que estableció el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos, mediante la cual la COFOPRI se convirtió en el Organismo de la Propiedad Informal y asumió las funciones de ejecución, de manera directa, de los procedimientos de saneamiento legal y la titulación de predios urbanos a nivel nacional. Asimismo, se estableció que COFOPRI llevaría a cabo, por encargo de las municipalidades provinciales, los procesos de prescripción adquisitiva de dominio y tracto sucesivo a los que hubiera lugar. Debido a este cambio, durante el gobierno de García (2006-2011) se registró la mayor corrupción en la COFOPRI, pues se benefició a inmobiliarias que compraron las tierras de las comunidades campesinas, sobre todo al sur de Lima y a los traficantes de terrenos. Como medida clientelar, se elimina el programa Mi Barrio, pero se crea el Programa Agua para Todos, para aumentar las redes de servicio de agua y desagüe en los AAHH. Luego de estos ajustes, en el 2007, el gobierno pacta el convenio con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) para llevar a cabo el Proyecto de Consolidación de los Derechos de Propiedad Inmueble (PCDPI) con el fin de promover la permanencia en el sector formal de la población beneficiada por el Proyecto Derechos de Propiedad Urbana (PDPU), bajo un "sistema descentralizado y sostenible". Como el proyecto tenía un horizonte al 2011, paralelamente COFOPRI llevó a cabo el Plan Nacional de Formalización de la Propiedad Informal (2008-2015) bajo los principios del PCDPI (ver Tabla 30).

1 Decreto Supremo N° 005-2006-VIVIENDA

2 Decreto Supremo N° 018-2006-VIVIENDA

3 Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización

En agosto del 2007 un terremoto sacudió la ciudad de Pisco, dejando muchas pérdidas humanas y graves daños a la infraestructura y las viviendas. El movimiento sísmico impactó en menor medida en Lima y Callao, pero también se registraron daños en las viviendas. Debido a este suceso, se promulga un decreto supremo para que se pueda formalizar las posesiones informales en Pisco y parte del Departamento de Ica, con el fin de que puedan acceder a los bonos de Techo Propio. También, con ese objetivo, en el 2008 se crea el Bono Familiar Habitacional[4], gestionado por el Fondo Mi Vivienda, para ayudar a las familias de bajos recursos la adquisición, construcción o mejoramiento de una vivienda. El subsidio es otorgado por única vez a los beneficiarios sin cargo a ser devuelto, con la intención de complementar sus ahorros destinados a la autoconstrucción de su vivienda. Este requisito del ahorro previo, terminó siendo una limitante, así como el alcance del programa, pues se induce a tener una propiedad nueva, no a densificar una existente. Es decir, el bono es para la construcción nueva o ampliación en primer piso, pero no para la construcción de pisos superiores, por ello no coadyuva en la consolidación de los barrios populares antiguos, y de manera indirecta induce a la expansión horizontal de la ciudad.

Tabla 28. Resumen de los lineamientos y principios de la PNF

Política Nacional de Formalización (PNF)		
Proyecto	PCDPI	Plan Nacional de Formalización de la Propiedad Informal
Período	2007-2011	2008-2015
Financiamiento	BIRF – Gobierno	
Órgano ejecutor	Cofopri	
Instituciones asociadas	Superintendencia Nacional de Registros Públicos Instituto Geográfico Nacional Municipalidades distritales y metropolitanas	
Área de ejecución	A nivel nacional	
Beneficiarios	AAHH formados antes del 31 de diciembre de 2004 en tierra estatal (Ley n.° 28687). No incluye zonas arqueológicas, reservas naturales, zonas de riesgo, y zonas de reserva para servicios públicos y vivienda social	
Fundamentos del proyecto	Inadecuada política de derechos de propiedad inmueble Deficiente provisión de servicios de formalización y catastro Inadecuada provisión de los servicios registrales Desconocimiento de las ventajas de permanencia en la formalidad y los riesgos de la informalidad	
Objetivos	Promover el acceso de la población urbana marginal a un sistema descentralizado, sostenible y de calidad de formalización de la propiedad inmueble Promover la permanencia en el sector formal de la población beneficiada Transferir capacidades de formalización a los gobiernos locales Concluir la formalización de la propiedad predial rural y urbana marginal registrable	
Lineamientos	Desarrollo de políticas integrales de derechos de propiedad inmueble Prestación de servicios descentralizados de formalización y catastro Prestación de servicios registrales Difusión de los beneficios de la formalización Gestión del PCDPI	
Metas	Titulación de 750,393 lotes individuales	Concluir la titulación de AAHH informales
Títulos entregados	797,528 lotes individuales	257,714 lotes individuales
Población beneficiada	2.3 millones	1.7 millones

Fuente: Elaboración propia con base en Torres (2018)

4 Mediante Decreto Legislativo N° 1037 publicado el 25 de junio del 2008, se modificó la Ley N° 27829, facultándose al Fondo MIVIVIENDA para realizar con cargo a sus Recursos Propios, la administración del Bono Familiar Habitacional.

Por otro lado, en diciembre del 2007 se creó el Sistema Nacional de Bienes Estatales mediante la Ley Nº 29151, en el marco de la modernización del Estado, para mejorar la eficiencia de la administración de los bienes estatales. El ente rector es la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), organismo público descentralizado adscrito al MVCS. Con la creación de la SBN se buscaba seguir promoviendo el saneamiento de la propiedad estatal para incentivar la inversión pública y privada, así como ordenar, integrar y simplificar los procedimientos de adquisición, administración, disposición, registro y supervisión de los bienes estatales a nivel del gobierno nacional, regional y local.

En mayo del 2008 se creó el Ministerio del Ambiente (MINAM), para controlar los reclamos sociales por proyectos de inversión que afectaban ecosistemas y recursos naturales; pero también, promover y legislar el ordenamiento territorial para proteger las áreas naturales, generando conflicto con las funciones del MVCS. En junio del 2008, se promulgó el Decreto Legislativo N° 1088, que, en concordancia con la Quinta Política de Estado del Acuerdo Nacional (2002), implementa el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico-CEPLAN, organismo técnico encargado de dirigir el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, institución alineada a los postulados de los organismos internacionales, en específico el cumplimiento de los objetivos del milenio. En este marco se planteó un desarrollo sostenible del país, aunque en la práctica no se definió qué es lo sostenible y cómo podríamos llegar a alcanzarlo como país. A pesar de que el MVCS, integra la alianza estratégica del CEPLAN, no se concretaron acuerdos para la formulación de planes de desarrollo urbano entre ambas instituciones. Tal es así que en el 2011 el MVCS, mediante el Decreto Supremo Nº 004-2011-VIVIENDA aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano-RATDU, para establecer los lineamientos de ordenamiento territorial y desarrollo urbano en el país, como una política, sin concertación con el MINAM ni el CEPLAN.

Por otro lado, las permisividades de la PNF, ejecutada por la COFOPRI, incitó al incremento del tráfico de tierras; es decir, se juntó la necesidad de vivienda y la de lucro, complejizando más las redes de poder en la autoconstrucción de ciudad. En el gobierno de Ollanta Humala, el MVCS buscó hacer frente al problema del tráfico de tierras registrando el suelo eriazo como bien del Estado ante los Registros Públicos en conjunto con la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales. En el 2015 se promulgó el Decreto Legislativo N° 1202 para modificar el Decreto Legislativo que N° 803, *Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal*, ampliando el plazo de reconocimiento de los AAHH hasta el 24 de noviembre del 2010, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos por el Programa de Adjudicación de Lotes de Vivienda, ejecutado de oficio y de manera progresiva por COFOPRI[5]. Dicho programa se creó para vender, al crédito o al contado, terrenos estatales registrados como bancos de suelo para vivienda, ocupados o desocupados cuya posesión se haya iniciado dentro del periodo comprendido

5 Ley N° 29618, Ley que establece la presunción de que el Estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad y declara imprescriptibles los bienes inmuebles de dominio privado estatal.

entre 1 de enero de 2005 hasta el 24 de noviembre de 2010[6], el "justiprecio" se establecería según el valor arancelario por el MVCS. Sin embargo, al no existir planes de desarrollo urbano para todas las ciudades peruanas, es difícil determinar estos bancos de suelo en zonas de expansión de la ciudad y no vulnerables, sobre todo porque la planificación urbana en el país está condicionada a la voluntad política de los alcaldes. Para contrarrestar esta situación, el gobierno aprobó el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible[7]-RATDUS, con el fin de dirigir el desarrollo urbano en el país. Al igual que el reglamento anterior, fue una política sin impacto real en los gobiernos locales, pues queda a discreción de las autoridades elaborar o no el plan de desarrollo urbano. Además, ese año venció el Plan Nacional de Vivienda propuesto por Toledo, y no se elaboró otro plan similar, hasta la actualidad.

Durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, el Fenómeno del Niño Costero azotó la costa norte del país en marzo del 2017, dejando muchas familias damnificadas y graves daños a la infraestructura, sobre todo en los asentamientos humanos pues estos estaban ubicados en zonas de alto riesgo. En Lima, la macrozona este fue la más afectada debido al desborde del Río Rímac y los huaycos en las zonas altas. En este contexto, en el 2018 se promulgó la Ley N° 30731 para formalizar a los lotes informales que no pudieron ser incorporados al proceso de formalización en el marco de la Ley N° 28687, ya que no cumplían con el criterio de antigüedad, solo para la zona norte del país. Además, la COFOPRI, a través del Programa de Adjudicación de Lotes, debía atender las zonas declaradas en emergencia a consecuencia del Fenómeno del Niño Costero, realizando la adjudicación onerosa de lotes al precio equivalente al cincuenta por ciento (50%) del valor correspondiente, manteniéndose la gratuidad para el caso de reubicaciones. Desde entonces hasta la actualidad, la reconstrucción del norte del país es una tarea pendiente.

En resumen, desde inicios del siglo XXI, la facilidad de la entrega de títulos de propiedad y el énfasis en la valoración de la propiedad privada han propiciado la creciente y perversa asociación de bandas criminales para lucrar con el suelo urbano, las llamadas bandas de "mafias de tierras". Según Vera (2018), el 90% de invasiones en Lima y la costa norte son producto del tráfico de tierras. Por su parte la División de Investigaciones de Alta Complejidad (Diviac) de la Policía Nacional del Perú, indica que el 40% de la delincuencia del país es generada por la usurpación de tierras y sus delitos conexos. Espinoza y Ford (2020) explican que, a nivel nacional, el 93% del suelo urbano producido desde el 2001 no cuentan con habilitación urbana completa. Es decir, la esperada "cultura de la formalización", promovida por la COFOPRI, no se ha instaurado, pues ni siquiera se ha logrado que la totalidad de los títulos de propiedad entregados sean inscritos en los Registros Públicos, por lo que las segundas transacciones no se registran. Es probable que próximamente volvamos al punto cero, en términos de legalidad de la tenencia. Por otro lado, entre el 2018 y el 2020, se presentaron 10 proyectos de ley para

6 Su reglamento fue aprobado por Decreto Supremo N° 014-2016-VIVIENDA el 26 de julio de 2016.

7 Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA

ampliar el plazo de reconocimiento de posesiones informales hasta diciembre del 2015, sin sustento objetivo. Muchos de los partidos políticos que proponen estos proyectos se han visto inmiscuidos en redes de tráfico de terrenos y corrupción (Fuerza Popular, APRA, Podemos Perú y Alianza para el Progreso). Mientras se escribía esta investigación, el miércoles 16 se setiembre del 2020, el Pleno del Congreso de la República aprobó la ampliación de la ley.

El 2021 el Perú conmemorará el bicentenario de la declaración de su independencia, por lo que el Estado, mediante el Ceplan, se ha propuesto lineamientos estratégicos para lograr que el país se inserte en la red de ciudades de la OCDE, ampliando su horizonte global. El denominado *Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021*, es un plan que contiene las políticas nacionales de desarrollo que deberá seguir el Perú en los próximos diez años con miras a incrementar su competitividad y posicionarse como el país más importante de la cuenca del pacífico latinoamericano. Es en este contexto, que la ciudad de Lima y la Provincia Constitucional del Callao se convierten en la materia prima principal para lograr el objetivo de atraer inversiones al país. Por lo que la metamorfosis urbana que ha venido experimentando la conurbación Lima-Callao, debido a los procesos de globalización, se ve incrementada exponencialmente. Ya que, como señala De Matos (2014): "una vez escogido un determinado país, las empresas deben decidir el lugar para su localización dentro del mismo, a cuyos efectos –atendiendo el imperativo de la valorización del capital impuesto por la lógica financiera- privilegian aquellos que perciben como más favorables a este objetivo" (p.11-12). Sin embargo, la búsqueda de elevar la competitividad de Lima y Callao, no sólo tiene repercusión en la ciudad visible, la ciudad para el turista y el inversor; sino también, en la ciudad invisible, donde las brechas de desigualdad social se han acrecentado. La pandemia ocasionada por la propagación de la COVID-19, que inició en Perú en marzo del 2020, ha visibilizado las desigualdades estructurales que se acarrean desde el inicio de la explosión urbana de la capital y el Callao.

Respecto a la organización social como productor de espacio urbano en Lima, con el ascenso de Fujimori al poder, hubo también una cooptación de dirigentes vecinales con fines clientelares. El dirigente social pasó a ser un gestor de requerimientos, especializándose en los trámites burocráticos para la obtención de servicios y ayuda para su barrio, ya que la política de titulación masiva incentivó la creación de áreas urbanas legalizadas pero insostenibles, carentes de servicios, equipamientos, áreas libre y conectividad. Desde la aparición de las primeras barriadas en Lima, la organización social ha tenido un rol fundamental en la autoproducción de ciudad. A través del trabajo colectivo se logró mejorar los entornos urbanos y las viviendas, siempre con limitaciones, pero como una salida frente a un Estado ausente. En la actualidad, las organizaciones sociales aún siguen vigentes, pero con otros fines. Según Ramírez y Riofrío (2006), la entrega de títulos de propiedad individuales puede estar afectando a las organizaciones sociales y la vida comunitaria en estos sectores formalizados, lo que dificultaría la consolidación urbana de los mismos. Además, en el estudio sobre la dinámica de los AAHH

realizado por la consultora SASE, se concluye que la PNF "ha mermado la capacidad que tradicionalmente tuvieron las organizaciones vecinales para la resolución de conflictos en torno a la propiedad, tanto individual como colectiva" (SASE, 2002, p.38), lo que genera que este tipo de problemas sean resueltos en instancias judiciales, con lo que se perjudica la cohesión social del barrio. Según Torres (2018) existe aún la figura del dirigente vecinal, pero como un lobista para pactar ayudas con las autoridades vigentes, una vez que se logra la titulación, la organización social disminuye o se elimina, y es esta uno de los grandes daños colaterales de la política de titulación masiva. Incluso los traficantes de terrenos crean organizaciones sociales ficticias para poder iniciar el proceso de titulación ante la COFOPRI.

Respecto al actor privado, el proceso de metamorfosis urbana de Lima y el Callao, es similar al proceso que han experimentado las principales ciudades de América Latina. Desde finales de la década de 1990 las inversiones privadas, en busca de su mayor capitalización y valorización, encontraron en la inversión inmobiliaria su mayor activo. No sólo en la construcción de vivienda para la clase media y alta, sino también en la construcción de grandes centros de entretenimiento (*shopping malls, strip centers*, hipermercados, supermercados, complejos hoteleros y edificios de oficinas). Así también, las empresas multinacionales y los fondos de inversión, invierten en la construcción de grandes obras viales y de infraestructura bajo la modalidad de concesión. Por lo tanto, para atraer el capital privado, los gobiernos regionales y locales –municipalidades distritales– flexibilizaron sus reglamentos de zonificación y uso de suelo, facilitando el crecimiento en altura para el desarrollo de la industria de la construcción. Por ello es importante entender la particularidad de Lima frente a los procesos de globalización. Pues a pesar de ser una ciudad muy segregada, los inversionistas han podido valorizar su capital bajo distintas modalidades, respecto al patrón de consumo en los diferentes estratos socioeconómicos, pues el verdadero motor de la expansión urbana de Lima es la necesidad de lucro de los individuos. Por una parte la Lima que se alinea a los patrones comunes de las aglomeraciones de consumo bajo la lógica neoliberal, y la otra Lima que pese a estar marginada de los procesos globalizantes y de la economía formal, representa la característica del "neoliberalismo variopinto" (De Matos, 2014) peruano. De manera similar, en el Callao la normativa promueve y facilita el desarrollo de la industria en sus diferentes formatos, dejando de lado los problemas de acceso a la vivienda y desarrollo urbano. El advenimiento del capital extranjero y la revolución de las tecnologías de información, produjeron las principales transformaciones en la imagen urbana de la ciudad. Por otro lado, no sólo las actividades financieras e industriales participaron en la metamorfosis urbana de Lima y Callao, también hubo un cambio en el paisaje urbano a mediados de la década de 1990, cuando los niveles de violencia producidos por el grupo terrorista Sendero Luminoso se vieron reducidos drásticamente, proliferando las actividades culturales y de entretenimiento. Nuevos teatros, librerías, galerías de arte, museos, centros culturales y clubes de cine se abrieron y expandieron sus audiencias (Chion, 2002). Actualmente estas tendencias culturales se han visto acrecentadas por el flujo de turistas, sobre todo en los distritos de Barranco, Miraflores y San Miguel.

Iniciado el nuevo siglo, debido al acelerado incremento de la economía nacional y, por ende, el aumento de la capacidad adquisitiva de la población, el Perú se convirtió en un atractor de la inversión privada en el rubro inmobiliario. El gobierno de Toledo creó diversos programas de subsidios de vivienda y estímulos tributarios para las inversiones. Esto se tradujo en la creación de innumerables edificios residenciales y condominios cerrados a lo largo de las principales arterias de la ciudad: Av. Arequipa, la Vía Expresa y la Av. Angamos, destinados para familias de clase media. Y la urbanización del litoral limeño por parte de la clase alta, a lo largo de la Costa Verde y hacia los balnearios del sur, siendo la creación del balneario de Asia la representación del auge de las inversiones inmobiliarias *prime*, la transformación del paisaje urbano y natural se vieron completamente trastocados. Estas ampliaciones urbanas al sur, condicionaron al Estado la creación de mejores autopistas, y al sector privado la creación de centros de servicios hoteleros y de entretenimiento. En el año 2007, cuando Alan García asume la presidencia, el país tenía un índice de crecimiento económico del orden del 9%, por lo que propuso posicionar a Lima como una de las ciudades más competitivas en Latinoamérica. Bajo esta condición se crea el Ceplan con miras a que el Perú ingrese al selecto grupo de países de la OCDE, poniendo en marcha estrategias de *city marketing* para Lima, creando una marca de ciudad (*city branding*) para marcar la diferencia a nivel de las ciudades latinoamericanas. En trabajo conjunto, el gobierno central y la MML construyeron obras viales para incrementan la conectividad en la ciudad y dinamizar el flujo de trabajadores hacia los centros laborales. Se inauguró la primera línea del Metro de Lima, empezó la ejecución del corredor de la Costa Verde que unirá el aeropuerto internacional Jorge Chávez –ubicado en la Provincia Constitucional del Callao– con el distrito financiero de San Isidro y Miraflores, generando la construcción de grandes complejos hoteleros y de entretenimiento (*malls*, casinos, restaurantes). A estos proyectos, se le suma la elección de Lima como la sede de los juegos panamericanos 2019, cuyo plan maestro incluyó una serie de construcciones de infraestructura deportiva, vial y de vivienda mediante el partenariado público – privado.

Por su lado, la inversión privada también está jugando un rol importante en la creación del *city branding* de Lima, pues están apostando por generar ornamento urbano diseñado por arquitectos de fama mundial, tal es el caso del proyecto inmobiliario más ambicioso de las última décadas, el proyecto del antiguo cuartel San Martin, ubicado en el distrito de Miraflores. El complejo contará con seis torres de oficinas, vivienda de lujo, centros comerciales, centro de convención y hoteles, cuya inversión asciende a más de 500 millones de dólares americanos. El proyecto está a cargo del arquitecto francés Jean Nouvel. Por otro lado, al igual que en ocurre en otras capitales latinoamericanas, el incremento de los *shopping centers* o *malls* de toda escala, están reconfigurando una nueva red de arquitectura financiera, productiva y de entretenimiento, que bajo la lógica del neoliberalismo, su expansión y dispersión geográfica desembocará en una configuración en nodos y redes, que se constituirá en una estructura básica con capacidad para sustentar el despliegue y re-escalamiento de la inversión capitalista (De Matos, 2010, p.85).

Luego de haber hecho un recuento de la metamorfosis urbana de Lima y Callo, en las últimas tres décadas, es válido preguntarse ¿qué sucede en las áreas de la ciudad que no están inmersas en estos procesos de acumulación de capital y flujos de inversión, con la intensidad que se dan en la parte central?, ¿es Lima, una ciudad verdaderamente competitiva?, ¿los esfuerzos del gobierno central por colocar a Lima dentro de la red de ciudades globales será una realidad, o seguirá siendo un anhelo?. Para tratar de entender estas complejidades, es necesario que también se analice lo que sucede en la otra Lima, la Lima invisible para los ojos del *city marketing*. Debido a las reformas políticas que realizó Fujimori a mediados de la década de 1990, muchas personas quedaron fuera del sistema laboral estatal, y como medida de sobrevivencia optaron por trabajar de manera informal sobre todo en el rubro de transportes. Lima se vio atollada por miles de taxis y medios de transporte público llamados combis. Desde entonces, todos los alcaldes metropolitanos se han preocupado por dotar de mayor infraestructura vial a la ciudad, reconfigurando el paisaje urbano con la construcción de baipases e intercambios viales de gran magnitud. Sumado a esto, la explosión demográfica de las zonas periurbanas demandó medios de conexión hacia la Lima consolidada, para poder hacer uso de los servicios que la ciudad provee, pues este crecimiento urbano es inequitativo, con grandes deficiencias en las redes de infraestructura y oportunidades en los mercados de trabajo, por lo que las relaciones económicas también son informales.

Esta reconfiguración espacial del área metropolitana de Lima, avalada directa e indirectamente por el Estado, conlleva a que se esté gestando una nueva forma urbana desarrollada por la iniciativa privada de sus pobladores y de la inversión privada inmobiliaria en centros de entretenimiento y de servicios (centros comerciales, supermercados, hipermercados). Es esta inversión privada la que dinamiza el proceso de extensión urbana en las zonas periurbanas de Lima, pues han usurpado el rol del Estado en cuanto a la dotación de servicios y sobre todo de espacio "público" donde las relaciones sociales pueden desarrollarse. A pesar de ser zonas donde los pobladores pertenecen a sectores socioeconómicos bajos, existen también procesos de financiarización, pues las empresas de *retail* (Saga Falabella, Ripley, Paris, entre otros) y de supermercados (Metro, Tottus, Plaza Vea) otorgan tarjetas de crédito con los mínimos requisitos. Por lo tanto, el poder adquisitivo se ve elevado, aunque no de manera real, dinamizando el flujo de capital y por lo tanto la valorización del mismo. Del mismo modo los efectos de la globalización en los procesos productivos traen como consecuencia la tercerización de los mismos (De Matos, 2010), sobre todo en el rubro de servicios, que por lo general son empresas pequeñas que se localizan en estas zonas periurbanas por el bajo costo del suelo y porque la mano de obra puede ser contratada de manera informal. Actualmente, ha emergido una nueva modalidad de inversión de capital que tiene relevancia para el proceso de la metamorfosis urbana de en los distritos no centrales de Lima, la creación de servicios educativos universitarios y técnicos superiores, así como los institutos de idiomas, que se localizan como centros atractores para los servicios complementarios como restaurantes, librerías, discotecas y hostales, creando sub-centros urbanos que valorizan el precio de suelo colindante aumentando la especulación inmobiliaria. Por lo tanto, se puede

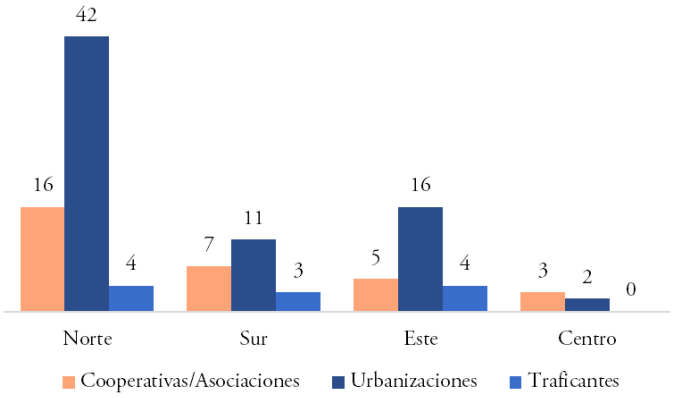
concluir que a pesar de que las zonas periurbanas de Lima se ven aparentemente marginadas de los efectos de la globalización *per se*, la tendencia de la expansión territorial urbana es inevitable. A falta de Estado, el capital privado inyecta el dinero suficiente para ampliar las condiciones de conectividad y movilidad, así como el ingreso medio familiar, lo que conlleva a la demanda por mayor consumo de tierra por habitante.

Por otro lado, este cuarto periodo se caracteriza por la introducción de un nuevo agente capitalista en su versión ilegal: el urbanizador pirata, que bajo la modalidad del tráfico de tierras no solo vende lotes como décadas atrás, sino hace uso de los mecanismos del actor popular (creación de asociaciones) y del actor privado (la compra-venta) en la producción de nuevos espacios urbanos en las tierras periféricas donde, comúnmente, la posesión de estas tierras se hace mediante acciones delictivas como la extorsión o sicariato. La corrupción de las autoridades también ha sido un factor determinante para el desarrollo de esta modalidad de producción de espacio urbano. En el registro que se ha realizado en la investigación no se ha podido recabar todos los asentamientos o asociaciones creadas bajo esta modalidad, debido al impedimento para realizar el trabajo de campo por la pandemia, así como por la falta de un censo general de asentamientos humanos o barriadas (como hizo Matos Mar, 1957 o la que publicó Meneses en 1998) que diferencie el tipo de actor involucrado; y también, debido a la dificultad en diferenciar una asociación o asentamiento producto o no del tráfico de terrenos. La plataforma Ojo Público (2018) ha generado data en relación a las denuncias realizadas por tráfico de tierras (bajo la modalidad de usurpación o apropiación ilícita común) registrando un total de 8 113 denuncias realizadas a nivel nacional hasta el 2017. Este dato nos ayuda a comprender la gravedad del problema, mas no facilita la ubicación de la tierra posesionada. Por estas dificultades, se buscó en la prensa local registros donde se mencione el nombre de la asociación, el distrito de ubicación y que sea explícita la modalidad de tráfico de terrenos en su fundación. Se ha podido rastrear un total de 11 asentamientos humanos producidos bajo la modalidad de tráfico de terrenos, repartidos en la macrozona norte y este, cuatro en cada macrozona, y tres en la macrozona sur, en la macrozona central no hay datos disponibles. Sabemos que no es una muestra representativa, pero vislumbra el tipo de espacio que ocupan los traficantes de terrenos: terrenos en los límites de distritos periféricos, aprovechando los litigios por la delimitación administrativa de los distritos.

En cuanto al actor privado, este ha seguido produciendo espacio urbano bajo la modalidad de urbanizaciones y cooperativas-asociaciones. Se ha registrado 42 nuevas urbanizaciones en la macrozona norte, siendo Carabayllo el distrito con mayor número de urbanizaciones. En la macrozona sur se registran 11 nuevas urbanizaciones, ubicadas en distritos-balnearios como Punta Negra, Pucusana y San Bartolo. En la macrozona este se registran 16 nuevas urbanizaciones, todas ubicadas en el distrito Lurigancho-Chosica. La macrozona central solo registra dos nuevas urbanizaciones ubicadas en el distrito de Santiago de Surco. Respecto a las cooperativas-asociaciones, se han producido en menor número: 16 en la macrozona norte, siete en la macrozona sur, cinco en la macrozona este y en la macrozona central tan solo tres (ver Figura 72).

En cuanto al Estado, Manchay fue la última barriada que promovió, y el actor popular sigue siendo el que más espacio urbano produce con un total de 1716 nuevos asentamientos humanos (ver Figura 73), dato que demuestra el poco interés del Estado por solucionar el problema del acceso a la vivienda.

Figura 72. Producción de espacio urbano en Lima y Callao por el actor privado en el periodo 2001-2019



Fuente: Elaboración Propia con base en Plam 2035 (MML, 2014)Datos de la Gerencia de Desarrollo Urbano Municipalidad de Lima, 2015 y diarios locales

Respecto a las instituciones civiles, en este periodo decreció las intervenciones de las ONGs internacionales debido a la aparente superación del nivel de pobreza en el Perú. Según el Banco Mundial (2020) en el 2004 el 58.7% de la población peruana era pobre (sobre la línea de pobreza nacional), cifra que fue decreciendo a lo largo de la década, hasta 20,7% en el 2016. Además, el Índice de Desarrollo Humano - IDH, tuvo un crecimiento sostenido (PNUD, 2019). En ese sentido, Bobadilla (2017) explica que las ONG a inicio del siglo XXI cumplieron un rol de apoyo para el gobierno. En el 2002 se creó la Agencia Peruana de Cooperación Internacional-APCI, como ente rector de la cooperación técnica internacional, esto posibilitó que muchos de los líderes y miembros de las ONG integraran gabinetes ministeriales, situación que continuó durante el gobierno de Alejandro Toledo. Sin embargo, durante el gobierno de Alán García esta relación se debilitó al incrementarse los conflictos sociales, la APCI se limitó a realizar solo labores de fiscalización de las ONGs.

Sin embargo, en la última década han surgido diferentes colectivos ciudadanos con la premisa de reclamar el derecho a la ciudad. Estos han sido conformados desde la academia, así como diferentes actores sociales y organizaciones vecinales. Al respecto, Dammert y Ramírez (2011) consideran que, a nivel latinoamericano, parte de ellas han sido por la lucha de reconocimiento de los derechos individuales. En el caso específico

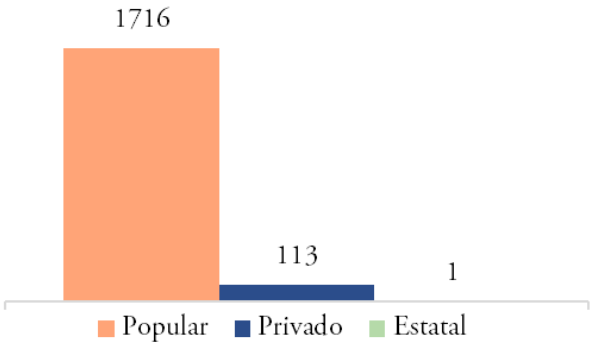
de Lima y Callao, según los autores, estas manifestaciones pueden ser divididas de la siguiente forma: aquellos grupos que exigen medidas individuales e inmediatas producto de la falta de capacidad estatal, así como grupos privilegiados que exigen cambios en su modo de vida sin cambios estructurales. Los autores explican que estas dinámicas de lucha pueden representar salidas individuales ante los problemas, resistencias colectivas contra el control estatal, y la acción colectiva por activistas o la academia en contra de la explotación de recursos y la depredación de la naturaleza por la urbanización sin planificación. Además, en el lado opuesto –aunque no lo noten–, han surgido colectivos dedicados a la intervención superficial en los espacios públicos, bajo la premisa del urbanismo táctico o acupuntura urbana. Intervenciones de diseño que no generan cambios estructurales en la ciudad, pero que sí maquillan la precariedad y la desigualdad.

Tabla 29. Resumen de la actuación de los actores de la producción del espacio urbano por tipo de urbanización (2000- 2019)

Producción del espacio	Estado	Actores privados	Sociedad civil	Posición organizaciones independientes
Urbanización privada (*)	Subsidio a la oferta	Promotor de venta de lotes en urbanizaciones cerradas	-	-
Urbanización estatal (*)	-	-	-	Reclamos para que el Estado vuelva a producir vivienda
Urbanización popular (*)	Entrega de títulos de propiedad y bonos para la mejora de la vivienda	Loteo ilegal de tierras (tráfico de terrenos)	Promotor de toma de terrenos y autoconstrucción de viviendas	Reclamos por el derecho a la ciudad Reclamo por la necesidad de planificación

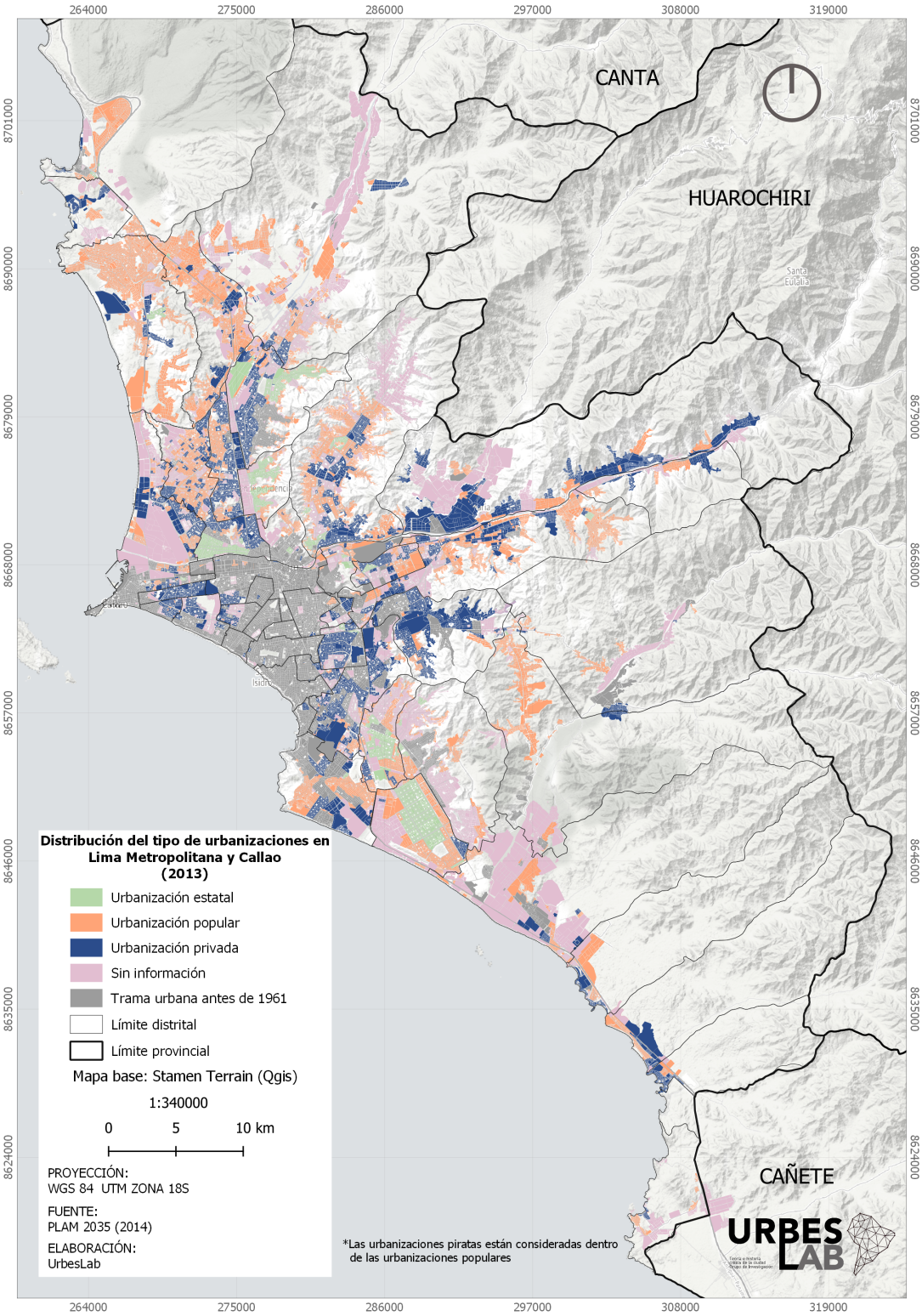
Nota: La división sobre los tipos de urbanización se basa en la clasificación propuesta por Ludeña (2006). Sin embargo, el tipo de urbanización denominada por el autor como urbanización barrial, se ha denominado para los fines de la investigación como urbanización popular, pues es producto directo de la acción de la sociedad es sus diversas manifestaciones y no solo invasiones con fines de vivienda.

Figura 73. Producción por tipo de actores en el periodo 2001-2019



Fuente: Elaboración Propia con base en Calderón (2016), Plam 2035 (MML, 2014), Datos de la Gerencia de Desarrollo Urbano Municipalidad de Lima, 2015 y diarios locales

Figura 74. Distribución del tipo de urbanización en Lima Metropolitana y el Callao (2013)



Fuente. Elaboración Propia con base en Ludeña (2004), Matos Mar (2012); Plam 2035 (MML, 2014)

5.4.2. Las posiciones teóricas sobre la urbanización popular

a Visiones desde la planificación urbana

Terminada la autocracia de Fujimori, se restituyeron algunas instituciones ligadas a la planificación, entre ellas la planificación urbana en específico. En el gobierno de Toledo se restauró el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS); sin embargo, las otras entidades nacionales que apoyaban la planificación urbana y la construcción de viviendas quedaron en el olvido. En el gobierno de Alan García se crearon otras instituciones como la SBN, el MINAM y el CEPLAN, con el objetivo de mejorar la planificación del país, en diversas escalas, y reconociendo la diversidad cultural y territorial. No obstante, no existía articulación entre estas, sobre todo entre el MVCS y el MINAM, instituciones que hasta la actualidad se disputan la rectoría en temas de ordenamiento territorial.

Si bien no existen acuerdos claros entre las instituciones estatales para la planificación urbana de las ciudades peruanas, sí existe un acuerdo tácito sobre la importancia de la inversión privada para los fines de esta. Por ejemplo, el Fondo Mi Vivienda es una institución que se encarga de promover la inversión privada inmobiliaria, sobre todo en la construcción de vivienda para la clase media. En el 2006 la empresa constructora e inmobiliaria Graña y Montero ganó la licitación –no hubo contrincantes– para la construcción del mega proyecto de vivienda Parques del Agustino, en el terreno del antiguo Cuartel La Pólvora, muy cerca al centro de Lima. Se proyectó la construcción de 3300 unidades de departamentos a bajo costo, siguiendo un plan de reducción de costos para el proceso constructivo, con el objetivo de que pueda ser accesible para las personas de menores ingresos económicos, y pueda ser rentable para la empresa, sobre todo lo segundo. El 2010 se inauguró la primera etapa del proyecto residencial, y en el 2011 se inauguró la parte comercial, supermercados Tottus abrió sus puertas. Las críticas al proyecto fueron casi inmediatas, la reducción de costos en la construcción significó también la reducción del confort de las familias que habían adquirido las viviendas, pues los espacios de los ambientes son reducidos (en promedio 61m2, tres habitaciones por departamento), las paredes y techos son más delgados, por lo que el ruido traspasa con facilidad. La rentabilidad de la empresa primó sobre la calidad de vivienda, y a pesar de que los departamentos eran más baratos, en comparación a la oferta existente de la época, el requisito de ahorro y capacidad de endeudamiento limitó el acceso de muchas familias. No se ha vuelto a construir un proyecto de esta escala en el Perú.

Desde el gobierno de Toledo en adelante, la postura del Estado de mercantilizar la vivienda y el suelo urbano como un medio para la activación económica del país, no solo amplió las brechas del acceso a una vivienda digna, sino que ha propiciado que sean los desarrolladores inmobiliarios privados y los agentes capitalistas informales –los traficantes de tierras– quienes dirijan el crecimiento de las ciudades en el Perú. Para las familias que no pueden cumplir con los requisitos que el sistema financiero exige, la toma de terrenos, la compra de lote a un traficante y la autoconstrucción de la vivienda,

siguen siendo sus únicas alternativas posibles. Esta problemática, sumada al incremento del tráfico de tierras, debido a las permisividades de la PNF, ha complejizando más las redes de poder en la autoconstrucción de ciudad y puesto en jaque las posiciones tradicionales funcionalistas de la planificación urbana en el Perú.

A pesar de las evidencias de múltiples estudios académicos, técnicos y políticos, la política de planificación urbana y territorial del Estado peruano no se concentra en resolver problemas que corresponden a la problemática real de las ciudades peruanas, sino en activar el sector construcción. Por un lado, facilitando la inversión privada mediante la disminución o flexibilización de las normas, tal es el caso de la Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones Ley Nº 29090, que regula las independizaciones de predios rústicos, así como las subdivisiones de lotes, obtención de las licencias de habilitación urbana y edificación. Para Ludeña (2010) esta fue la Ley de licencias automáticas, un mero trámite para el dejar hacer a los inversionistas. Según la Investigadora N°1 (30 julio, 2020), "el interés del nuevo marco de planificación es el de facilitar la inversión privada en vez del bienestar común". Por otro lado, el Estado peruano utiliza marcos referenciales importados, que no logran traducirse en acciones concretas en nuestro contexto. Por ejemplo, el uso insistente de los adjetivos sostenible, sustentable y resiliente, para acompañar el término desarrollo urbano. En el 2016, el MVCS aprobó el Reglamento de Acondicionamiento Territorial de Desarrollo Urbano Sostenible (RATDUS), el cual indica los contenidos de los planes urbanos, así como la zonificación y otros instrumentos de planificación, pero en la práctica es solo una política del MVCS para validar o no los documentos de los planes de desarrollo urbano, no tiene mayor impacto en el desarrollo urbano de las ciudades peruanas. Además, según Fernández-Maldonado (31 julio, 2020), el RATDUS, no cuenta con la definiciones teóricas ni técnicas para enmarcar los instrumentos y orientar su aplicación.

Otro problema es la cantidad de instituciones que tienen injerencia en la gestión y administración del territorio urbano, como ya se mencionó líneas atrás, hay una disputa por la rectoría en materia de legislación territorial, y desde el 2017 la Oficina de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, tiene la potestad para el desarrollo territorial, descentralización, diálogo y acuerdos, así como demarcación territorial. En ese sentido, la legislación está fragmentada, por lo que presenta contradicciones y superposiciones, y por ende, se limita su alcance legal. Según Fernández-Maldonado (2019), la planificación urbana en el Perú solo se queda en los procedimientos de ordenamiento territorial debido a la situación legislativa que se ocupa. Al respecto, para la Investigadora N°1 (30 julio, 2020) en el Perú nunca se ha tenido un marco de planificación urbana, solo uno de administración de suelo basado en la zonificación. A nivel de gobierno local, Glave (2016) señala que aún hay competencias que debían ser transferidas a las municipalidades, pero siguen a disposición del MVCS. Respecto al desarrollo de los Planos de Desarrollo Urbano, solo el 13% de municipalidades cuentan con planes distritales de desarrollo urbano (García, 2019). Este problema se ve reflejado en cómo se gasta la inversión pública. Según Espinoza y Fort (2017), el 81% de la inversión pública urbana ejecutada por los gobiernos locales, se concentra en pistas y veredas, aguas y

alcantarillado, parques y áreas verdes. Según los autores, existe una fragmentación en los proyectos, siendo estos aislados y puntuales, sin estar enmarcados en un plan, por lo que el alcance de estos proyectos de inversión pública es menor.

En el 2018, debido al interés del Perú de pertenecer a la OECD, el Estado peruano ha implementado 29 Decretos Legislativos, siguiendo las recomendaciones de la OECD. Entre estas normas, resalta la Ley de Promoción de la Inversión Privada mediante asociaciones público-privadas y proyectos en activos, cuyo contenido se justifica debido a que la inversión en infraestructura genera "importantes beneficios" y representa "un factor de estímulo directo de la demanda". Así, el Estado peruano sigue con su política de competitividad, creando una paradoja: más y mejores condiciones de vida para los que tienen el poder económico, mientras se precariza más la vida de los peruanos y peruanas que sobreviven en el sistema. En este contexto, convertir Lima en una ciudad global, sostenible y competitiva, se ha vuelto una prioridad. Sin embargo, la realidad es que el último plan de desarrollo urbano que se elaboró para Lima y el Callao, fue el elaborado en el gobierno de Jorge del Castillo, en 1990, con una proyección al 2010. Desde inicios del siglo XXI, cuando Luis Castañeda asumió el municipio de Lima, no hubo la intención de realizar los estudios necesarios para actualizar dicho plan. Si bien en la Ordenanza Municipal N°620, emitida en 2004, se estipulaba la actualización del PLANMET, nunca se hizo efectiva la actualización. Por el contrario, se permitió el cambio de zonificación de usos de suelo a pedido individual, con la consigan de alentar la inversión privada. Por otro lado, la visión de planificación de la ciudad solo se concentró en los problemas de la congestión vehicular, construyendo vías a desnivel, ampliando carriles y promoviendo las vías rápidas concesionadas, pensado solo en el transporte privado. Incluso las únicas líneas de transporte público masivo, el Metropolitano y la Línea 1 del Metro de Lima, están concesionadas. Respecto a los barrios populares, según Glave (2016), las empresas municipales EMAPE y EMILIMA se dedicaron solo a la construcción de escaleras y muros de contención. Y como cada entidad trabajaba con sus propios planes de acción, no se logró articular una acción conjunta.

En el 2011, Susana Villarán asumió la alcaldía de Lima, lo que significó un segundo triunfo importante para la izquierda peruana, después de la alcaldía de Barrantes. Una de sus primeras acciones fue aprobar, en el 2012, la Ordenanza Municipal Nº 1617, mediante la cual se modificaba los procesos de cambio de zonificación, ya no se permitía el pedido de cambio de zonificación individual. Los pedidos de cambio de zonificación se respondían solo dos veces por año. Además, de ser necesario, se hacia la consulta vecinal respectiva. Otra medida fue articular los diferentes organismos municipales. En el 2013, conforme a la Resolución de Alcaldía N° 282, se creó una comisión mixta encargada de articular, evaluar y facilitar planes urbanos específicos, proyectos urbanos estratégicos y proyectos de vivienda, con la finalidad de elaborar un plan de desarrollo metropolitano para Lima y Callao con una visión al 2035, que se denominó PLAM 2035. La comisión estuvo conformada por representantes del IMP, la Gerencia de Desarrollo Urbano y la Dirección Nacional de Urbanismo del MVCS, la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios del Perú -ADIPERÚ, la CAPECO e integrantes del

equipo técnico del PLAM (Glave, 2016). Sin embargo, debido a la campaña liderada por Castañeda Lossio para vacar a la alcaldesa, los esfuerzos de la gestión de Villarán se concentraron en quedarse con el cargo, restando el tiempo de elaboración ya probación del PLAM 2035, por lo que no se logró su validación y reconocimiento oficial [8]. Cuando Castañeda asume la alcaldía de Lima en el 2015, desestimó el PLAM 2035 y no continuó con su proceso de aprobación. Por el contrario, derogó la Ordenanza Municipal Nº 1617, y aprobó otra en su lugar, para nuevamente atender las solicitudes de cambio zonificación de manera individual. No había apuesta alguna por la planificación urbana, solo contentar a los inversionistas. Jorge Muñoz, inició su gestión edil el 2019, y ha puesto en marcha la elaboración del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano 2021-2040 (PLANMET 40), liderado por el Instituto Metropolitano de Planificación (IMP). Sus voceros han indicado que dentro de las principales problemáticas se encuentran la expansión metropolitana, la resiliencia ante desastres, en otros. En paralelo, el MVCS financia el Plan de Desarrollo Metropolitano del Callao al 2040. Lamentablemente estos dos planes no tienen articulación entre sí, los equipos de trabajo trabajan de manera independiente solo para cumplir los plazos de entrega y los requerimientos del RATDUS. No se está trabajando una visión compartida para el desarrollo de la conurbación Lima - Callao.

Con el inicio de la pandemia en marzo del 2020, la emergencia sanitaria ha puesto en discusión la necesidad de planificar la ciudad para cerrar brechas sociales y no solo atender intereses privados. Pues, en los últimos años, el desarrollo urbano se ha definido por presiones económicas y no por el análisis de procesos demográficos (Fernández-Maldonado, 2019; Ortiz, 2020). Según Bensús y Vilela (2019) existe una competencia entre gobiernos locales por atraer vecinos que pertenezcan a estratos socioeconómicos medios y altos, debido a que eso significa mayor recaudación de impuestos, además de la atracción de la oferta formal inmobiliaria. Sin embargo, la oferta inmobiliaria formal ha crecido en las periferias también, bajo el modelo de urbanizaciones cerradas, promovidas por grandes empresas inmobiliarias como Los Portales o Centenario, sobre todo en los distritos de Comas y Carabayllo, luego de cambios de zonificación injustificados. Según Riofrío (7 agosto, 2020), la falta de interés en la planificación urbana por parte del Estado, en las últimas dos décadas, se debe a que el Estado está mas interesado en promover la inversión privada, y por ende, no promulga leyes que puedan generar confrontaciones con el sector inmobiliario y sus intereses económicos.

Finalmente, cabe resaltar que, a comparación de los dos primeros periodos de estudio, desde 1990 en adelante no ha habido instituciones de formación especializada en planificación urbana en el país. Por esta falta de especialización, se asume erróneamente, que los arquitectos son los profesionales más aptos para llevar a cabo la labor de la planificación urbana. Pero en la realidad, en las facultades de arquitectura solo se enseñan

8 Cabe resaltar, que el PLAM 2035, fue criticado por considerar la transformación del valle de Lurín a suelo urbano, para crear un proyecto de dotación de industria y vivienda. Este proyecto fue criticado debido al impacto ambiental que se tendría sobre el valle de Lurín. Según Glave (2016), otra de las críticas es el peso de actores privados como CAPECO, en la comisión mixta del plan.

entre tres a cinco cursos de urbanismo y/o diseño urbano, que bajo ninguna circunstancia se comparan a una especialización en estudios urbanos y menos en planificación urbana. Existen algunas escuelas de postgrado, asociadas a las facultades de arquitectura, principalmente en Lima, Arequipa, Trujillo y Tacna, pero que no se concentran en la enseñanza de la planificación urbana, sino que tienen diversos énfasis en el rubro de la construcción o políticas de vivienda, donde los cursos de planificación urbana y gestión urbana son complementarios. Para Fernández-Maldonado (2020, 27 julio) el que no haya cursos de formación en planificación representa la poca cultura de planificación que existe en el país. Según la Investigadora N°1 (2020, 30 julio), la planificación urbana en el Perú solo se aborda desde los proyectos urbanos y el diseño urbano. Se confunde la acción de proyectar y construir con el urbanismo –discusión de los factores que moldean las ciudades– y con la planificación urbana –gestión y ejecución de planes–. Según Stiglich (2020, 4 agosto) actualmente los profesionales que trabajan dentro de la gestión urbana no están planificando, si no que se encargan de cumplir requisitos que el Estado pide a los gobiernos locales. Además, que el perfil del funcionario público no está ligado a sus competencias y conocimientos para la planificación urbana, sino por el tiempo de permanencia en la institución, la experiencia en la elaboración de planes de desarrollo con los requisitos técnicos que estipula el MVCS y su red social de contactos, situación que impide que profesionales más preparados puedan asumir esos cargos.

B Visiones desde la autoproducción de ciudad

A diferencia del periodo anterior, los estudios en relación a la autoproducción de ciudad aumentaron. La ejecución de los programas de titulación masiva promovidos por Fujimori se convirtieron en objetos de estudio, para realizar balances y críticas a las políticas públicas sobre el acceso a la vivienda. Además, surgieron nuevos temas de investigación en torno al espacio público y los estudios del mercado del suelo.

Sobre la autoproducción de ciudad, desde la academia y el discurso político se le ha denominado a este fenómeno como informalidad urbana, término ubicuo pero totalizante al mismo tiempo. Sin embargo, también existen visiones alternativas como las de los investigadores del programa urbano de DESCO (Ramírez y Riofrío, 2006; Zolezzi y Tokeshi, 2015, Takano y Tokeshi, 2007 entre otros) quienes utilizan el concepto de "ciudad popular" para disociar la informalidad de la pobreza, y proponen que el crecimiento urbano de Lima y el Callao es un fenómeno muy heterogéneo, por lo cual, separar lo formal de lo informal resulta casi imposible. En esa misma línea, Matos Mar (2012), en su último libro publicado, analizó la barriada como un fenómeno cultural –desde una mirada antropológica– y como expresión cumbre del desborde popular del Perú no oficial, representado por los migrantes y la cultura andina, frente al Perú oficial, los grupos de poder, los políticos y las instituciones. Por su parte, Calderón (2016 [2004]) explicó la barriada como resultado de negociaciones entre el Estado y los habitantes, desde un marco histórico comparativo. El autor propuso el concepto de

ciudad ilegal para describir la ciudad de Lima, pues la barriada no es el único medio de producir espacio urbano, sino también la red de mercados informales de tierra, alquileres subestándar y edificación en zonas no autorizadas.

Respecto a las políticas públicas sobre la propiedad y el acceso al suelo, el legado de Hernando De Soto continua vigente. En la revisión bibliográfica que realizó Calderón (2014) desde el 2000 hasta el 2012, en torno al tema se habían producido 30 estudios. Sin lugar a dudas, la política de titulación masiva promovida por Fujimori fue un tema de estudio que acaparó las investigaciones desde las ciencias sociales, ya sea por la valoración de sus efectos positivos o bajo una mirada crítica. Desde la primera posición, la valoración positiva, para Field (2002 y 2005) las políticas de titulación tienen efectos en la reducción de la pobreza ya que, al asegurar la tenencia mediante el título, el propietario destinaria el tiempo otorgado a la protección física de su posesión a la búsqueda de trabajo y así puede obtener mayores ingresos. En esa misma línea de pensamiento, Paredes (2002) indicó que la titulación masiva estimuló los créditos hipotecarios en los microempresarios. En contra parte, desde la posición crítica, Calderón (2011, 2001) consideró que, si bien existió un valor simbólico asociado a la entrega de títulos, pues los beneficiarios lo asumieron como sinónimo de seguridad de la tenencia, la política no logró que los beneficiarios tuvieran acceso a créditos hipotecarios de la banca privada, desmitificando los postulados de De Soto (1986). Por su parte, Caria (2008) demostró que no existía una asociación entre titulación y reducción pobreza debido a los altos costos de la formalidad. Tampoco se logró instaurar la tan ansiada cultura de la formalidad, pues los propietarios no pagaban sus impuestos prediales (Calderón, 2010) y tampoco hubo resultados positivos en la mejora de las condiciones de habitabilidad urbana y la consolidación de los antiguos asentamientos humanos (Torres, 2018). Por otro lado, también se criticó la idea de la construcción del derecho de propiedad en el tiempo y el grado relativo de seguridad que se puede alcanzar después de la titulación (Webb, 2006). Raffo (2011) a través del estudio de Huáscar, un asentamiento humano no titulado con más de 25 años de existencia, demostró que la superación de la pobreza no se relacionaba con las políticas de titulación. Para la antropóloga, otros factores resultaron más importantes: la iniciativa familiar, la educación, el trabajo y el alquiler de cuartos. En relación al alquiler de vivienda en los asentamientos humanos más antiguos, Ñiquen (2017) demostró, con base en su estudio sobre Huaycán, cómo la adquisición de un lote funciona como soporte económico para las familias frente a la inestabilidad y precariedad laboral. Todos estos estudios demuestran que las políticas públicas ejecutadas no tuvieron resultados en disminuir la informalidad urbana, tampoco aumentaron la inversión formal a los barrios populares, ni se mejoró las condiciones de vida de la población (Calderón, 2019). Según García y Miyashiro (2012), fue un error del Estado pensar que el problema del acceso a la vivienda se resolvía solo en el esfera legal.

Otro tema de investigación relacionado con la autoproducción de ciudad, fue la influencia de las políticas de titulación en las organizaciones vecinales. El estudio elaborado por la consultora SASE (2002) concluyó que el debilitamiento de las organizaciones vecinales no se debía a las políticas de titulación, sino por el pro-

ceso de consolidación y urbanización de los asentamientos humanos en el tiempo. Mientras que Ramírez y Riofrío (2006), utilizando el concepto de "lote vacío" postulado por Riofrío (1991), concluían que sí había relación entre las políticas de titulación y la organización vecinal. Pues el defectuoso empadronamiento y posterior titulación a vecinos que no necesitaban vivienda, generó la pugna individual por el "lote vacío", ocasionando pugnas internas en la organización vecinal. Por otro lado, Torres (2018) plantea que sí existe una relación entre la reducción de la organización social y la política de titulación, sobre todo en los asentamientos humanos surgidos desde 1990. Una vez que lograron la titulación, la organización social solo se mantiene vigente para lograr el acceso a servicios básicos, luego desaparece por completo, pues la intención no es consolidar el barrio para la vivencia sino para la valoración del predio. Asimismo, Ramírez (2017) consideró que la política de titulación ha influido en las organizaciones vecinales, las cuales han dejado de lado su preocupación por la construcción del tejido urbano y han dado paso a objetivos individuales llegando, prácticamente, a disolverse. A pesar de ser un estudio de caso, concluye que el objetivo de las nuevas barriadas, que irónicamente pueden ser hasta de una manzana, ya no es la producción de ciudad para la vivencia, sino poder acceder a una propiedad avalada por el título entregado por el Estado. Históricamente la organización social fue el soporte del origen y desarrollo de las barriadas, por ello al disminuir o desaparecer, el desarrollo urbano del barrio se ve obturado o paralizado.

Entre otros temas de estudio, Barreda y Ramírez (2004) analizaron la consolidación urbana y los problemas de la expansión urbana en la ciudad popular, con especial atención en la vulnerabilidad asociada a la ubicación del suelo invadido. También se ha publicado investigaciones sobre el espacio público en los barrios populares. Takano y Tokeshi (2007) y Velarde (2017) criticaron el poco interés del Estado en desarrollar políticas y programas de mejoramiento de los barrios populares que respondan a las necesidades de los vecinos.

En relación a la vivienda popular se realizaron estudios desde distintas vertientes y enfoques. Desde la arquitectura, Burga (2006) caracterizó las viviendas populares por su falta de organización espacial, y a los barrios populares por la falta de servicios y equipamiento urbano, así ratificó la "inutilidad urbanística" de las barriadas expuesto por Rodríguez en 1969. Como solución propuso que se debería invertir en la construcción de vivienda pública multifamiliar. En relación a la vivienda densificada en los barrios populares, Zolezzi y Tokeshi (2005) analizaron los problemas de habitabilidad de la vivienda en la zona sur de Lima, producto del fenómeno de los "alojados" –hijos de los propietarios originales habitando un cuarto o parte de la casa, sin vínculo monetario– que impulsaban un crecimiento vertical de la vivienda sin asistencia técnica. El mismo problema fue analizado por Rojas y Ward (2014) en la zona norte de Lima, y Arias (2004) estudió el problema en los cerros de El Agustino, llegando a conclusiones similares. Miyashiro (2009) adicionó a estos estudios, el análisis de la vulnerabilidad sísmica de las viviendas como un

factor a tomar en cuenta en el proceso de densificación en la ciudad popular. En relación a las políticas de vivienda, Quispe Romero (2005) criticó el abandono del Estado en el mantenimiento o mejoramiento del parque habitacional, dando prioridad a la edificación de nuevas viviendas, cuya compra se realiza por la intermediación financiera, excluyendo a gran parte de la población realmente necesitada de vivienda, pero imposibilitada de contraer deudas principalmente por no contar con un trabajo estable. Desde la planificación urbana, Sáez, García y Fernando (2010) propusieron pensar nuevos procesos de planificación urbana recogiendo las experiencias de los asentamientos humanos, pues en estos barrios la construcción de la vivienda configura la urbanización de las calles, del barrio y de la ciudad. A diferencia de la planificación formal donde todo está ya definido a priori, en la ciudad autoproducida la urbanización se va definiendo a lo largo del tiempo.

En la última década, los estudios sobre el mercado del suelo en los barrios populares se están posicionando como un tema central de discusión. Calderón (2011) realizó un estudio entablando la relación de las políticas de propiedad con las transacciones de compra-venta de un predio, demostró que las transacciones no se han realizado dentro de un mercado inmobiliario formal sino se mantiene la tendencia informal de no registrarse o basarse en el acuerdo de palabra. En otro estudio, Calderón (2015) relacionó el comportamiento del mercado del suelo y su afectación en el programa Techo Propio Vivienda Nueva, y determinó que el aumento del valor del suelo, por las externalidades del mercado, redujo los bonos del programa. Por otro lado, Pimentel (2017) investigó las transformaciones en el mercado de suelo urbano en Carabayllo, bajo el concepto de periurbanización, descubrió que el sistema inmobiliario caracterizado por prácticas "alegales", cumple un papel importante en la transformación de las tierras agrícolas en tierras urbanas. El estudio comparativo de Calderón (2019) sobre las políticas de vivienda y el modelo de gestión del suelo urbano realizado en Corea, Colombia y Perú, concluye que, bajo la mirada de la valoración de la propiedad privada, las lógicas del mercado del suelo son similares, aunque las políticas de vivienda y la legislación en materia de urbanismo difieran.

Por último, en las últimas dos décadas, se han realizado diversos estados de arte sobre estudios urbanos en el Perú y estudios comparativos, ya sea recogiendo perspectivas centradas en la antropología como los de Sandoval (2008) y Pimentel (2016). Y otros que abarcan una pluralidad de perspectivas desde la década de 1990, como el realizado por Calderón (2014) o un balance más general con prospectiva al futuro como el realizado por Vega Centeno (2004) y Calderón y Vega Centeno (2016). Lo que queda por decir es que los estudios urbanos en el Perú no agotan sus temas, sino que surgen nuevas contradicciones para ser estudiadas, sobre todo en el contexto de crisis social en el que nos encontramos. El problema del acceso a la vivienda y la autoproducción de ciudad, se han visibilizado con mayor intensidad, dejando en evidencia que urgen propuestas críticas y disruptivas sobre nuestro proceso de producción de espacio urbano.

c Encuentros y desencuentros entre la planificación urbana y la realidad de la producción del espacio

En la actualidad, debido al desmantelamiento de las instituciones encargadas de la planificación urbana en el país, durante la autocracia de Fujimori, la importancia de dirigir el desarrollo urbano y mejorar las condiciones de vida de la población a pasado a un segundo orden. A pesar de la creación del MVCS desde inicios del siglo XXI y de la implementación de instituciones como el CEPLAN, el crecimiento urbano está dirigido por el capital privado en varias modalidades, los traficantes de tierras y la población. La planificación urbana, en la actualidad, es solo una política de Estado para alinearse a los mandatos de los organismos internacionales y estar en sintonía con los discursos dominantes sobre la sostenibilidad ambiental, pero ni siquiera hay un acuerdo en la elaboración de reglamentación urbana, muchas instituciones intervienen en la gestión del territorio sin acuerdo previo. La necesidad de un marco legal para la gestión del suelo es urgente, así como una política de vivienda que atienda a la población más necesitada. En la práctica, los pocos planes de desarrollo urbano elaborados en el país no se ejecutan, pues no son vinculantes por ley ni están condicionados con el gasto público. Además, son planes que se concentran en el diagnóstico y no en la viabilidad de la ejecución, menos en la gestión del territorio.

Es el capital privado, formal e informal, el que produce espacio urbano cada vez más alejado de la ciudad. Las inmobiliarias se benefician por la compra de tierras de las comunidades campesinas de la costa, tierras periurbanas de la ciudad de Lima cuya zonificación no permite usos urbanos; pero que, luego de trámites administrativos poco claros, logran convertir en suelo de uso urbano, especulando con el mismo. Por otro lado, los problemas limítrofes entre distritos favorecen los intereses de los traficantes de tierras, incluso perjudicando áreas de reservas naturales o arqueológicas. Del mismo modo, la facilidad con la que se consigue el reconocimiento municipal y títulos de propiedad, sirve de motor para estos métodos especulativos y delictivos que expanden la ciudad.

El Estado no propone soluciones para los problemas de los pobres, pero sí facilita al capital privado sus inversiones; es decir, ausente para proveer vivienda social y presente para activar la economía de unos pocos. En este contexto, el traficante de tierras cumple el papel de dirigente popular, donde su legitimidad no está asociado a su capacidad de movilización o capital social, sino a estrategias delictivas, la corrupción de autoridades políticas, una reglamentación permisiva y el capital económico necesario para contratar maquinarias, vigilantes y demás gastos operativos. Por otro lado, al intentar copiar buenas prácticas de otros contextos, las políticas públicas en torno al desarrollo urbano no responden a la necesidad real de la población, por lo que terminan ampliando las brechas de desarrollo urbano. Solo algunos distritos privilegiados pueden convertirse en ciudades inteligentes y promover transporte ecoamigable. La realidad exige que los planificadores urbanos propongan soluciones diferentes, acordes a la problemática social, la geografía, las costumbres y, sobre todo, que no se permita superponer los intereses económicos sobre las condiciones

de vida de la población. Pero también se necesita que los profesionales dedicados a esta función sean realmente especialistas preparados, no solo por la enseñanza de la práctica profesional, sino que también tenga una preparación académica y de gestión pública para lograr cambios significativos.

5.4.3. Aproximaciones a las condiciones socio-espaciales

A diferencia de los periodos anteriores, en este se realizaron dos censos de población y vivienda, en el 2007 y en el 2017. Cabe resaltar que hubo problemas logísticos para la ejecución del censo de 2017, por lo que la cobertura del censo no fue completa. En términos generales, el aumento de la trama urbana desde el último censo (1993) fue de un 21.96%[9], en los distritos periféricos. En este periodo se creo un solo distrito, Mi Perú en el 2014, separándose del distrito de Ventanilla.

a Sobre los aspectos sociales

En cuanto a las características socioeconómicas, la condición laboral de las personas mayores de 14 años, que constituyen a la población en edad de trabajar, se observa que en el año 2007 predominan dos tipos a nivel de Lima y Callao: trabajador independiente y empleado. Los distritos que tienen mayor proporción de trabajadores independientes son los que se ubican en la periferia de la ciudad, como los distritos de Ancón y Ventanilla; Puente Piedra en la macrozona norte, y los distritos de Villa El Salvador, Lurín y Pachacámac en la macrozona sur. En cuanto a la macrozona este, hay una mayor tendencia a esta condición en los distritos de San Juan de Lurigancho, Ate, El agustino y Santa Anita. En cambio, la mayor cantidad de población bajo la condición de empleado está ubicada en la macrozona central, aunque también en algunos distritos de las macrozonas norte, el este y sur (Ver Figuras 75 y 76). Para el año 2017, la población empleada aumentó, esto podría explicarse por el aumento de las pequeñas y medianas empresas. En general, es la macrozona norte, donde se ubica la mayor cantidad de trabajadores independientes, entre el 32% y 37% de la población. En la macrozona central, no se ha registrado un mayor cambio en el porcentaje de empleados respecto al periodo anterior. Sin embargo, los distritos de La Punta, Miraflores, San Isidro y Santiago de Surco, son los distritos donde ha aumentado el porcentaje de población empleador o patrón (ver Figuras 77 y 78).

Sobre la edad del jefe de hogar, se evidencia que en el 2007 (ver Figuras 79 y 80), los distritos cuyos jefes de hogar tienen mayor rango de edad, son San Isidro y La Punta con un rango de 65 años a más. Los distritos cuyo rango oscila entre 50 y 64 años son los distritos pericentrales. En cambio, en los distritos de la periferia, con excepción de Santa Rosa, se ubican las familias más jóvenes con un rango de 30 a 39 años de edad.

9 El cálculo se ha realizado en base a las manzanas registradas por la MML en el diagnóstico de la propuesta del plan de desarrollo urbano PLAM 2035

En el 2017 (ver Figuras 81 y 82) esta tendencia se repite y va en aumento, siendo los distritos de San Isidro, La Punta y Miraflores los que registran el mayor porcentaje de jefes de hogar con 65 años más. De igual manera, van aumentando los distritos con jefes de edad de 50 a 64 años de edad, y se van reduciendo los distritos con jefes de edad de 30 a 39 años de edad. Estos datos evidencian la tendencia al envejecimiento del jefe de hogar, así como la dificultad de la independización de grupos familiares jóvenes más pequeños, puesto que donde se ubica la población más joven, también se ubica la población con condición laboral de trabajador independiente, lo cual sugiere que la inestabilidad laboral no les permite acceder a créditos financieros para una vivienda propia o pagar alquileres elevados en las zonas centrales de la ciudad.

Respecto al nivel educativo de la población, se evidencia un aumento significativo en el acceso a la educación superior, respecto al periodo anterior. En este periodo predomina el nivel educativo de secundaria completa y educación superior. En los datos del 2007 (ver Figuras 83 y 84) se puede observar que hay una predominancia de población con educación secundaria, pero en los distritos de la macrozona central se registra más personas con educación superior. De igual modo, en el 2017 (ver Figuras 85 y 86) se evidencia la tendencia al aumento de población con educación superior. Lo cual puede estar relacionado al incremento de la oferta de instituciones privadas que surgieron desde la década de 1990, aunque de dudosa calidad académica, fueron una opción viable para accede a la educación universitaria y técnica superior. Para el año 2017, se registra una disminución de la población sin educación.

b Sobre las condiciones de la vivienda

Con respecto a las características legales de la vivienda, se puede observar que la tenencia propia de vivienda sigue siendo predominante desde el censo de 1981 y en la mayoría de distritos, con excepción de Santa María del Mar (16%) (ver Figuras 87 y 88). En el censo del 2007 se incluyó el indicador de tenencia por vivienda propia por invasión, dentro de los tipos de tenencia propia, debido a la gran cantidad de AAHH creados desde 1990. Este aumento de viviendas propias por invasión se evidenció en los distritos de San Juan de Lurigancho y Lurigancho en la macrozona este; Puente Piedra y Ventanilla en la macrozona norte; y San Juan de Miraflores, Villa María del Triunfo, Villa Salvador y Lurín en la macrozona sur. Todos estos distritos con un promedio de 74% a 89% de viviendas con tenencia propia por invasión. Por otro lado, a comparación de los periodos anteriores, las estadísticas muestran que desde el año 2007, el alquiler de viviendas va aumentando. Esto se puede explicar por el aumento del mercado informal de alquileres en los barrios populares consolidados, así como -aunque en menor medida-, por los créditos otorgados por el fondo Mi Vivienda para la intervención de las agencias inmobiliarias. En el censo del 2007, casi la totalidad de los distritos se registraban más del 50% de viviendas propias, pero en el censo del 2017 (ver Figuras 89 y 90), distritos como Santa Anita y La Victoria redujeron este porcentaje a menos de

la mitad. Santa Anita fue el distrito con el cambio más drástico pasando de 58% en el 2007 a un 47% en el 2017. El alquiler de vivienda ha aumentado en todos los distritos, sobre todo los más cercanos a la macrozona central.

El tipo de vivienda ha cambiado con respecto a los periodos anteriores, las casas independientes siguen siendo predominantes en Lima y Callao, pero a lo largo de los periodos estudiados se observa un gran incremento de los departamentos en los distritos de la macrozona central. En el censo del 2007 (ver Figuras 91 y 92) ya se evidencia esta tendencia, pero en el 2017 (ver Figuras 93 y 94) la concentración es mucho mayor, con un crecimiento promedio de aproximadamente 15%, lo que puede explicarse por la densificación de los distritos pericentrales como Jesús María, Pueblo Libre, San Miguel y Surquillo, donde las inmobiliarias han construidos torres de vivienda destinados a la clase media, debido a la disminución de suelo disponible, y a la concentración de servicios y zonas comerciales. En la macrozona este también se evidencia un aumento de departamentos en todos los distritos. Sin embargo, el distrito de la Molina registra el mayor incremento (10%). En la macrozona norte, los distritos que han tenido mayor cambio porcentual han sido Los Olivos y San Martín de Porres, 28% y 24% en el año 2017, respectivamente.

En cuanto a la cantidad de personas por vivienda, se muestra una disminución del número, lo que supondría mayor espacio para las familias, a comparación de otros períodos y/o a la expansión de la mancha urbana. En el censo del 2007, predominan las viviendas habitadas entre 4 a 5 personas (ver Figura 95). Sin embargo, en el censo del 2017 se redujo a 3-4 personas por vivienda (ver Figura 96). Asimismo, se observa que en los distritos de la macrozona central ha habido una disminución de personas por vivienda. Por otro lado, distritos como Villa el Salvador, Villa María del Triunfo, Callao y San Martín de Porres, se han mantenido con la mayor cantidad de personas por viviendas, en promedio cinco personas por vivienda. Respecto a la cantidad de habitaciones por vivienda, se observa que, en el año 2007 predominan las viviendas con 2 ó 3 habitaciones (ver Figuras 97 y 98), pero en la macrozona central y en el distrito de La Molina se observa que hay mayor cantidad de viviendas con cuatro habitaciones. Las viviendas con menor cantidad de habitaciones se ubican en las macrozonas norte y sur, donde se ubican los distritos que han registrado un mayor crecimiento a lo largo de los cuatro períodos, como Villa María del Triunfo, Ventanilla y Puente Piedra En los distritos de San Juan de Lurigancho y Ate predominan las viviendas de una habitación. Esta situación cambia en el año 2017 (ver Figuras 99 y 100), puesto que en la macrozona central predominan las viviendas de tres habitaciones, en concordancia con la oferta inmobiliaria. En los distritos de San Martín de Porres, Comas, Chorrillos, San Juan de Miraflores y Villa El Salvador también se observa el cambio, pero por otros factores, como la ampliación de viviendas o la construcción de habitaciones para alquiler.

Respecto a la calidad de los materiales de construcción de la vivienda, se observa que en casi todos los distritos predomina el uso de materiales duraderos sobre los de resistencia temporal. El porcentaje del uso de materiales duraderos va aumentando

del 2007 a 2017. Sin embargo, en este periodo, el distrito de Ventanilla fue el único donde aumentó el porcentaje de viviendas con material de resistencia temporal. Esto puede estar ligado al rápido crecimiento urbano y la ocupación de terrenos en el distrito. Esta tendencia se repite en el distrito de Santa Rosa, donde, en el año 2007, la mayoría de las viviendas estaban construidas con material duradero, a comparación del año 2017, donde predominó el uso de materiales de resistencia temporal. Según las estadísticas, hay un predominio del uso de materiales duraderos en pisos a comparación de las paredes. En el censo del 2007 (ver Figuras 101, 102 y 103), el porcentaje de viviendas con material de piso duradero oscila entre 60% a 90% en la macrozona norte; de 72% a 97% en la macrozona este; de 60% a 96% en la macrozona sur; y de 87% a 98% en la macrozona central. Sin embargo, son los distritos del sur los que tienen un menor porcentaje de uso de materiales duraderos, sobre todo en los balnearios como Punta Hermosa, Punta Negra y Pucusana. En cambio, los distritos de la macrozona central son los que tienen una mayor cantidad de viviendas con piso de material duradero, siendo los distritos de La Punta y El Rímac los de menor porcentaje en el 2007, con un 89% y 87% respectivamente.

En el 2017 (ver Figuras 104, 105 y 106), se evidencia una tendencia al aumento de uso de material duradero. Con un promedio de 84 y 99% en la macrozona este, de 76 a 97% en la macrozona norte, y de 65 a 97% en la macrozona sur. Por otro lado, en cuanto a la calidad de material de pared, se observa que en el 2007 hay una diferencia significativa entre la calidad de piso y pared, pues este último tiene un menor porcentaje total de viviendas con material duradero siendo el caso más resaltante el de Ventanilla con sólo un 37% de sus viviendas con material duradero y un 57% con material de resistencia temporal. Por otro lado, los distritos de Santa Rosa, Pachacamac y Pucusana tienen un poco más del 50% de viviendas con material duradero. Para el año 2017 se evidencia un aumento en el uso de materiales duraderos, lo cual también podría ser un signo del crecimiento vertical de las edificaciones, la construcción de más pisos y también departamentos. Sin embargo, contrario a esta tendencia, el uso de estos materiales duraderos ha decrecido en la macrozona norte, en el distrito de Santa Rosa, pasando de un 51% en el 2007, a un 37% en el 2017. Esto puede corresponder a un aumento poblacional del distrito. Por otro lado, en el distrito de Ventanilla, si bien se ha registrado un aumento del uso de materiales duraderos en casi 10%, este sigue siendo menor en contraste a las viviendas con material de resistencia temporal. Una de las razones puede ser la independización del distrito de Mi Perú en el año 2014.

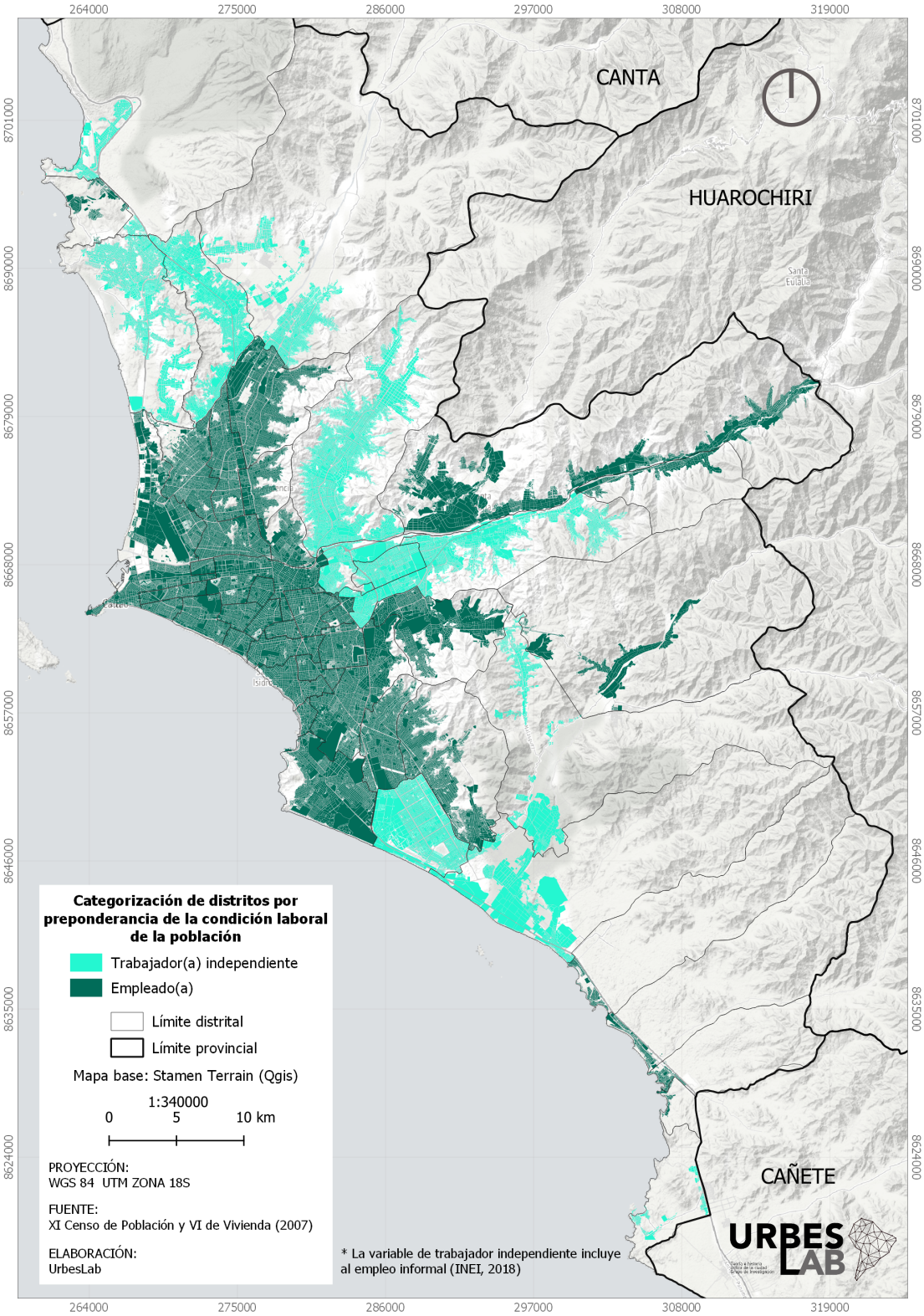
En cuanto a la infraestructura de la vivienda, en el 2007 se observa que el servicio de agua potable por medio de conexión interna a la vivienda, cubre en la mayoría de los distritos entre un 72 a 92% de viviendas (ver Figuras 107 y 108). Esto sugiere que desde el período anterior ha habido una optimización de la disponibilidad de servicios básicos. Pero en las macrozonas norte y sur, la cobertura de este servicio es menor, abarcando entre un 19% a un 50% de las viviendas. En la macrozona este,

se observa que el distrito de Lurigancho es el que menos viviendas con acceso al agua potable posee, pues su cobertura oscila entre un 19% a un 38%. Posteriormente en el año 2017 (ver Figuras 109 y 110), la cobertura de este servicio ha aumentado en las macrozonas norte y sur, sobre todo en los distritos de Lurín, Villa María del Triunfo, Ventanilla y Puente Piedra. No obstante, en la macrozona este, Lurigancho sigue siendo el distrito con menor porcentaje de viviendas que cuentan con red pública interna de agua potable.

Al igual que con el servicio de agua, la cobertura del servicio de red pública interna de desagüe ha aumentando en promedio. En el censo del 2007 (ver Figuras 111 y 112), los distritos de Punta Negra, Punta Hermosa y Pachacamac son los que registran menor porcentaje de cobertura en la macrozona sur, y Ventanilla, Santa Rosa y Puente Piedra en la macrozona norte. Para el año 2017 (ver Figuras 113 y 114) la cobertura del servicio de desagüe ha aumentado en todos los distritos entre 73 a 91%, siendo el distrito de Santa María del Mar el que más ha aumentado su porcentaje de cobertura en comparación del censo del 2007. En cuanto a los distritos de la macrozona este, los distritos de Cieneguilla y Lurigancho siguen siendo los que menos porcentaje de cobertura registran y cuya alternativa más usada es el pozo ciego. El distrito de Cieneguilla es el que registra mayor aumento de la cobertura, pasando de un 16% en el 2007 a un 38% en el 2017. En los distritos de la macrozona norte, también se ha registrado un aumento de la cobertura en todos los distritos menos en el distrito de Santa Rosa, puesto que se ha reducido del 34% de cobertura en el año 2007 al 30% en el año 2017. Finalmente, en la macrozona sur, el menor aumento en la cobertura del servicio de desagüe se evidencia en el distrito de Punta Negra.

Respecto al servicio de conexión de red eléctrica o alumbrado eléctrico, en primera instancia, se observa que es el servicio que más cobertura tiene a nivel de Lima Metropolitana y el Callao. En el censo del 2007 (ver Figuras 115 y 116) todos los distritos de Lima y Callao han registrado un porcentaje del más del 60% de viviendas con cobertura. Se puede observar que toda la macrozona central tiene una cobertura de 94 a 100%, así como los distritos de la macrozona norte como Independencia, Comas y San Martín de Porres; en la macrozona este: Cieneguilla, Santa Anita y El Agustino; y en la macrozona sur: Chorrillos. Sin embargo, igual que los otros servicios, el alcance va disminuyendo en porcentaje en la mayoría de distritos de la periferia, Pachacamac y Pucusana son los distritos con menor cobertura. En el censo del 2017 la tendencia ha ido en aumento, casi todo Lima Metropolitana y la totalidad del Callao tienen entre 90% y 100% de cobertura del servicio de red eléctrica en las viviendas. No obstante, los distritos de la macrozona sur, si bien todos han aumentado en porcentaje de cobertura, en el distrito de Punta Hermosa se ha reducido significativamente pasando de un 75% en el 2007, a un 48% en el 2017 (ver Figuras 117 y 118) lo cual evidencia la falta de gestión del municipio local para atender el desarrollo urbano de los últimos 10 años.

Figura 75. Preponderancia por distrito de la condición laboral de la población (2007)

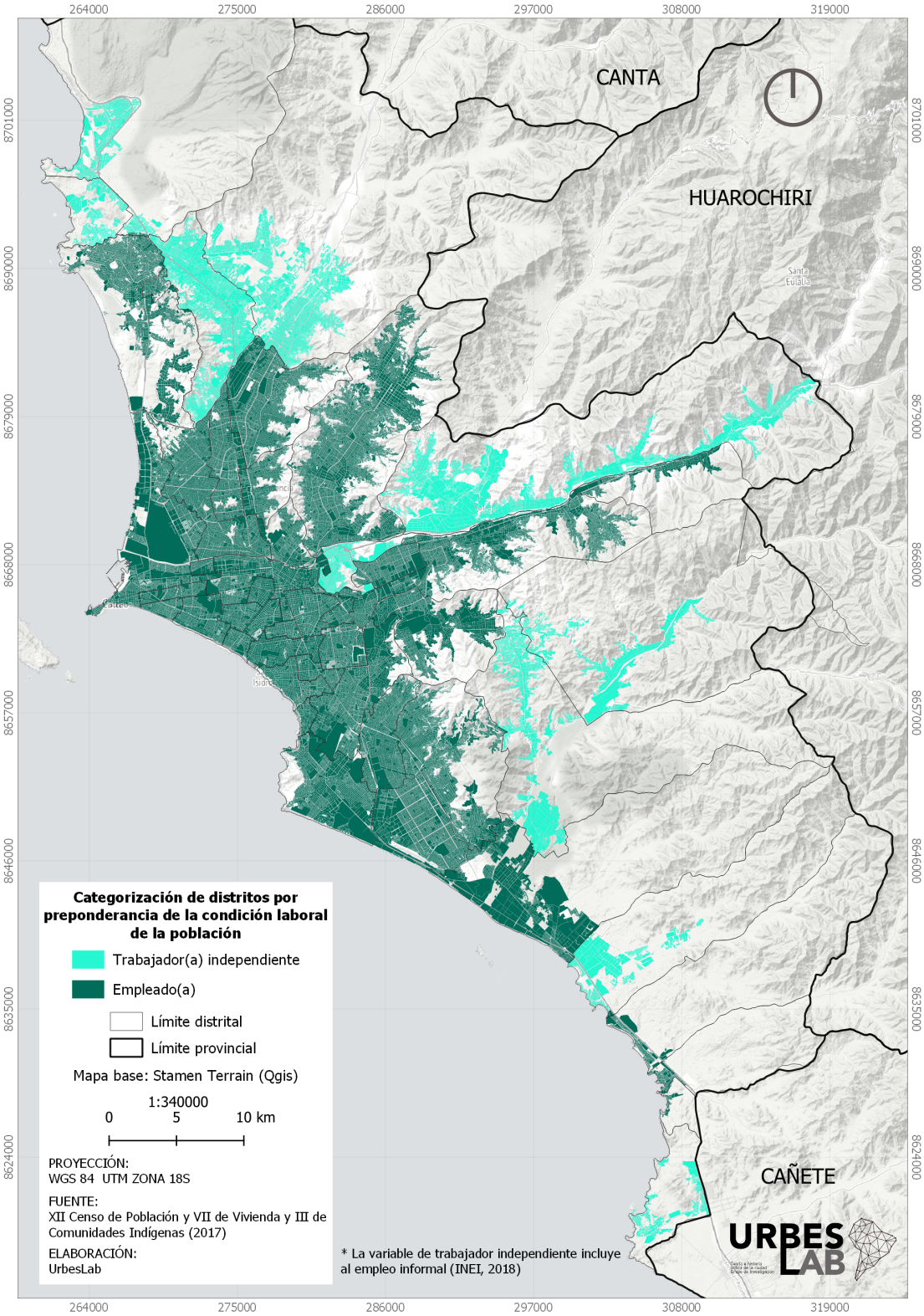


Fuente. XI Censo de Población y VI de vivienda, INEI (2007), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 76. Porcentaje por distrito de la condición laboral de la población (2007)

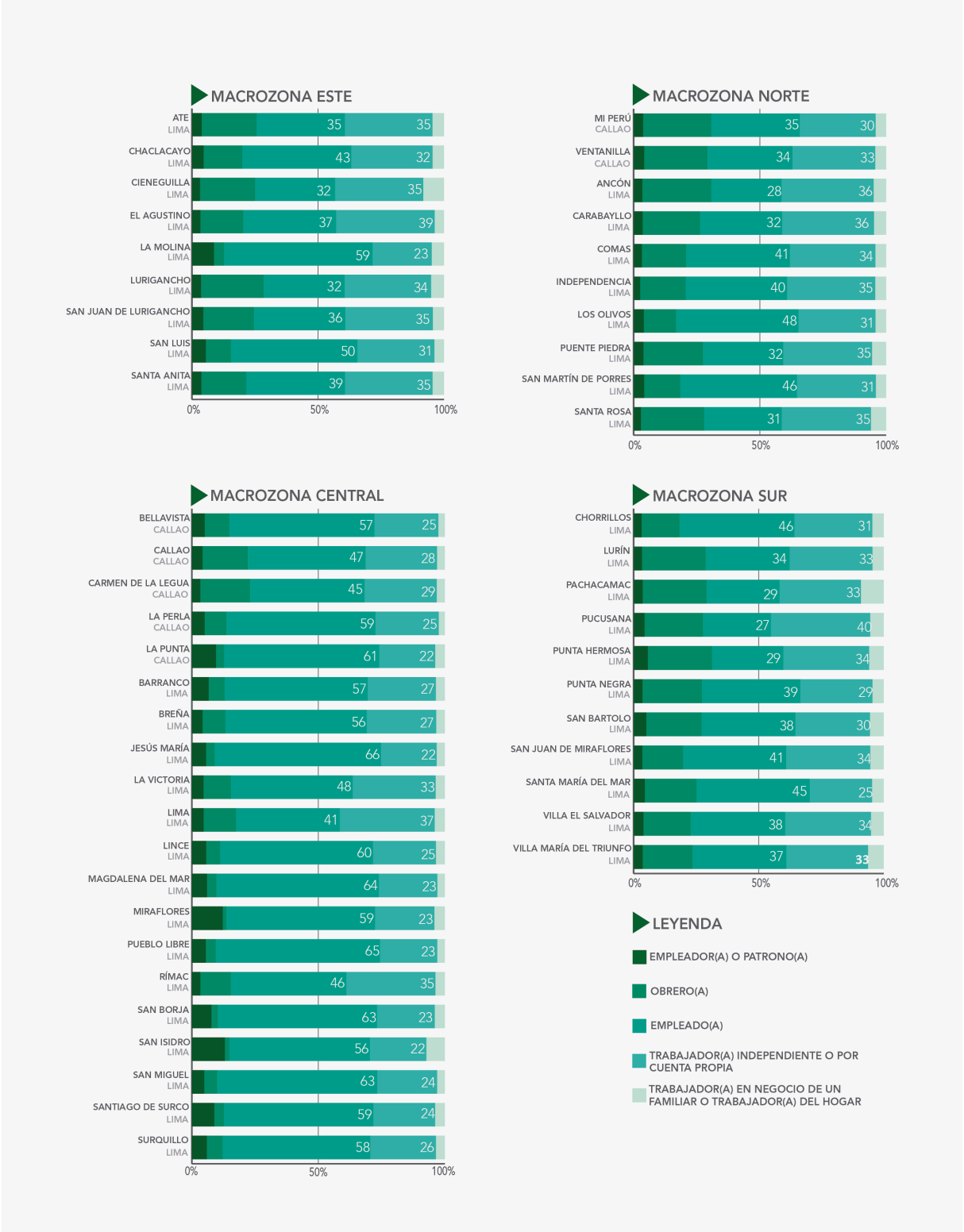
Fuente. XI Censo de Población y VI de vivienda, INEI (2007), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 77. Preponderancia por distrito de la condición laboral de la población (2017)



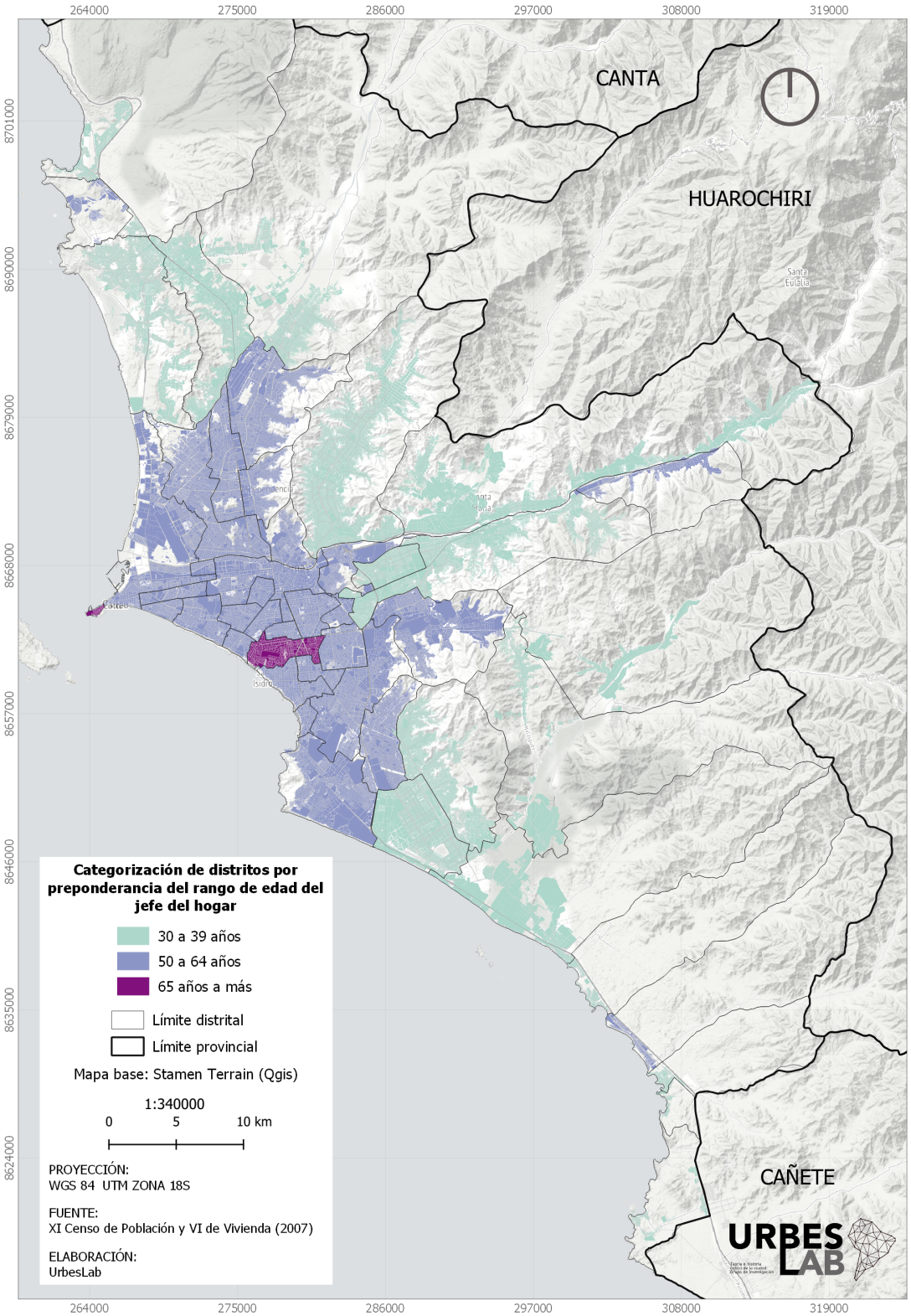
Fuente. XII Censo de Población y VII de vivienda, INEI (2017), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 78. Porcentaje por distrito de la condición laboral de la población (2017)



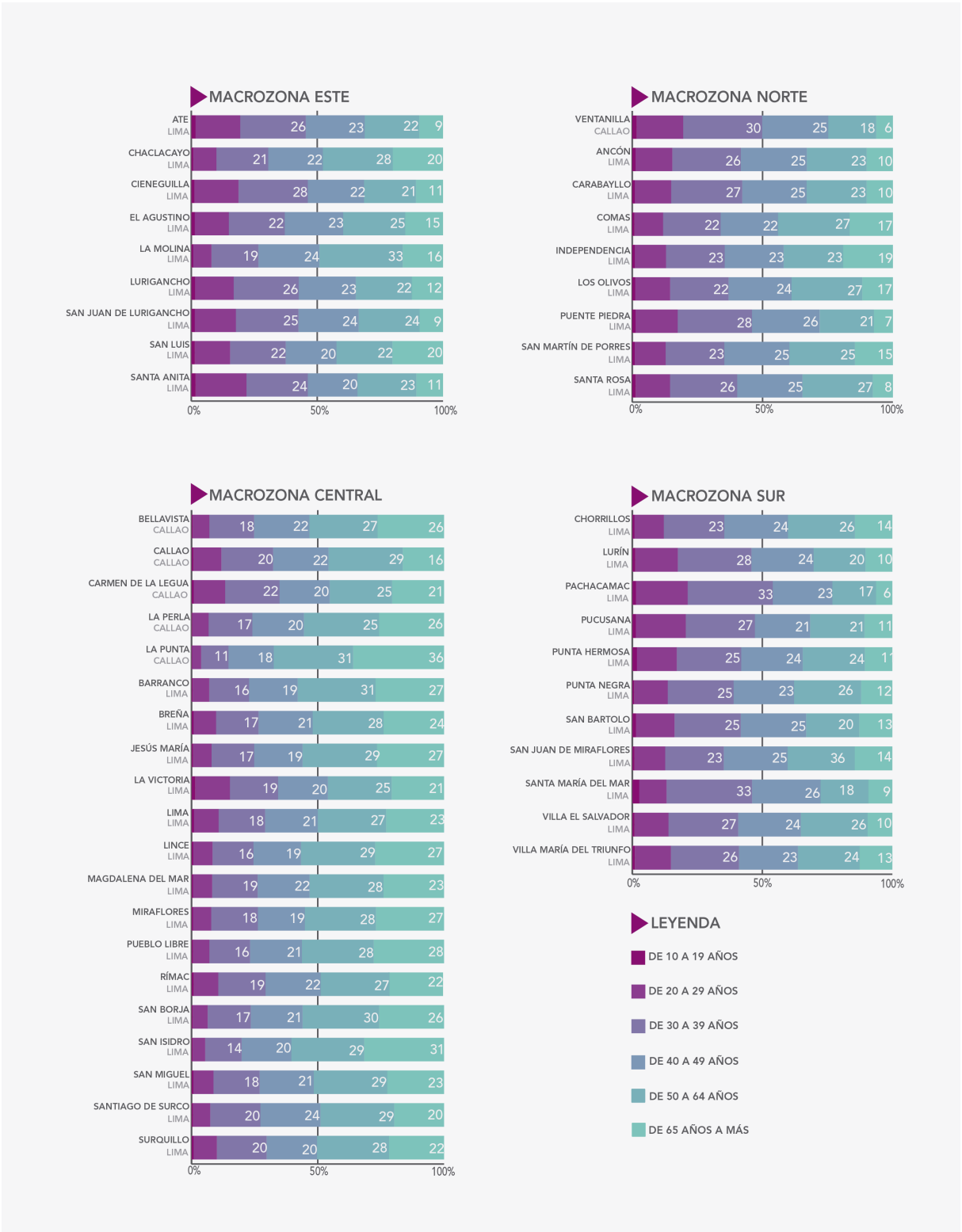
Fuente. XII Censo de Población y VII de vivienda, INEI (2017), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 79. Preponderancia por distrito del rango de edad del jefe de familia (2007)



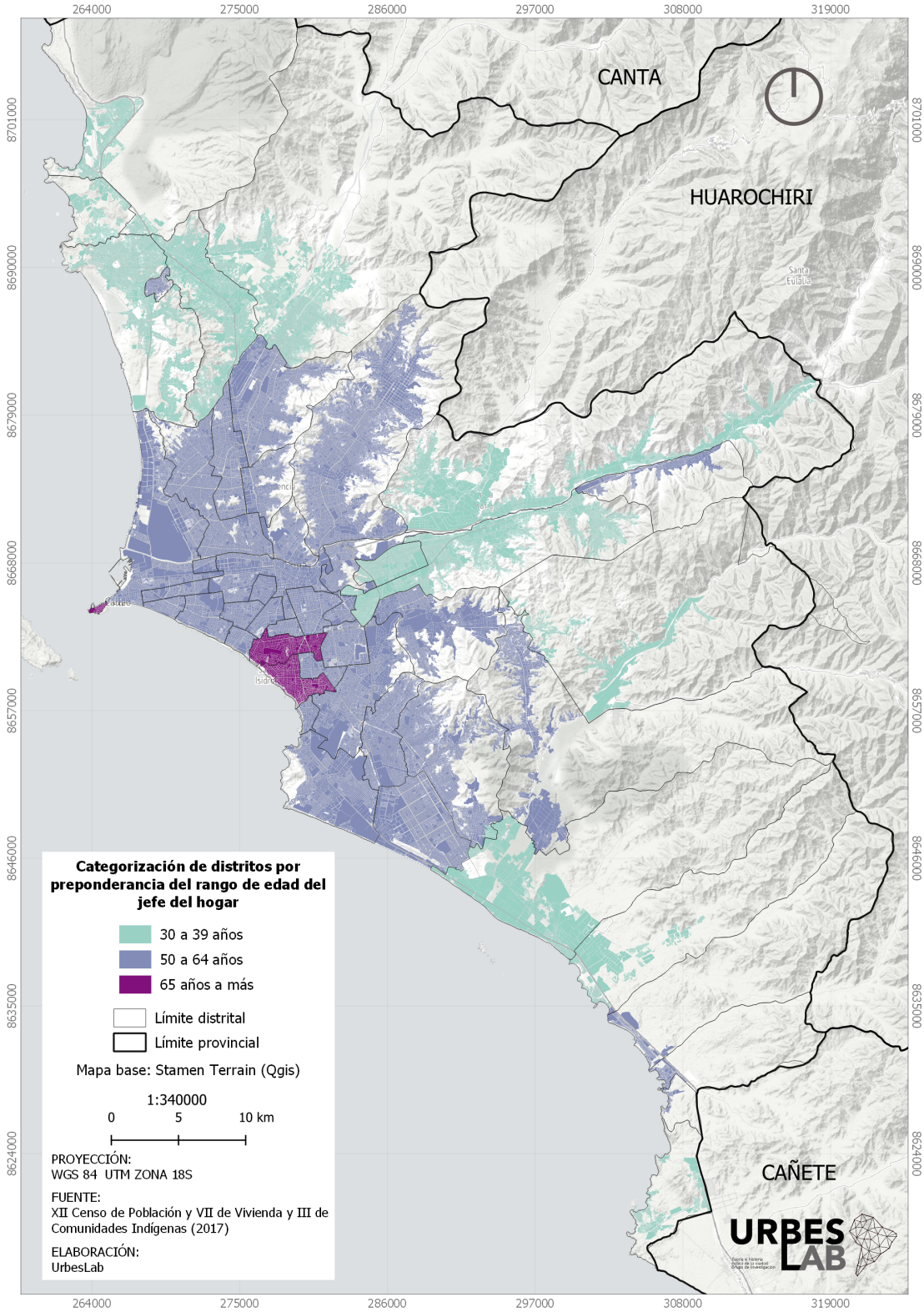
Fuente. XI Censo de Población y VI de vivienda, INEI (2007), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 80. Porcentaje por distrito del rango de edad del jefe de familia (2007)



Fuente. XI Censo de Población y VI de vivienda, INEI (2007), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 81. Preponderancia por distrito del rango de edad del jefe de familia (2017)

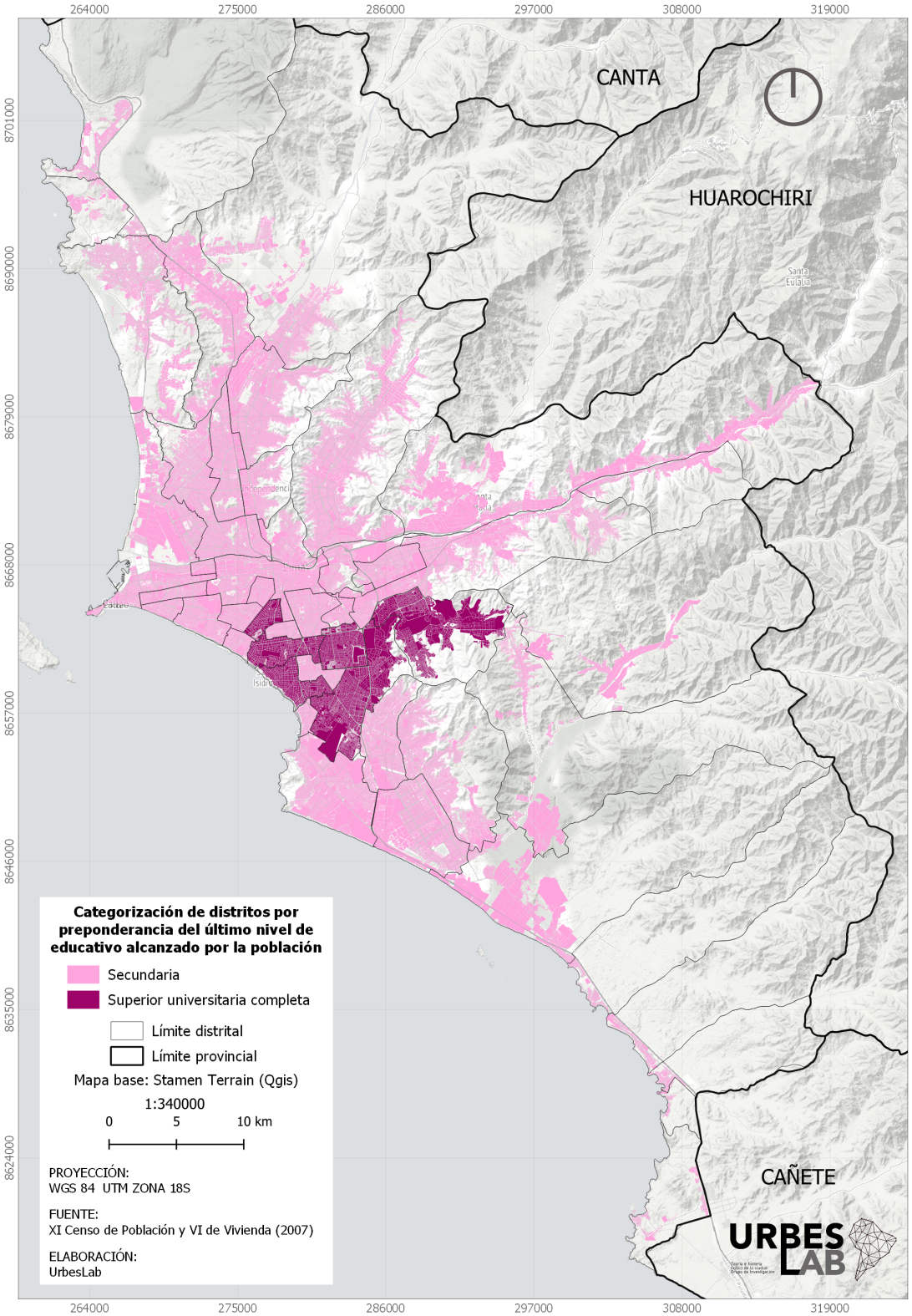


Fuente. XII Censo de Población y VII de vivienda, INEI (2017), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 82. Porcentaje por distrito del rango de edad del jefe de familia (2017)

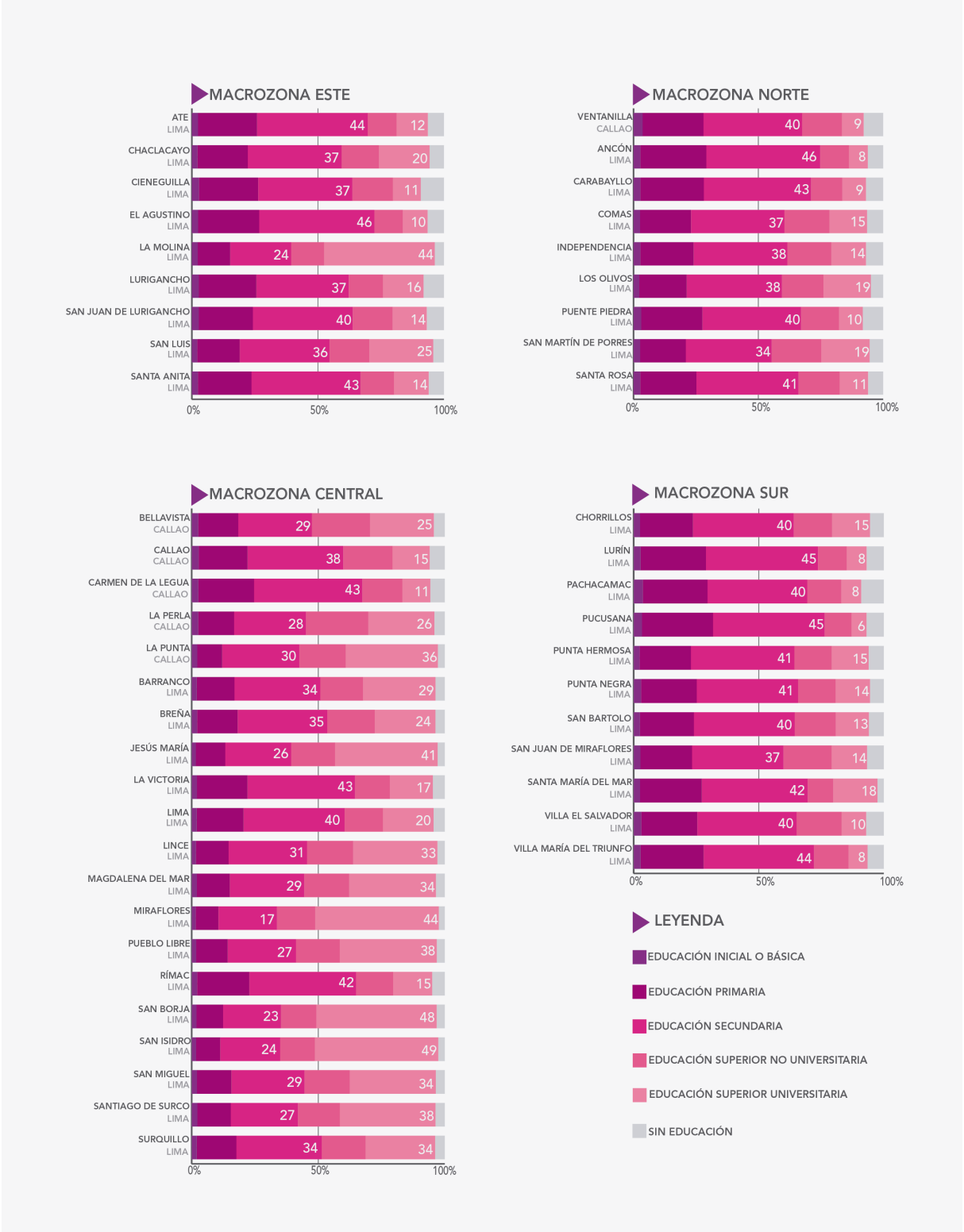
Fuente. XII Censo de Población y VII de vivienda, INEI (2017), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 83. Preponderancia por distrito del nivel de educación de la población (2007)



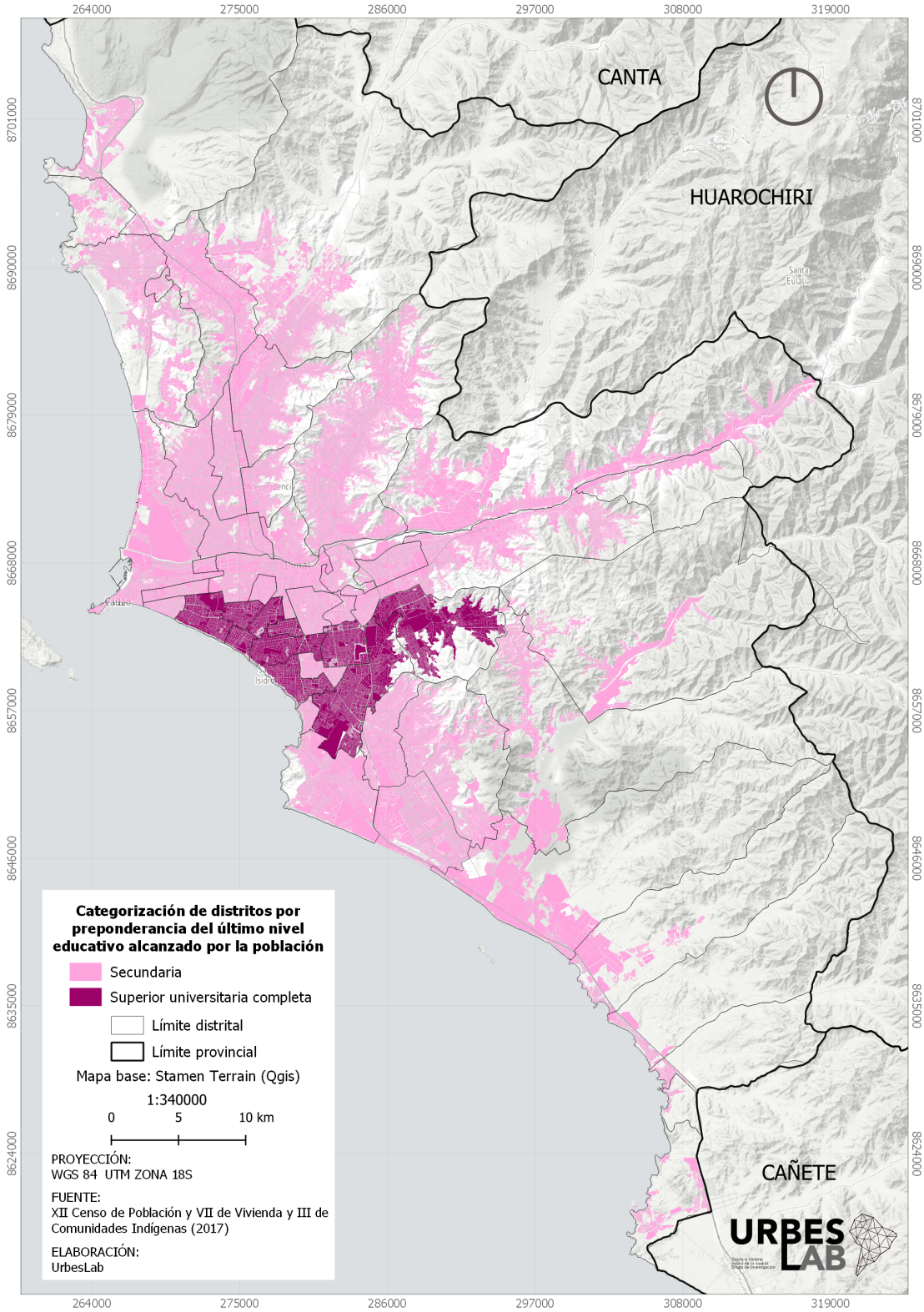
Fuente. XI Censo de Población y VI de vivienda, INEI (2007), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 84. Porcentaje por distrito del nivel de educación de la población (2007)



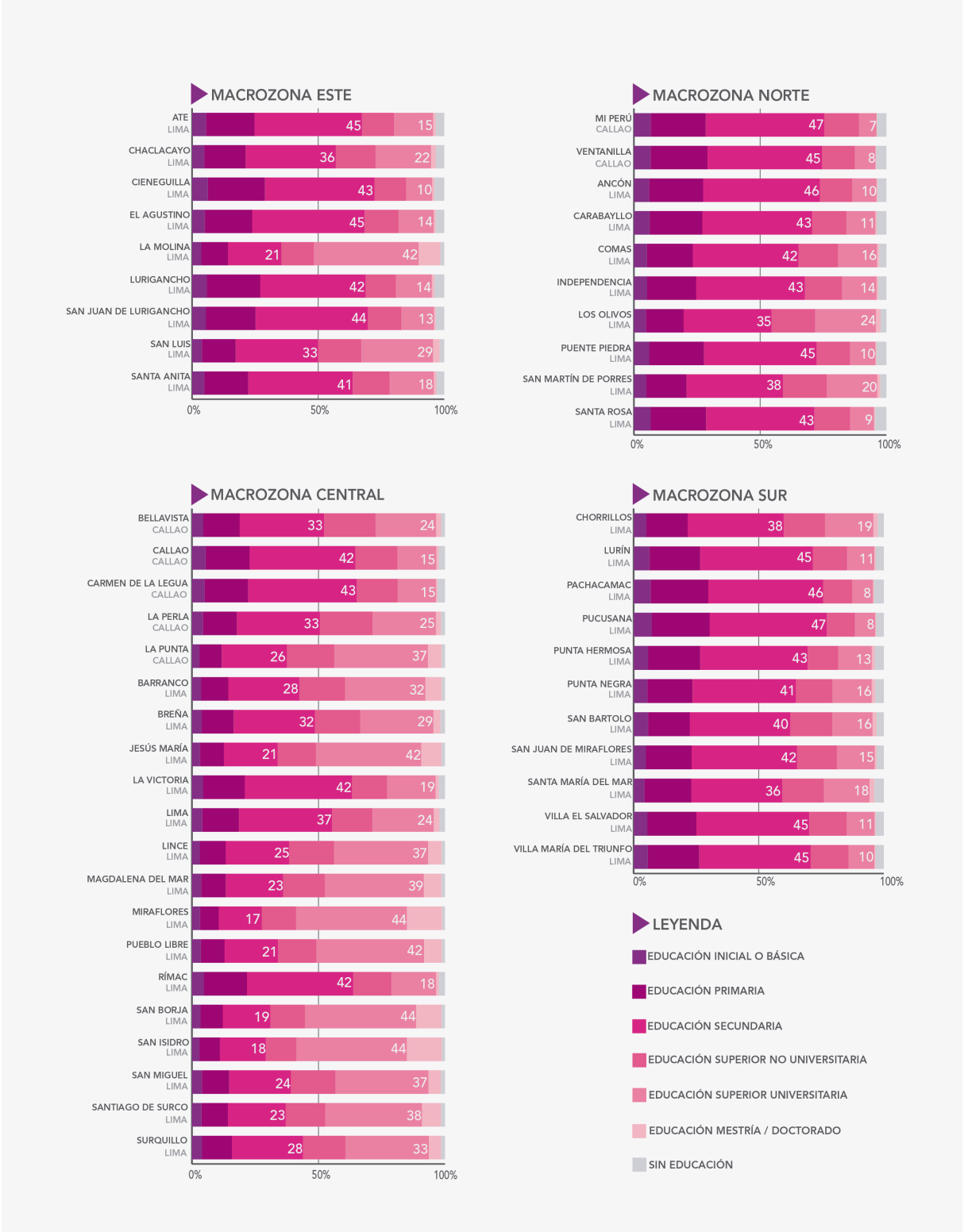
Fuente. XI Censo de Población y VI de vivienda, INEI (2007), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 85. Preponderancia por distrito del nivel de educación de la población (2017)



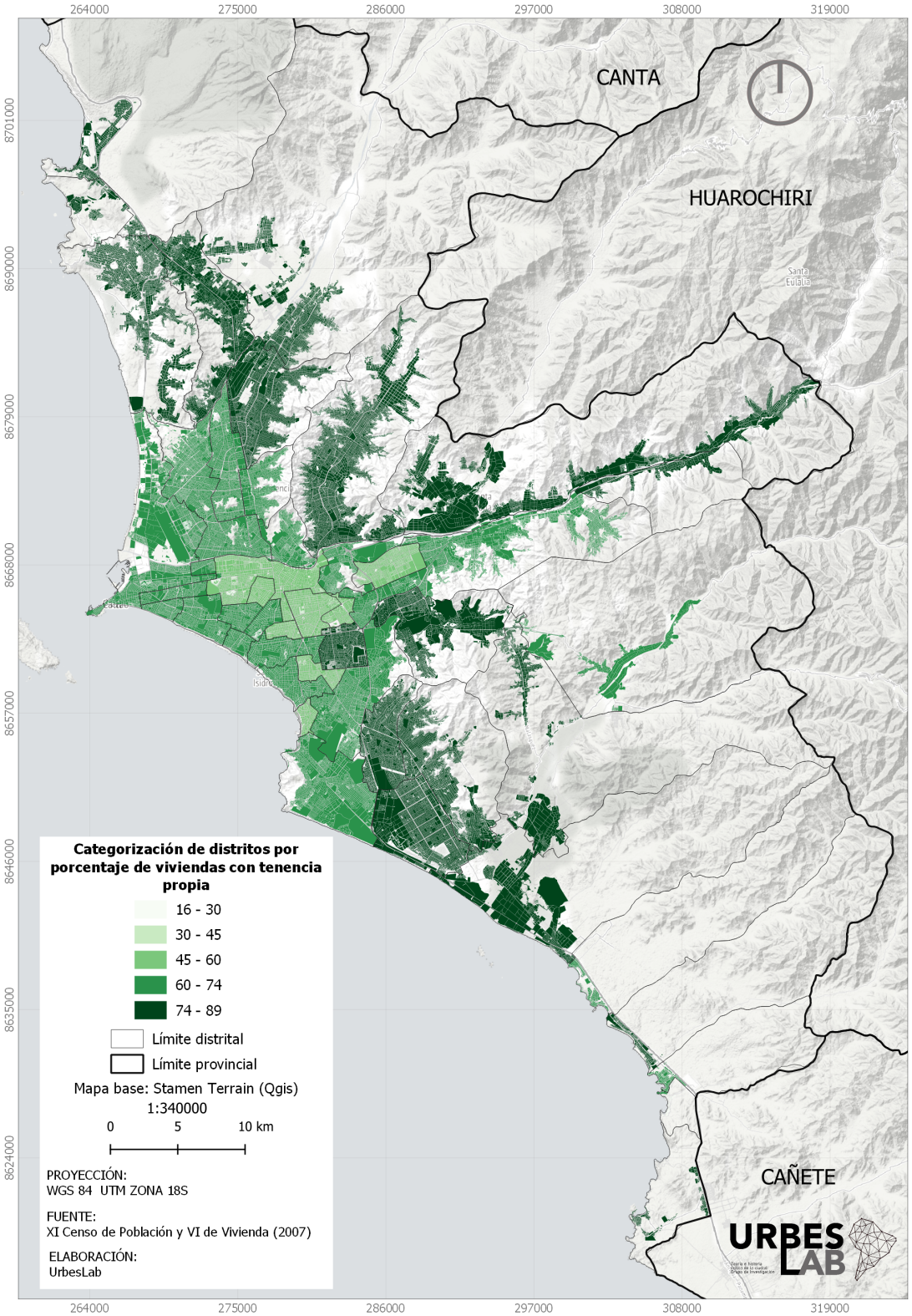
Fuente. XII Censo de Población y VII de vivienda, INEI (2017), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 86. Porcentaje por distrito del nivel de educación de la población (2017)



Fuente. XII Censo de Población y VII de vivienda, INEI (2017), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 87. Preponderancia por distrito del tipo de tenencia de la vivienda (2007)

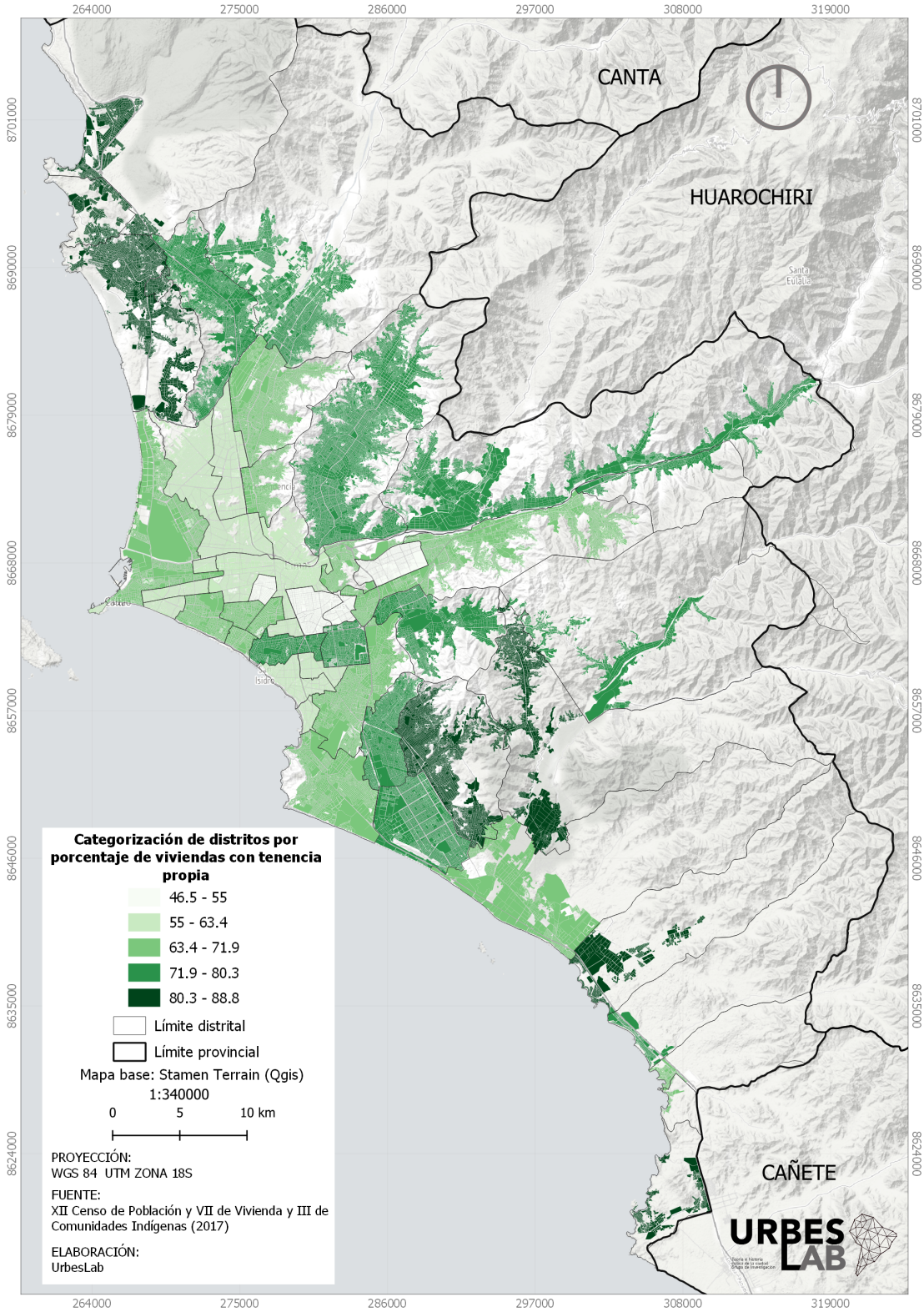


Fuente. XI Censo de Población y VI de vivienda, INEI (2007), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 88. Porcentaje por distrito del tipo de tenencia de la vivienda (2007)

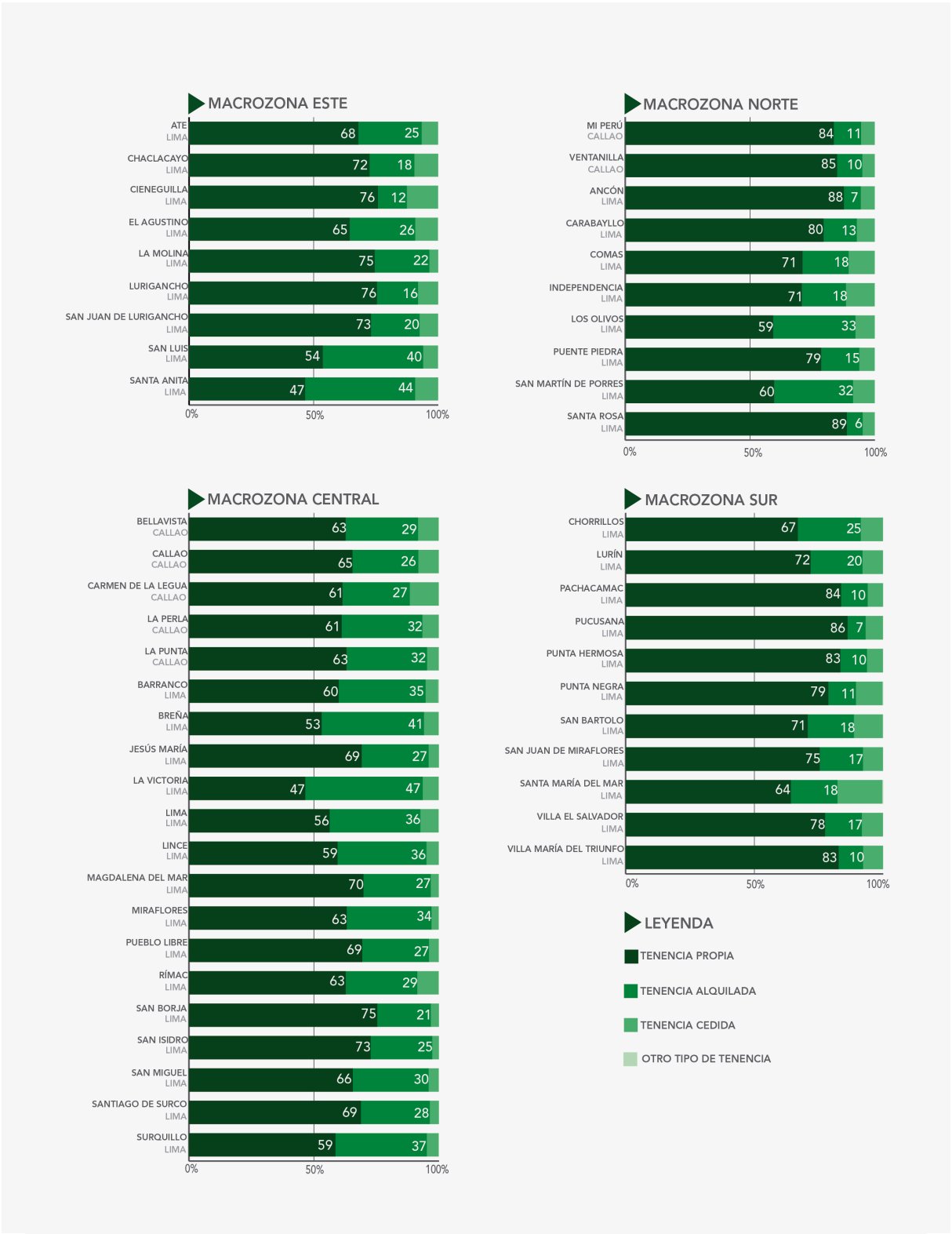
Fuente. XI Censo de Población y VI de vivienda, INEI (2007), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 89. Preponderancia por distrito del tipo de tenencia de la vivienda (2017)



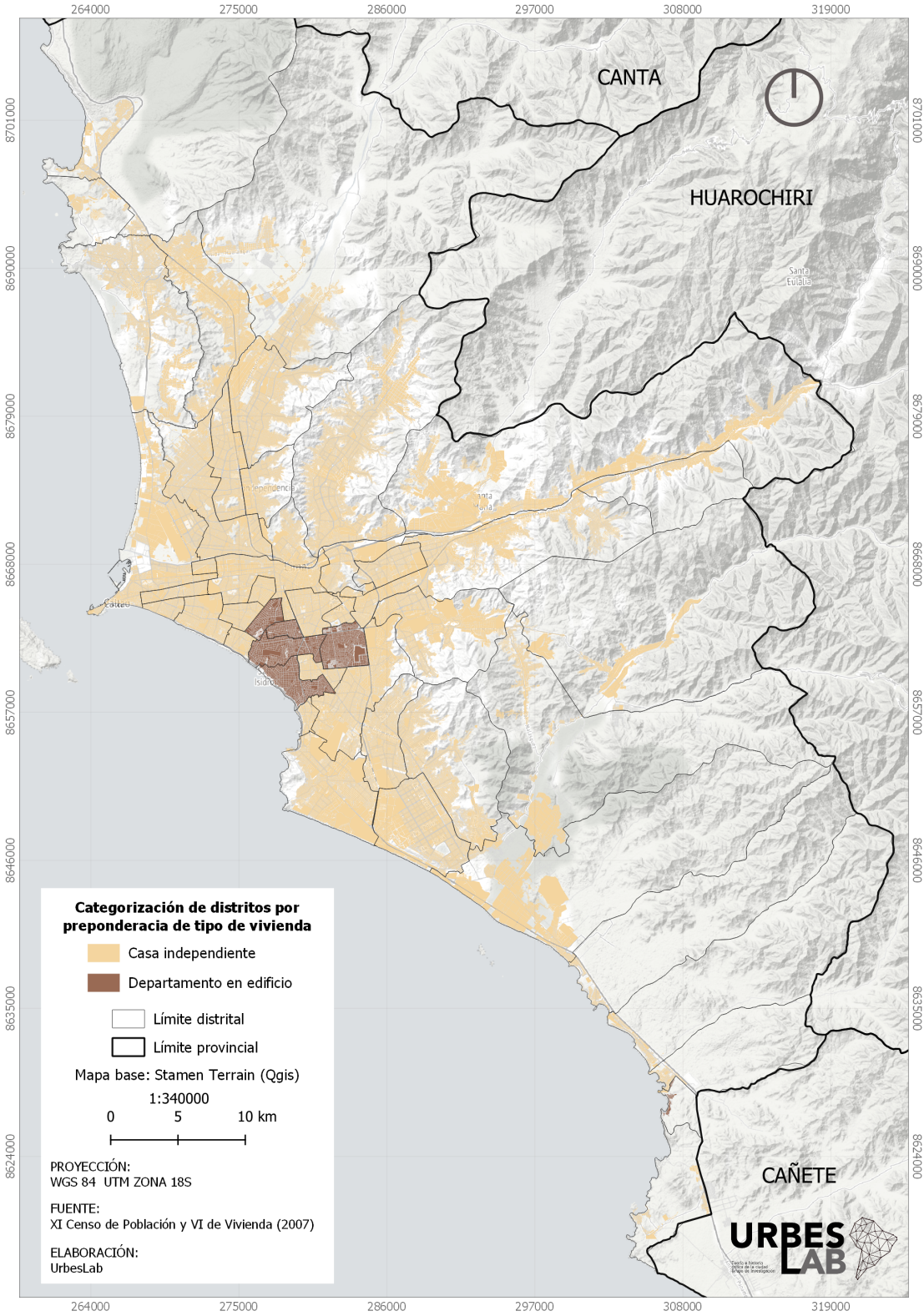
Fuente. XII Censo de Población y VII de vivienda, INEI (2017), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 90. Porcentaje por distrito del tipo de tenencia de la vivienda (2017)



Fuente. XII Censo de Población y VII de vivienda, INEI (2017), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 91. Preponderancia por distrito del tipo de vivienda (2007)

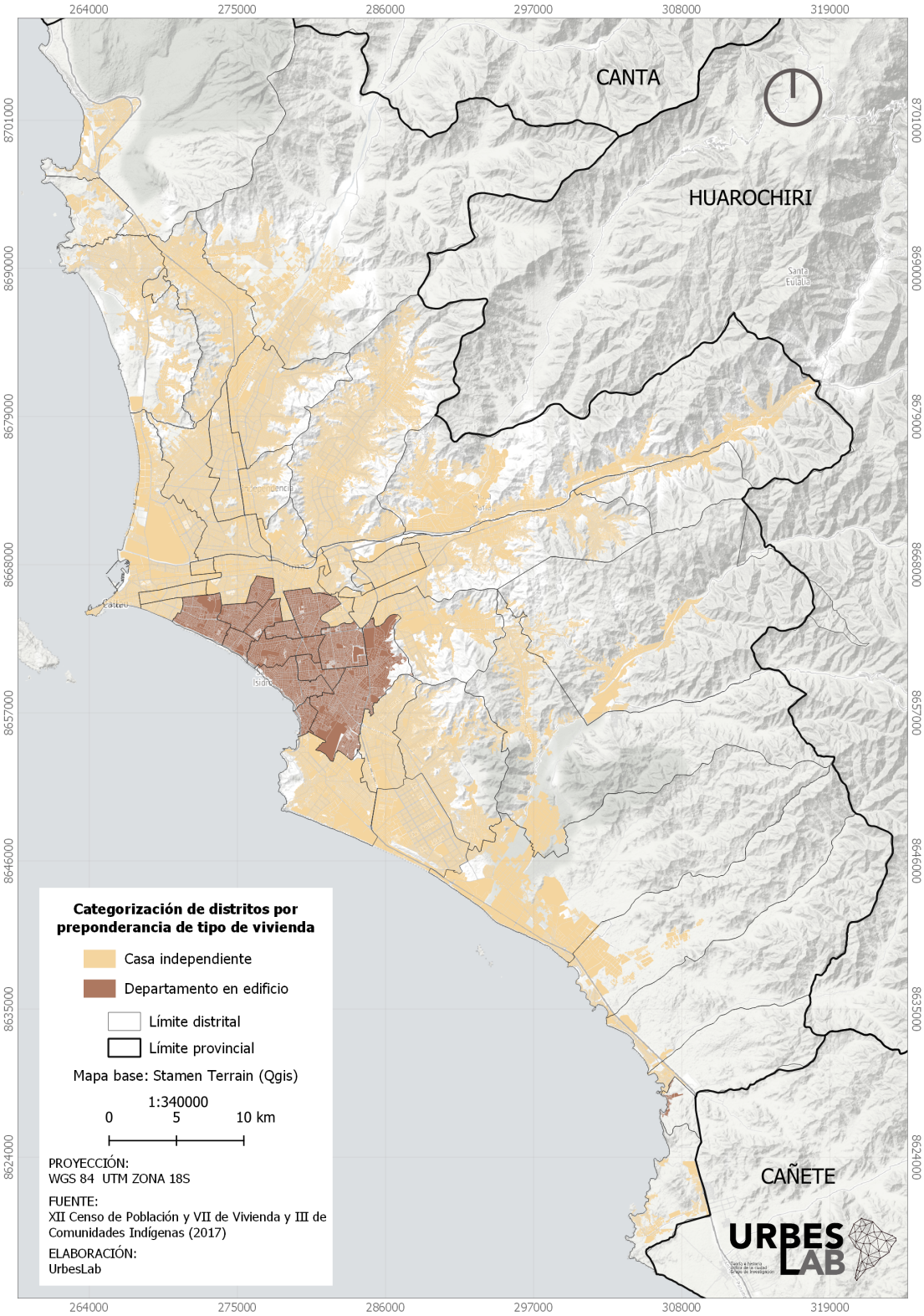


Fuente. XI Censo de Población y VI de vivienda, INEI (2007), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 92. Porcentaje por distrito del tipo de vivienda (2007)

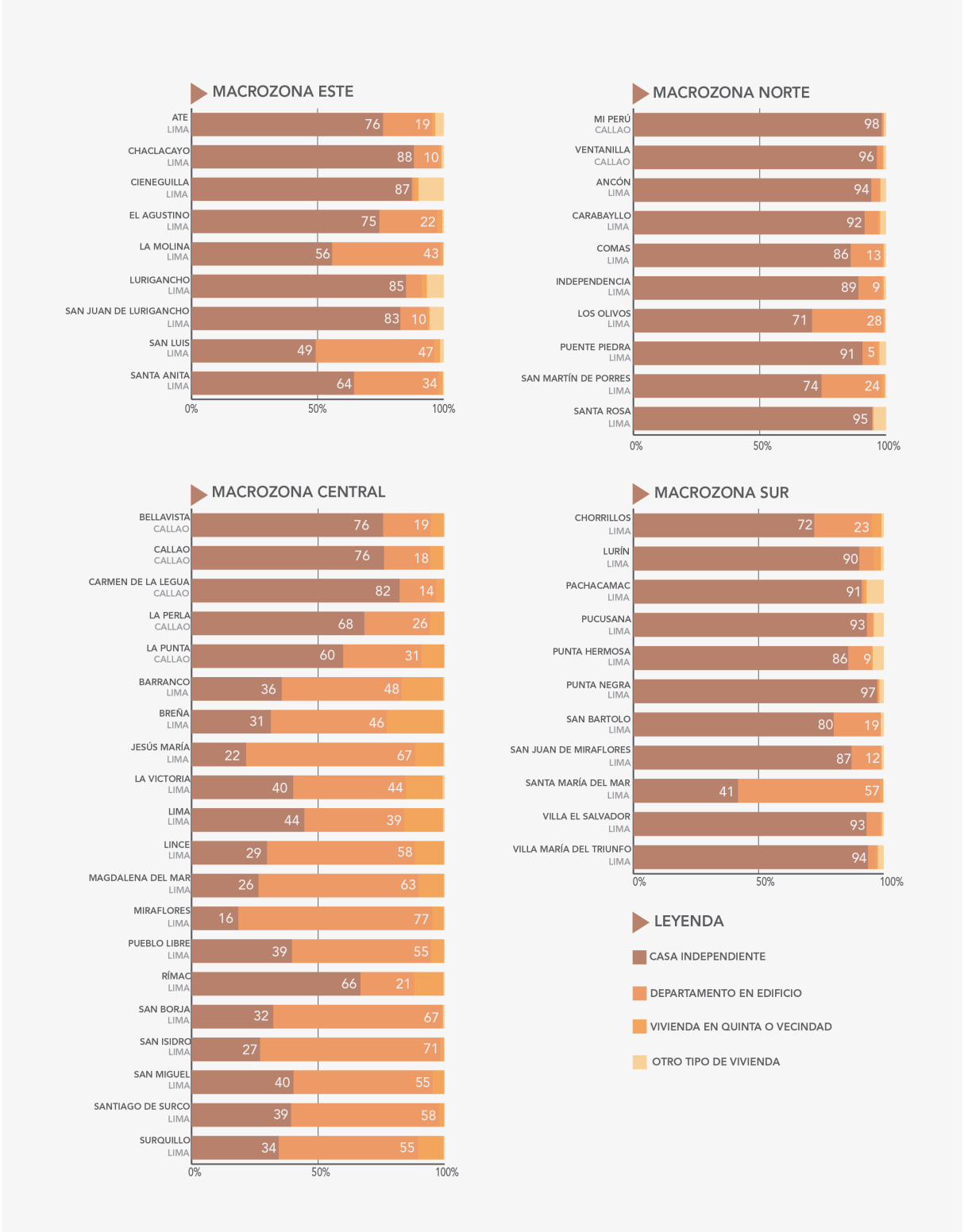
Fuente. XI Censo de Población y VI de vivienda, INEI (2007), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 93. Preponderancia por distrito del tipo de vivienda (2017)



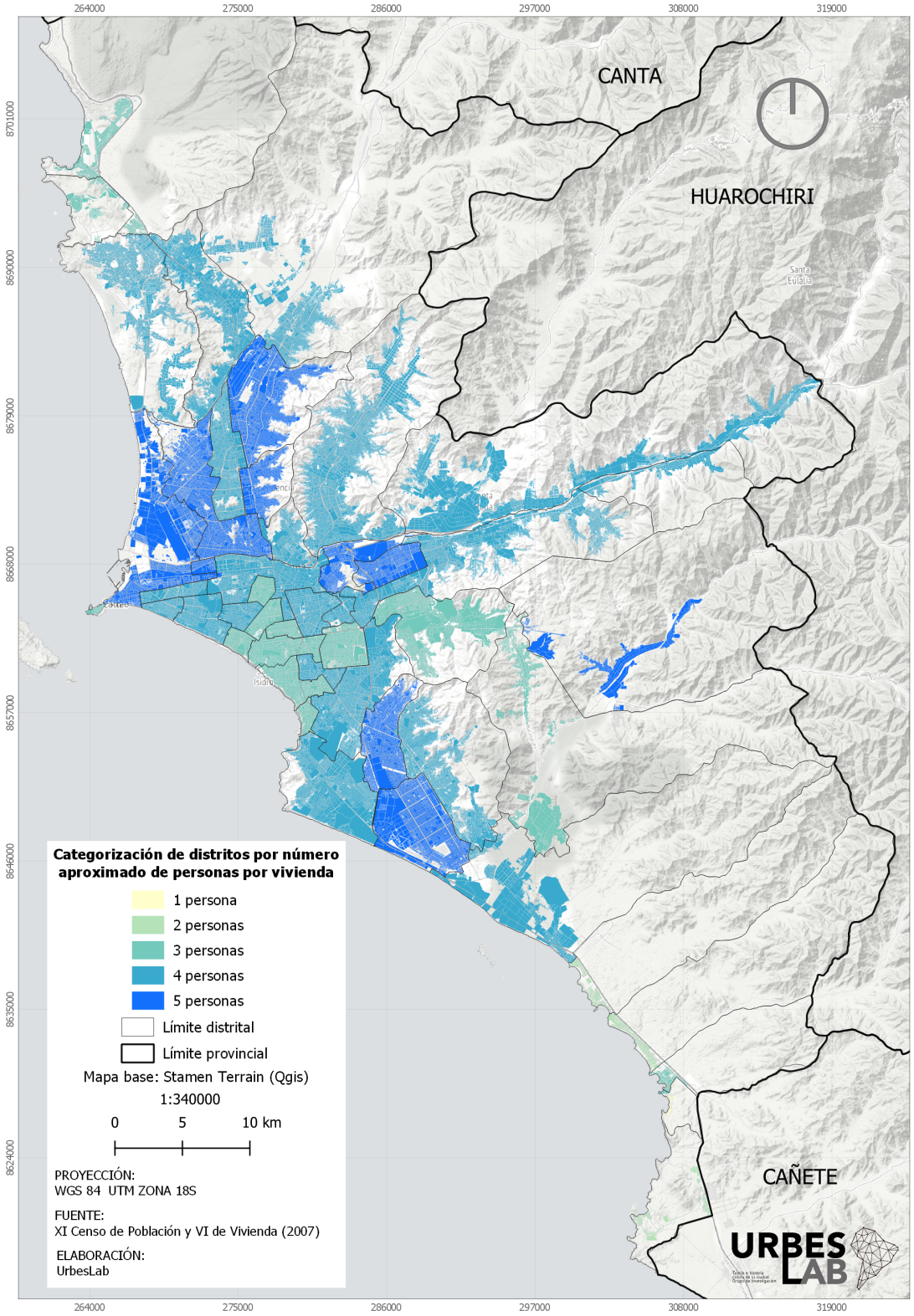
Fuente. XII Censo de Población y VII de vivienda, INEI (2017), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 94. Porcentaje por distrito del tipo de vivienda (2017)



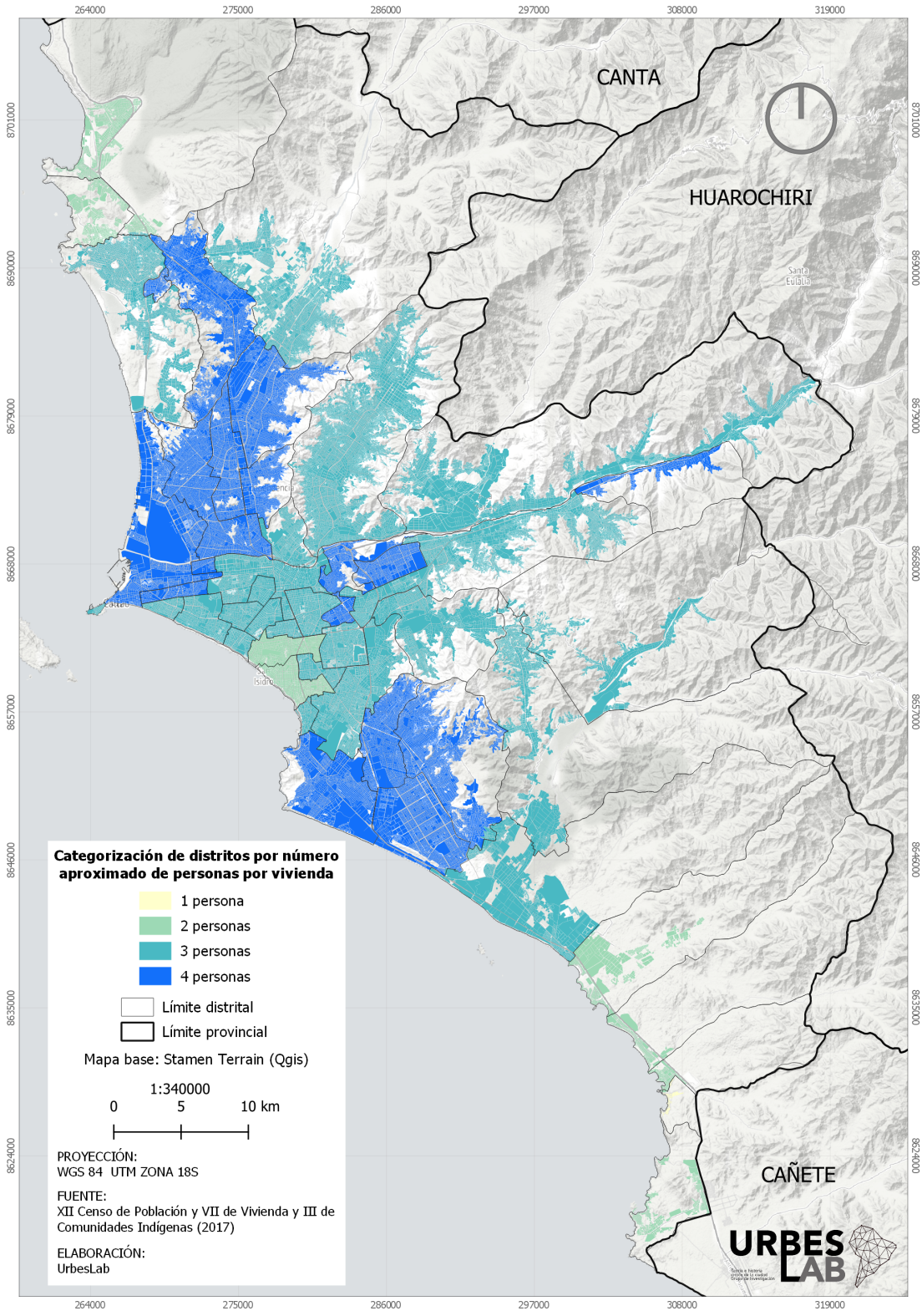
Fuente. XII Censo de Población y VII de vivienda, INEI (2017), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 95. Preponderancia por distrito del número de personas por vivienda (2007)



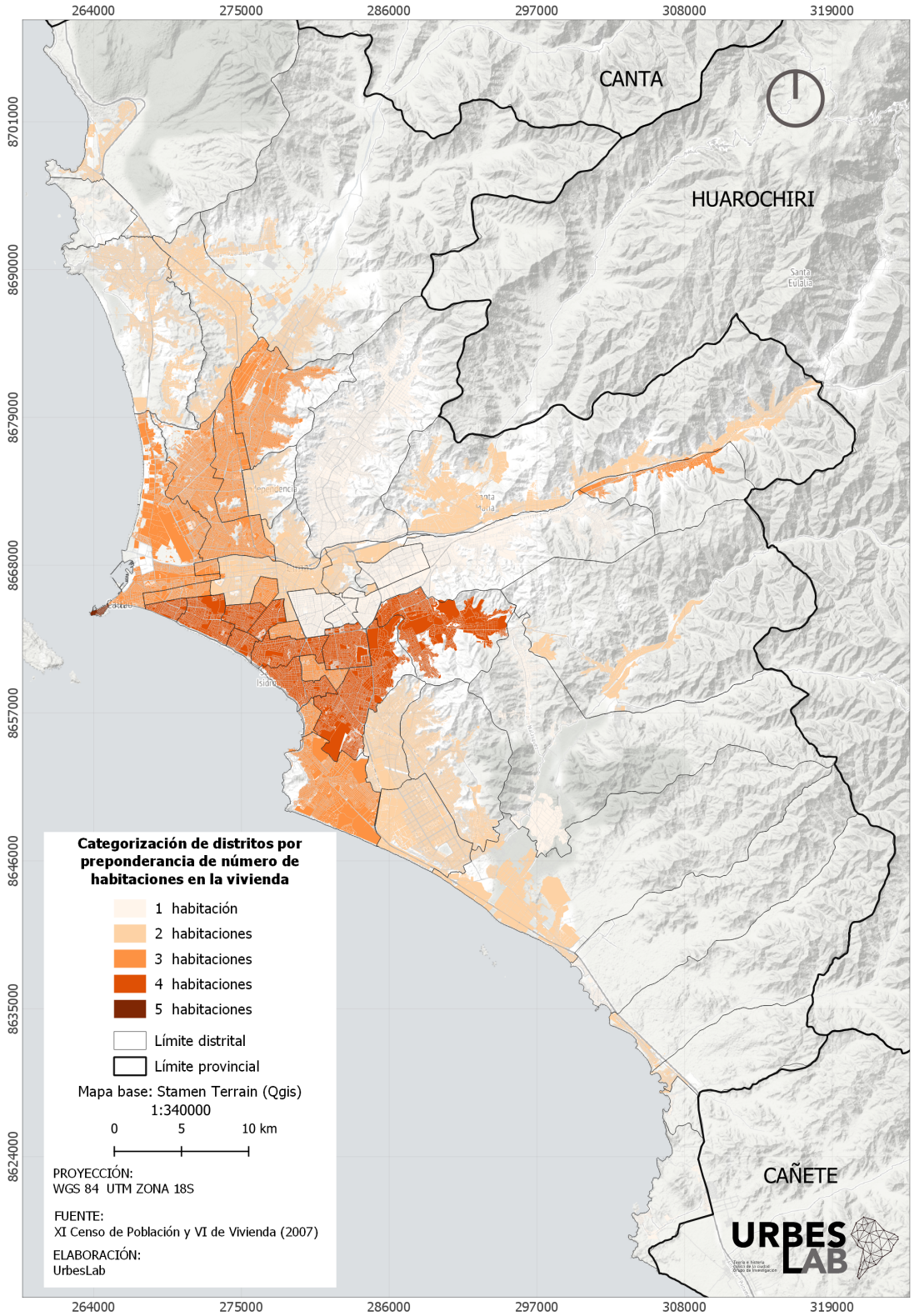
Fuente. XI Censo de Población y VI de vivienda, INEI (2007), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 96. Preponderancia por distrito del número de personas por vivienda (2017)



Fuente. XII Censo de Población y VII de vivienda, INEI (2017), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 97. Preponderancia por distrito del número de habitaciones por vivienda (2007)

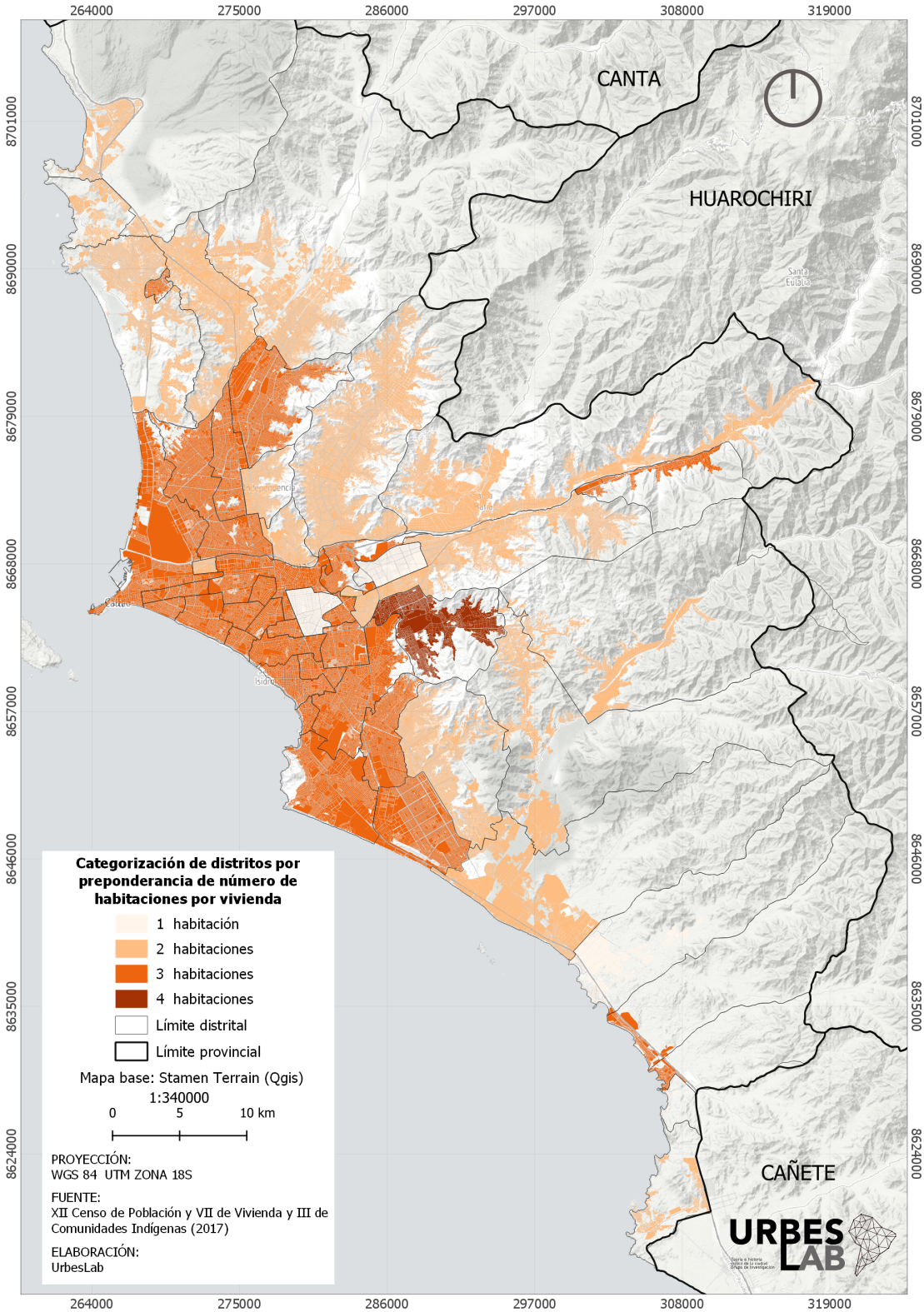


Fuente. XI Censo de Población y VI de vivienda, INEI (2007), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 98. Porcentaje por distrito del número de habitaciones por vivienda (2007)

Fuente. XI Censo de Población y VI de vivienda, INEI (2007), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 99. Preponderancia por distrito del número de habitaciones por vivienda (2017)

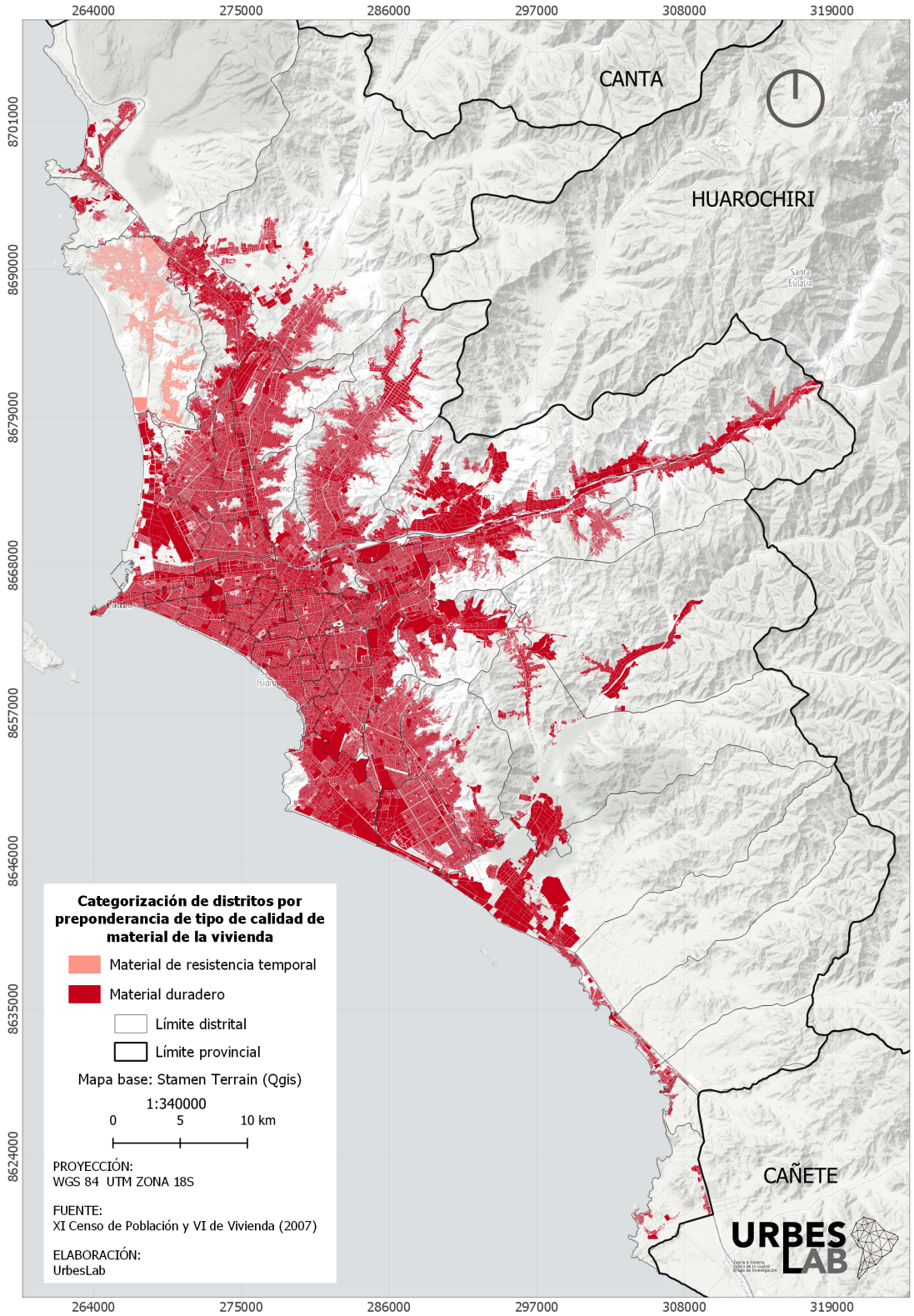


Fuente. XII Censo de Población y VII de vivienda, INEI (2017), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 100. Porcentaje por distrito del número de habitaciones por vivienda (2017)

Fuente. XII Censo de Población y VII de vivienda, INEI (2017), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 101. Preponderancia por distrito del material de la vivienda (2007)



Fuente. XI Censo de Población y VI de vivienda, INEI (2007), Plam 2035 (MML, 2014)

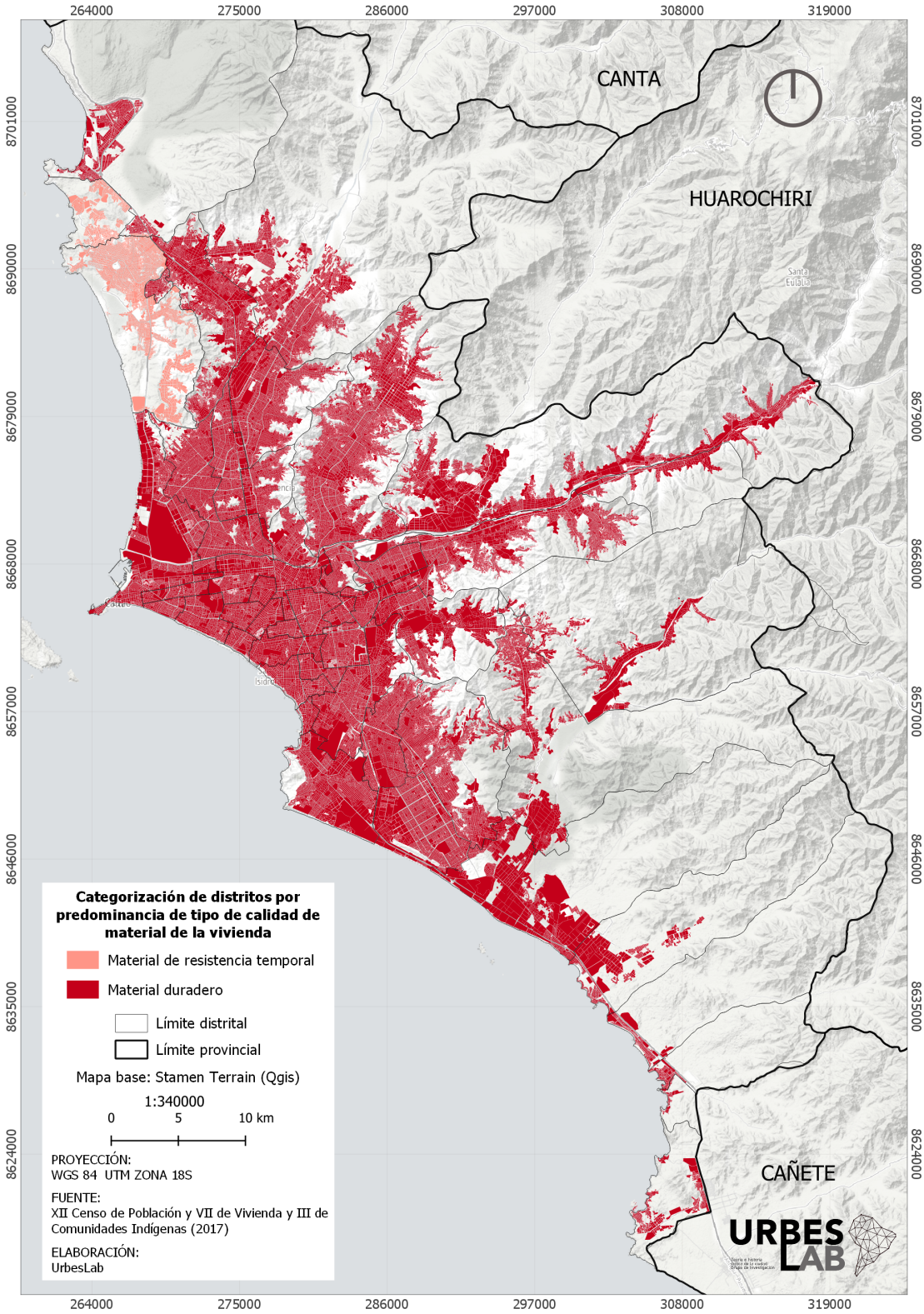
Figura 102. Porcentaje por distrito del material de piso de la vivienda (2007)

Fuente. XI Censo de Población y VI de vivienda, INEI (2007), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 103. Porcentaje por distrito del material de pared de la vivienda (2007)

Fuente. XI Censo de Población y VI de vivienda, INEI (2007), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 104. Preponderancia por distrito del material de la vivienda (2017)



Fuente. XII Censo de Población y VII de vivienda, INEI (2017), Plam 2035 (MML, 2014)

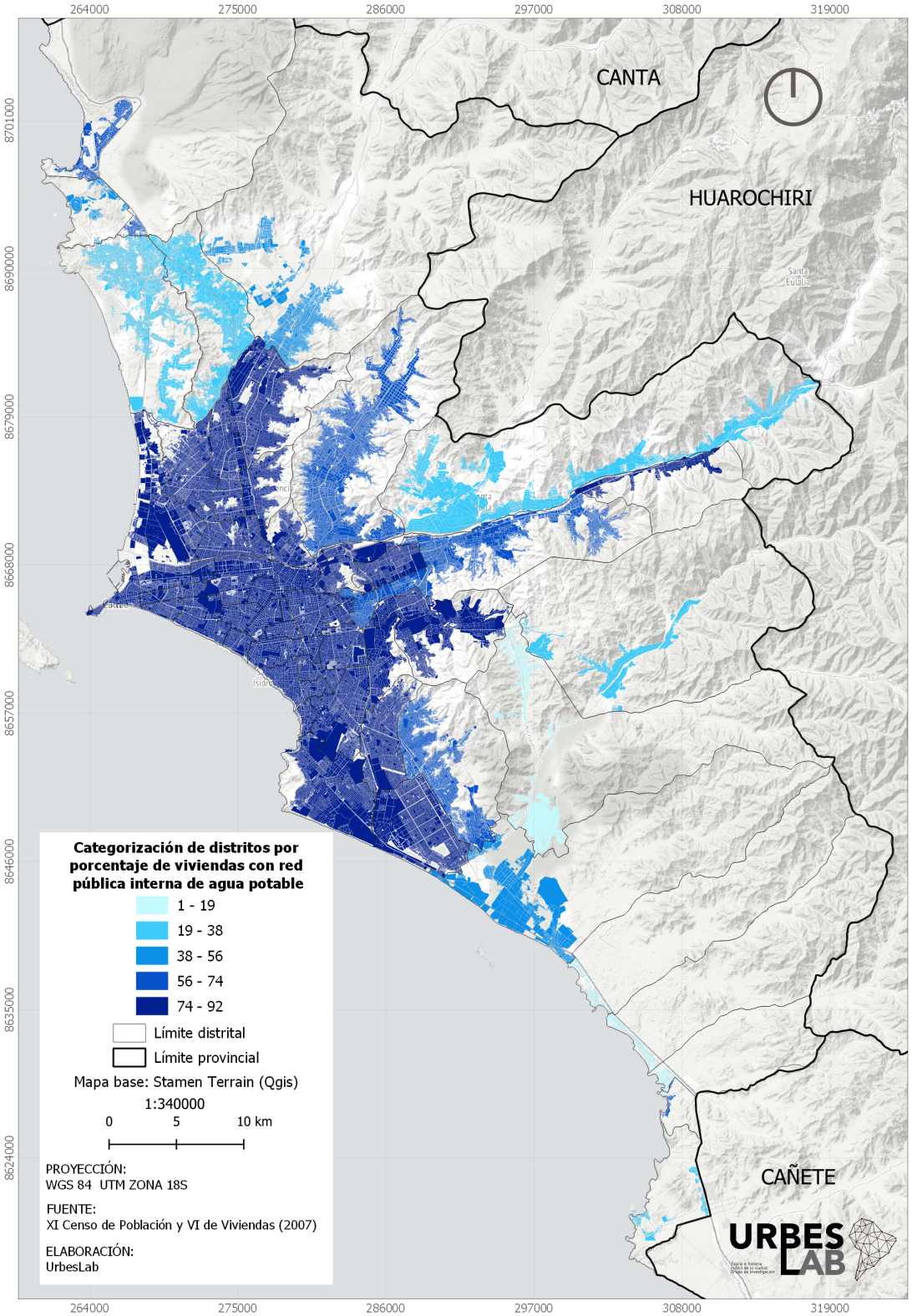
Figura 105. Porcentaje por distrito del material de piso de la vivienda (2017)

Fuente. XII Censo de Población y VII de vivienda, INEI (2017), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 106. Porcentaje por distrito del material de pared de la vivienda (2017)

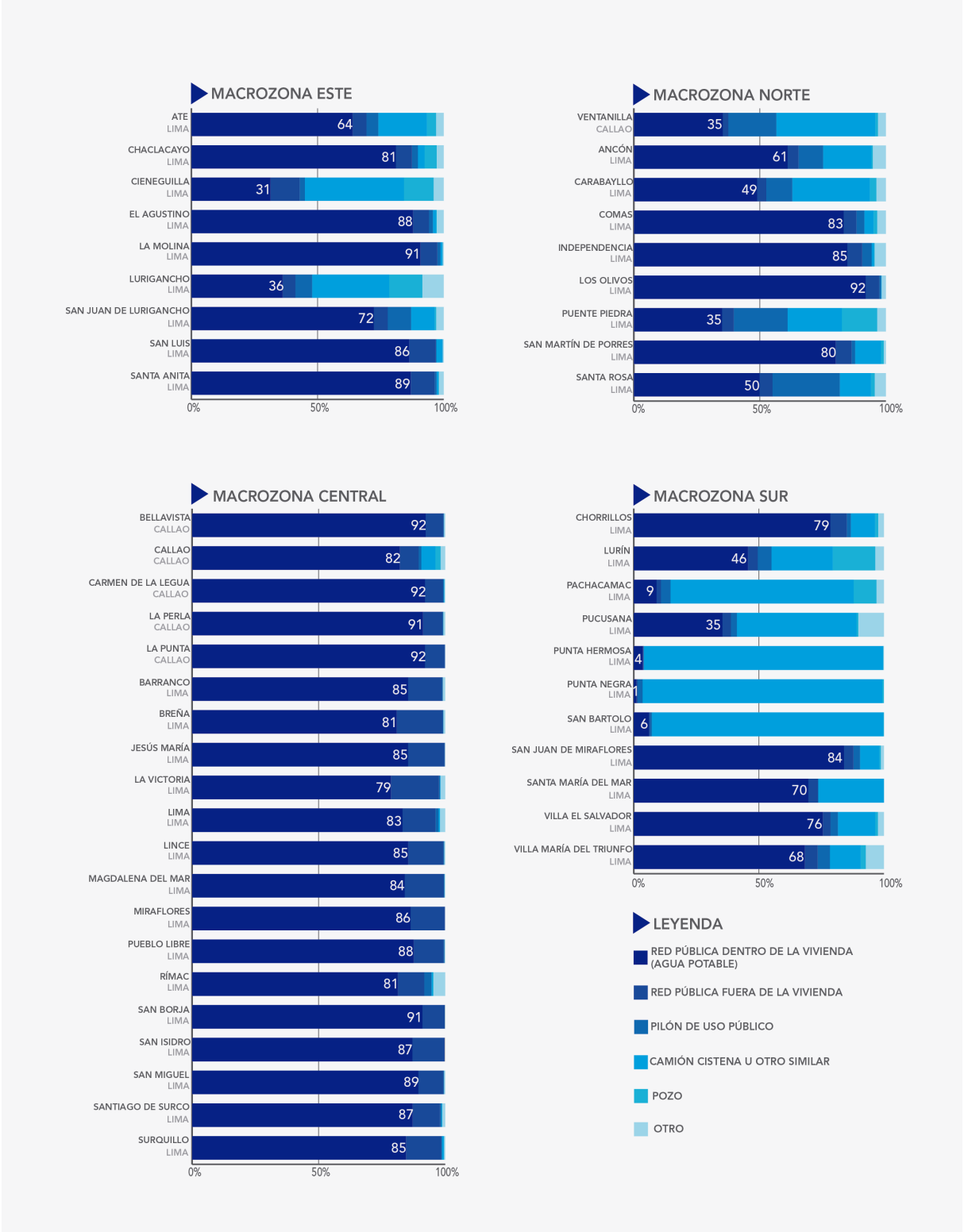
Fuente. XII Censo de Población y VII de vivienda, INEI (2017), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 107. Preponderancia por distrito de vivienda con red pública interna de agua potable (2007)



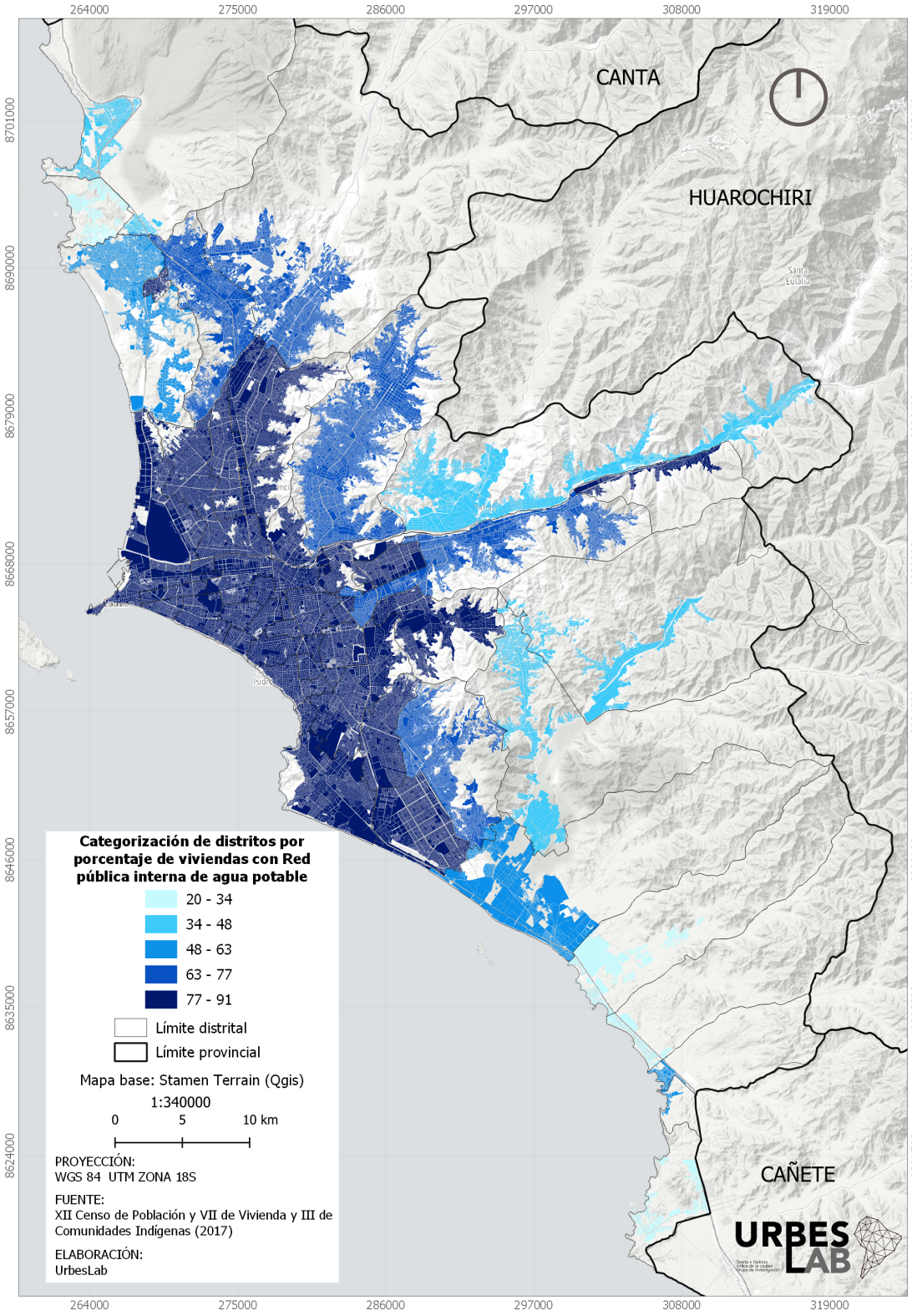
Fuente. XI Censo de Población y VI de vivienda, INEI (2007), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 108. Porcentaje por distrito de vivienda con red pública interna de agua potable (2007)



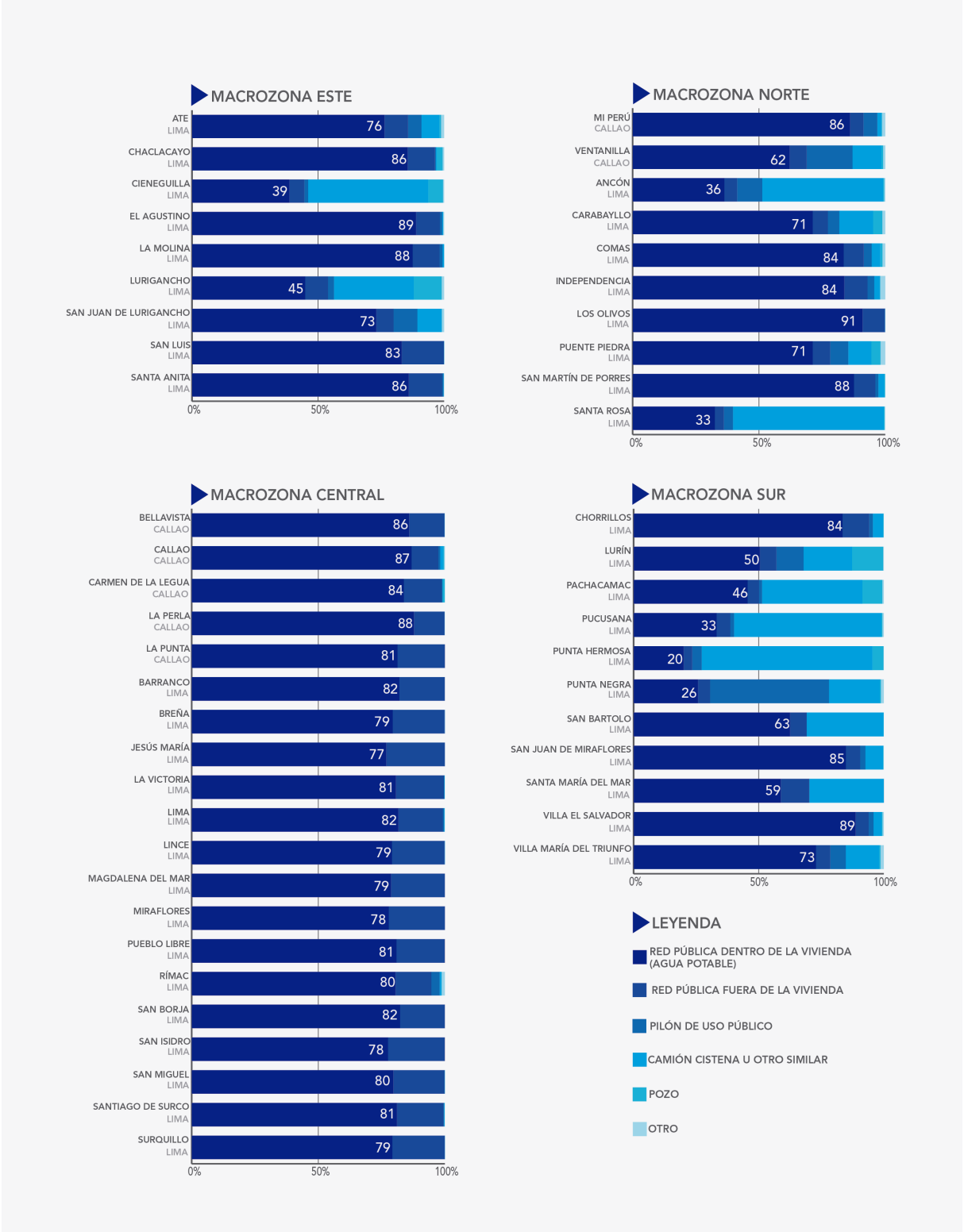
Fuente. XI Censo de Población y VI de vivienda, INEI (2007), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 109. Preponderancia por distrito de vivienda con red pública interna de agua potable (2017)



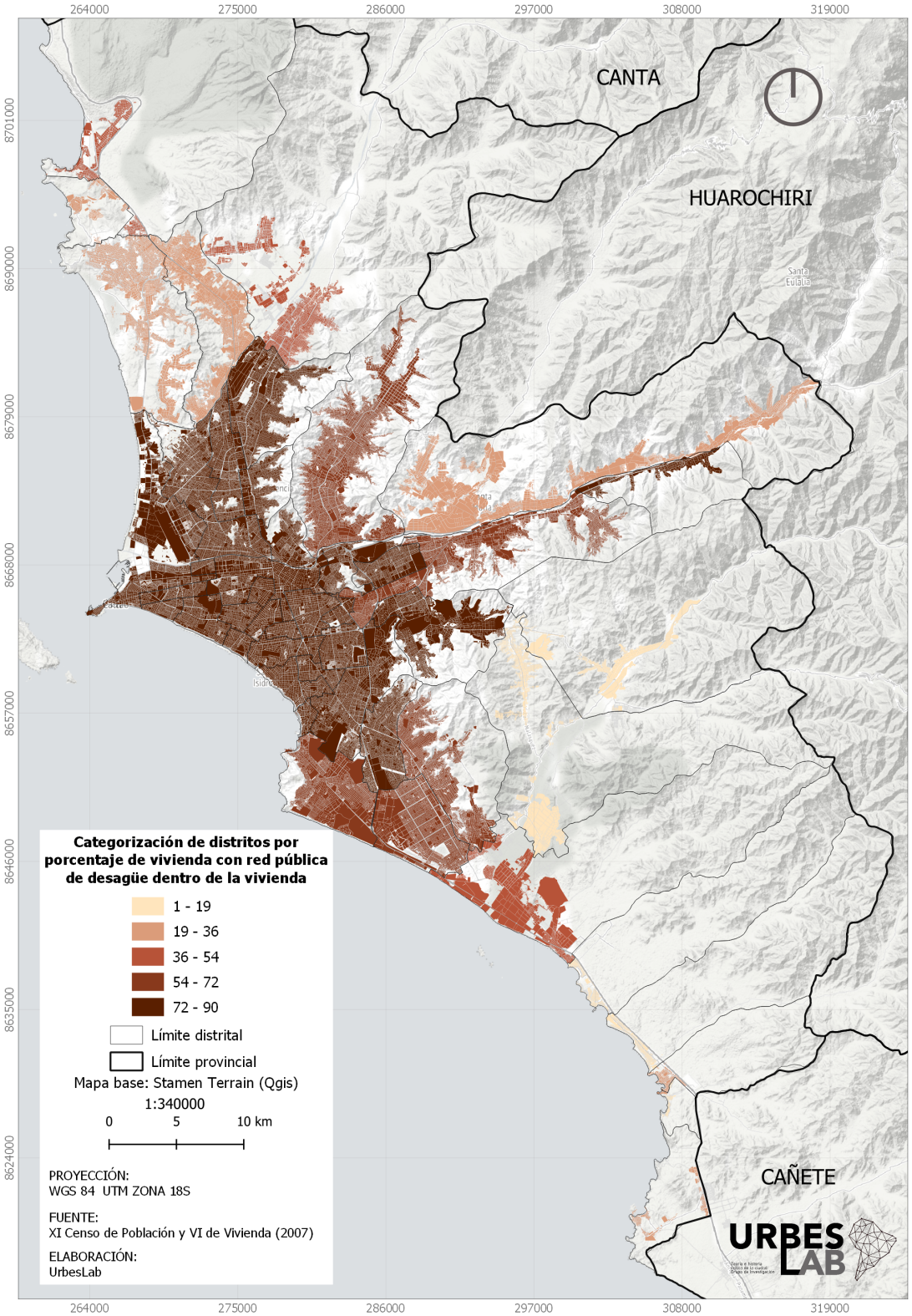
Fuente. XII Censo de Población y VII de vivienda, INEI (2017), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 110. Porcentaje por distrito de vivienda con red pública interna de agua potable (2017)



Fuente. XII Censo de Población y VII de vivienda, INEI (2017), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 111. Preponderancia por distrito de vivienda con red pública interna de desagüe (2007)

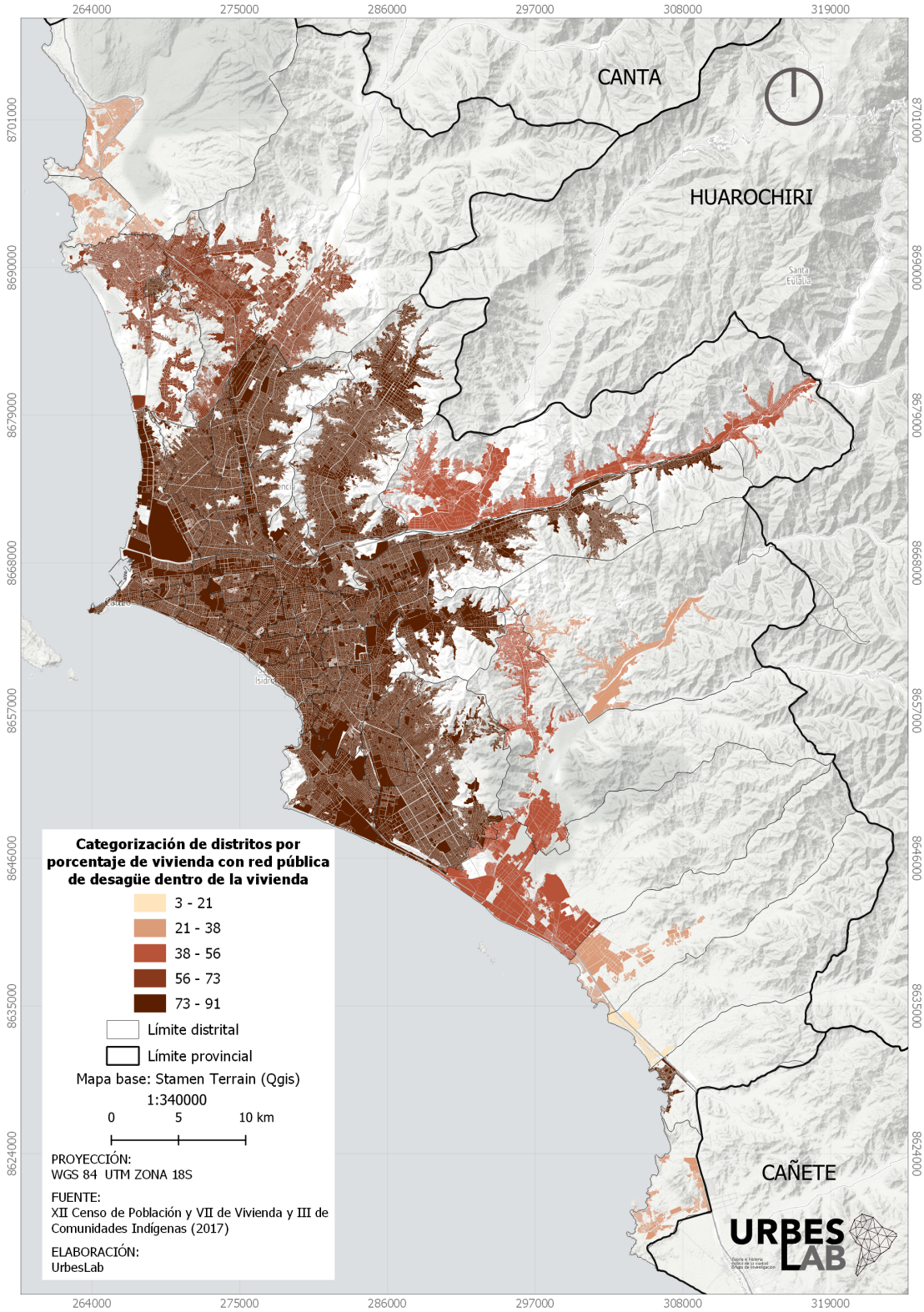


Fuente. XI Censo de Población y VI de vivienda, INEI (2007), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 112. Porcentaje por distrito de vivienda con red pública interna de desagüe (2007)

Fuente. XI Censo de Población y VI de vivienda, INEI (2007), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 113. Preponderancia por distrito de vivienda con red pública interna de desagüe (2017)

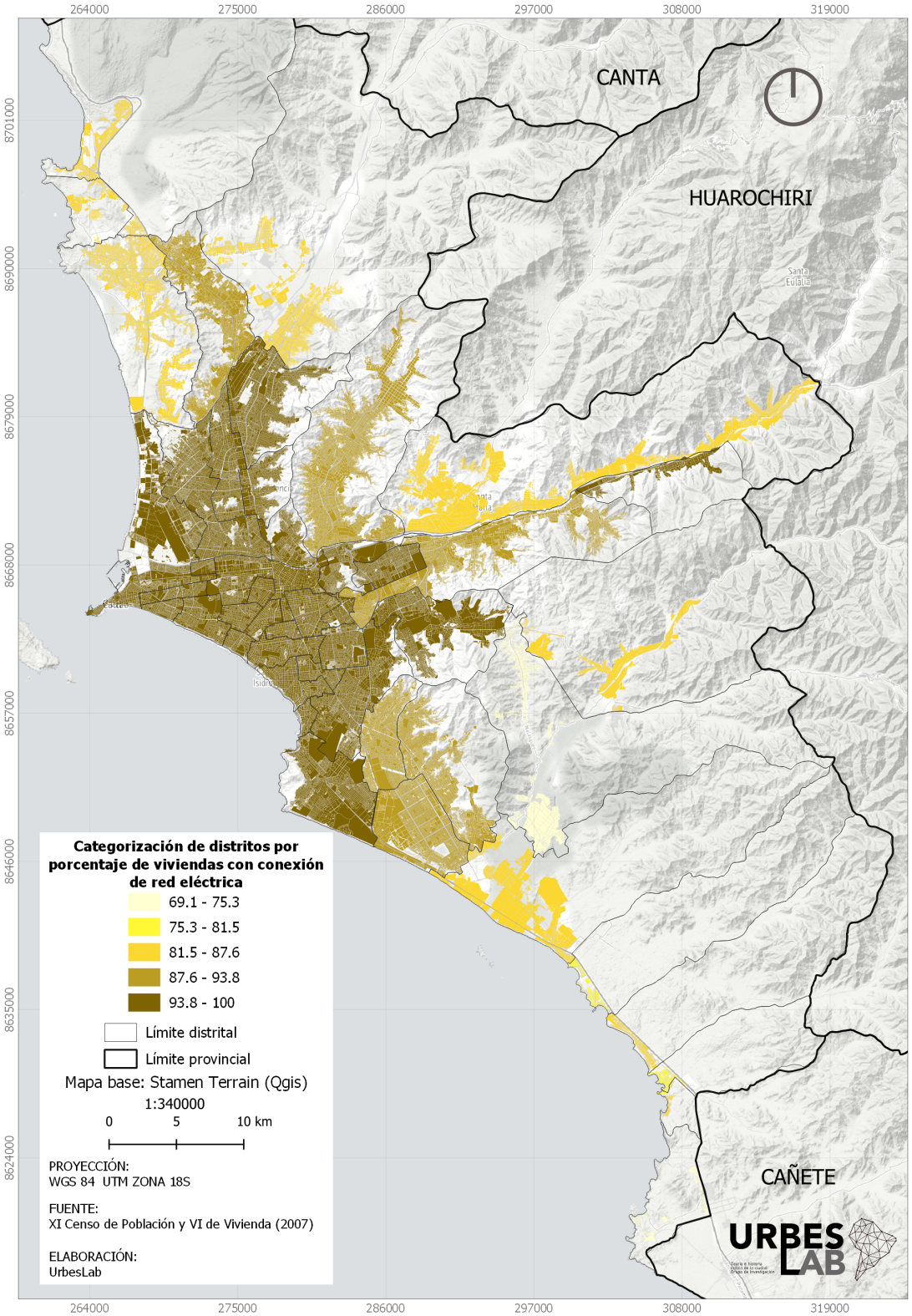


Fuente. XII Censo de Población y VII de vivienda, INEI (2017), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 114. Porcentaje por distrito de vivienda con red pública interna de desagüe (2017)

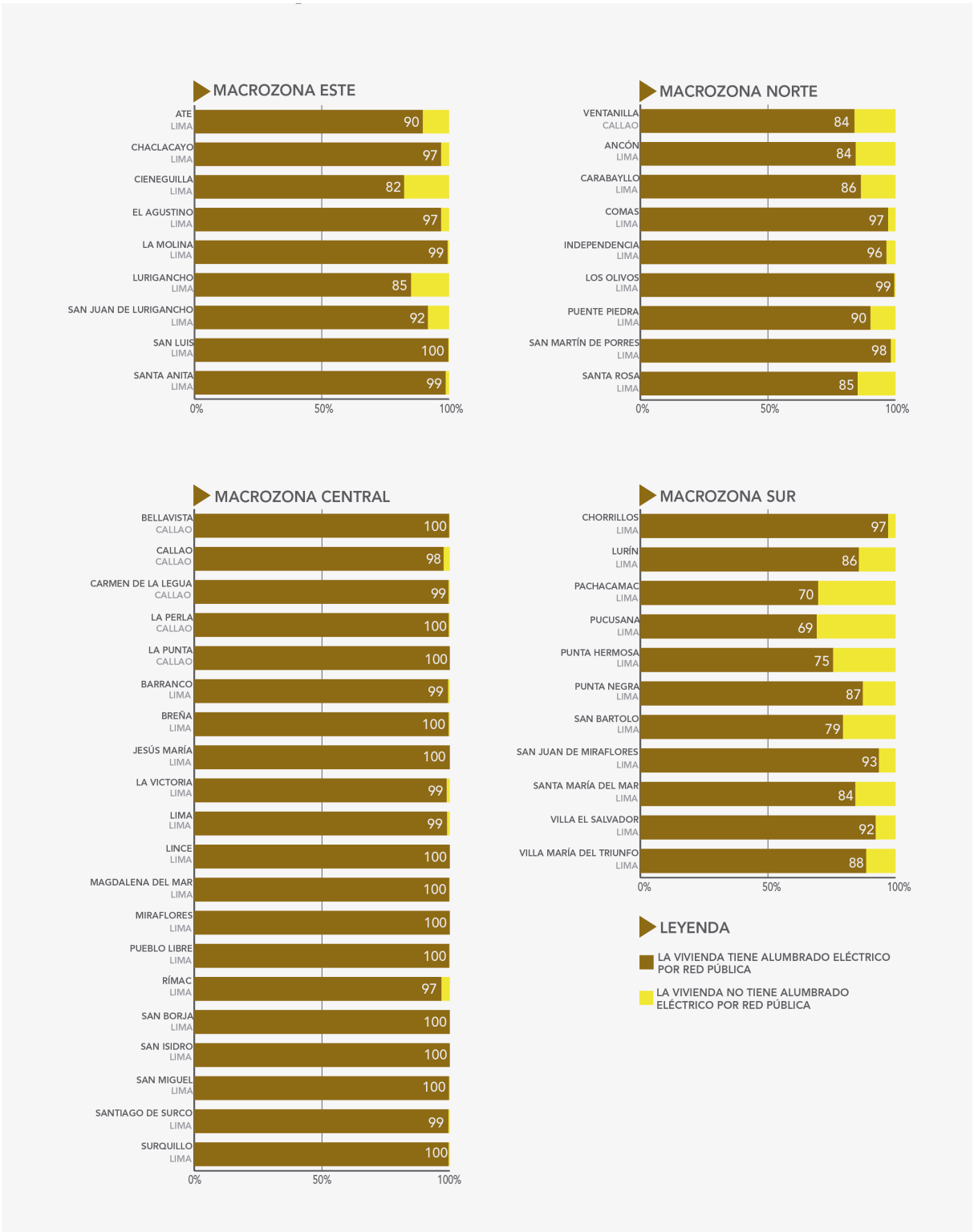
Fuente. XII Censo de Población y VII de vivienda, INEI (2017), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 115. Preponderancia por distrito de vivienda con conexión de red eléctrica (2007)



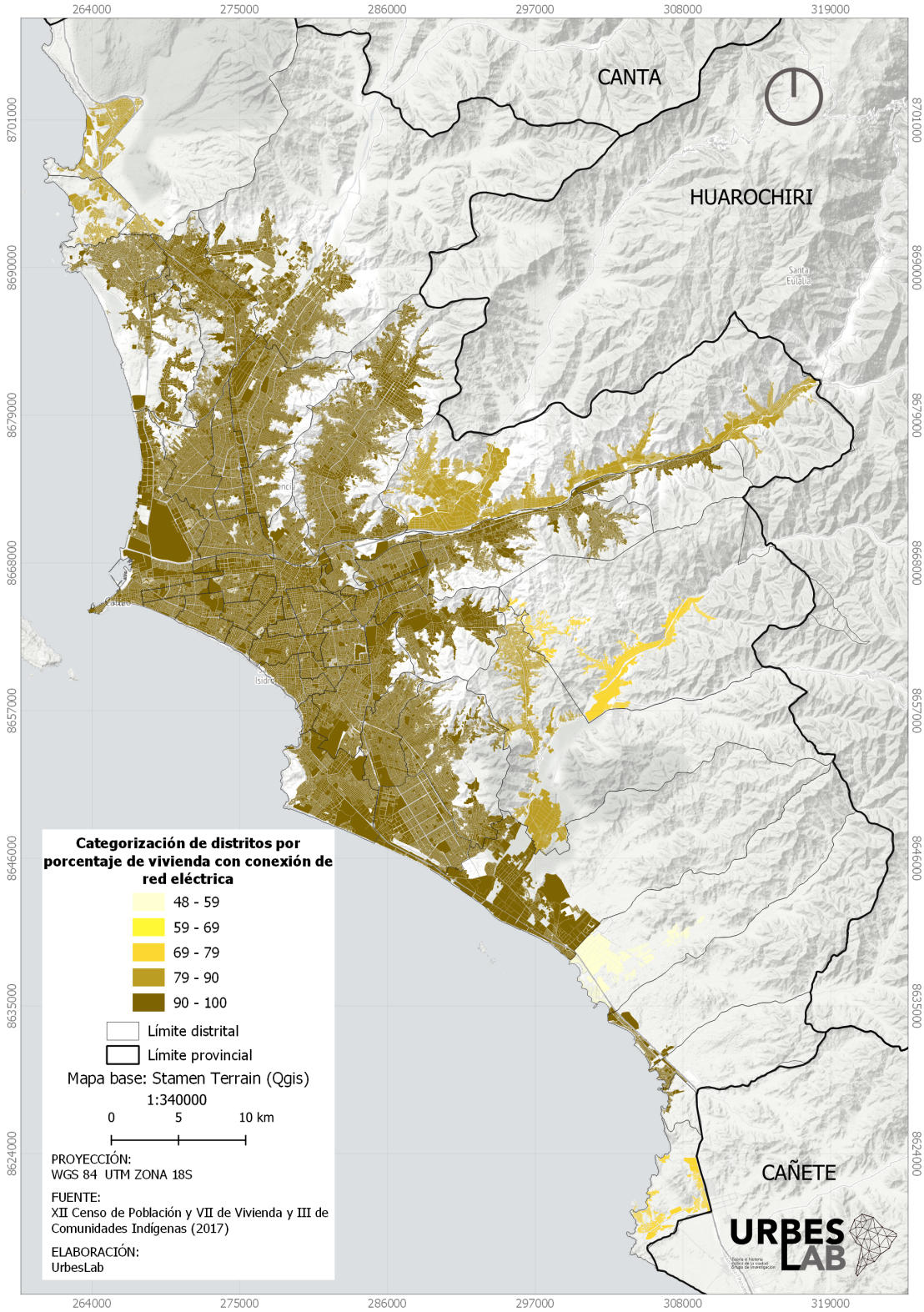
Fuente. XI Censo de Población y VI de vivienda, INEI (2007), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 116. Porcentaje por distrito de vivienda con conexión de red eléctrica (2007)



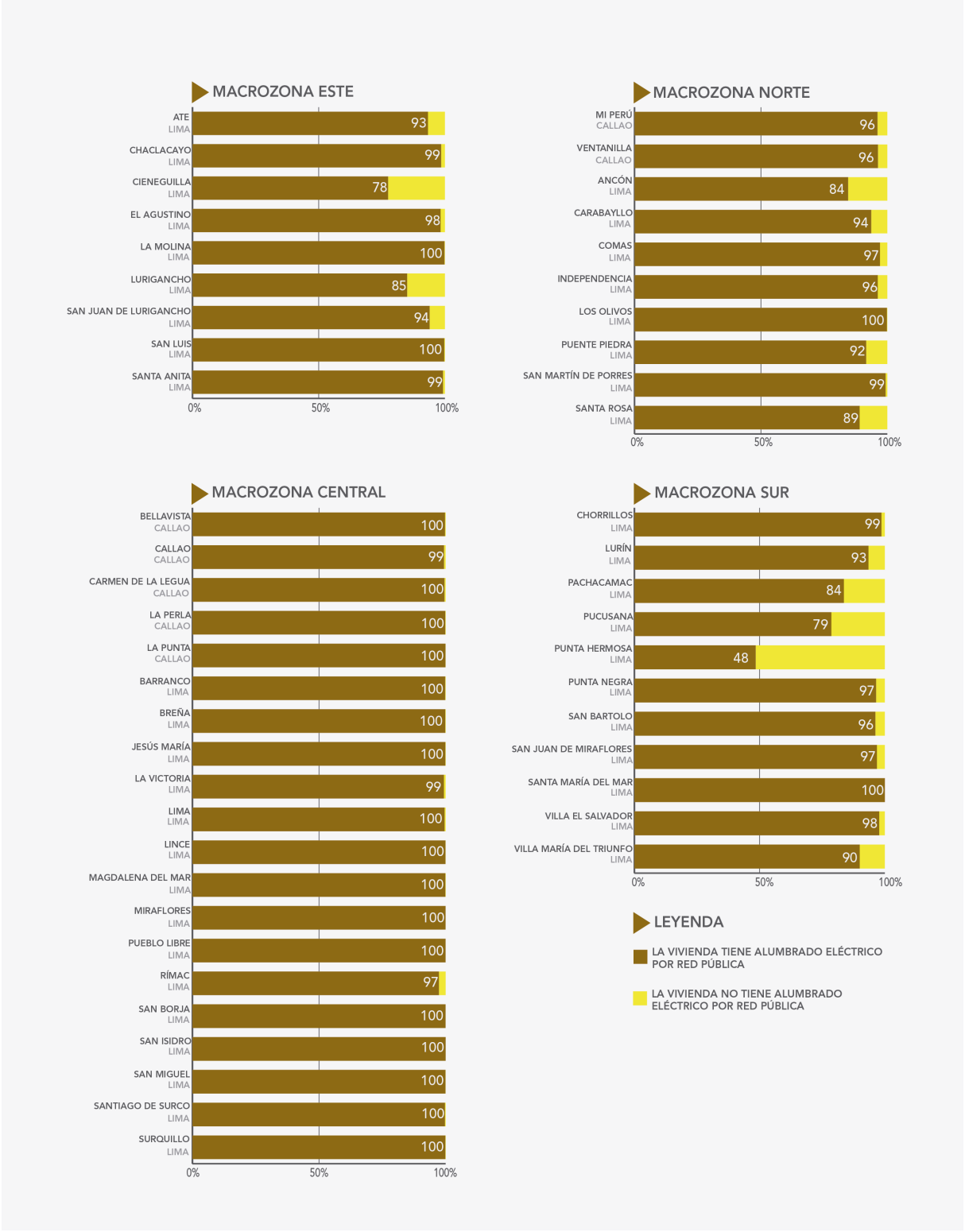
Fuente. XI Censo de Población y VI de vivienda, INEI (2007), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 117. Preponderancia por distrito de vivienda con conexión de red eléctrica (2017)

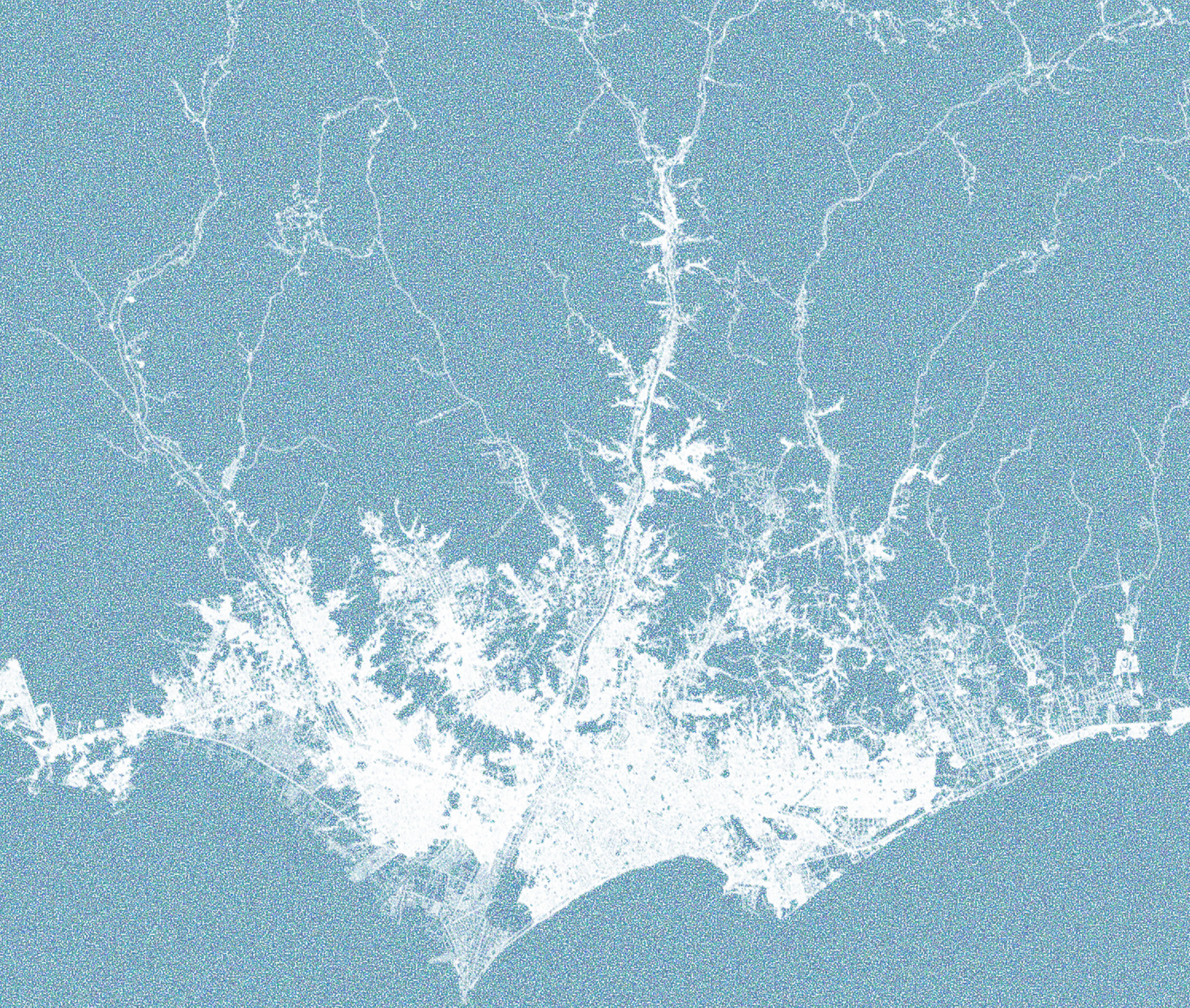


Fuente. XII Censo de Población y VII de vivienda, INEI (2017), Plam 2035 (MML, 2014)

Figura 118. Porcentaje por distrito de vivienda con conexión de red eléctrica (2017)



Fuente. XII Censo de Población y VII de vivienda, INEI (2017), Plam 2035 (MML, 2014)



CAPÍTULO VI

REFLEXIONES FINALES

6. Capítulo VI: Reflexiones finales

En el presente capítulo se discuten las principales conclusiones de la investigación en tres acápites, correspondientes a cada pregunta específica de la investigación. En el primero, se discutirán las conclusiones de la investigación sobre los modos de producción del espacio urbano en Lima Metropolitana y el Callao, así como sus agentes productores, y la relación entre la teoría de la planificación urbana y su práctica. En el segundo, se presenta un resumen analítico de los enfoques conceptuales e ideológicos sobre la autoproducción de ciudad. Y, en el tercer acápite, se analizan las relaciones entre el modo de producción de la ciudad y los problemas socio-espaciales en Lima Metropolitana y el Callao. Finalmente, se plantean recomendaciones y algunas interrogantes para el desarrollo de las ciudades peruanas.

6.1. Encuentros y desencuentros entre el espacio concebido y percibido

Respecto al espacio concebido, la disciplina de la planificación urbana en el Perú surgió a inicios del siglo XX y su concepción epistemológica y práctica estuvo influenciada por las experiencias de las ciudades europeas y estadounidenses. Desde la década de 1940, debido al retorno de algunos profesionales que fueron formados en Estados Unidos y Europa, como Luis Ortiz de Zevallos, Luis Dórich y Fernando Belaunde Terry, la discusión sobre la planificación urbana, entendida como el diseño de ciudades, se intensificó en el país. Esta discusión estuvo centrada en las ideas del Movimiento Moderno, en específico las recomendaciones surgidas en los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna - CIAM, los cuales promovían el diseño urbano por encima de la resolución de los problemas sociales. Así pues, la segregación funcional de las ciudades, la aplicación de instrumentos de zonificación como un medio de ordenar la ciudad, la separación de las redes de transporte y el peatón, fueron la prioridad. Instrumentos administrativos del suelo que en la práctica se alineaban a la necesidad de segregar a la población, muy común en las ciudades estadounidenses. En Lima Metropolitana y el Callao, la aplicación de esta visión de diseño urbano, control de usos de suelo y segregación funcional y poblacional, se evidencia desde el Plan Piloto de Lima (1948) y los sucesivos planes de desarrollo urbano. Cabe resaltar, que si bien existían instituciones donde se formaban planificadores urbanos, estas estaban ligadas principalmente a la ingeniería y la arquitectura, reforzando la idea errónea que la planificación urbana es solo la construcción física de la ciudad.

Esta manera de concebir la ciudad y la producción de espacio urbano no concordaba con lo que ocurría en el Perú, pues a comparación de Europa y Estados Unidos, el proceso de urbanización no estaba ligada a la industrialización; sino, como menciona Quijano (1968), el proceso de expansión y modificación de los grandes centros urbanos

en Latinoamérica fueron generados por la expansión de las relaciones comerciales de dependencia, no de una producción industrial propia. Entonces, como resultado, el proceso de industrialización dependiente estableció un mercado de trabajo urbano limitado que no ofrecía suficientes plazas para la creciente población migrante, por lo que el desarrollo urbano evidenció el incremento de las desigualdades sociales y el centralismo del poder político y económico. En los casos específicos de Lima Metropolitana y el Callao, se puede verificar que su crecimiento urbano fue originado por migraciones masivas, debido a la falta de desarrollo en otras provincias peruanas. Situación que no era vista como un problema real y de atención inmediata por el aparato estatal, el cual abogaba por una planificación urbana funcional, solo direccionada al control de usos y embellecimiento de la ciudad.

Si bien, la conceptualización de la planificación urbana en el Perú tuvo una influencia académica innegable, también hubo una presión política liderada por Estados Unidos como un medio para controlar y erradicar los gobiernos de izquierda en Latinoamérica. Es decir, la planificación urbana se constituía como un instrumento técnico de poder que le permitía a los estados controlar los usos y apropiación de suelo urbano con mayor valor, y al mismo tiempo sentar las bases para el libre mercado inmobiliario. No se pensó como un medio para asegurar el desarrollo social de los países. La firma del acuerdo de Punta del Este (1961), impulsado por la ALPRO, es una clara muestra de ello. Este enfoque se consolidó desde la década de 1990, luego de las reformas neoliberales impulsadas por Fujimori, alineándose a los requerimientos del Consenso de Washington. Los organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional presionaron para que se ejecuten estas reformas, condicionando los préstamos a los estados en vías de desarrollo. Así pues, la planificación urbana en el Perú, desde sus inicios, ha servido más para la especulación del suelo que para al desarrollo social, generando mayor desigualdad en las ciudades. En específico, en Lima Metropolitana y el Callao, por ser el área urbana de mayor concentración demográfica del Perú, hubo algunas propuestas estatales para la construcción de viviendas y barrios para la clase media, pero nunca se pensó en soluciones oportunas para el grueso de la población. El Estado peruano se ha preocupado más en planificar las áreas urbanas consolidadas para promover la inversión inmobiliaria, dejando que el mercado formal o informal controle los precios, y gane con las plusvalías. Incluso durante el gobierno de Velasco, no se pensó en ejecutar una reforma urbana porque eso significaba atentar contra los intereses de los grupos de poder del país, incluida la Iglesia Católica.

Por lo expuesto, se concluye que la planificación urbana en el Perú, desde su origen, sirvió solo como un instrumento de capitalización para la inversión privada, desatendiendo los problemas reales de vivienda y desarrollo de la mayoría de la población peruana. No obstante, el Estado emitió reglamentación para tratar de contentar el reclamo popular, sobre todo en relación a los barrios populares autoproducidos por la población, validando su existencia en el ámbito jurídico, pero abandonando su habilitación urbana. Se promulgaron leyes para otorgar títulos de propiedad de la tierra invadida y sucesivas amnistías para seguir ampliando su reconocimiento. No hubo políticas de prevención,

ni de trabajo conjunto para asistir la autoproducción de ciudad, ni la autoconstrucción de viviendas, solo algunos programas puntuales que no cerraron las brechas. En este contexto, la academia –sobre todo desde las ciencias sociales– y las instituciones no gubernamentales presentaron evidencia para exigir cambios en la política pública de planificación urbana y de vivienda. Pues, para la planificación urbana tradicional, heredada del movimiento moderno, el fenómeno de la autoproducción de espacio urbano era y es una realidad alterna que se busca erradicar debido a su aparente desorden morfológico y niveles de precariedad, así como su aparente relación con la pobreza. Este tipo de producción del espacio urbano es normalmente caracterizado por los funcionarios públicos como la oposición de los principios tradicionales de la planificación urbana, pero casi nunca por lo que realmente es, ni por sus condiciones y limitaciones para su habitación, y se obvia las razones estructurales detrás de su producción.

Es preciso indicar que desde la academia y las instituciones civiles independientes hubo dos posiciones contrarias sobre el fenómeno de la autoproducción de la ciudad. Por un lado, los que valoraban los aspectos positivos, pero no sostenibles de las barriadas; y por otro lado, los otros que tenían una posición crítica, quienes sustentaban que el dejar que la gente se haga cargo del problema del acceso a la vivienda era una forma de validar la desatención del Estado. En la primera posición, es conocida la postura de Turner, quien valoró la "libertad para construir" de las barriadas limeñas (Turner, 1972) como una salida viable a la falta de vivienda social en las ciudades de rápido crecimiento. Este enfoque se contraponía a la visión despectiva que, tanto los medios de comunicación como el Estado tenían sobre las barriadas, pero delegaba mucha responsabilidad a las personas, indirectamente validaba la inacción estatal. En esta misma línea, Carlos Delgado (1974) propuso la importancia de la autoayuda como potencial de desarrollo para el proceso de urbanización popular. En contraposición, durante la década de 1970, surgieron diversas críticas a las políticas y acciones que el Estado peruano venía ejecutando en las barriadas. Según Calderón (1990), Alfredo Rodríguez, sienta las bases de la visión crítica del fenómeno de la barriada, argumenta que la barriada es de hecho una modalidad de crecimiento de la ciudad Latinoamérica, y no una forma anómala del crecimiento de la ciudad, por lo tanto, se debe analizar como un fenómeno en marcha y no intentar su erradicación, pues sería imposible. Matos Mar, por su parte, también planteaba la emergencia del "otro Perú", no en sentido despectivo, sino un Perú que no concordaba con las formalidades que el Estado peruano y el capital privado soñaban.

Las instituciones independientes como DESCO, IEP, CENCA, GRADE, entre otras, visibilizaban los problemas sociales del país, a través de una serie de documentos e investigaciones. Buscaron, a través de la evidencia, poder impactar en la mejora de la toma decisiones del Estado. Pero también surgen otras instituciones como el Instituto Libertad y Democracia, fundado por Hernando de Soto, quien planteaba que el mayor problema del Estado peruano era la burocracia, según él por una regulación gubernamental excesiva y que, por este motivo, la mayor parte de la economía peruana era informal. Desde entonces De Soto lideró una campaña para flexibilizar los marcos legales, sobre todo los referidos a los derechos de propiedad y comerciales, enfatizando que los pobres urbanos

tenían en su poder un activo muerto: su terreno y que a través de la regulación de este se podían integrar al mercado económico formal. Se estableció así la figura del emprendedor, la versión más moderna del autoconstructor de Turner. Fujimori apoyó estas ideas liberales y las ejecutó como política de Estado, en específico a través de los programas de titulación masiva, creando la COFOPRI para su ejecución. Como ya se mencionó, esta decisión también tuvo un móvil clientelar. Así pues, la valoración por la propiedad privada y la tenencia de la vivienda propia se consolidó, no solo en las áreas urbanas valoradas por el sector inmobiliario; sino, también en las áreas urbanas autoproducidas, donde el tráfico de terrenos se intensificó gracias a las sucesivas amnistías para otorgar títulos de propiedad.

Desde el gobierno de Toledo en adelante, la postura del Estado peruano de mercantilizar la vivienda y el suelo urbano como un medio para la activación económica del país, no solo amplió las brechas del acceso a una vivienda digna, sino que ha propiciado que sean los desarrolladores inmobiliarios privados y los agentes capitalistas informales –los traficantes de tierras– quienes dirijan el crecimiento de las ciudades en el Perú. A pesar de las evidencias de múltiples estudios académicos y técnicos, la política de planificación urbana y territorial del Estado peruano no se concentra en resolver problemas que corresponden a la problemática real de las ciudades peruanas, sino en activar el sector construcción. Otro problema es la cantidad de instituciones que tienen injerencia en la política de gestión y administración del territorio, como ya se mencionó líneas atrás, hay una disputa por la rectoría en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial. Sin embargo, no hay voluntad política para establecer un marco normativo para la gestión del suelo, ni la creación de nuevos instrumentos de planificación urbana que obligue a los alcaldes a invertir el presupuesto público de acuerdo a un plan de desarrollo social y urbano. Tampoco existe voluntad política para reestablecer la función social del suelo [1], así como la provisión de vivienda social por parte del Estado, porque eso sería atentar contra los intereses de los empresarios inmobiliarios en el país.

En cuanto al espacio percibido, históricamente el grueso de la población siempre ha solucionado por sí sola sus problemas más apremiantes, como el acceso a la vivienda, demostrando ser más eficiente que el Estado y no siempre al margen de la ley o la planificación urbana. Riofrío (2020, 5 de agosto) recalca que las invasiones de terrenos siempre se establecieron siguiendo las propuestas oficiales del gobierno –local y central– sobre las zonas de expansión de la ciudad. Además, es sabido que los dirigentes vecinales conocen muy bien la reglamentación para la obtención de títulos de propiedad, obtención de servicios básicos y los trámites burocráticos y políticos que deben seguir para lograr algún tipo de apoyo en diversas escalas. En este sentido, es importante entender el rol fundamental que tuvo la organización social en la autoconstrucción de ciudad en Lima Metropolitana y el Callao, sobre todo hasta la década de 1980. La población estaba muy bien organizada y compartían ideales colectivos a gran escala, lo que aumentaba la probabilidad de que sus

1 Aunque la interpretación del Tribunal Constitucional diga que, entre líneas, la Constitución Política del Perú sí reconoce este principio

luchas podían ser victoriosas. También es importante reconocer la actuación directa de las organizaciones sin fines de lucro, que no solo buscaron asistir técnicamente a la población, también buscaban empoderar a la organización social.

Debido a la irrupción de Sendero Luminoso y la crisis económica, los problemas socio-económicos se incrementaron, al mismo tiempo que la organización social perdía potencia por miedo a las represalias de los grupos terroristas y del mismo Estado, al confundirlos con simpatizantes de los extremistas de izquierda. Esto se tradujo en la consolidación de un desarrollo desigual, tanto social como espacial. Si bien existían algunas instituciones estatales para la provisión y asistencia de la vivienda social, los barrios populares formados desde la década de 1960 no habían sido atendidos con servicios básicos ni equipamientos y los nuevos barrios tenían menos ayuda del Estado, tanto en el ámbito legal como en el saneamiento físico. Por esta razón, aumentó la precariedad en las primeras barriadas. Desde finales del gobierno de Alan García, las familias tuvieron que pensar en medios alternativos para poder sobrevivir a la crisis, situación que se complicó aún más con el shock económico de Fujimori, ya que se redujo el poco estado de bienestar del país. El desempleo y la precarización laboral incitaban la búsqueda de nuevos medios para conseguir ingresos extras y en corto tiempo. Por ello, la toma de terrenos como un medio de seguro social incitó a incrementar la especulación del suelo urbano. Las familias empezaron a dar mayor importancia al valor de cambio que al valor de uso de las viviendas. Así, se incrementó el mercado de alquileres en las zonas más consolidadas de los barrios populares y se intensificó y avaló el tráfico de terrenos. Un factor que coadyuvó a este proceso de mercantilización de los barrios populares, fue la disminución del poder de las organizaciones sociales.

Durante la autocracia de Fujimori, la valoración por la propiedad privada se intensificó debido a las reformas neoliberales que se implementaron. El Estado incentivó la introducción del capital privado en sectores esenciales para el desarrollo social: la salud, la educación y la vivienda. Sobre este último punto, el Estado se desatendió totalmente de la provisión de vivienda social, dejando al mercado inmobiliario y al sistema financiero la responsabilidad. Por esta razón se incrementaron las brechas de acceso a la vivienda, pues para las familias que no podían cumplir con los requisitos que el sistema financiero exige, la toma de terrenos, la compra de lote a un traficante y la autoconstrucción de la vivienda, seguían siendo sus únicas alternativas posibles.

Se puede concluir que en Lima Metropolitana y el Callao el espacio concebido por los técnicos y políticos tiene muy poca relación con el proceso de urbanización real –espacio percibido– (ver Tabla 32). Los intentos de planificar la ciudad se han concentrado en pocos distritos de la macrozona central y ha habido pocas propuestas ejecutables y pertinentes para las otras zonas de la ciudad. Desde el Estado, y en parte desde una vertiente de la academia, se ha tratado de imponer la realidad del "deber ser", y no se ha pretendido entender la realidad, con sus complejidades, limitaciones y también sus potencialidades. Como se ha explicado, varios intelectuales como Córdova, Matos Mar y Quijano, entre otros, desde la década de 1960 plantearon que el problema real detrás

de las condiciones precarias de la urbanización y la vivienda en el país, era la dependencia económica, la desigualdad y la pobreza estructural. A pesar de estas advertencias, el aparato estatal ha hecho caso omiso. Solo se ha tratado de construir ciudades para activar la economía y no para el bienestar de la población mayoritaria. Si bien esta tendencia es global, nuestra particularidad, el modo en el que crecen nuestras ciudades en Perú, remece los cimientos de la planificación urbana tradicional. Ello obliga a pensar alternativas, destruir los paradigmas heredados y empezar a pensar soluciones efectivas, reconocer los saberes locales y sus potencialidades, sin romantizar las luchas sociales. Se necesita de un aumento de la conciencia ciudadana que exija un Estado más activo, el cual vele por el bienestar de todos los peruanos y peruanas y que ponga límites al sector privado, para que las inversiones no estén por encima de la dignidad de la vida.

Tabla 30. Encuentros y desencuentros entre la planificación urbana y la realidad de la producción del espacio de Lima Metropolitana y el Callao

Producción del espacio	Espacio concebido	Espacio percibido
Periodo 1961-1980		
Implosión (centralidades)	Ciudad moderna y funcional, regida por la zonificación y la construcción de proyectos urbanos	Barrios centrales consolidados, accesibles solo para la clase media y alta, segregación social y áreas degradadas en el CHL
Explosión (periferias)	la barriada como una solución temporal a la falta de vivienda	Posesión de tierras lejanas del centro consolidado, baja habitabilidad urbana y vulnerabilidad de la vivienda, pero accesible para los sectores de menores ingresos
Periodo 1980-1990		
Implosión (centralidades)	Centro de recursos administrativos, financieros, comerciales, educativos o de gobierno	Centralización de actividades y trabajo, área consolidada solo para los que podían pagar por esos beneficios y áreas degradadas en el CHL
Explosión (periferias)	Barrios populares que debían ser integrados a la ciudad formal, a través de la titulación	Espacios con poca habilitación urbana, pero única salida para obtener una vivienda. Poca reglamentación y asistencia del Estado
Periodo 1990-2000		
Implosión (centralidades)	La ciudad convertida en un centro de poder y decisión, atracción de la inversión privada	Espacios urbanos que otorgan estatus social, imposibles de acceder para los sectores de menores recursos, menores condiciones de habitabilidad en los barrios centrales populares
Explosión (periferias)	Barrios pobres que pueden integrarse al área formal a través de la titulación masiva	Espacios libres que pueden servir para la construcción de un patrimonio y la especulación del suelo (inicio del tráfico de tierras)
Periodo 2000-2020		
Implosión (centralidades)	El centro empresarial de Lima como motor de competitividad del país, atracción de capital y sostenibilidad urbano-ambiental	Barrios exclusivos para la clase media y alta, los barrios populares centrales son invadidos para fines comerciales
Explosión (periferias)	Barrios urbanos marginales carentes de planificación y cultura ciudadana, necesitados de habilitación urbana y títulos de propiedad	Suelo disponible para especulación, territorio de traficantes de terrenos en diversas escalas y modalidades

Fuente. Elaboración propia con base en los conceptos de Lefebvre (1968, 1974).

6.2. Las lecturas teóricas sobre la construcción de la ciudad

Desde la década de 1940, la institucionalización de la planificación urbana en el Perú estuvo influenciada por las ideas académicas de profesionales que se formaron en contextos distintos al latinoamericano, específicamente en Europa y Estados Unidos. Por esta razón, como se explicó en el acápite anterior, las propuestas de planificación urbana estaban desfasadas de la realidad peruana. Además, la falta de relación con las ciencias sociales impidió que tuvieran una lectura completa de la sociedad y sus problemas estructurales, pues la mayoría de los profesionales encargados de las funciones de planificación en el Estado eran ingenieros o arquitectos. Por otro lado, la prensa local liderada por la élite conservadora buscaba invalidar la aparición de nuevos barrios en la capital asociándolos a la pobreza, delincuencia, suciedad y falta de civilidad, por lo que se empezó a nombrar el fenómeno de la autoproducción de ciudad de manera despectiva, usando el término barriada o barrio marginal. Cabe señalar que esta postura ideológica fue validada y difundida por la ONPU.

En contraposición a las ideas netamente espaciales de los ingenieros y arquitectos –salvo las propuestas de Adolfo Córdova– y la visión clasista –y racista– de los políticos, los académicos desde las ciencias sociales optaron por realizar estudios antropológicos y sociológicos sobre los procesos migratorios que acontecían en el país, en específico su impacto en la capital y la aparición de los nuevos barrios populares. El antropólogo José Matos Mar fue uno de los primeros intelectuales interesados en el fenómeno de autoproducción de ciudad, entonces denominado como barriadas. Matos Mar realizó el primer censo de barriadas en 1956, por encargo de la CRAV y con el apoyo de estudiantes de antropología de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, fundando así una tradición de estudios sociales y culturales asociados al fenómeno de la urbanización popular.

Durante la década de 1950, el paradigma predominante para el análisis de los problemas de desarrollo social en la región fue la teoría de la modernización –también llamada teoría desarrollista–. Esta teoría caracterizaba a las sociedades subdesarrolladas por la coexistencia de un sector moderno y otro tradicional, de este último se desprendía un sector marginal no integrado a los valores e instituciones del sector moderno cristalizado en la ciudad. Cuestionando esa postura, Matos Mar analizó las barriadas como un mecanismo de ajuste, adaptación y/o desadaptación de los migrantes en Lima (Sánchez León, 1988). Se preocupó por analizar los patrones culturales, en especial los sistemas comunitarios, haciendo uso de la etnografía. No se puede indicar que Matos Mar valoraba de forma positiva las barriadas o sus habitantes, pero sí hubo intención de adentrarse en las complejidades del problema. A partir de estos primeros estudios, surgieron muchas visiones del fenómeno de la autoproducción de ciudad, y que es menester entender con detalle, pues esas ideologías tuvieron una repercusión socio-es-

pacial en los barrios populares y en general en el devenir de la conurbación de Lima y el Callao (ver Tabla 33), así como la promulgación de sucesivas leyes y amnistías para su reconocimiento.

Con la llegada de profesionales extranjeros, específicamente William Mangin y John Turner, durante la década de 1960, se instauró lo que Calderón (1990) denomina la visión positiva de la barriada, en oposición a la mirada sesgada y despectiva de la prensa y los políticos. Ambos profesionales valoraron las redes de trabajo colectivo que existían en las barriadas pues permitía, no solo la construcción de redes sociales fuertes, sino también, permitía la superación de la brecha del acceso a la vivienda pues la población construía sus viviendas y barrios adecuados a sus costumbres, a diferencia de la propuesta homogénea que pretendía establecer el Estado a través de sus limitados programas de vivienda. Mangin planteó la idea de una economía local basada en el esfuerzo colectivo, la primera versión del emprendedor peruano. En esa misma línea, Delgado promocionó la importancia de la autoayuda como potencial de desarrollo para el proceso de urbanización de Lima. Debido a estos postulados de corte positivo, se romantizó la idea de la lucha popular, pues el habitante era el sujeto responsable de solucionar sus problemas habitacionales, en la escala de barrio y de vivienda, deslindado al Estado de su responsabilidad. Además, incitaban a entender el fenómeno de la autoproducción de ciudad, no como algo permanente, sino como una etapa inicial, que con el tiempo debía desarrollarse bajo la lupa del deber ser de la planificación urbana.

Por ello, durante la década de 1970, surgieron diversas críticas a las políticas y acciones que el Estado peruano venía ejecutando en las barriadas. Para Calderón (1990), Alfredo Rodríguez, sienta las bases de la visión crítica del fenómeno de la barriada. Argumentó que la barriada es de hecho una modalidad de crecimiento de la ciudad Latinoamérica, y no una forma anómala del crecimiento de la ciudad, por lo tanto, se debe analizar como un fenómeno en marcha y no intentar su erradicación, pues sería imposible. Además, incidía en que no se había planteado los límites bajo los cuales se considere a la barriada como un elemento dinámico de desarrollo urbano, y cuestionaba de qué manera el proceso podía ser positivo. Se sumaron a esta visión crítica otros intelectuales como Quijano (1977), quien explicaba la que la dependencia estructural del Estado era la causa del subdesarrollo, así como los estudios sobre la pertinencia de las políticas del Estado respecto al uso del suelo por parte de Riofrío (1978) y Deler (1975). Los investigadores de centros e instituciones como IEP y DESCO cuestionaron la idea de consolidación urbana, defendida por la visión positiva, pues la evidencia demostraba que las barriadas no lograban su consolidación en el tiempo, sino que en el proceso empezaba su tugurización, convirtiéndose en un motor de reproducción de nuevas barriadas (Riofrío, 1978). También, otro grupo de investigadores se concentraron en analizar el movimiento social, tan relevando por la visión positiva, sobre todo en un momento histórico nacional, pues el

General Velasco intentaba reivindicar al indio, y por extensión a los migrantes en la ciudad. La autoayuda también fue criticada por el papel que desempeñaron las agencias privadas asistencialistas, como agente ideológico reproductor de esta visión positiva. Rodríguez, Riofrío y Welsh (1973) creían que mediante estas agencias se busca desvincular los problemas del barrio con los de la sociedad, teniendo como fin la desmovilización política de la población.

A pesar de los cuestionamientos de los investigadores especializados, la visión positiva fundada por Turner tuvo mayor alcance nacional e internacional, y sus escritos se publicaron en varios medios de difusión en Reino Unido y Estados Unidos. Así, sus ideas sobre las barriadas peruanas fueron el cimiento de la creación del ONU HABITAT en 1976. La "libertad para construir" fue el lema de la primera convención y se estableció como prioridad de los estados en vías de desarrollo atender el mejoramiento de los barrios populares para que puedan convertirse en barrios consolidados. De modo discreto y romántico se estaba alentando la reproducción de barriadas, y así ocurrió en Lima Metropolitana y el Callao. Pese a todas las prohibiciones del gobierno militar, los barrios populares o pueblos jóvenes siguieron en aumento.

Terminado el periodo de dictadura, con la vuelta a la democracia en 1980, los cuestionamientos sobre las políticas públicas para atender el fenómeno de la autoproducción de ciudad continuaron, pero los investigadores detectaron algunos cambios propios del desarrollo del fenómeno. Las barriadas más antiguas presentaban ya graves problemas físicos como la precariedad de la vivienda, no habían logrado acceder a los servicios básicos y el entorno barrial no se había desarrollado. En vez de consolidarse, como se esperaba, empezó su proceso de expansión y de tugurización, en simultáneo, y con ello el inicio de un mercado de alquileres informal como medio de ingreso económico para las familias (Riofrío, 1983), problema que se convirtió en tema central de las investigaciones desde las ciencias sociales. Por otro lado, en términos sociales, las redes sociales disminuyeron, ya que las familias buscaban asegurar la tenencia de su vivienda más que el trabajo colectivo para la mejora del barrio. Sin embargo, Matos Mar (1984) siguió postulando que la barriada era la materialización de las acciones colectivas como motor de cambio en Lima, un Perú alterno al "Perú oficial".

En este contexto, la discusión sobre la propiedad y la formalidad del desarrollo urbano se convirtieron en agendas de discusión académica y política, lo que se puede denominar la visión propietarista – económica de la autoproducción de ciudad. El economista liberal Hernando de Soto, de manera mesiánica propuso que, para hacer frente a la situación de pobreza de las barriadas generada por la informalidad del trabajo y la tenencia del suelo, se debía capitalizar el "capital muerto" que tienen los pobres urbanos: su terreno. Cabe resaltar que estas ideas de corte neoliberal, encajaban dentro del nuevo contexto político-económico mundial, impulsados por los gobiernos de Reagan en los Estados Unidos y

Thatcher en el Reino Unido, por lo que los organismos internacionales acogieron de buena manera los postulados de De Soto y crearon fondos para financiar programas de formalización y mejoramiento de barrios.

Con la llegada de Fujimori a la presidencia, en 1990, se reforzó la visión propietarista – económica del desarrollo urbano, se acogieron las ideas de De Soto y con el financiamiento del Banco Mundial se inició el programa de titulación masiva creando la Cofopri. De este modo, desde la esfera política y la academia –ligada sobre todo al ámbito de la economía–, el enfoque cambió, las barriadas pasaron a ser consideradas como un problema netamente legal y económico, no como un problema de orden socio-espacial que expresaba la estructura desigual de la sociedad peruana, por ello se les empezó a denominar genéricamente como invasiones informales o asentamientos humanos. Se instauró así, la idea de la valoración de la propiedad privada y una supuesta formalidad impuesta desde el Estado, la cual era validada únicamente a través de los títulos de propiedad, aunque estos papeles sirvieran solo para el ámbito legal y no para mejorar las condiciones de habitabilidad del barrio y las viviendas. El término ubicuo: informalida urbana, se estableció como un adjetivo para denominar la autoproducción de ciudad, como todo lo opuesto a lo que debería ser, según la tradición de la planificación urbana y sobre todo para los fines del mercado. La denominación paralela "asentamiento humano" se puede entender como una manera de despolitizar la lucha social, pues la antigua denominación, pueblo joven, tenía una lectura de corte cultural y político, instaurado por el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas. Al disminuir la relevancia social del fenómeno, en el discurso oficial, se dio carta abierta a la generación de nuevos asentamientos humanos, ya no con fines reales de vivienda, sino para la especulación. Tal y como había surgido el mercado de alquileres en las antiguas barriadas, se creó un mercado de suelo alterno al formal, pues con la institucionalización de la entrega de títulos de propiedad, sumado al clientelismo del Estado, las personas asumieron que tarde o temprano serían acreedoras de un título de propiedad y podrían así asegurar un patrimonio futuro.

Debido a la crisis social y económica que atravesó el país durante de la década de 1980, los movimientos sociales perdieron poder como actor líder de la construcción y mejora de los barrios populares –ver el capítulo V–, lo que coadyuvó al aumento de la especulación de los terrenos cercanos a las primeras barriadas y la toma de terrenos eriazos disponibles. Del mismo modo, las investigaciones desde las ciencias sociales disminuyeron por la convulsión de los tiempos. Sin embargo, iniciada la década de 1990, los estudios provenientes de las ciencias sociales se concentraron en continuar con el estudio crítico del proceso de crecimiento de las barriadas iniciales y los efectos colaterales en la organización social y la condición de habitabilidad. Tanaka (1999) observó la pérdida de la importancia de los movimientos sociales para solucionar los problemas locales, lo cual generó la aparición de grupos particulares de interés, acciones colectivas esporádicas y

soluciones individuales. Por otro lado, surgió una corriente crítica respecto a los postulados de De Soto, los investigadores instaban al Estado a no dejar al mercado la solución del problema de la vivienda, pues hacerlo sería abandonar el problema mismo (Driant, 1991). Además, los investigadores de DESCO proponían modelos de asistencia técnica para los autoconstructores como un medio efectivo para atender el problema del acceso a la vivienda (Riofrío, 1991, 1998).

Iniciado el siglo XXI, a diferencia del periodo anterior, los estudios en relación a la autoproducción de ciudad aumentaron [2]. La ejecución del programa de titulación masiva se convirtió en objeto de estudio para realizar balances y críticas a las políticas públicas, sobre todo porque la autocracia de Fujimori llegó a su fin debido al destape de las redes de corrupción generalizada. Las investigaciones se concentraron en desmitificar los postulados de De Soto en relación a los beneficios de la titulación y la superación de la pobreza urbana. Adicionalmente, se discutió sobre el impacto en las redes sociales y la permisividad para la creación de mercados ilegales de tierras –tráfico de tierras–. Sin embargo, a pesar de toda la evidencia, el Estado peruano sigue apostando por esta política. Sobre la autoproducción de ciudad, desde la academia y el discurso político se continúo con la denominación de informalidad urbana, termino ubicuo pero totalizante al mismo tiempo, sobre todo aplicado a los actores de menores recursos económicos obviando que existen procesos informales generados por actores con poder económico y político. Además, surgieron nuevos temas de investigación como el rol del espacio público o los estudios del mercado del suelo, aún con una mirada dialéctica de la ciudad formal/informal, cuando en la realidad las ciudades peruanas son producto de una compleja red de lógicas alternativas –entre la ilegalidad, la irregularidad y la validación social– a la supuesta formalidad que ofrece el Estado, y que, en algunos casos, se presentan como mecanismos para enfrentar la desigualdad estructural del país.

2 Cabe resaltar que a pesar de la conurbación Lima – Callao, los estudios se han concentrado en el área urbana de Lima y dejado de lado al Callao, tal vez por la falta de información disponible o la inseguridad asociada a algunos espacios populares del Callao.

Tabla 31. Concepción teórica de la autoproducción de ciudad entre el período de 1961-2020 en Lima Metropolitana y el Callao

Denominación de la auto-producción de ciudad	Posturas desde las ciencias sociales
Periodo 1961-1980	
Barriadas / barrio marginal	Visión positiva: Carlos Delgado promocionó la importancia de la autoayuda como potencial de desarrollo para el proceso de urbanización de Lima. Turner destacó la "libertad para construir" en las barriadas. Este enfoque se contraponía a la visión despectiva que, tanto la prensa, como el Estado tenían sobre las barriadas. Visión crítica: La barriada entendida como una modalidad de crecimiento de la ciudad Latinoamérica, y no una forma anómala del crecimiento de la ciudad. Se cuestiona la idealización de la autoayuda y la autoconstrucción de vivienda.
Pueblos jóvenes	Desde el gobierno de Velasco se prioriza la visión política del fenómeno de la barriada, sobre la perspectiva urbana-espacial. La preocupación se orientaba hacia los estudios de los movimientos de pobladores y su trabajo colectivo para la construcción de sus entornos habitacionales.
Periodo 1980-1990	
Invasiones informales	Visión crítica: Se desarrollan los primeros estudios sobre los problemas socio-espaciales en relación al crecimiento vegetativo de la población en las antiguas barriadas y su vinculación con la creación del mercado de alquiler informal, y la sobre explotación de la fuerza de trabajo de los vecinos en los mecanismos de auto construcción de vivienda. Así como el estudio y análisis de los movimientos sociales fundados en la nueva sociología urbana y la influencia de Castells. Visión propietarista - económica: El problema de la autoproducción de ciudad se reduce solo a la provisión de vivienda, por lo que se propone concursos arquitectónicos para buscar alternativas baratas de módulos de vivienda. Y al finalizar la década, la preocupación se centra en la seguridad de la tenencia y la propiedad. Se instaura la entrega de títulos de propiedad como una política de vivienda para los barrios populares.
Periodo 1990-2000	
Asentamientos humanos informales	Visión crítica: Se cuestiona la consolidación de las antiguas barriadas y se cuestiona la visión romántica sobre la iniciativa popular. Se sustenta que la promoción de barriadas solo genera más dificultades para el habitante como para la ciudad. Se continúa el análisis de los movimientos sociales, sobre su disminución de poder y su función dentro del esquema de gobernanza. Visión propietarista - económica: La planificación urbana se entiende como instrumento para capitalizar el suelo urbano, el Estado se deslinda de la provisión de vivienda y deja al libre mercado inmobiliario la responsabilidad. Se institucionaliza la entrega de títulos de propiedad como un medio de afrontar la informalidad urbana. Se establece la formalidad del ámbito urbano solo a través de una lectura jurídica, no socio-espacial.
Periodo 2000-2020	
Posesiones informales / ciudad popular	Visión crítica: Múltiples investigaciones demuestran el fracaso de los programas de titulación masiva, en términos de acceso al mercado financiero, superación de la pobreza urbana y el fomento de la formalidad. Además, surgen estudios sobre el impacto colateral de la titulación masiva en las redes sociales, típicas en los barrios populares, y la permisividad estatal que se traduce en el fortalecimiento de las redes de tráfico de tierras y el aumento del mercado de alquiler no formal. En contraposición surgen ideas para disociar la informalidad de la pobreza, proponiendo que en el crecimiento urbano de Lima es un fenómeno muy heterogéneo, donde separar lo formal de lo informal resulta casi imposible. Visión propietarista - económica: Sobre la auto-producción de ciudad, desde la academia y el discurso político se le continua denominando como informalidad urbana, termino ubicuo pero totalizante al mismo tiempo y asociado a la pobreza, pues no se condena del mismo modo a los agentes de poder que utilizan las mismas lógicas. Se asumen posturas ideológicas impuestas desde los organismos internacionales, en específico para la planificación urbana, entendida como un medio para el desarrollo urbano sostenible, aún cuándo no se establece su definición ni sus variables. Desde ese enfoque, los problemas socio-espaciales y de desigualdad quedan opacados.

6.3. Desarrollo desigual del espacio urbano de Lima Metropolitana y Callao

Una de las principales limitaciones para la investigación de la dinámica de la urbanización en el Perú es la poca disponibilidad de datos sobre el fenómeno. El Estado, en sus múltiples niveles, no posee un catastro actualizado o al menos datos censales específicos sobre las condiciones de la urbanización, sus tipos y sus características. Los políticos de turno indican que no hay presupuesto para la elaboración de catastros, ni personal entrenado para ese fin. La verdad oculta tras esta excusa es que a falta de data las decisiones serán discrecionales, a favor de los interesados con mayor poder, ya sea político o económico. Por esta razón, la academia tiene un rol fundamental en la generación de evidencia.

Debido a las limitaciones de movilidad por la pandemia, no se pudo realizar el levantamiento de datos de campo durante la investigación. No obstante, se trabajó en la revisión exhaustiva de los datos censales, reportes de instituciones, investigaciones parciales, así como la revisión de fuentes secundarias, sobre todo periodísticas, y reflexiones desde la observación ciudadana para generar posibles correlaciones. Por lo explicado, en este acápite, más que presentar respuestas, presentamos hipótesis que pueden ayudar en la generación de múltiples investigaciones, necesarias para nuestro contexto. A continuación, se explicarán algunas de implicancias socio-espaciales de la producción del espacio urbano en Lima y el Callao, presentado relaciones entre las dimensiones del mercado de suelo y la gobernanza, el acceso a la vivienda, y aspectos sociales como de la condición laboral, educación y pobreza monetaria, haciendo hincapié en las transformaciones ocurridas en lo que va del siglo XXI, debido a la limitación del acceso a datos comparables por periodos –ver el acápite metodológico–.

En el Perú, y en específico en Lima y el Callao, la autoproducción de espacio urbano ha sido históricamente catalogada como toda producción ajena la formalidad jurídica, la racionalidad del diseño urbano y la consecuente planificación urbana. Es decir, se ha entendido como una anomalía del proceso de urbanización, se le ha asociado al desorden morfológico, la escasez de servicios básicos, pero sobre todo como un producto de la pobreza monetaria urbana. Lamentablemente, este enfoque anacrónico es el que impera en el Estado y su aparato institucional. Pero, en realidad, la dinámica del proceso de autoproducción del espacio urbano tiene estrecha relación con el mínimo estado de bienestar del país, pues en pro de mantener el crecimiento macroeconómico, el Estado ha sacrificado la calidad de los derechos sociales como el acceso a la vivienda, a la salud y a laeducación, dejando que el libre mercado sea quien oferte estos derechos como servicios privados, por lo cual están reservados para quienes puedan pagar por estos. Y, aunque este sistema pareciera no tener un correlato directo

con la producción del espacio urbano, es en realidad, el gran origen del problema. Según el Instituto Nacional de Estadística (INEI, 2017), en el Perú, el 72.3% de la PEA trabaja de manera independiente –un eufemismo para el trabajo informal–. En esta condición de precariedad laboral, los trabajadores no reciben sueldos fijos, ni beneficios laborales como vacaciones, CTS, etc.; ni tienen capacidad de ahorro, por ende, no podrán acceder a los programas del Estado para compra de vivienda y mucho menos al sistema financiero para obtener un crédito hipotecario, viven de vender diariamente su fuerza de trabajo. Las únicas soluciones viables para acceder a una vivienda son: (auto)construcción de más pisos en la vivienda familiar, toma o compra de terrenos en las zonas de expansión de la ciudad o el alquiler de espacios cada vez más reducidos en las centralidades.

Si se analiza dónde vive la mayor cantidad de trabajadores independientes en Lima y el Callao, estos se ubican en los distritos más alejados del centro consolidado y valorizado de la ciudad (ver Figuras 77 y 78). Esto puede indicar que los trabajadores independientes optan por la opción de toma o compra de terrenos, donde su presupuesto se los permite, aunque eso signifique vivir en áreas que no cuentan con servicios básicos o con cobertura parcial de los mismos, y donde tendrán que pagar precios muy altos por bienes elementales como el agua. Pero, si además se analiza el rango etario del jefe o jefa de familia, en el mismo espacio se ubican las familias más jóvenes (ver Figuras 81 y 82), quienes, en su mayoría, solo tiene concluidos los estudios secundarios. Estos datos evidencian que hay una relación directa entre las desigualdades sociales de acceso a la educación y el trabajo, y la intensiva producción del espacio urbano en los límites de la ciudad donde el precio del suelo es menor, pero las condiciones de conectividad, espacio público y equipamiento son deficientes.

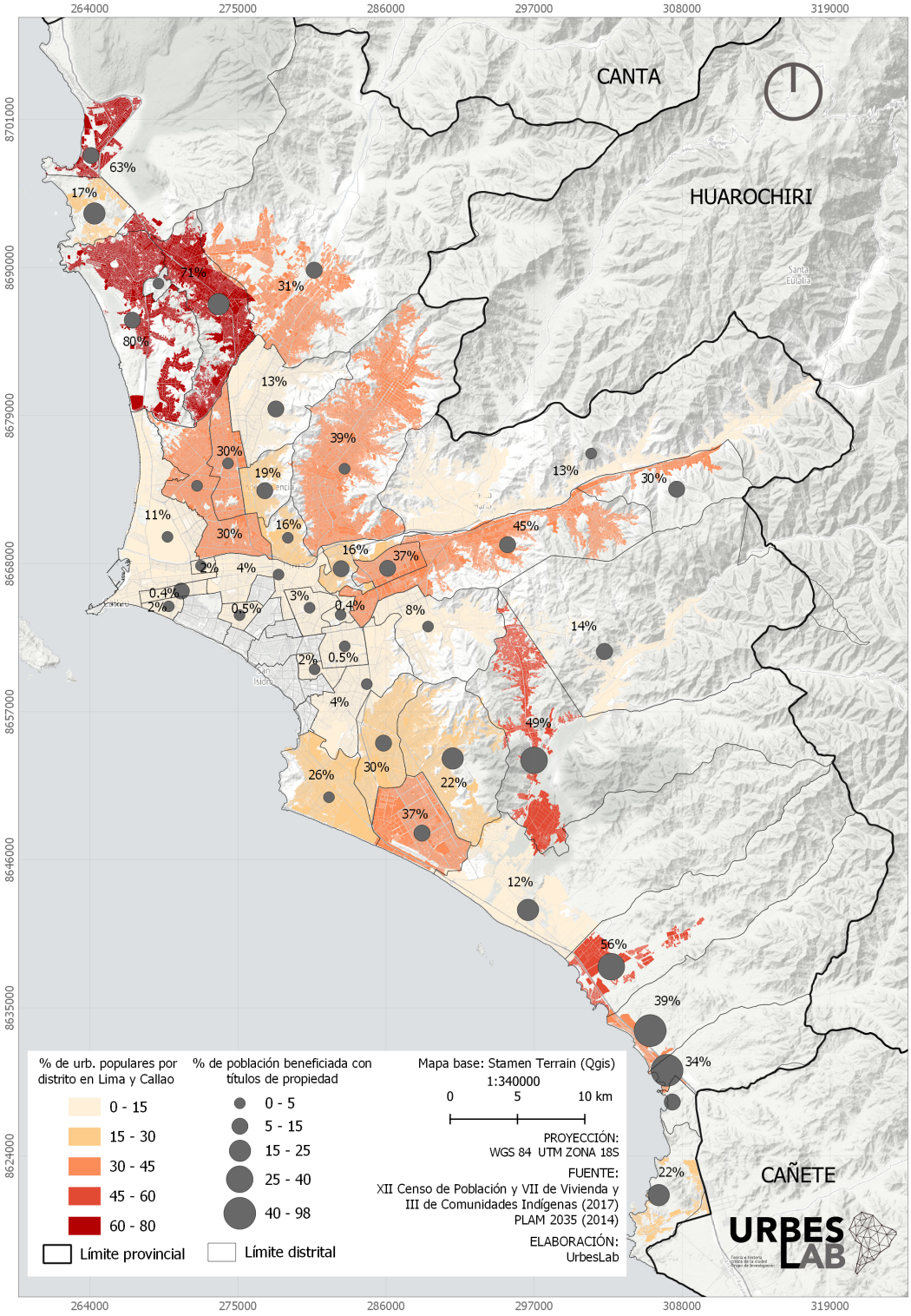
En este punto, cabe señalar que el suelo es un bien no reproducible, entonces ¿cómo podrán las familias jóvenes acceder a una vivienda/ terreno en el futuro? El caso peruano es muy particular en la región, pues existía mucho suelo categorizado como eriazo. Es decir, de propiedad pública sin uso, por esta razón la mayoría de los asentamientos populares se han asentado en tierra pública. Con el paso del tiempo, esta disponibilidad de suelo ha ido disminuyendo, las nuevas invasiones se han producido en suelo con alto riesgo y/o afectando áreas naturales y ecosistemas frágiles próximos a las áreas urbanizadas. Esta restricción para la toma de suelo ha producido dos cambios fundamentales en el modo de autoproducir el espacio urbano. Primero, el uso intensivo del suelo en los asentamientos populares más antiguos, a través de la densificación de las viviendas para el alquiler de habitaciones o mini-departamentos. Como se observa en el Figura 87, en el censo del 2007 se registró mayor preponderancia de la tenencia de vivienda en propiedad, sobre todo en los distritos cuyo origen se remonta a las invasiones populares de mediados del siglo XX, y que fueron regularizados masivamente desde la creación de la COFOPRI. Por otro lado, en el censo del

2017 hay una disminución notoria de la tenencia de vivienda por propiedad, que se puede explicar por el aumento del alquiler debido a la densificación de las viviendas. Este fenómeno no ha sido estudiando en profundidad en Lima, pero es necesario hacerlo, pues por los reportajes periodísticos y ofertas en redes sociales, se puede verificar que las condiciones de habitabilidad son mínimas y que; además, al no existir contratos que puedan asegurar derechos y deberes para el inquilino y el propietario, se ejecutan desalojos forzados, muchos de los cuales se reportaron en plena pandemia debido a la incapacidad de pago de los inquilinos.

Segundo, se registra un cambio en la gobernanza local debido al poder que han adquirido las mafias de traficantes de tierras frente a la tradicional organización social. Los traficantes de tierras han creado una economía ilegal en el mercado de suelo, que complementa el mercado formal (Calderón, 2016). Estos están invadiendo el poco suelo eriazo existente o las zonas de protección natural, creando tensión con los vecinos que sí necesitan suelo para construir sus viviendas o amedrentando, extorsionando y hasta asesinando a los dirigentes vecinales o activistas que protegen las zonas naturales. Así, son los traficantes de tierra y algunos líderes de las organizaciones vecinales los agentes que estipulan el precio del suelo, cada vez más altos, influenciando el alza de precios en las zonas más consolidadas de las centralidades. La existencia del tráfico de terrenos también puede ser la causante del aumento del alquiler en los barrios populares, pues las familias más jóvenes temen por sus vidas si inician una invasión, por tener que enfrentarse con estas mafias. De este modo, las limitaciones para acceder a una vivienda, incluso dentro de la llamada informalidad urbana, aumentan y dejan a las familias sin alternativas.

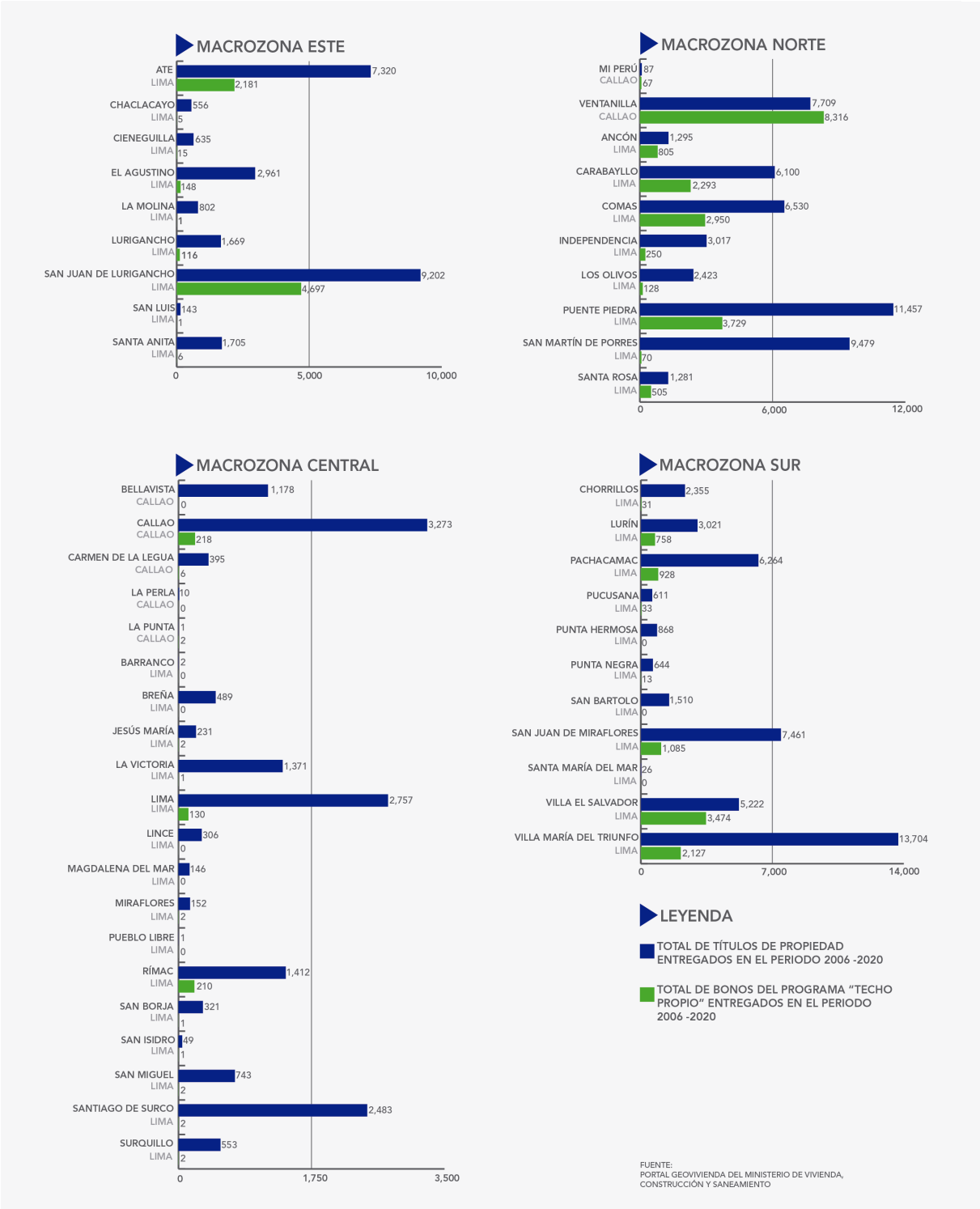
En resumen, en Lima y el Callao, la producción del espacio urbano sirve como un seguro frente a la inestabilidad laboral, la falta de seguridad social y la desigualdad imperante. Tomar un terreno o comprarlo a los traficantes de terrenos es una inversión, validada socialmente y que complementa el funcionamiento del mercado de suelo formal. Es decir, no hay un comportamiento dicotómico de lo formal y lo informal, sino que son lógicas complementarias de la producción del espacio urbano. Lamentablemente, las políticas públicas están desfasadas de esta dinámica de urbanización, por lo cual están direccionadas a tratar de resolver el problema solo en la esfera jurídica, entregando títulos de propiedad sin analizar las afectaciones socio-espaciales. Múltiples investigadores han demostrado que esta política ha fracasado en sus objetivos de integrar a las familias en el sistema financiero. Incluso, la entrega de títulos de propiedad no asegura el acceso a una vivienda adecuada, pues la relación entre la titulación y la entrega de bonos estatales para la compra o mejora de las viviendas es muy limitada (ver Figuras 119 y 120). El Estado ataca superficialmente el problema, por lo cual se agudiza con el tiempo y termina perpetuando y formalizando el ciclo vicioso de la precariedad.

Figura 119. Relación entre la entrega de títulos de propiedad y bonos Techo Propio en Lima Metropolitana y el Callao (2006-2020)



Fuente. XII Censo de Población y VII de vivienda, INEI (2017), Plam 2035 (MML, 2014), Portal MVCS (2020)

Figura 120. Número de títulos y bonos entregados (2006-2020)



Fuente. XII Censo de Población y VII de vivienda, INEI (2017), Plam 2035 (MML, 2014), Portal MVCS (2020)

6.4. El futuro posible

En el Perú, en la actualidad, los discursos políticos, de medios, económico y hasta ciudadano están concentrados en la idea de establecer el derecho a la ciudad –a veces mal entendido solo como el acceso a servicios, movilidad y equipamiento–, incluso los que están a favor de capitalismo utilizan este concepto, sin saber que la idea lefebvriana se basa en la lucha contra ese sistema económico. Pero, en la práctica –así sea medianamente entendido el concepto o banalizado– no es un logro efectivo, pues quienes construyen y toman decisiones sobre la producción de espacio urbano lo hacen para su beneficio personal y no para el colectivo. Es decir, en este contexto, el aclamado derecho a la ciudad está supeditado a la capacidad económica y el poder del ciudadano, así como al lugar donde habita. Incluso el acceso a una vivienda digna (metros cuadrados, espacios con condiciones de confort adecuados, espacios comunes, áreas libres, densidad, etc.) depende de la capacidad de pago, ahorro y endeudamiento que posea la persona.

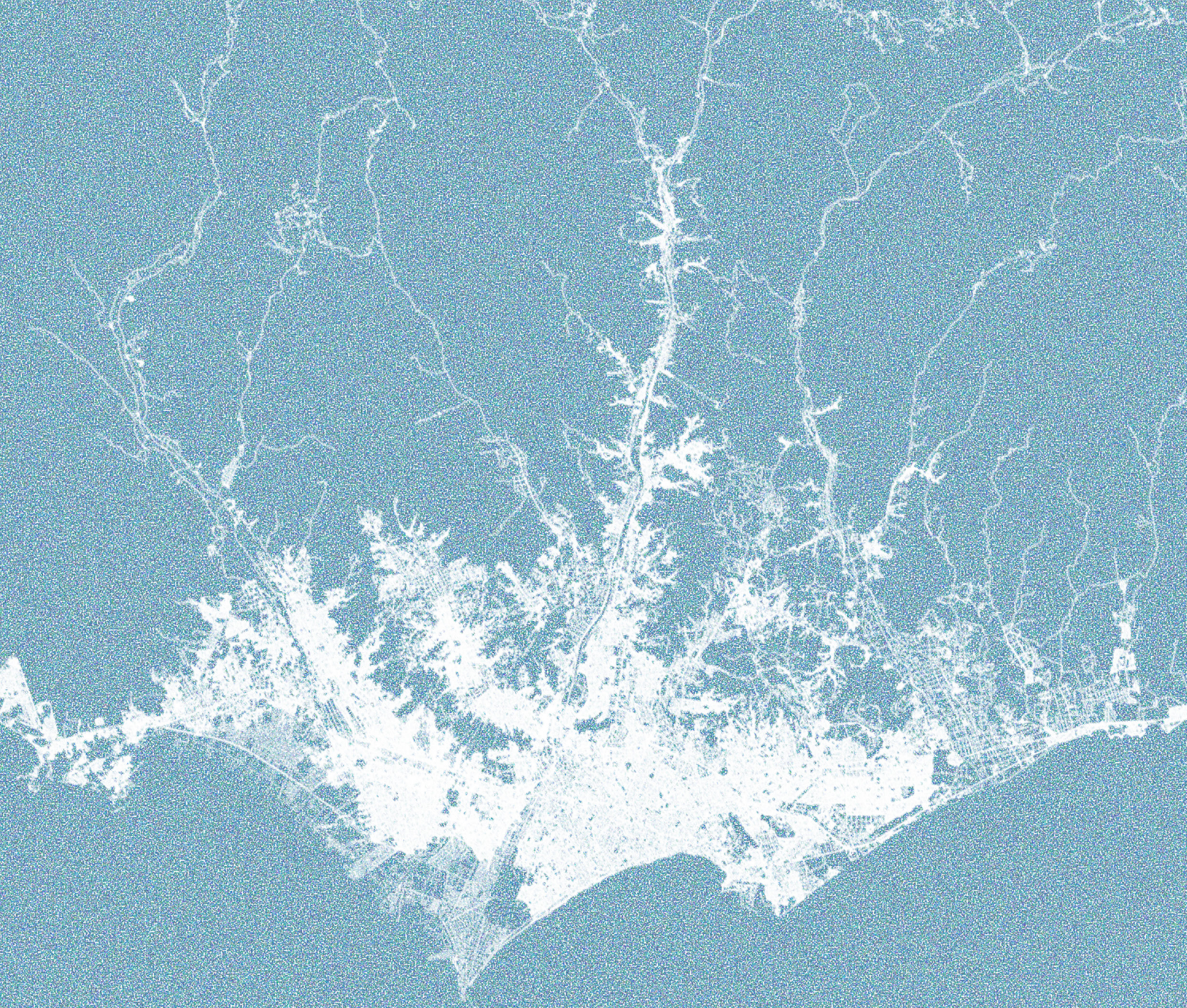
Bajo los principios de la planificación urbana tradicional, se sigue reforzando la idea de la construcción de espacios urbanos donde el orden morfológico, la estética, y la búsqueda de ciudades sostenibles –sin establecer qué es la sostenibilidad, más allá de un anhelo– son imperantes. Cualidades que suman valor al suelo, a la propiedad, al espacio público, pero solo en las áreas que pueden atraer el capital. En síntesis, la planificación urbana tradicional solo sirve para la acumulación de capital a través de la producción del espacio urbano. Mientras se terminaba de escribir esta investigación, el MINAM presentaba su propuesta de la creación de la Ciudad Bicentenario, en la macrozona norte de Lima, en coordinación con el MVCS, el Ministerio de Producción, Ministerio de Transportes y Comunicación y el IMP. Otra vez la idea de extender la ciudad para cumplir con el ideal de una porción de "ciudad planificada sosteniblemente" se impone ante la necesidad de mejorar las condiciones de vida del grueso de la población. Esta nueva ciudad, por supuesto, estará liderada por la inversión privada y la vivienda será una mercancía que muy pocos podrán comprar. Además, es muy poco sostenible al estar alejada del área de trabajo y actividades, sin la existencia de un sistema de trasporte masivo. Si bien la inversión, es sus diversas modalidades, es la fuente generadora de estos espacios urbanos, los ejecutores directos son los diseñadores (arquitectos, paisajistas) y los planificadores urbanos, quienes tienen una gran responsabilidad en términos éticos, pues de ellos depende crear espacios para la acumulación de capital o para que la gente viva en espacios urbanos adecuados. Los gremios que representan estas profesiones, tienen un gran poder de negociación y establecimiento de acuerdos con el Estado y el sector privado, pero muchas veces su labor pasa desapercibida o tienen una posición neutral, silencio cómplice que se traduce en la validación del *status quo*.

Es necesario entender que la manera en la que se ha producido los espacios urbanos en el Perú, y en específico en Lima Metropolitana y el Callao, solo ha generado mayor desigualdad social, o en términos de Soja (2014), mayores injusticias espaciales. Por eso urge repensar las bases epistemológicas de la autoproducción de espacio urbano, denominado bajo el término ubicuo de "informalidad urbana", porque el lenguaje importa, ya que es la primera aproximación a la valoración del fenómeno. Se tiene que dejar de pensar que es

una manera alterna de producir espacio urbano, cuando en la realidad es el modo común y validado en nuestra sociedad. Al mismo tiempo, es necesario un redireccionamiento de la planificación urbana y la formulación de políticas que reconozcan y entiendan este fenómeno urbano, sus factores determinantes, sus potencialidades y sus limitaciones, integrando a los actores claves, sobre todo que la gente tenga el poder de decidir sobre la producción del espacio. Se tiene que valorar los saberes que emergen de las experiencias populares y las prácticas efectivas que surgen desde los espacios de insurgencia, dando espacio a los conocimientos no expertos y no técnicos en la toma de decisiones locales, dentro de un sistema más participativo y vinculante, aumentando la conciencia ciudadana. Esto serviría para hacer contrapeso al mayor actor de poder en las decisiones sobre el desarrollo urbano en la actualidad, el sector privado, ya sea en su versión formal, informal o ilegal. Sobre todo, frenar el aumento del tráfico de terrenos. Sin embargo, el Estado peruano no solo sigue siendo permisivo con los traficantes de tierras, sino que le facilita el trabajo apoyando la construcción de carreteras y equipamientos, tal es el caso de la aprobación de la colocación de asfalto y ampliación de la carretera Pasamayito, la cual une los distritos de Comas y San Juan de Lurigancho, vía construida por traficantes de terrenos para lucrar con el suelo. El alcalde de Lima, Jorge Muñoz, en su intento de congraciar con el pueblo, aprobó este proyecto.

Finalmente, hay que aceptar que los problemas de la producción del espacio urbano se sustentan en las relaciones sociales y de poder, por eso hay que eliminar la idea de que solo los arquitectos son los profesionales más capacitados para la tarea de la planificación urbana, sino que tiene que ser un trabajo multidisciplinar. Del mismo modo, los profesionales deben estar preparados para esa labor, no sólo en términos de teoría de los estudios urbanos, sino en legislación y gestión, para poder proponer soluciones efectivas sustentadas en la realidad multicultural y geográfica del país. Por otro lado, se necesita también una academia más activa, que salga de las murallas de la universidad y presione al Estado con la evidencia generada para implementar mejores políticas públicas. Ya que históricamente, el Estado peruano no ha considerado los problemas que la academia analiza, describe y comenta. Mientras la academia, todo este tiempo, ha promovido una mayor intervención del Estado para regular el mercado del suelo, el mercado de alquileres, el mercado de vivienda, este le entrega toda la responsabilidad al mercado, donde el capital privado busca rentabilidad. Es decir, lo que la academia considera un problema, para el Estado es una solución.

Si se quiere transformar esta realidad para construir una sociedad más justa, donde todas las personas podamos tener un derecho efectivo a la ciudad, es tiempo de trascender la teoría y pasar a la acción crítica. Que las luchas colectivas desde múltiples ámbitos sean una poderosa fuente de transformación y determinación para trascender la normalidad que el sistema nos ha impuesto. Es tiempo de dejar de romantizar las luchas perennes de los más afectados, porque la gente tiene que poder vivir sin estar luchando constantemente para que sus derechos sean considerados. Los reclamos son necesarios para visibilizar los problemas y exigir respuestas, pero no puede ser un estado de vida constante.



BIBLIOGRAFÍA

Abramo, P. (2003). La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. *Revista Ciudad y Territorios: Estudios territoriales*, *XXXV*(136-137).

Abramo, P. (2008). El mercado del suelo informal en favelas y la movilidad residencial de los pobres en las grandes metrópolis: un objeto de estudio para América Latina. [Sección temática]. *Revista Territorios*, (18-18), pp. 55-73.

Abramo, P. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *Revista Eure*, *38*(114), pp. 35-69.

Adler, L. (1975). *Cómo sobreviven los marginados*. México: Siglo Veintiuno Editores.

Aguilar, A. & Campuzano, E. (2009). Informal Sector. En R. Kitchin (Ed.). *International Encyclopedia of Human Geography* (pp. 446–53). Ciudad, país: Editorial.

Alexander, A. (1927). *Estudio sobre la crisis de la habitación en Lima.*

Arias, T. (2004). *La vivienda en los cerros de El Agustino*. Lima: CENCA.

Arnillas, F. (1983). ¿Quiénes son los nuevos invasores? Lima: CIDAP.

Banco Interamericano de Desarrollo- BID. (2012). *Un espacio para el desarrollo - Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*. Recuperado de: http://www.habitants.org/news/library/un_espacio_para_el_desarrollo_-_los_mercados_de_vivienda_en_america_latina_y_el_caribe_-_bid

Barrantes, R., & Trivelli, C. (1994). Tenencia de tierras y liberalización de mercados: un estudio de caso del Valle del Cañete. En I. Hurtado, C. Trivelli, & A. Brack, *Perú el problema agrario en debate.* Lima: SEPIA.

Barreda, J., & Ramirez Corzo, D. (2004). Lima: consolidación y expansión de una ciudad popular. En *Perú Hoy, Las ciudades en el Perú*. Lima: Desco

Béjar, H. (2020, 7 de agosto). Entrevista de D. Torres y D. Perleche. [Comunicación personal].

Belaunde, F. (1943). Algunos aspectos generales del problema. *El Arquitecto Peruano*(77).

Bensús, V., y Vilela, M. (2014). La mercantilización del desarrollo urbano en el Área Metropolitana de Lima. Mercado inmobiliario formal y gestión de la densidad urbana 2008-2012. *II Segundo Seminario Internacional: Derecho a la Ciudad en América Latina*.

Blomley, N. (2008). Enclosure, common right and the property of the poor. *Social & Legal Studies*, *17*(3), pp.311–331.

Blondet, C. (1995). *Hoy: Menú Popular. Comedores en Lima.* Lima: IEP.

Borja, J. y Castells, M. (1998). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. México: TAURUS

Brenner, N. y Schmid, C. (2014). The 'urban age' in question. En Brenner, N. (Ed) *Implosions/Explosions. Towards a study of planetary urbanization*. Berlin: Jovis Verlag GmbH.

Bromley, R. (2003). Peru 1957–1977: How time and place influenced John Turner's ideas on housing policy. *Habitat International*, 27(2), 271–292.

Burga, J. (2006). *El ocaso de las barriadas. Propuestas para la vivienda popular.* Lima: MVCS-UNI.

Cabrera, T., Miyashiro, J., García, R., y Pizarro, F. (2011). La ciudad neoliberal. Nuevas urbanizaciones en Lima Sur. *Perú Hoy. Ajustes Al Modelo Económico. La Promesa De La Inclusión*, 257-282.

Caldeira, T. (2017). Peripheral urbanization: Autoconstruction, transversal logics, and politics in cities of the global south. En: *Environment and Planning D: Society and Space* 35(1), 3–20. DOI: 10.1177/0263775816658479

Calderón, J., y Olivera, L. (1989). *Municipio y pobladores en la habilitación urbana (Huaycan y Laderas de Chillón).* Lima: DESCO.

Calderón, J, y Maquet, P. (1990). Las ideas urbanas en el Peru (1958-1989). Lima: CENCA Instituto de Desarrollo Urbano.

Calderón, J. (1998). Mercado de tierras en áreas agrícolas periurbanas de Lima. *Debate Agrario*(28), 1-22.

Calderón, J. (1999a). *Algunas consideraciones sobre los mercados ilegales e informales de suelo urbano en América Latina*. Cambridge, Massachusetts, EE. UU.: Lincoln Institute of Land Policy.

Calderón, J. (1999b). *Tierra vacante. El caso de Lima Metropolitana, Informe de Investigación*. Cambridge, Massachusetts, EE. UU.: Lincoln Institute of Land Policy.

Calderón, J. (2001). *Análisis comparativo de la población beneficiada y la no beneficiada por el Plan Nacional de Formalización ¿Ha mejorado el bienestar de la población?* Lima: INEI.

Calderón, J. (2004). *La formalización de la propiedad en el Perú: Efectos económicos y socio culturales*. Presentado en el Foro Electrónico "Suelo: Acceso, regularización y precariedad urbana en América Latina y el Caribe". División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos – Cepal. Recuperado de: http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/capacitacion/biblioclichevsky1.pdf

Calderón, J. (2005). *Política de formalización de la propiedad en el Perú urbano (1996-2004).* Recuperado de: http://www.asocapitales.co/documentos/67.pdf

Calderón, J. (2006). *Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza*. Lima, Perú: Lincoln Institute of Land Policy.

Calderón, J. (2010). Titulación de la propiedad y mercado inmobiliario. *Estudios demográficos y Urbanos, 25*(3), 625-661.

Calderón, J. (2011). Titulación de la propiedad y mercado de tierras. *Revista Eure*, *37* (111), pp. 47-77.

Calderón, J. (2013). La ciudad ilegal en el Perú. En W. Jungbluth, *Peru Hoy. El Perú subterráneo* (págs. 39-80). Lima: DESCO.

Calderón, J. (2014). *Miradas, enfoques y estudios sobre las ciudades*. Lima: Vicio Perpetuo Vicio Perfecto.

Calderón, J. (2015). Programas de vivienda social nueva y mercados de suelo urbano en el Perú. *EURE, 41*(122), 27-47.

Calderón, J. (2016). *La ciudad ilegal: Lima en el siglo XX.* Lima: Punto Cardinal.

Calderón, J. (2019). El estado y la informalidad urbana. Perú en el siglo XX. *Pluridiversidad*(3), 45-64.

Calderón, J. (2019). El derecho a la ciudad en América Latina y los enfoques sobre la ciudad informal. En F. Carrión y M. Dammert (Ed.). *Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina.* Flacso, Ifea, Clacso.

Calderrón, J., & Vega Centeno, P. (2016). La cuestión urbana en el Perú: balances y perspectivas para el siglo XXI. En P. Metzger, J. Rebotier, J. Robert, P. Urquieta, & P. Vega Centeno, *La cuestión urbana en la región Andina. Miradas sobre la investigación y formación* (págs. 175-221). Quito: PUCE.

Cámara Peruana de la Construcción. (1998). *Informe de la actividad de la edificación.* Lima: CAPECO.

Caria, A. (2007). *Títulos sin desarrollo: los efectos de la titulación de tierras en los nuevos barrios de Lima.* Lima: DESCO.

Carrión. F. y Dammert, M. (2019). *Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina.* Flacso, Ifea, Clacso.

Castells, M. (1973). *Imperialismo y urbanizacion en América Latina*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.

Castells, M. (1974). *La cuestión Urbana*. México: Siglo XXI.

Chirinos, L. (1996). Barrios céntricos de inquilinato en Lima. Los barrios Monserrate, Barrios Altos y Mendoza Merino. En H. Harms, & e. al., *Vivir en el "centro". Vivienda e inquilinato en los barrios céntricos de las metrópolis de América Latina.* Hamburg: TUH.

Clichevsky, N. (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. Santiago de Chile: Publicaciones Cepal.

Clichevsky, N. (2006). *Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas*. Santiago de Chile: Publicaciones Cepal.

Clichevsky, N. (2009). Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. *Revista Bitácora Urbana, 14* (1), pp. 65-88.

Collier, D. (1978). *Barriadas y élites: de Odría a Velasco.* Lima: IEP.

Cortes, A. (2012). Modernización, dependencia y marginalidad: itinerario conceptual de la sociología latinoamericana. *Sociologia*, 14(29), 214-238. doi:https://doi.org/10.1590/S1517-45222012000100009

De Mattos, C. y Link, F. (2015). *Lefebvre revisitado: capitalismo, vida cotidiana y el derecho a la ciudad*. Santiago de Chile: RIL editores.

Delfino, A. (2012). La noción de marginalidad en la teoría social latinoamericana: surgimiento y actualidad. *Universitas Humanística*(47), 17-34. Recuperado el 10 de 08 de 2020, de https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=791/79125420001

Dórich, L. (1996). *Al rescate de Lima. La evolución de Lima y sus planes de desarrollo urban*o. Lima, Perú: CAP Lima.

Duhau, E. (1998). *Hábitat popular y política urbana*. México: UAM.

Durand, F. (2019). *La captura del Estado en América Latina: reflexiones teóricas*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

De Soto, H. (1986). *El Otro Sendero*. Argentina: Diana.

De Soto, H. (2000). *El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo.* Lima: El Comercio.

Degregori, C., Blondet, C., y Lynch, N. (1987). *Conquistadores de un nuevo mundo. De invasores a ciudadanos.* Lima: IEP.

Del Río, J. (2015). La vivienda social y la cuestión urbana. Consideraciones teóricas para el análisis de las políticas de hábitat. *Estudios del hábitat, 3*(1), pp. 76-92.

Deler, J. (1975). *Lima 1940-1970: Aspectos del crecimiento de la capital peruana.* Lima: Centro de Investigaciones Geográficos.

Delgado, C. (1974). Tres planteamientos en torno a problemas de urbanizacion aceleradas en Areas Metropolitana: el caso de Lima. En *Problemas Sociales en el Peru Contemporaneo* (págs. 119-158). Lima: IEP.

Delpech, C. (1989). Desarrollo urbano y Consolidaciónde la Vivienda. En J. Burga, C. Delpech, y C. Grey, *Villa El Salvador, la ciudad y su desarrollo, realidad y propuestas.* Lima: CIED.

Diaz Albertini, A. (1989). *La promoción urbana: balance y desafíos.* Lima: DESCO.

Dórich, L. (1996). *Al rescate de Lima. La evolución de Lima y sus planes de desarrollo urbano.* Lima: CAP-IUP.

Driant, J. (1991). *Las barriadas de Lima. Historia e interpretación.* Lima: DESCO-IFEA.

Driant, J., y Grey, C. (1988). Acceso a la vivienda para la segunda generación de las barriadas de Lima. *Boletín del Instituto Francés de Estudios, XVII*(1).

EAP. (Junio de 1940). El sentido de la reconstrucción. *El Arquitecto Peruano*(35), 12.

EAP. (Abril de 1942). Atentado contra la actividad constructora. *El Arquitecto Peruano*(57), 12.

EAP. (Diciembre de 1942). Interesante debate sobre el problema de la vivienda en el Rotary Club. *El Arquitecto Peruano*P(65), 14.

EAP. (Junio de 1942). Una solución para tres problemas públicos. *El Arquitecto Peruano*(59), 12.

EAP. (Noviembre de 1943). Algo más sobre el problema de la vivienda. *El Arquitecto Peruano*(76), 3.

EAP. (Diciembre de 1943). Un reto a la salubridad pública. *El Arquitecto Peruano*(77), 25.

EAP. (Octubre de 1943). Una labor que podría encomendarse a la Junta Pro-Desocupados de Lima. *El Arquitecto Peruano*(75), 30.

EAP. (Agosto de 1944). Facilitemos la financiación de edificios multifamiliares. *El Arquitecto Peruano*(85), 3.

EAP. (1945). Plan de la Vivienda Popular del Gobierno Peruano. *El Arquitecto Peruano*(98), 4-20.

EAP. (1948). Actualidades del Ramo. *El Arquitecto Peruano*(140), 12.

EAP. (Marzo de 1949). La hoja del urbanismo. *El Arquitecto Peruano*(140), 12.

EAP. (Setiembre de 1950). Piedras en el camino. *El Arquitecto Peruano*(158), 3.

EAP. (Julio-Agosto de 1951). *El Arquitecto Peruano*(168), .

EAP. (Agosto Septiembre de 1952). Ciudad Invadida. *El Arquitecto Peruano*(181), 3.

EAP. (Marzo-Abril de 1955). El "Punible Retroceso". *El Arquitecto Peruano*(212), 3.

Espinoza, A., y Fort, R. (2017). *Inversión sin planificación: la calidad de la inversión pública en los barrios vulnerables de Lima.* GRADE.

Espinoza, A., y Fort, R. (2020). *Mapeo y tipología de la expansión urbana en el Perú.* GRADE.

Fernandes, E. (2003). Programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana Y pobreza urbana en Latinoamérica. *Revista Vivienda Popular*, (12), pp. 5-16.

Fernandes, E. (2008). Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. *Revista Eure, XXXIV* (102), pp. 25-38.

Fernandez-Maldonado , A. (2006). *Barriadas and elite in Lima, Peru: Recent trends of urban integration and disintegration.* Obtenido de http://www.isocarp.net/Data/case_studies/848.pdf

Fernandez-Maldonado, A. (2015). Las barriadas de Lima como estímulo a la reflexión urbana sobre la vivienda. Revisitando a Turner y de Soto. *Revista de Estudios sobre Vivienda (WASI), 2*(3).

Fernández-Maldonado, A. M. (2019). Unboxing the Black Box of Peruvian Planning. *Planning Practice & Research*, *34*(4), 368-386.

Fernández-Maldonado, A. M. (2020, 27 de julio). Entrevista de D. Torres y D. Perleche. [Comunicación personal].

Field, E. (2002). *Entitled to work: urban property rights and labor supply in Perú.* Princeton: Princeton Law & Public Affairs.

Field, E. (April-May de 2005). Property rights and investment in urban slums. *Journal of the European Economic Association, 3*(2-3), 279-290.

Field, E., y Torero, M. (2004). *Do property titles increase credit access among the urban poor? Evidence from a nationwide titling program.* Cambridge: Working Paper, Harvard University.

Figari, E. (1987). *Huaycán. Nuevo enfoque para la vivienda popular.* Lima: UNI. Obtenido de http://cybertesis.uni.edu.pe/handle/uni/10417

Foucault, M. (1984 [1967]). *Of Other Spaces, Heterotopias*. Londres: Routledge

Fort, A. (1988). La mujer en las políticas de servicio. En M. Barriga (Ed.), *De vecinas a ciudadanas. La mujer en el desarrollo urbano.* Lima: SUMBI.

Frias, C. (1989). *Experiencias de gestión del hábitat por organizaciones populares urbanas.* Lima: IFEA.

García, A. (2018). Mercado informal de alquileres en los asentamientos irregulares consolidados de Lima. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 5(9), pp. 7-34. doi.org/108800/rcpg.201801.001

García Quispe, R., y Miyashiro Tsukazan, J. (2012). Lima: una historia de ocupaciones y olvidos. En M. Arébalo (Ed.), *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina. La realidad y lo caminos posibles* (págs. 128-137). Montevideo, Uruguay: Ediciones Trilce.

Gibbons, R., Diaz Albertini, A., Cabrera, A., y Vásquez, F. (1987). Proyecto piloto habitacional Laderas del Chillón: hacia un modelo de gestión urbana popular. En *Estrategias de vida en el sector urbano populae* (págs. 283-300). Lima: DESCO-FOVIDA.

Gilbert, A. (2001). La vivienda en América Latina. [Documento de Trabajo]. Recuperado de: http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2220181

Gilbert, A. (2007). The Return of the Slum: Does Language Matter?. *International Journal of Urban and Regional Research*, 31(4), pp. 697–713. doi:10.1111/j.1468-2427.2007.00754

Glave Remy, M. (2016). *Aciertos y limitaciones de una experiencia de gestión: tres intentos de reforma en la Municipalidad Metropolitana de Lima*. Instituto de Estudios Peruanos.

Gorelik, A. (2008). La aldea en la ciudad: Ecos urbanos de un debate antropológico. *Revista del Museo de Antropología. Universidad Nacional de Córdoba.* Vol. 1, pp. 73-96.

Gyger, H. (2019). *Improvised cities. Architecture, urbanization and innovation in Perú*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press

HIC (2016). *Coalición Internacional del Habitat. Habitar I 1976, Hábitat II 1996, Hábitat II 2016.* Secretariado General de la Coalición Internacional del Hábitat

Harvey, D. (2014). *Seventeen Contradictions and the End of Capitalism*. London: PROFILE BOOKS LTD.

Harth-Terré, E. (1926). *Estética urbana: notas sobre su necesaria aplicación en Lima*.

Haymes-López, F. V., y Peláez-Cruz-del-Castillo, E. F. (2017). La obra de Enace, el epílogo de la vivienda social construida por el Estado. *Limaq*, (003), 129-142.

Henry, E. (1978). *La escena urbana.* Lima: PUCP.

Holston, J. y Caldeira, T. (2008). Urban peripheries and the invention of citizenship. *Harvard Design Magazine*, 28, 18–23.

Huapaya, J. C. (2014). *Fernando Belaunde Terry y el Ideario Moderno. Arquitectura y urbanismo en el Perú entre 1936 y 1968.* Lima: EDIFAUA.

Jaramillo, S. (2008). Reflexiones sobre la "informalidad" fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina. *Territorios,* (18-19), pp. 11-53.

Joseph, J. (1999). *Lima megaciudad. Democracia, desarrollo y descentralización en sectores populares.* Lima: Alternativa-UNRISD.

Lama, C. (1992). *Provisión de vivienda en la metrópoli de Lima.* Lima: ONU-CEPAL.

Lefebvre, H. (1969 [1968]). *El derecho a la ciudad* (Trad. J. Gonzales). Barcelona: Ediciones Península.

Lefebvre, H. (1970). *La revolución urbana*. España: Alianza Editorial.

Lefebvre, H. (1998 [1974]). *The production of Space.* Oxford: Blackwell.

León, A. (2000). Creando un mercado de vivienda. En R. Abusada, F. Du Bois, E. Morón, y J. Valderrama, *La reforma incompleta* (págs. 227-240). Lima: Instituto Peruano de Economía.

Ludeña, W. (2002). Lima: poder, centro y centralidad. Del centro nativo al centro neoliberal. *Eure*, 45-65.

Ludeña, W. (2004). *Lima: historia y urbanismo en cifras 1821-1970*. Lima: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento-UNI.

Ludeña, W. (2014). Crisis urbana, el discurso higienista y el problema de la vivienda en Lima de 1900. *WASI*, 1(2), 7-22.

Madden, D. y Marcuse, P. (2016). *In Defense of Housing*. London: Verso.

Mangin, W. P. (1959). The role of regional associations in the adaptation of rural population in Peru. *Sociologus,* 9, 23–36.

Mangin, W. P. (1960). Mental health and migration to cities: A Peruvian case. *Annals of the New York Academy of Sciences,* 84, 911–917.

Mangin, W. P. (1963). Urbanization case history in Peru. *Architectural Design*, 33, 366–370.

Mangin, W. P. (Ed.) (1970). *Peasants in cities: Readings in the anthropology of urbanization.* Boston: Houghton Mifflin

Maquet, P. (2020, 12 de agosto). Entrevista de D. Torres y D. Perleche. [Comunicación personal].

Matos Mar, J. (1958). *Las barriadas limeñas: un caso de integración a la vida urbana*. Santiago: CEPAL.

Matos Mar, J. (1986). *Desborde popular y crisis del estado.* Lima: IEP.

Matos Mar, J. (2012). *Perú: Estado desbordado y sociedad nacional emergente. Historia corta del proceso peruano: 1940-2010.* Lima: Editorial Universitaria, Universidad Ricardo Palma.

Mendez, R. (2018). *La telaraña financiera: Una geografía de la financiarización y su crisis.* Santiago de Chile: RIL editores.

Mendoza, J. (2012). *Utopías y realidades. Los planes de desarrollo Metropolitano de Lima. 1949-2010* [Tesis de bachillerato no publicada]. Universidad Nacional de Ingeniería, Lima.

Meneses, M. (1998). *La utopia urbana. El movimiento de pobladores en el Perú*. Lima: UNMSM-URP.

Merino de Zela, B. (1958). *El cerro San Cosme. Formación de una barriada* [Tesis de bachillerato no publicada]. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Instituto de Etnología y Aqueología, Lima.

Miyashiro Tsukazan, J. (2009). *Vulnerabilidad físico habitacional: Tarea de todos ¿Responsabilidad de alguien?* Lima: DESCO.

Mosqueira, E. (2000). Las reformas institucionales para la creación de un sistema de derechos de propiedad. En R. Abusada, F. Du Bois, E. Morón, & J. Valderrama, *La reforma incompleta* (Vol. 2, págs. 107-170). Lima: Instituto Peruano de Economía.

Nuñez, R., y Iturregui, P. (Enero-Febrero de 1985). Proyecto especial de San Juan. *Cuadernos Urbanos*(13).

Ñiquen Castro-Pozo, J. (2017). De la necesidad a la acumulación: estrategias residenciales de las familias fundadoras en la periferia de Lima. *Bulletin de l'Institut français d'études andines, 46*(3), 453-469.

Neira, E. (Marzo-Abril de 1958). El Problema de la Vivienda en el Perú. *El Arquitecto Peruano(*223), 40-47.

Ortiz, E. (2008). *De Vancouver 1976 a Vancouver 2006. Una revisión crítica desde la perspectiva no gubernamental.* Coalición Internacional del Hábitat (HIC)

Ortiz de Zevallos, A. (1992). Urbanismo para sobrevivir en Lima. *Lima: Apoyo-Fundación Ebert*.

Ortiz, I. (2020). El derecho urbanístico y la evolución del marco normativo en el Perú. En *Propiedad. Enfoque urbanístico y registral.* (págs. 18-30). Lima: THEMIS.

Panfichi, A. y Felipe, P. (1995). *Mundos interiores 1850-1950.* Lima: CIUP.

Paredes, U., Eguren, L., Puga, A. y Vidal, A. (2002). *Formalización de la propiedad en el Perú. Cuatro historias de éxito.* Lima: COFOPRI-PDPU.

Parodi, J. (1993). *Los pobres, la ciudad y la política.* Lima: CEDYS.

Pásara, L., Del Pino, N. y Valdeavellano, R. (1991). *La otra cara de la Luna.* Lima: CEDYS.

Peck, J. y Theodore, N. (2007). "Variegated capitalism". En: *Progress in Human Geography*, 31, 731–772.

Pimentel Sánchez, N. (2016). Lo urbano desde la antropología en San Marcos. *Investigaciones Sociales*, 20(37), 289-305.

Pimentel Sánchez, N. (2017). Periurbanización y diferenciación en el mercado de suelo urbano en Carabayllo. *Investigaciones Sociales, 21*(38), 287-298.

Pineda-Zumaran, J. S. (2018). Exploring practitioners' perception of ethical issues in planning: The peruvian case. *Environment and Planning C: Politics and Space*, *36*(6), 1109-1132.

Quijano, A. (1966). *Notas sobre el concepto de Marginalidad Social*. Recuperado el 11 de 08 de 2020, de Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/handle/11362/33553

Quijano, A. (1968). Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica. *Revista Mexicana de Sociología*, XXX (3), pp. 525-570.

Quiroz, M. (1990). La comunicación urbana en la ciudad de Lima. *Diálogos de la Comunicación*(26), s/n. Recuperado el 2020 de 08 de 28, de https://repositorio.ulima.edu.pe/handle/ulima/7034?locale-attribute=es

Quiroz, A. (2019). *Historia de la Corrupción del Perú* (3era Ed.). Lima: IEP Editorial.

Quispe Romero, J. (Mayo de 2005). El problema de la vivienda en el Perú, Retos y Perspectivas. *Revista Invi, 20*(53), 20-44. Obtenido de http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/333

Ramos, V. (2010). *Planeamiento urbano regional y formación profesional en el Perú. El caso del Instituto de planeamiento de Lima-IPL. Orígenes, desarrollo y desarticulación 1961-1984*. [Tesis de maestria no publicada]. Universidad Nacional de Ingeniería, Escuela de postgrado FAUA, Lima.

Ramirez Corzo Nicolini, D. (2006). Transformación metropolitana y exclusión urbana en Lima. Del desborde popular a la ciudada fragtal. *Debates en Sociología*(31), 193-2006.

Ramírez Corzo, D. y Riofrío, G. (2006). *Formalización de la propiedad y mejoramiento de barrios: bien legal, bien marginal.* Lima: DESCO.

Renard, C. (1941). La enseñanza del urbanismo en los EEUU. El Arquitecto Peruano(46).

Riofrío, G. (1978). *Se busca terreno para próxima barriada.* Lima: DESCO.

Riofrío, G. (1982). *Problemática urbana y regional* . Apertura del I Congreso de Sociología del Perú, Huaral.

Riofrío, G. (Enero de 1983). Nuevos problemas en las viejas barriadas en Lima. *QUEHACER*(20).

Riofrío, G. (1991). *Producir la ciudad (popular) de los 90. Entre el mercado y el Estado.* Lima: DESCO.

Riofrío, G. (1998). *La familia y el uso de la vivienda.* Recuperado de https://www.academia.edu/19658115/El_uso_de_la_vivienda

Riofrío, G. y Barriga, M. (1982). *Los programas de promoción dirigidos a la mujer en los barrios de Carmen de la Legua y El Agustino.* Lima: CENCA.

Riofrío, G. y Driant, J.-C. (1987). *¿Qué vivienda han construido? Nuevos problema sen viejas barriadas.* Lima: Institut français d'études andine.

Riofrio, G. (2020, 5 de agosto). Entrevista de D. Torres y D. Perleche. [Comunicación personal].

Robles, D. (1972). Alternativas de desarrollo para las barriadas. En J. Hardoy y G. Geisse, *Políticas de desarrollo urbano y regional en américa latina.* Buenos Aires: SIAP.

Rodríguez, A., Riofrío, G. y Welsh, E. (1973). *De Invasores a Invadidos.* Lima: DESCO.

Roel, C. (1987). Huaycan: dos años de lucha por la forja de una ciudad modelo. En *Estrategias de vida del sector urbano popular* (págs. 301-318). Lima: DESCO-FOVIDA.

Rolnik, R. (2019). *Urban Warfare: Housing under the Empire of Finance*. London: Verso.

Roy, A. y Alsayyad, N. (Eds.). (2004). *Urban informality: Transnational perspectives fom the Middle East, South Asia and Latin America*. Lanham, MD: Lexington Books.

Roy, A. (2005). Urban Informality. Toward an Epistemology of Planning. *Journal of the American Planning Associarion, 71*(2), pp.147-158.

Roy, A. (2009). The 21st-Century Metropolis: New Geographies of Theory. En: *Regional Studies*, 43(6), 819-830, DOI: 10.1080/00343400701809665

Roy, A. (2010). *Poverty Capital. Microfinance and the Making of Development*. London: Routledge.

Roy, A. (2011). Slumdog Cities: Rethinking Subaltern Urbanism. En: *International Journal of Urban and Regional Research* 35(2), 223–38. DOI: 10.1111/j.1468-2427.2011.01051.x

Roy, A. (2015). What is urban about critical urban theory?. *Urban Geography*, DOI:10.1080/02723638.2015.1105485

Saez Giraldez, E., Garcia Calderón, J., & Roch Peña, F. (2010). La ciudad desde la Casa: Ciudades espontáneas en Lima. *Revista INVI, 25*(70), 77-116.

Salcedo, R. y Dear, M. (2012). La Escuela de Los Ángeles y las metrópolis sudamericanas. *Revista Bifurcaciones* (11).

Sánchez León, A. (1988). Problemas y estudios urbanos en el Perú. En F. Carrión (Ed.), *Investigación urbana en el área andina* (págs. 113-131). Quito: Ciudad.

Sanchez Leon, A. y Calderon Cockburn, J. (1980). *El laberinto de la ciudad : políticas urbanas del Estado, 1950-1979.* Lima: DESCO.

Sanchez Leon, A., Guerrero, R., Calderon Cockburn, J. y Olivera, L. (1979). *Tugurización en Lima Metropolitana.* Lima: DESCO.

Sandoval, P. (2009). Los rostros cambiantes de la ciudad: cultura urbana y antropología en el Perú. En P. Vega Centeno (Ed.), *Lima, diversidad y fragmentación de una metrópoli emergente* (págs. 167-219). Quito: Olacchi

Sassen, S. (1991). *The Global City: New York, London and Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.

Sara-Lafosse, V. (1984). *Comedores populares, la mujer frente a la crisis.* Lima: SUMBI.

SASE. (2002). *Estudio sobre la dinámica de los asentamientos humanos.* Lima: PDPU-COFOPRI.

Sebille, G. (1941). ¿Es un urbanista el arquitecto?. *Revista El Arquitecto Peruano*, 44.

Sennett, R. (2019). *Construir y habitar. Ética para la ciudad*. Barcelona: Editorial Anagrama.

Smolka, M. (2002). *Regularización de la ocupación del suelo urbano: el problema que es parte de la solución, la solución que es parte del problema* [Documento de trabajo]. Recuperado de: http://www.lincolninst.edu/pubs/937_Regularizaci%C3%B3n-de-la-tierra-y-programas-de-mejoramiento--Nuevas-consideraciones

Soja, E. (2014). *En busca de la justicia espacial*. Valencia: TIRANT HUMANIDADES

Stiglich, M. (2020, 4 de agosto). Entrevista de D. Torres y D. Perleche. [Comunicación personal].

Takano, G. y Tokeshi, J. (2007). *Espacio público en la ciudad popular: reflexiones y experiencias desde el sur.* Lima: DESCO.

Tanaka, M. (1999). La participación social y la política de los pobladores populares urbanos ¿del movimientismo a una política de ciudadanía? El caso de El Agustino. En *El poder visto desde abajo: democracia, educación y ciudadanía en espacios locales.* Lima: IEP.

Tovar, J. (1996). *Dinámica de las organizaciones sociales.* Lima: SEA.

Tovar, T. (1985). *Velasquismo y Movimiento Popular: otra historia prohibida.* Lima: DESCO.

Tovar, T. (1986). Vecinos y pobladores en la crisis 1980-1984. En E. Ballón, *Movimientos sociales y crisis: el caso peruano.* Lima: DESCO.

Turner, J. y Fichter, R. (1976). *Libertad Para Construir: El proceso habitacional controlado por el Usuario.* Madrid: Siglo XXI.

Theodore, N.; Peck, J. y Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. En: *Temas Sociales*, 66.

Torres, D. (2018). *Lima: Titulación de tierras sin ciudad, del bien colectivo al privado. La organización social como promotor urbano frente al fracaso de la Política Nacional de Formalización (1996-2015).* México: Puec-UNAM.

United Nations Human Settlement Programme (UN-Habitat). (2003). *The Challenge of Slums*. London: Earthscan for UN-Habitat.

Vargas, A. (1978). La política de la "buena vecindad". *Revista Estudios*, (1), 52-58.

Vega Centeno, P. (1992). *Autoconstrucción y reciprocidad.* Lima: CENCA-Fomciencias.

Vega Centeno, P. (2004). De la barriada a la metropolización: Lima y la teoría urbana en la escena contemporánea. *Perú Hoy*, 45-70.

Ward, P. y Danielle, R. (2014). Rehabilitation "Los Aires" and densification of consolidated settlements in Lima Perú. En P. Ward, E. Jimenez y M. Di Virgilio (Ed.), *Housing Policy in Latin American Cities.* USA: Routledge.

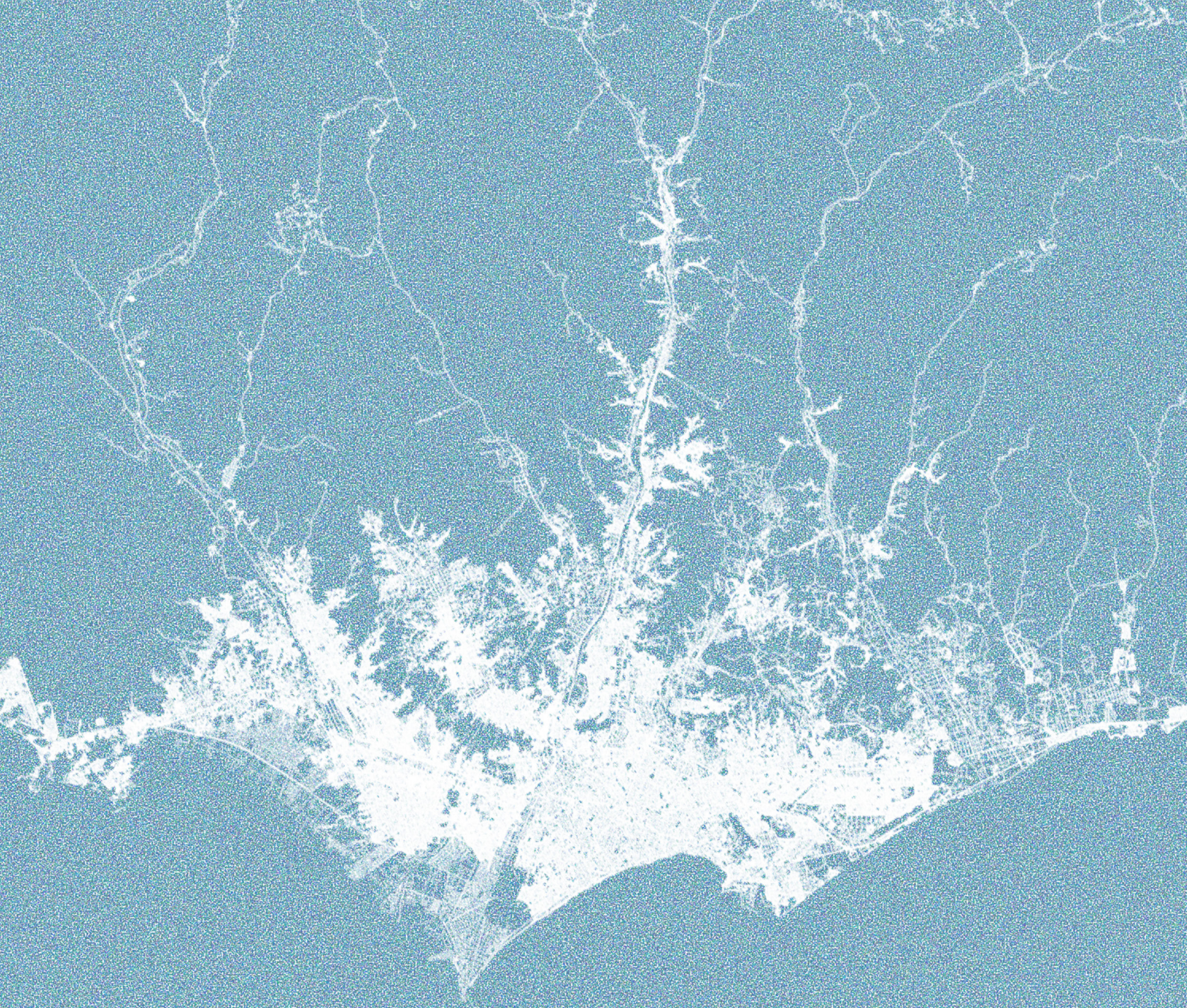
Yiftachel, O. (2009). Critical theory and gray space: mobilization of the colonized. *City*, 13 (3), 2, 46–63.

Zapata, A. (1995). *El joven Belaunde: historia de la revista El Arquitecto peruano, 1937-1963.* Lima: Editorial Minerva

Zolezzi, M. y Calderón, J. (1985). *Vivienda popular: autoconstrucción y lucha por el agua.* Lima: DESCO.

Zolezzi, M. y Tokeshi, J. (2005). *Densificación habitacional. Una propuesta de crecimiento para la ciudad popular.* Lima: DESCO.

Zolezzi, M.(2020, 11 de agosto). Entrevista de D. Torres y D. Perleche. [Comunicación personal].



ANEXO 01

ADOLFO CÓRDOVA: LA REFORMA UNIVERSITARIA [1]

El Centro de Estudiantes de Arquitectura, CEA

En 1945 creamos el Centro de Estudiantes de Arquitectura, CEA, y elegimos a Enrique Oyague como presidente, pero como no hizo nada sino abandonar el cargo, en mi calidad de vicepresidente tomé el mando. Y lo primero que hicimos fue organizar un ciclo de charlas. Solo recuerdo la primera que la dictó Mario Gilardi, arquitecto arequipeño que acababa de llegar, graduado en Chile. Nos abrió un mundo diferente al hablarnos de cómo se enseñaba en Chile. Y fue entusiasta al comentarnos más de lo que ya sabíamos sobre Le Corbusier y su teoría de la ciudad. Nos regaló su ejemplar de "Hacia una Arquitectura", edición que aún conservo. Este libro y el de Luis Miró Quesada "Espacio en el tiempo", recién aparecido se convirtieron en nuestras lecturas, discusiones y citas en ese inolvidable Taller de Tercer año.

Un segundo acto fue escribir, en nombre del CEA, una carta al diputado Belaunde Terry, pidiéndole proponga la creación del Premio Anual a la Arquitectura. En las reuniones de la Bajada de Barranco, en la terraza enladrillada de la casa de la Tía Anita, donde vivía Carlín Williams y donde nos reuníamos con un grupo de la Católica [Pontificia Universidad Católica del Perú] y otros de sus amigos (César de la Jara, Samuel Pérez Barreto, Mayaya Gamio Palacios, Pepe Bresani, Carolina Escomel, Jorge Piqueras, Celso Garrido, Enrique Iturriaga y otros) para oír música moderna, escuchar a Neruda recitando "Alturas de Machu Picchu" (…piedra en la piedra, el hombre ¿dónde estuvo?), o a Nicolás Guillén en su rítmico canto "Yoruba soy, lloro en yoruba lucumí". Pero también a conversar o escuchar a algún invitado. Ahí me enteré de que existía una Ley que otorgaba un premio anual de estímulo a las actividades artísticas y culturales. A todas, menos a la Arquitectura (la pintura, la escultura, la medicina, el teatro, la novela, la poesía, etc. todo recibía un estímulo, que no era mucho, pero que tenía su propio valor para el premiado y además publicidad para su trabajo), que los legisladores, increíblemente, habían dejado de lado.

He mencionado al diputado Belaunde Terry, pero omití señalar que ese año de 1945 tuvieron lugar las elecciones generales que llevaron al poder al Frente Democrático Nacional, amplia coalición encabezada por el jurista y político arequipeño José Luis Bustamante y Rivero. Belaunde fue electo diputado por Lima integrando ese Frente. Recuerdo dos aspectos de su campaña: unos afiches en los que figuraban bloques de edificios paralelos que, se supone, eran de viviendas, dispuestos en un fondo verde; y una conferencia a la que asistí, que el candidato dio en el Cine La Mutua (por el mercado de la Aurora), y en la que se refirió a las Unidades Vecinales que proponía para Lima. Bueno, ya diputado, Belaunde recibió la carta y nos hizo caso, pues propuso el Premio Chavín para Arquitectura en un agregado a la Ley mencionada, agregado que incluía otros dos o tres olvidos. Nos hizo caso pero ni siquiera agradeció la suger-

1 El presente texto es una transcripción del texto entregado por Adolfo Córdova, en setiembre del 2020, para los fines de la investigación. Solo se han hecho algunas correcciones de estilo, sin alterar el relato.

encia del CEA. Todo el mérito se lo ganó él, cosa que a los estudiantes nos dolió. Pero creo que se arrepintió porque al poco tiempo organizó un Concurso de Vivienda entre los alumnos de Arquitectura (Remodelar una manzana del centro, tugurizada de callejones), con premios en efectivo financiados con sus emolumentos de parlamentario. Fue un éxito entre los alumnos y especialmente para mí pues fui el ganador. Y un orgullo aparecer en su Revista, El Arquitecto Peruano, con las imágenes de mi proyecto. El segundo premio fue para Pepe Polar. Después supe que rehacer manzanas del Centro, con nueva vivienda, era parte de una Política Urbana complementaria, planteada para su ejecución paralela con las Unidades Vecinales.

Y la tercera acción del CEA, la más importante, fue integrar la Junta Mixta de Reforma. Se llamó Junta Mixta porque estuvo conformada por profesores, por representantes de los alumnos y también de los egresados. Pero hubo un antecedente, fue el Congreso Nacional de Estudiantes. En el Poder Legislativo se había conformado una Comisión de Senadores y Diputados para preparar una Ley de Reforma Universitaria, presidida por el Senador Luis Alberto Sánchez. Y se sabía la intención de incluir en ella la participación estudiantil en el gobierno universitario, el derecho de tacha a los malos profesores, etc. y otras reivindicaciones universitarias que se habían determinado en lo que se llamaba "el grito de Córdova". Anoto que en la Escuela de Ingenieros, menos politizada que la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, estas ideas eran novedosas pero nos parecían justas. La Federación de Estudiantes del Perú convocó a un Congreso para tomar acuerdos de apoyo a estas ideas y proponer otras. La Escuela fue invitada pero el Centro de Estudiantes, casi ni funcionaba, pero el CEA sí. Entonces se me ocurrió que debíamos hacer como San Marcos, un Centro Estudiantil por cada especialidad. Incité a mis amigos (Tito Gutiérrez de Civiles, Alfonso Figueroa de Sanitarios, Napoleón Gianoli de Mecánicos electricistas, etc.), para que cada especialidad se organizara y así fuimos al Congreso, un Centro por cada especialidad. Pero solo asistimos el primer día (29 de setiembre de 1945), porque de entrada los politizados alumnos de San Marcos propusieron que el Congreso, que se realizó en la Escuela de Medicina (Av. Grau), se llamara "Congreso Haya de la Torre". O algo parecido. La oposición fue cerrada (las Escuelas de Ingenieros y La Molina, la Católica, la UNSA de Arequipa) y ante la porfiada propuesta, las cuatro delegaciones abandonamos el Congreso. Todavía recuerdo la reunión posterior que tuvimos, en la que conocí a Roberto Ramírez del Villar y a Héctor Cornejo Chávez, mis paisanos, que más tarde fueron diputados. Pero la organización en Centros independientes por cada especialidad quedó y se reforzó, precisamente para la Reforma de 1945**.**

La Junta Mixta de Reforma, JMR

Manuel González de la Cotera, miembro del Centro de Minas, por iniciativa del profesor Mario Samamé de Minas, nos invitó al local de la Sociedad de Ingenieros de La Colmena, a los presidente de los centros de estudiantes, y allí nos planteó la necesidad de prepararnos para la futura Ley Universitaria. Fueron dos o tres reuniones en las que decidimos conformar una Junta con profesores. Cada presidente debía invitar a dos profesores, los más dispuestos a mejorar la enseñanza, y a un egresado. Yo pensé inmediatamente en los profesores Don Rafael Marquina y en Don Héctor Velarde, y como egresado en Juan Benites que era profesor de dibujo en primer año. En el CEA estuvieron de acuerdo. Conformada así la Junta Mixta de Reforma, un primer acuerdo fue nombrar al presidente y secretario. Por unanimidad se eligió presidente al ingeniero

Mario Samamé Boggio y a mí como secretario. El segundo acuerdo fue que los asuntos generales de la Escuela serían materia propia de los plenarios, y los planes de enseñanza, nuevos cursos y profesores, de cada sub comisión de la especialidad correspondiente. El tercer acuerdo fue salir de la clandestinidad: solicitar audiencia al Director Alfredo Mendiola, informarle la misión que nos habíamos fijado y solicitarle apoyo logístico (local de reuniones, y facilidades) para elaborar nuestras propuestas. Concedida la cita con el Director se produjo la reunión que resultó exitosa porque Mendiola ya sabía de nuestra organización. Así que amablemente nos dijo que sesionáramos en la sala de profesores, que nuestras propuestas tendrían que ser aprobada por la Escuela, pero que ponía una condición: nombrar al presidente de la Junta Mixta. Nos dejó un rato para deliberar. Dudamos, pero Mario Samamé, nuestro presidente, sacrificándose hidalgamente, nos convenció de aceptar. Mendiola nos comunicó que nombraba al ingeniero Roberto Valverde, profesor más antiguo, para que presidiera la JMR, de la que yo quedé como secretario.

Tuvimos un serio problema cuando finalmente estuvo por promulgarse la Ley Universitaria. Felizmente para nosotros - me refiero a los verdaderos reformistas de la Escuela y de la JMR – se dio a conocer primero el dictamen preliminar de la futura Ley, lo que nos alertó. En este documento se decía que la transición de régimen de la presente situación a la universidad reformada, estaría a cargo de las actuales autoridades. Es decir, en nuestro caso, a cargo del Director Mendiola. Este personaje había facilitado el funcionamiento de la JMR pero la controlaba a través de su presidente Valverde. Ambos estaban dentro de la tendencia de un grupo de profesores que, herederos del autoritarismo de La Rosa, repudiaban la participación estudiantil y el derecho de tacha. Planeaban independizar la Escuela de Ingenieros del régimen universitario, o subsumirla en San Marcos, y hasta integrarla con la Escuela de Artes y Oficios, y a la sección Arquitectura con Bellas Artes. Entre tanto la JMR seguía su trabajo de nuevos cursos y nuevos profesores. Adicionalmente, fue notoria la tendencia de Valverde a preferir el nombramiento de profesores de tendencia o simpatía aprista sobre la calidad profesional. Por eso la publicación previa del dictamen, entregando a las actuales autoridades (¡Mendiola!) la responsabilidad del cambio nos alertó. Y decidimos evitarla.

El grupo de los reformistas de la JMR decidimos – en la más absoluta reserva-, solicitar a la Comisión del Congreso que preparó el pre - dictamen, una excepción para la Escuela de Ingenieros: que el proceso de la transición sea conducido por la JMR. Para esta gestión se nombró una comisión presidida por el Ing. Samamé, de la cual formé parte. (No recuerdo el tercer miembro que fue un profesor). ¿Cómo olvidar la entrevista con el Presidente de la Comisión del Congreso, quien prometió su ayuda? Y efectivamente, la cumplió [2], pero temerosos de que la Ley fuera observada por el Ejecutivo, creímos necesario hacer parecida gestión en Palacio de Gobierno. Y, con la solicitud previa, fuimos recibidos en la secretaria presidencial, en muy

2 El artículo 86° de la Ley 10555 dice: "El presente Estatuto (esta Ley se llamó Nuevo Estatuto Universitario) entra en vigencia a su promulgación. Sin embargo, las actuales autoridades continuarán en el ejercicio de sus cargos hasta la elección de las nuevas de acuerdo al presente Estatuto". Pero el artículo 109° de Disposiciones transitorias establece una excepción que dice: "Artículo 109°. Durante el período de organización de la Escuela de Ingenieros esta será regida por la Junta Mixta de Reforma". Reconoce pues, la existencia de la JMR, no la crea en ninguno de sus artículos.

breve entrevista, en la cual reiteramos el pedido hecho en el Congreso, informando además la visible penetración política en el cuerpo docente.

La reforma de la especialidad de arquitectura

Y así empezamos un trabajo intenso por la reforma. Tomó todo lo que quedaba de 1945 y se extendió hasta bien entrado el año de 1946. Mi posición no era fácil, de puente entre un plenario que la deseaba y un presidente a quien no le interesaba especialmente.

El trabajo se centró principalmente en las subcomisiones de cada especialidad pues, como en arquitectura, en todas las especialidades se sentía necesidad de nuevos cursos, de una enseñanza más moderna. Era además, un tiempo de esperanza en el mundo –había terminado la Segunda Guerra Mundial- y coincidía con la renovación política entre nosotros. En el CEA los alumnos teníamos algunas cosas, más o menos claras, especialmente en vivienda y urbanismo, en técnicas para el diseño y en mejoras y mayor libertad en los talleres de diseño (Ver Tabla 1).

El curso *Arquitectura de la Habitación* consistía en diseñar casas para gente pudiente, mientras el gobierno de Benavides había construido *Barrios Obreros* y la Beneficencia Pública de Lima hacía lentamente *Casas de Obreros* (callejones mejorados) para los más pobres, Belaunde hizo su campaña de *Unidades Vecinales* para la clase media, visiones diferentes muy importantes que iban más allá de la vivienda, que apuntaban al vecindario, esto es a partes de la ciudad. Así que invitamos al arquitecto para dar un curso más genérico que llamamos *Problema Nacional de la Vivienda,* pensando también en los callejones, en las invasiones de cerros (San Cosme, por ejemplo) y en los tugurios modernos como *El Porvenir*, que, a pesar de la pésima vivienda, era y es aún, todo un conjunto urbano con espacios públicos.

El libro de Miró Quesada nos había abierto los ojos a varios aspectos que no se nos daba en teoría de la arquitectura, como acústica, asoleamiento, ventilación, y propusimos que "Cartucho" diera un curso que llenase ese vacío, al cual llamamos *Técnicas auxiliares de Diseño*, denominación que él cambió a *Análisis de la función arquitectónica,* para dictarse en segundo año. Por otra parte, la experiencia de Carlos Williams y de Walter Weberhoffer como dibujantes de detalles, en la oficina de Enrique Seoane, así como la mía en *Chaide and Chaide Decorators* dieron motivo para incluir, en segundo y tercer años, dos cursos sucesivos de *Planos de Obra.*

El curso de Urbanismo se pasó a cuarto año, pero con la idea de enriquecerlo en tanto estudio de la ciudad como lugar de habitar en sociedad y gozar de servicios comunes, de plazas y parques. Pero esta área de la enseñanza se reforzó sustancialmente: en quinto año se creó el curso *Planeamiento Urbano,* que implicaba la intervención en la ciudad para guiar, más que solamente su crecimiento, sino sobre todo su desarrollo mediante planes, que conlleven la mejoría y la mayor extensión de sus servicios y de sus áreas verdes. Aquí el profesor propuesto fue Luis Dórich que había estudiado en los Estados Unidos.

En el área de Talleres se hizo el cambio más llamativo, aunque no el más exitoso. Don Rafael, Jefe de la Sección era el profesor más importante pues además de tener el curso *Arquitectura de la Habitación*, era el profesor de los cuatro talleres de diseño, o sea era un taller vertical,

en el que se proponía resolver locales de dificultad creciente, pero en "estilos" determinados (clásico, neoclásico, neocolonial), y obligatorios en cada caso. Solo en el último año se dejaba libertad. La reforma propuso que sean dos talleres verticales sucesivos: 2° y 3° con Juan Benites como profesor, y 4° y 5° con Enrique Seoane. La coordinación entre estos talleres a cargo de Don Rafael Marquina [3], quien además fue reemplazado más tarde por Belaunde como Jefe de la Sección Arquitectos Constructores. Este cambio en los talleres solo duró el año 1946. Al año siguiente Seoane no pudo seguir por su recargado trabajo profesional, ni Benites por razones de salud. La solución para el año siguiente,1947, fue de un profesor por cada año: 2° año, Santiago Agurto, 3° año Luis Miró Quesada, 4° año Javier Cayo y 5°año Mario Bianco, arquitecto italiano recién incorporado a la enseñanza. Esta distribución de encargos duró varios años.

Es pertinente destacar un cambio importante en los problemas de diseño que se solicitaba resolver en los talleres. En contraste con el pasado en el que los enunciados eran abstractos. Por ejemplo: en un terreno de 40 m de frente y 25 de fondo, diseñar una oficina de correos con tales requerimientos), a partir de la reforma todos los problemas debían estar situados, concretamente ubicados en terrenos reales, situados en la ciudad, de modo que tuviera que resolverse problemas de acceso, de orientación, de vistas, de clima, etc. Finalmente, en el taller de 5° año, el problema del primer semestre debía tener un componente importante de diseño urbano, mientras que el de segundo semestre tenía que dedicarse a resolver el proyecto de grado. Se agregaron además dos cursos de *Materiales y Procedimientos de Construcción*, a cargo del arquitecto Morales Macchiavello.

Un caso muy especial fue el de la incorporación del Profesor Paul Linder. En una de las sesiones de nuestra subcomisión Don Héctor Velarde me sugiere un curso de estética, contándome que conocía un arquitecto alemán que estaba varios años acá, había sido alumno de Gropius, y había comenzado a dictar en la Pontificia Universidad Católica del Perú y era su amigo, a veces trabajan juntos. ¿Alumno de Gropius? ¿En la Bauhaus? No lo podía creer. Acepté, fuimos ese día y luego de inolvidable entrevista, volvimos con la propuesta de dos cursos: *Estética de la Arquitectura* para 4° año y *Filosofía del Arte* para 5°, que se aprobaron. Sus cursos, que fueron excelentes, se complementaron más tarde con su participación en los exámenes de ingreso a la especialidad de arquitectura, en los que tuve la suerte de participar. [4]

Para terminar con el Plan de Estudios producto de la Reforma, me refiero al curso que se me encargó. Debo a Luis Miró Quesada y a Paul Linder la presión que me hicieron para que me encargaran de una materia que se consideraba importante para ubicarla en el comienzo de la formación: *Composición Plástica*, que en verdad era un curso de diseño básico. Me dieron dos libros, uno de los cuales se llamaba *Designe Fundamentals* cuyo autor he olvidado. Con ellos, en la noche preparaba la clase que debía dar al día siguiente.

---

3 A propósito de este encargo, Don Rafael me lanzó un reproche público: *Oiga Ud. Córdova, me dijo, ¿ustedes creen que no me he dado cuenta de que me han dado una patada para arriba?* Lamenté de veras haber contribuido a lo que provocó tan justo resentimiento. Él había apoyado la reforma, había sido valiente al presidir la Junta Mixta en su crisis final y tenía razón de estar dolido. Al poco tiempo renunció y dejó la docencia sin un reconocimiento justo de la Escuela de Ingenieros, a parte del título académico otorgado años después.

4 Cuando el número de postulantes superaba al de las vacantes se estableció un examen de selección que Linder diseñó. La PUCP ha publicado un texto del propio Linder, explicándolo y juzgando sus resultados. Por muchos años, junto con L. Miró Quesada lo acompañamos en sus versiones sucesivas.

La Reforma de 1945-46 tuvo un reajuste al año siguiente y luego mejoras sucesivas en las que se establecieron ejes de la enseñanza, uno de los cuales, quizás el más profundizado, fue precisamente el eje de diseño urbano. Seguramente por la influencia del Instituto de Urbanismo que se había fundado un año antes.

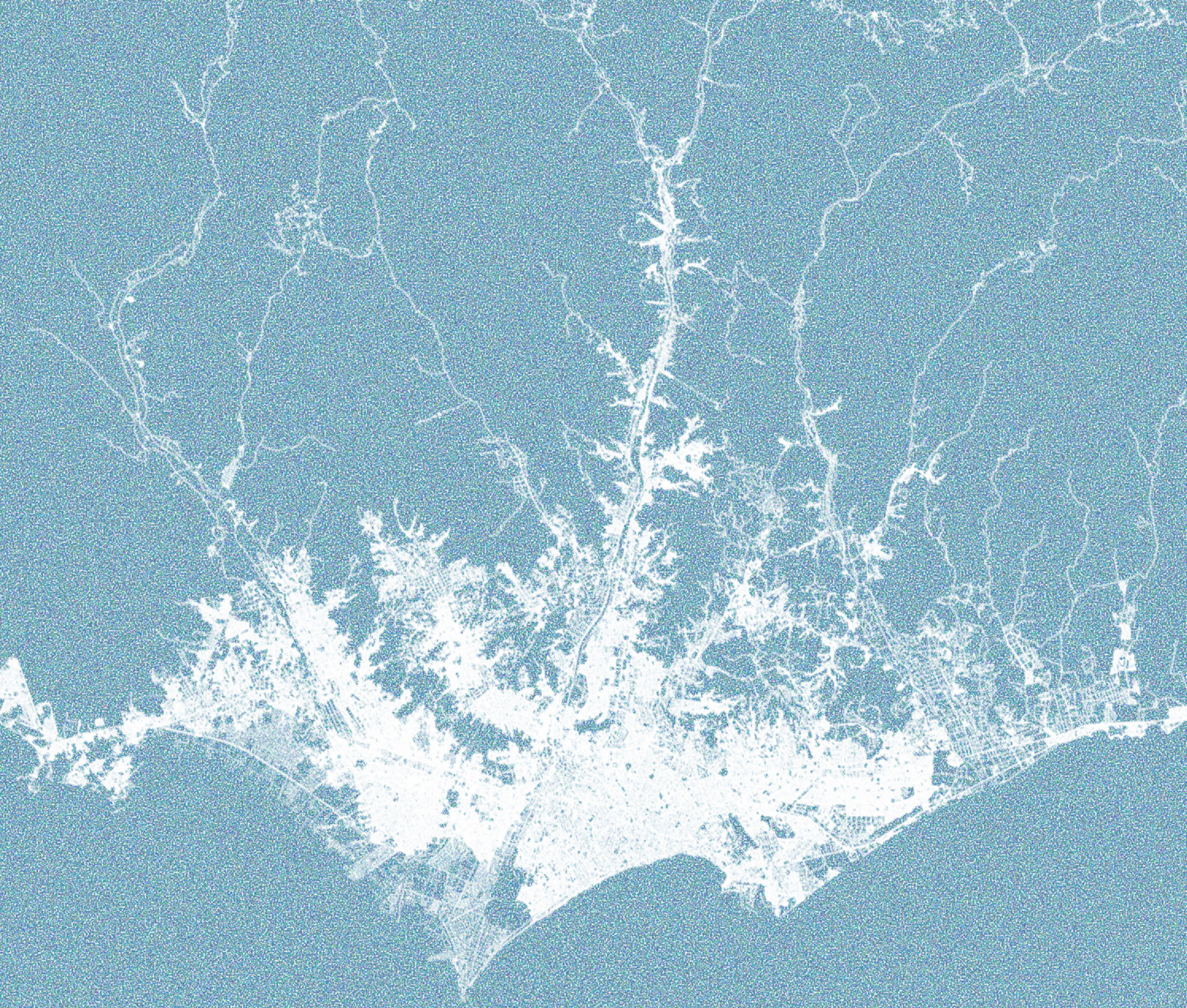
Tabla 1. El Plan de estudios de Arquitectura, inmediato a la Reforma, 1946.

2° Año	3° Año	4° Año	5° Año
Análisis de la función arquitectónica	Taller de Diseño	Arquitectura de la habitación	Arqueología peruana
Cálculo 2	Expresión plástica	Taller de Diseño	Arquitectura paisajista
Composición plástica	Historia del arte	Estética	Concreto
Expresión plástica	Planeamiento arquitectónico	Estructuras	Defensa militar
Taller de Diseño	Procedimiento de construcción	Instalaciones	Filosofía del Arte
Historia del arte	Resistencia De materiales	Problema nacional de la vivienda	Instalaciones
IPM	Topografía	Urbanismo	Planeamiento Urbano
Materiales de construcción	IPM	IPM	Práctica Profesional
Planos de Obra	Presentación arquitectónica		Taller de Diseño
Sombras perspectiva Y Estereotomía	Planos de Obra 2		
Taller de materiales	Taller de materiales 2		
Mecánica			

Fuente. Elaboración de Adolfo Córdova con base a Historia de la UNI, tomo III, 1999.

Nota:

	Nuevos cursos
	Cursos de contenidos urbanos
	Diseño (3°, 4° y 5°) problemas con exigencias de ubicación



ANEXO 02

DISTRITO DE SAN ISIDRO

BOLETIN MUNICIPAL

AÑO XXVIII DICIEMBRE 1962 No. 278

NUMERO EXTRAORDINARIO

ANTEPROYECTOS DE LAS LEYES DE MUNICIPALIDADES Y DE CONCEJOS DEPARTAMENTALES

Organo autorizado por la Municipalidad de San Isidro

Scanned with CamScanner

Señor General de División Dn. Ricardo Pérez Godoy, Presidente de la Junta de Gobierno, a cuya iniciativa se constituyó y nombró la Comisión que elaboró el anteproyecto de Ley de Municipalidades.

Scanned with CamScanner

Sr. General de Brigada Germán Pagador Blondet, Ministro de Gobierno y Municipalidades.

Sr. Dr. Eduardo Glave Valdivia, Director de Gobierno y Municipalidades, al momento de elaborarse y entregarse los ante-proyectos de las leyes de Municipalidades y de Concejos Departamentales.

Sr. Dr. José Jacinto Rada, Alcalde del Concejo Provincial de Lima, que ha convocado para la celebración del Primer Congreso Nacional de Municipalidades.

Scanned with CamScanner

CUERPO EDILICIO DEL CONCEJO DE SAN ISIDRO

ALCALDE:	Sr. Dn. Jorge Rivera Schreiber.
TENIENTE ALCALDE:	Sr. Dr. José A. Miró Quesada Sosa.
SINDICO DE RENTAS:	Srta. Dña. Judith Rada Jordán.
„ „ GASTOS:	Sr. Dn. Willy Soenens V.
INSPECTORES:	Sra. Dña. Gisela Plenge de Belaúnde.
	Sr. Dn. José Berckmeyer Pazos.
	Sr. Dn. Eduardo Cillóniz Oberti.
	Sr. Dn. Miguel Guerinoni Alarco.
	Sr. Dn. Andrés Porras Cáceres.
	Sr. Dn. Demetrio Perales Lama.
	Sr. Dn. Jorge Murguía Zimmerman.
	Sr. Dn. Alberto Lynch Black.
	Sr. Dn. Harry Bright Ferreyros.

Este número ha sido preparado por el Departamento de Relaciones Públicas de la Municipalidad de San Isidro.

Scanned with CamScanner

Palabras del Alcalde de San Isidro Sr. Dn. Jorge Rivera Schreiber

Después de setenta años de vigencia de la Ley Orgánica de Municipalidades, cuyas anacrónicas disposiciones la hacen inoperante, el señor Presidente de la Junta Militar de Gobierno, General de División don Ricardo Pérez Godoy, rubricó la Resolución Suprema Nº 417 de 17 de Octubre del presente año, por la que nombró una Comisión integrada por diversos profesionales, para que estructurasen un anteproyecto de Ley de Municipalidades.

Tan trascendental iniciativa de la Junta de Gobierno, provocó el aplauso unánime de la opinión pública, traducida a través de los órganos de prensa y demás medios de difusión.

El Perú anhela una reforma municipal, que devuelva a los Municipios la autonomía política, económica y administrativa para regir libremente sus destinos, y éste clamor de los pueblos ha sido recogido, sentido e interpretado con viva emoción por los integrantes de la Junta de Gobierno.

Cumplido el plazo conferido, la Comisión en memorable ceremonia pública, entregó al señor Presidente General de División don Ricardo Pérez Godoy, los trabajos encargados, expresando su Presidente, Doctor Mario Alzamora Valdez, que la Comisión había laborado sin más interés presente o futuro que servir al País y que, su único deseo era que los proyectos, con las correcciones de que es susceptible toda obra humana, se conviertan en leyes, para que en el Perú se restablezca esta dimensión de la existencia humana como es la vida municipal.

El señor Presidente de la Junta de Gobierno, en elocuente improvisación en la que reveló, una vez más, su emoción democrática expresó lo siguiente: "En la historia de nuestro país, este acto de recepción de una nueva Ley de Municipalidades, que regirá dentro de poco la vida de la Nación, marca también una época en la vida democrática del Perú; porque, el Perú tiene y ha tenido siempre una vocación esencialmente democrá-

Scanned with CamScanner

tica, traducida en su vida comunal, aún desde la época del incanato, lo que es fácil investigar y precisar, por la forma cómo esta vida comunal ha sido la orientación permanente de todas nuestras colectividades. Posteriormente, en la época del Virreynato, los Cabildos llenaron un papel casi definitivo en la vida local del País, manifestándose en todos los actos de la vida ciudadana". Y, más adelante agregó: "Como todos sabemos, los Municipios han ido tomando diferentes orientaciones, por causas que son del dominio general, pero que indudablemente han llevado a este estado de clamor de los pueblos, que solicitan con justo derecho tener su auténtica, su verdadera, su democrática vida municipal". Luego el señor Presidente dijo: "En nombre de la Junta de Gobierno expreso mi sincera felicitación a la Comisión que ha cumplido en el plazo exacto que le fue señalado, en forma eficiente y amplia, superando todas las expectativas y presentando estos proyectos que son indudablemente una trascendente obra de bien **nacional".**

Como apreciará el lector, la exposición de motivos y los ante-proyectos darían oportunidad a un tratadista de legislación municipal para un desarrollado comentario, por lo que, simplemente deseo sólo enunciar que los trabajos incluyen valiosas innovaciones, nuevas instituciones, acorde con la legislación municipal interamericana que fundamentan por sí solas las necesidades de la reforma municipal llamada a fomentar la actividad comunal en todos los aspectos de su desarrollo y convertir a los municipios en organismos diligentes, inquietos e interesados en el progreso local y nacional.

Esta es la finalidad de este Boletín extraordinario, con el que la Municipalidad de San Isidro, contribuye a la difusión de los trabajos preparados por la Comisión designada por el Supremo Gobierno, proporcionando a la opinión pública una impresión que le facilite la labor de estudio de estas leyes, a fin de que pronuncie su opinión serena y constructiva en este momento histórico de nuestra vida republicana.

Además nuestra publicación persigue un objetivo importante, cooperar al éxito del Primer Congreso Nacional de Municipalidades, acertada y oportunamente convocado por el señor Alcalde de Lima, doctor José Jacinto Rada y que por primera vez se celebrará en el Perú, bajo los auspicios de nuestra liberal Junta de Gobierno.

En nombre del Concejo de San Isidro y en el mio propio, felicitó al señor Presidente de la Junta de Gobierno, a los señores Co-Presidentes de la misma, señores Ministros de Estado, señor Alcalde de Lima y Miembros de la Comisión que han propiciado y estructurado los anteproyectos y exposición de motivos que hoy difundimos, seguros de ofrecer un bien intencionado servicio a la ciudadanía.

JORGE RIVERA SCHREIBER
Alcalde de San Isidro

Scanned with CamScanner

RESOLUCION SUPREMA QUE DESIGNO A LOS MIEMBROS DE LA COMISION QUE PREPARO LOS ANTE-PROYECTOS DE LAS LEYES DE CONCEJOS DEPARTAMENTALES Y DE MUNICIPALIDADES

RESOLUCION SUPREMA Nº 417

Lima, 17 de Octubre de 1962

CONSIDERANDO:

Que la Ley Orgánica de Municipalidades, promulgada el 14 de Octubre de 1892 resulta inaparente para el funcionamiento de los Municipios de la República porque sus dispositivos no guardan armonía con la creciente evolución de las ciudades y el progreso de las normas del derecho Administrativo;

Que es menester dictar una nueva ley que desde el punto de vista de la técnica política-jurídica permita a los Municipios ejercer eficientemente la función de los servicios públicos que les está encomendada conforme a la Constitución del Estado y que norme el régimen administrativo a que deben someterse; y

Estando a lo acordado;

SE RESUELVE:

1º—Nombrese una comisión encargada de formular un proyecto de Ley Orgánica de Municipalidades, en el plazo improrrogable de treinta días útiles, contados a partir de la fecha de la presente Resolución.

2º—La citada Comisión estará integrada por las siguientes personas:

Doctor Mario Alzamora Valdez, Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, quien la presidirá; Doctor Medardo Estrada Bojorquez, Director del Departamento Jurídico del Concejo Provincial de Lima; doctor José M. Rodríguez Arnáiz, Secretario Letrado del Concejo Distrital de San Isidro; Arquitecto Héctor Velarde Bergnann, Técnico de la Junta Calificadora Deliberante de los Monumentos Históricos; Arquitecto Adolfo Córdova Valdivia, Profesor Principal de la Universidad Nacional de Ingeniería; Ingeniero Jorge Gonzáles Velasco, Catedrático de la Facultad de Economía y Ciencias Sociales de la Universidad Agraria y doctor José M. Pagador Puente, Miembro del Concejo Provincial de Lima.

Regístrese, comuníquese y archívese.

Rúbrica del Señor Presidente de la Junta de Gobierno.

Scanned with CamScanner

DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE MUNICIPALIDADES Y EL DE CONCEJOS DEPARTAMENTALES

La Entrega de los Anteproyectos

El 23 de noviembre de 1962, la Comisión presidida por el Doctor Mario Alzamora Valdez se constituyó en pleno a Palacio para hacer, en memorable ceremonia y a los treinta días útiles de haber recibido el encargo, pública entrega de los Anteproyectos de Ley de Municipalidades y de Concejos Departamentales. En su brillante intervención el presidente de la Comisión destacó los aspectos más importantes de la exposición de motivos y de los textos mismos elaborados por el equipo de técnicos que él presidiera, reclamando de las instituciones y partidos políticos del país "un debate racional, que, libre de intereses de grupo, de pasiones electorales o de provincialismos menudos, tienda más bien al perfeccionamiento de los dos anteproyectos para convertirlos en eficaces instrumentos del desarrollo descentralizado del país". Al recibir el trabajo, el Presidente de la Junta de Gobierno agradeció y felicitó a la Comisión, reiteró la necesidad de tal debate y prometió la promulgación de las leyes una vez producidos los pronunciamientos institucionales reclamados.

Scanned with CamScanner

Los Miembros de la Comisión en el Acto de Entrega

(De izq. a der.) Dr. José M. Pagador P., Arqto. Adolfo Córdova V., Dr. José M. Rodríguez Arnáiz, Dr. Mario Alzamora Valdez, Dr. Medardo Estrada B., Arqto. Héctor Velarde B., Ing. Agrónomo Jorge Gonzáles Velasco y el Secretario de la Comisión Sr. Luis Vega Erausquin.

Los datos personales de los Sres. miembros de la Comisión aparecen al final de esta publicación.

Scanned with CamScanner

LOS DOCUMENTOS ELABORADOS POR LA COMISION:

Exposición de Motivos

Anteproyecto de Ley de Concejos Departamentales

Anteproyecto de Ley de Municipalidades

Scanned with CamScanner

EXPOSICION DE MOTIVOS

INTRODUCCION

Reconociendo a la Institución Municipal su carácter de gobierno local democrático, la Comisión ha formulado su trabajo con un triple propósito: adecuar sus propuestas a las exigencias concretas del país; conceder al Concejo Municipal la acción promotora del desarrollo; e integrar por esta acción promotora las exigencias de justicia y eficacia, económicas y sociales, inherentes al concepto moderno de Estado, pero dentro de los límites de la Constitución.

La preocupación de que el trabajo encomendado se enmarque dentro del mandato constitucional, interpretado a la luz de principios y exigencias actuales, ha sido permanente en la Comisión que en todo momento ha intentado dinamizar y vitalizar las instituciones municipales de conformidad a las pautas que prescribe la Carta Fundamental. Dentro de estos lineamientos, ella ha intentado rescatar para los Concejos Municipales todo su significado histórico pero adecuándolo al reclamo de los pueblos, a las condiciones sociales presentes, a las nuevas conquistas del derecho municipal y a las modernas reglas de la administración, en especial en lo que se refiere a la promoción del desarrollo. Está convencida la Comisión que tal impulso promotor, esencial a todo gobierno y especialmente requerido por la condición del Perú, se asegurará y robustecerá por la participación efectiva del vecindario en el manejo de los intereses colectivos, participación que en sí es un derecho que, además, en la actualidad es urgentemente reclamada por los pueblos y que constituye condición indispensable para que la planificación del esfuerzo común, que hoy comienza a institucionalizarse, sea cumplida en forma auténticamente democrática.

La Municipalidad ha de entenderse como el escalón básico dentro de la jerarquía de poderes legítimamente elegidos, por medio de los cuales el pueblo debe autogobernarse, y como el primero de los organismos necesarios para promover, regular, coordinar y suplir la acción individual y familiar, y de los cuales el poder y la administración centrales son sólo la última instancia. Puede así considerarse el gobierno municipal como la institución primaria mediante la cual se asocian en la administración del destino y el patrimonio colectivos, los miembros de las comunidades más pequeñas, por cuya integración se constituye la nacionalidad y de cuya organización surge el Estado.

Este pensamiento está en la base de los actos de emancipación que dieron origen a las repúblicas latinoamericanas, las cuales se constituyeron por voluntad expresa y autónoma de las provincias, declarada por sus cabildos y ayuntamientos.

Scanned with CamScanner

Es dentro de esta misma idea, que el derecho contemporáneo tiende cada día a superar las concepciones tanto liberales como totalitarias que coinciden en identificar al Estado con un poder central directamente opuesto al hombre concreto. La diferencia entre ambas concepciones reside solamente en que, mientras el Estado Liberal se reduce en la teoría a un simple papel de gendarme y en la práctica se subordina a más poderosos intereses generados al amparo del derecho privado, el Estado Totalitario absorbe al hombre eliminando su libertad.

En contraposición con ellas, el Estado de Justicia, moderno, concreto y comunitario, se institucionaliza para conceder poderes reales a todos los grupos sociales efectivos que se escalonan entre el hombre y el poder central. El Estado así ni se reduce ni se extiende sino que se humaniza por una integración de poderes equilibrados, debidamente coordinados, cuya célula esencial es el municipio autónomo, como ámbito comunitario de la reunión de familias y personas sobre las que reposa la sociedad, y cuyo coronamiento es el gobierno nacional, concertador y promotor de la acción colectiva institucionalizada.

LA NECESIDAD DE LOS CONCEJOS DEPARTAMENTALES

El concepto de Estado que hemos mencionado, como integración de poderes de esferas de acción y niveles diferentes, tiene como lógica contrapartida la necesaria especialización escalonada de las competencias. La Comisión concibe que las tres esferas fundamentales del gobierno del país son las que corresponden al poder central, al regional y al municipal, cuyas jurisdicciones, tanto territoriales como funcionales, deben ser cuidadosamente definidas y delimitadas porque, como decía la Comisión Villarán, no se trata de reproducir una misma organización de gobierno con diferentes tamaños y autonomías en conflicto, sino de constituir un verdadero tejido en que las responsabilidades y funciones se distribuyan y coordinen en pro del bien común.

Aunque el encargo específico de la Comisión era sólo formular un anteproyecto de Ley de Municipalidades, las razones anteriormente expuestas han determinado que prepare conjuntamente con aquel, otro anteproyecto de Ley de Concejos Departamentales o gobiernos regionales. Ello no surge, además, únicamente de la lógica distinción en instancias de gobierno, sino también del clamor de la población provinciana; de las exigencias del desarrollo regional —para cuyo cumplimiento la tentativa de las Corporaciones ha resultado una solución parcial e insatisfactoria— y, sobre todo, del mandato expreso de la Constitución del Estado. En efecto, ésta, en su Título X y bajo el rubro de Administración Departamental y Municipal, comprende conjuntamente a los Concejos Departamentales y a los Municipales, y señala la íntima relación que existe entre los mismos, no sólo porque son instituciones de gobierno local jerárquicamente ordenadas, sino porque la existencia de los Concejos Departamentales resulta indispensable al funcionamiento de los Municipios, ya que aquellos

Scanned with CamScanner

ejercen sobre éstos las atribuciones que les confieren los incisos 7º y 8º del artículo 193 de la Carta Fundamental del Estado, que de otro modo quedaría sin aplicación con daño evidente de la institución municipal misma. De no existir los Concejos Departamentales, la indispensable coordinación de la obra que los Municipios deben realizar en beneficio orgánico de la Nación, no podría cumplirse de otra manera que no fuera la de una acción directa, y por tanto arbitraria, del lejano gobierno central. Los Municipios, pese a que la Constitución declare su autonomía conservarían así el carácter dependiente que hoy tienen. En el otro extremo, si tales autonomías se ejerciesen efectivamente sin la intervención gubernamental que las coordinara, el país se enfrentaría a la anarquía. La instancia regional aparece, pues, como el nexo coordinador que permite la concertación eficaz de las acciones locales dentro del ámbito regional y de las acciones regionales en la esfera de la Nación.

En efecto, sin una necesaria revisión de los actos de los Concejos Municipales —rentas, concesión de servicios, contratos, resoluciones—, que lesionen intereses de otras instituciones, la autonomía de las Municipalidades podría degenerar en la arbitrariedad, que es el ejercicio abusivo de la autoridad y constituye la negación de aquella, que sólo puede existir en base a principios jurídicos. Por otra parte, obras municipales ejecutadas sin guardar coordinación con las que interesan a otras comunidades vecinas y con aquellas que surgen en la escala regional, comprometerían no sólo el desarrollo nacional y el de la región sino el propio desarrollo futuro de la localidad.

Es por tales razones que consideramos que la creación de legítimos Concejos Municipales exige el establecimiento paralelo de los Concejos Departamentales, de conformidad con lo dispuesto por el mencionado Título X de la Carta Fundamental del Estado. Piensa la Comisión que en el anteproyecto de Concejos Departamentales que presenta, se han tenido en cuenta debidamente las anteriores consideraciones para volverlos eficaces y se han superado las dificultades que frustraron en el pasado la aplicación de la Ley 7809 que intentó regularlos. Entre las disposiciones que a juicio de la Comisión aseguran el funcionamiento de los Concejos Departamentales, señalamos especialmente la que define sus atribuciones con criterio realista, la que atañe a la devolución progresiva de los impuestos que les corresponden para evitar una brusca ruptura del sistema fiscal vigente; la que se refiere a la formación de las circunscripciones que reagrupa las provincias con criterio de integración regional y nacional; y la definición clara de las jurisdicciones, especialmente en lo relativo a la promoción del desarrollo.

A la luz de los principios enunciados, es evidente que la función promotora del desarrollo debe darse especializada en los diversos escalones que constituyen las jerarquías de gobierno. Por ello esta Comisión ha asignado a los Concejos Departamentales la promoción económica y social de su región, dentro de planes de acondicionamiento territorial, como función propia de su ámbito; y a los Concejos Municipales, la res-

Scanned with CamScanner

ponsabilidad del desarrollo comunal, entendido como la animación del espíritu comunitario y el empleo de ese espíritu en la utilización del territorio y en el equipamiento económico y social del mismo, mediante la inversión trabajo y la debida canalización de las rentas locales, para así dar a la propia comunidad los medios de su perfeccionamiento. Con respecto a esta acción específica de los gobiernos municipales, compete a los Concejos Departamentales una función coordinadora y supletoria, análoga a la que toca al gobierno central en la promoción económica y social a cargo de estos últimos.

La creación de los Concejos Departamentales y la autonomía de los Municipales hace necesaria la distribución efectivamente descentralizada de las rentas que prescriben las Leyes 12676 del Fondo Nacional de Desarrollo Económico y 11672 del Fondo Nacional de Salud y Bienestar Social e innecesarias las instituciones locales encargadas de administrar dichas rentas y obliga a superar también las circunstancias que determinaron la creación de las Corporaciones como entidades de reemplazo en el ejercicio de ciertas funciones de los gobiernos regionales.

LA PLANIFICACION Y LOS GOBIERNOS LOCALES

Particular énfasis ha puesto la Comisión en la exigencia de asegurar la acción planificada y planificadora de los gobiernos locales, puesto que tales instancias de gobierno, al lado de sus funciones administradoras y reguladoras, tienen una básica función promotora del desarrollo social de las comunidades correspondientes, que a su vez exige el desarrollo de la base económica sobre la que reposan y el acondicionamiento del territorio sobre el que se extienden.

En ese sentido, no solamente se ha tratado de autorizar la planificación, sino que se propone dotar a las administraciones respectivas de los Concejos Departamentales y Municipales, de los mecanismos y poderes requeridos para sujetar sus presupuestos a normas de previsión incluídas en planes y presupuestos de mayor plazo que no se limiten a la proyección en el tiempo de la acción de estos gobiernos, sino inclusive consideren los efectos que sus obras y servicios han de tener sobre la economía y bienestar de su correspondiente jurisdicción. Asimismo, se ha cuidado de complementar sus presupuestos con las medidas concretas de orden reglamentario, jurídico y financiero que aseguren el cumplimiento de los planes, puesto que la planificación no se agota en la mera previsión o planeamiento, sino que entraña elección de destino, decisiones eficaces del poder e intervención directa del gobierno en el cumplimiento de los servicios públicos fundamentales y en la ejecución de las obras y empresas indispensables para el desarrollo de la comunidad.

Condición esencial de planificación, implícita además en la naturaleza jerárquica de los gobiernos, es la coordinación de la acción planificadora de las diversas instancias, que debe considerarse en su triple

Scanned with CamScanner

aspecto: como especialización de la labor de cada nivel de gobierno; como concertación democrática de los planes de la escala municipal en la escala regional y los de esta última en la escala nacional; y como subordinación recíproca de las metas locales a la regionales y a las nacionales. Para ello se crean oficinas de planificación adjuntas a los Concejos Departamentales coordinadas con los Organismos Nacionales de Planificación y un sistema de aprobaciones del presupuesto que asegure la compatibilización de los planes.

Pero la acción planificadora de los gobiernos locales como la del gobierno central correrían el riesgo de tornarse en una reglamentación totalitaria, si no se cuida de asociar activamente a la colectividad en el esfuerzo extraordinario que demanda la planificación. Debe entenderse con precisión que el plan, antes que una técnica o que un documento, es una institución que sólo puede establecerse jurídicamente cuando existen las bases sociales para su cumplimiento y que exige, muy al contrario de lo que se cree comúnmente, un continuo control democrático y mecanismos de participación directa y activa de la comunidad en su formulación, ejecución y evaluación. Los anteproyectos de Ley que la Comisión ha elaborado recogen estos planteamientos y crean los diversos caminos para que la colectividad elija los gobiernos, controle sus actos, apruebe los planes reguladores y, sobre todo, se vincule a la obra planificadora a través de las labores dinámicas de animación y cooperación que están en la base de la técnica del desarrollo comunal. Ha de rescatarse así, dentro de un contexto contemporáneo y, con directa referencia a la realidad del subdesarrollo peruano, que requiere ser superado, el mensaje de los municipios de la época de la independencia, que fueron los más auténticos baluartes de la libertad, y para que los de hoy sean por su elección, por su constitución y por la forma de ejercer sus funciones sin extrañas exigencias, verdaderas escuelas de democracia y de civismo.

DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES

Sus Clases.

El anteproyecto de Ley Municipal señala que habrá Concejos Municipales en las capitales de distrito y que el correspondiente al distrito en que está la capital de la provincia tendrá carácter de Concejo Municipal, Provincial, con las atribuciones de control que sobre los Concejos Municipales Distritales le fija la Carta Fundamental.

La Comisión establece, además, que habrá Concejos Municipales en los pueblos, núcleos rurales y comunidades indígenas, allí donde lo determine el respectivo Concejo Departamental y bajo los requisitos prescritos en el Artículo 4º del anteproyecto. Cree la Comisión que la existencia de estos últimos Concejos es de urgente necesidad en el Perú, pues constituyen el medio de abrir el camino a la legalización del gobierno local ya existente en las comunidades indígenas, y generalizarlo

Scanned with CamScanner

para todos los otros núcleos rurales que no tienen categoría distrital y en los cuales vive gran parte de nuestra población.

Al respecto la Comisión se manifestó, en principio, de acuerdo sobre la importancia de distinguir estos tipos de Concejos Municipales como niveles de gobierno diferentes, organizados jerárquicamente, de modo que, en primer lugar, los Municipios distritales existan sin excepción en todos los distritos; que en segundo lugar los Municipios provinciales, con funciones exclusivas de coordinación e instancia administrativas, sean elegidos por toda la provincia; y por último que los Municipios de pueblos, núcleos rurales y comunidades de indígenas se subordinen a los distritales de su jurisdicción ejerciendo solamente funciones de administración de sus servicios comunales. La mayoría de los miembros entendió, sin embargo, que tal exigencia lógica de jerarquía y especialización no podía acogerse en la Ley por contradecir el mandato constitucional. El Dr. Rodríguez Arnáiz y el Arqº Adolfo Córdova, miembros de la Comisión manifestaron su discrepancia al respecto, entendiendo que sí era posible establecer estas jerarquías y funciones diferenciadas en vista de que la Constitución no lo prohibe expresamente; lo cual además haría innecesario a su juicio el dispositivo especial que se ha establecido en el artículo 17 para la elección del Concejo Municipal de la Capital de la República.

También la Comisión se manifestó de acuerdo, en principio, que en las comunidades indígenas cuyos límites territoriales coinciden con los de un Municipio, debería reconocerse la calidad de Concejo al respectivo gobierno comunal; pero este temperamento no pudo ser recogido en el anteproyecto por cuanto las autoridades comunales son elegidas sin tener en consideración la calidad de alfabeto del elector y del elegido, que, en cambio, exige la Constitución para el caso municipal.

La organización

En orden a las autoridades municipales la Comisión propone que estas sean, el Concejo como cuerpo deliberante, y el Alcalde como agente ejecutivo y administrativo. Se señalan las atribuciones de uno y otro, de tal modo que haya un equilibrio entre ambos y no mutua trabazón en su ejercicio. Igualmente se hace desaparecer el viejo sistema de las Inspecciones, otorgándose mayores funciones y responsabilidades al Alcalde bajo el control del Concejo, con un Presidente elegido en su seno.

Cree la Comisión que el plazo para la renovación de los cargos municipales debe ser de cuatro años en concordancia con el que señala el Artículo 190 de la Constitución del Estado a los Concejos Departamentales, y que dicha renovación debe realizarse simultáneamente a la de éstos, y ser total y no parcial a fin de no crear tropiezos en su marcha y en la continuidad de sus planes, con frecuentes elecciones.

Se considera que el cargo de Alcalde debe ser rentado porque las labores de la Municipalidad reclaman dedicación y eficacia con garantías

Scanned with CamScanner

que aseguren moralidad, pero, por razones prácticas, se obliga solamente a rentar a los Alcaldes en los Municipios con más de TREINTA MIL habitantes, pues la prestación de servicios en esta escala es ya suficiente para exigir el trabajo continuo, y la renta al Alcalde no representa una carga muy importante en el presupuesto municipal.

Participación vecinal

El anteproyecto no reduce la participación de los vecinos a las elecciones cuatrienales, sino que establece mecanismos para los cuales esta participación puede tangibilizarse con mayor frecuencia y eficacia y en forma más directa, tales como la revocatoria del Alcalde y Regidores por un plebiscito, la consulta de las decisiones municipales, la iniciativa, la institución de comisiones de vecinos, delegados de barrio, representantes de manzana, y el acceso de los vecinos a los documentos municipales de interés público. La iniciativa permite someter a consideración de las autoridades municipales proyectos de ordenanzas que deben acompañarse con un determinado número de firmas en apoyo de la petición.

La Consulta o referendum, dará a los vecinos la oportunidad de vetar u oponerse a determinadas medidas o también para solicitar, antes de la promulgación, la conformidad con determinadas disposiciones que por su importancia lo requieran. La Revocatoria es el procedimiento por el cual los vecinos pueden por votación cancelar el mandato del Alcalde o de los miembros del Concejo. La Comisión espera que las citadas instituciones han de ser los mejores medios para mantener la democracia municipal y evitar la corrupción y el abuso.

En lo que se refiere a resoluciones, el anteproyecto señala con claridad el sentido de "Ordenanza", "Bando" y "Decreto", y los recursos que pueden hacerse valer contra esas resoluciones, consagrando la garantía en favor de los interesados, de recurrir al Poder Judicial en defensa de sus derechos.

Servicios y planes.

El anteproyecto considera especialmente en el Título II los Servicios Municipales, señala cuáles son los indispensables para todos los Municipios, en consideración a los escasos recursos de algunos, y prescribe la necesidad de formular planes y mantenerlos para evitar cambios injustificados o que se deban a razones que no sean de interés comunal.

Especial referencia se hace en el anteproyecto a las normas que deben organizar la acción promotora y reguladora de la vida comunal por el Municipio, por medio de Planes Reguladores que incluyan directivas para el destino y uso de la tierra urbana y rural y mediante presupuestos considerados como instrumentos de planificación coordinados con estos Planes Reguladores y referidos a previsiones económicas y sociales.

Scanned with CamScanner

Los Planes Reguladores incluyen normas para la estructuración ordenada de las poblaciones y para los sistemas de circulación que las vitaliza, así como para la implantación de servicios económicos y sociales de utilidad común y la correspondiente reglamentación de los requisitos funcionales de seguridad y los estéticos a que deben sujetarse las construcciones. Todo ello con miras al permanente remodelamiento y expansión de las estructuras físicas en correlación con las necesidades comunales. Características importantes del Plan Regulador, a juicio de la Comisión, son las de que éste contenga procedimientos para su propia financiación y sistemas para la participación del vecindario en su elaboración y ejecución. Asimismo, constituye disposición importante la que se refiere a considerar fuente de recursos para la Municipalidad con miras a la financiación de sus planes, su participación en el mayor valor que adquieren los inmuebles debido a los proyectos, obras y servicios que realiza el Municipio. En cuanto a la expansión urbana que contemplan los Planos Reguladores, el anteproyecto establece dispositivos especiales para impedir el encarecimiento especulativo de la tierra, mediante las normas que se establecen en el Artículo 70, reconociendo sin embargo a los empresarios urbanizadores particulares, la posibilidad de acreditar, previa calificación por el Municipio, los costos de tierra, de obras de urbanización y gastos de promoción. Al incluir estas disposiciones en el anteproyecto, la Comisión ha recogido el principio de que no es justo ni conveniente que haya quienes se beneficien en forma particular con los frutos de la previsión y de la obra comunal aprovechándose esenciales necesidades de vivienda. La propiedad y los derechos sobre los bienes necesarios para el cumplimiento de los fines colectivos, no pueden concebirse como medio de explotación y, en cambio, deben acondicionarse al uso efectivo y socialmente útil de dichos bienes. Tales conceptos están, además, consagrados por la Constitución del Estado cuando en su Artículo 34 preceptúa que "la propiedad debe usarse en armonía con el interés social", y cuando en su Artículo 40 autoriza limitaciones a las libertades económicas en función de la necesidad pública y del interés colectivo. Consecuentemente, se ha confiado a los Concejos Municipales y Departamentales funciones de regulación de la propiedad privada en lo que atañe al interés común, especialmente en el citado Artículo 70, referente al aumento de precio de los inmuebles y se les ha dado ingerencia en la determinación de las tarifas de servicios prestados por particulares.

El principio que se refiere al uso de la tierra con el indicado fin rige hace tiempo en muchos países, ha sido establecido en múltiples reuniones internacionales, y, concretamente en el Perú, por el Forum sobre Expansión Urbana organizado el año 1956 por el Instituto de Urbanismo, con la participación de numerosas instituciones entre las que se contaban el Colegio de Abogados y las Sociedades de Arquitectos e Ingenieros. Por su importancia doctrinaria trascribimos textualmente el acuerdo unánime de ese Forum:

Scanned with CamScanner

"La colectividad debe aprovechar mediante un régimen legal adecuado, de la plus valía que le corresponde en la transformación de los terrenos rústicos en urbanos. El estado o los Municipios deben tener exclusivamente la iniciativa en la transformación del uso de la tierra rural en urbana; y esta transformación no debe quedar abandonada al comercio libre, debiendo estudiarse el sistema más eficaz para el control de los precios, en vista de que la tierra constituye un bien de primera necesidad. Ningún Plan Regulador podrá llevarse a la práctica mientras subsista el estado actual en el régimen de la habilitación de los terrenos urbanos".

Los presupuestos y la gestión

En cuanto a los presupuestos, no se limitan éstos a referirse a los planes reguladores y a previsiones a largo y mediano plazos, sino que se complementan con los dispositivos reglamentarios legales y financieros indispensables para que los planes del Municipio se realicen en forma efectiva. Especial mención merece la complementación de los presupuestos anuales con Presupuestos de Inversiones a plazo mayor, que contemplen la financiación orgánica de las obras y servicios de los Municipios. Asimismo, el anteproyecto recoge la necesidad de establecer para el presupuesto el sistema de caja única y la correspondiente obligación de presentar al finalizar el ejercicio, la cuenta anual del ejercicio fenecido, documento que no sólo debe ser norma de control administrativo, sino instrumento de verificación técnica del cumplimiento de los planes del Municipio.

En lo referente a la gestión municipal, el anteproyecto indica y define los modos y sistemas como ella puede realizarse: administración, empresa autónoma, asociación con usuarios, empresa mixta y concesión. Señala también que se dé preferencia a las formas de administración directa y de asociación con usuarios; y establece expresamente cuáles son las normas generales a que deben sujetarse los contratos. Con respecto a la posibilidad de conceder la administración de servicios públicos a empresas mixtas, manifestó el Arqtº Adolfo Córdova que él estaba en desacuerdo con los siguientes puntos: primero, considerar bajo un mismo nombre tanto la asociación del Municipio con el Estado y otras Municipalidades, como la asociación del Municipio con personas particulares; segundo, dar a todas estas asociaciones la misma categoría de sociedad anónima privada; tercero, dar oportunidad para que los servicios municipales sean concedidos a empresas mixtas en que participen los particulares, puesto que existe una contradicción entre el interés de servicio, que representa la Municipalidad, y el interés de lucro, que representa el capital privado, y por cuanto este tipo de asociación deriva en última instancia en garantizar privilegios a los socios capitalistas de la empresa mixta, privilegios que son combatidos aún desde puntos de vista liberales. Con respecto a este punto, manifestó el Arquitecto Córdova que cuando existiesen impedimentos económicos para que la Municipalidad asumiese directamente la administración de un servicio público podía ésta recurrir a la forma de

Scanned with CamScanner

concesiones o a complementar los fondos necesarios con la colocación de bonos en el mercado; y, cuarto, conceder la administración de la empresa mixta a la empresa privada, con lo cual se cae en la forma de concesión, pero otorgando a la empresa privada garantías adicionales en lo que se refiere a la financiación y a la responsabilidad.

La inversión trabajo

Merece especial consideración el dispositivo que se consigna sobre ayuda de los vecinos en trabajo en pró de obras comunales. Tal dispositivo forma parte de los planes de desarrollo comunal, cuya esencia es la de una verdadera técnica educativa para promover el espíritu cooperativo y comunitario y asegurar la participación activa de las poblaciones en las tareas de beneficio colectivo. Este procedimiento tiene, además, la utilidad complementaria de permitir la realización de obras que de otro modo escaparían a la capacidad financiera de los Municipios mediante la movilización eficaz de los recursos materiales y humanos no utilizados de la región. El tradicional espíritu comunitario de nuestro pueblo creó instituciones cooperativas basadas en la inversión trabajo, hoy parcialmente abandonadas por los abusos que se cometieron a su amparo. Tal tipo de trabajo no puede prescribirse como obligatorio, error en el que incurrió la Ley de Conscripción Vial, pero debe ser objeto de una animación permanente que estimule la adhesión voluntaria. Para concordar esta necesidad con la estipulación constitucional que prohibe el trabajo no remunerado, el anteproyecto establece una forma de reconocimiento con Bonos de Ayuda Municipal, que podrán aplicarse al pago de las tasas municipales.

Rentas.—

La Comisión señala, en el título sobre la Economía y la Hacienda Municipal, las diversas categorías de bienes y rentas de los Municipios. Para conocimiento de las Municipalidades, se precisa en qué consisten los arbitrios, las tasas, los derechos, las multas y los medios legales para su establecimiento. En lo que se refiere a los impuestos de carácter municipal, el anteproyecto los enumera, señalando como tal por su carácter local aquél que debe recaer sobre la explotación y comercialización de las riquezas naturales de cada zona.

Es evidente la necesidad de que la gestión económica y hacendaria de las Municipalidades se realice por medio de Bancos que les presten su ayuda técnica, que financien sus obras y que realicen la recaudación de sus fondos.

La naturaleza descentralizada de las Municipalidades, su vinculación con los Concejos Departamentales que representan circunscripciones con autonomía administrativa y económica, y la necesidad de no acumular en la capital de la República el circulante, obligan a que tales Bancos tengan carácter regional. La Comisión ha creído indispensable que mientras es-

Scanned with CamScanner

tos Bancos no se organicen, las Municipalidades deben recabar directamente sus rentas, a fin de evitar la intervención de organismos intermediarios que les impongan condiciones perjudiciales.

Promoción Municipal.—

Reconociendo la Comisión el abandono en que se encuentra la institución municipal y la falta de cuadros para realizar en los pueblos alejados una eficaz labor edilicia, ha creído necesario establecer mecanismos de promoción municipal. Dentro de esta idea consagra normas para estimular el intercambio entre Municipalidades mediante la realización de congresos nacionales o regionales y mediante la constitución de la Asociación Peruana de Municipalidades. Asimismo, determina la creación del Instituto Nacional de Fomento Municipal, con los propósitos de fomento económico, de asistencia técnica y administrativa a fin de normalizar los sistemas y procedimientos en vista a una mayor eficacia, así como para la preparación de personal administrativo. Se deja para una ley especial la determinación específica de los fines y la estructura de tan importante institución.

DE LOS CONCEJOS DEPARTAMENTALES

Con criterios análogos a aquellos que han servido para formular el anteproyecto de la Ley de Concejos Municipales, se ha elaborado el anteproyecto relacionado con los Concejos Departamentales. A éstos se les ha dotado de los poderes necesarios para que cumplan las atribuciones que les confiere el Artículo 193 de la Constitución del Estado, así como los demás que requieren para la coordinación de la obra municipal.

El anteproyecto fija sus atribuciones específicas en el Título II y principalmente en los artículos 14 y 15, que definen sus obligaciones generales y las que se refieren a educación y sanidad, obras públicas, promoción de las actividades económicas, así como la vigilancia que les compete en lo que se refiere a previsión social, trabajo y administración de justicia.

Especial mención merecen las disposiciones sobre planificación, indicadas ya en párrafo anterior de esta exposición de motivos, y las que contiene el artículo 1º del anteproyecto, sobre determinación de las circunscripciones en las que tendrán jurisdicción los Concejos Departamentales. De conformidad con la Constitución del Estado, que establece que sólo habrá Concejos Departamentales donde la Ley lo prescriba, coincidiendo con el punto de vista de la Comisión Villarán, encargada de preparar el anteproyecto que sirvió de base a la Constitución de 1933 en vigor, se ha concebido a los Concejos Departamentales como órganos de integración regional. En consecuencia se propone Concejos de este tipo sólo en aquellos puntos en que éstos resultan necesarios para los fines de promover planificadamente un desarrollo regional orgánico y compensado del país, y se fija su jurisdicción territorial con criterio provincial y no

Scanned with CamScanner

departamental por considerarse que, aunque todavía imperfecta, la provincia es una realidad geográfica más coherente que la del departamento. En esta primera tentativa que puede perfeccionarse, se ha reagrupado dichas unidades atendiendo determinados requisitos:

1. Las capitales se han ubicado de preferencia en ciudades que constituyen ya, o pueden constituir en el futuro, centros motores de desarrollo regional y que actualmente tengan acceso, o posibilidad de conseguirlo, a los confines de la jurisdicción que se les ha atribuído.

2. Que las unidades de espacio así definidas comprendan zonas económicamente complementarias, susceptibles de integración económica y social mediante ejes de desarrollo existentes o posibles; y

3. Que dichas unidades regionales configuradas con criterio de desarrollo, sean entre sí equilibradas y con posibilidades de recíproca complementación a nivel nacional.

Con respecto al primer punto la Comisión cree su obligación dejar sentado que en algunos casos el carácter polar de la capital regional puede ser discutible por haber tenido que escoger entre capitales departamentales o ciudades importantes con distintos pero equivalentes títulos para esta jerarquía. Se ha presentado esta duda por ejemplo entre Trujillo y Chimbote y entre Chiclayo y Cajamarca en los cuales, a la importancia de la actividad económica o a la posición estratégica geográfica, se opone la influencia tradicional.

Con relación al segundo, en lo que se refiere a los ejes de desarrollo que la Comisión ha concebido como organizadores de la región, generalmente han coincidido con los principales caminos de penetración por la simple razón de que éstos ponen en contacto zonas geográficas económicamente complementarias.

La demarcación regional que la Comisión propone tiene por objeto fundamental abrir un debate reflexivo que sirva para esclarecer los criterios con que ha de dictarse la Ley General de Demarcación Territorial que se viene reclamando desde hace mucho tiempo y que también propone el artículo 1º del anteproyecto. Juzga la Comisión, sin embargo, que mientras tal Ley se dicte la regionalización propuesta con los ajustes que un primer debate proporcione, servirá a los fines de desarrollo descentralizado con mayor eficacia que una insistencia en la actual demarcación departamental.

La Comisión cree oportuno y necesario hacer un llamado a la responsabilidad pública de los partidos y grupos para que en los debates que ocasione la propuesta sobre las áreas jurisdiccionales de los Concejos Departamentales se presenten razones referidas al interés real del país, que es el de alcanzar una demarcación adecuada a las necesidades efectivas del desarrollo, y que no sirva de ocasión, en cambio, a las pequeñas pug-

Scanned with CamScanner

nas provincialistas inspiradas en falsos argumentos de prestigio local o en intenciones de política electoral, que han servido hasta hoy al desmembramiento inorgánico de las regiones del Perú.

Sin otro propósito que el de prestar su colaboración sobre un asunto de vital importancia para el Perú y desprovista de otro tipo de interés, la Comisión ha cumplido con el encargo que se ha depositado en ella, dentro del término que le fijó la Resolución Suprema de su creación.

Lima, Noviembre 23 de 1962.

Dr. MARIO ALZAMORA VALDEZ,
Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Mayor de San Marcos,
Presidente de la Comisión.

Dr. MEDARDO ESTRADA BOJORQUEZ,
Director del Departamento Jurídico del Concejo Provincial de Lima.

Dr. JOSE M. RODRIGUEZ ARNAIZ,
Secretario Letrado del Concejo Distrital de San Isidro

Arq. HECTOR VELARDE BERGMAN,
Técnico de la Junta Calificadora Deliberante de los Monumentos Históricos.

Arq. ADOLFO CORDOVA VALDIVIA,
Profesor Principal de la Universidad Nacional de Ingeniería.

Ing. JORGE GONZALES VELASCO,
Catedrático de la Facultad de Economía y Ciencias Sociales de la Universidad Agraria.

Dr. JOSE MARIA PAGADOR PUENTE,
Miembro del Concejo Provincial de Lima.

Scanned with CamScanner

Anteproyecto de Ley de Concejos Departamentales Formulado por la Comisión Nombrada por Resolución Suprema del 17 de Octubre de 1962

TITULO I

Disposiciones generales

ART. 1º—Mientras se dicte la Ley General de Demarcación Territorial de acuerdo al artículo 188º de la Constitución del Estado, se consideran como circunscripciones territoriales con autonomía administrativa y económica las siguientes:

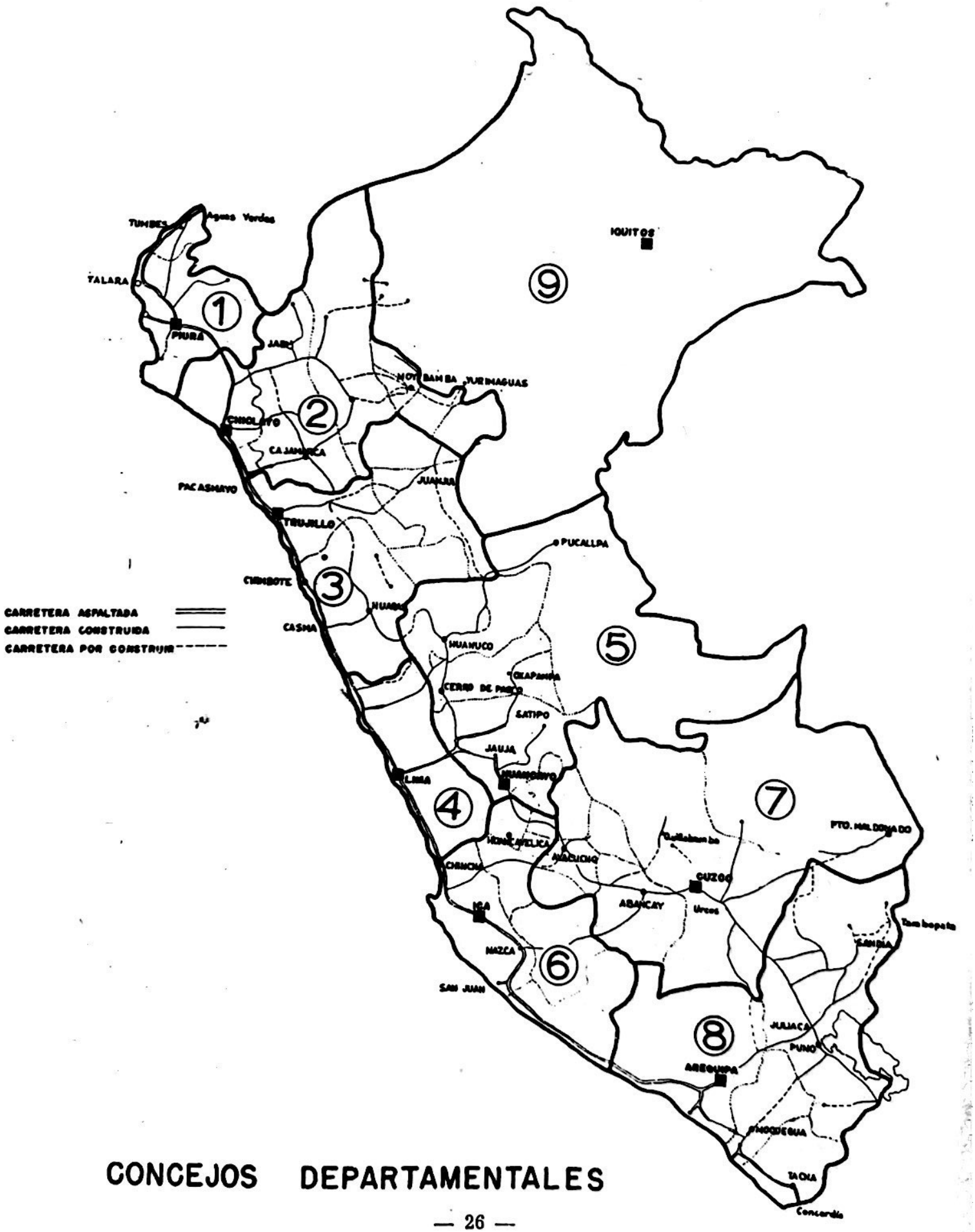
1. Departamento de Piura y Departamento de Tumbes;
2. Departamentos de Lambayeque, Cajamarca y Amazonas; Provincias de Moyobamba, Rioja, Lamas y San Martín del Departamento de San Martín; y Pacasmayo y Bolívar del Departamento de La Libertad.
3. Departamento de La Libertad (menos las Provincias de Pacasmayo y Bolívar); Departamento de Ancash, Provincias de Huallaga y Mariscal Cáceres del Departamento de San Martín y Provincia de Marañón del Departamento de Huánuco.
4. Departamento de Lima y Provincia Constitucional del Callao.
5. Departamentos de Junín, Pasco y Huánuco (menos Provincia de Marañón) y Provincias de Tayacaja del Departamento de Huancavelica y Coronel Portillo del Departamento de Loreto.
6. Departamentos de Ica y Huancavelica (menos Provincia de Tayacaja); Provincias de Lucanas y Parinacochas del Departamento de Ayacucho y Caravelí del Departamento de Arequipa.
7. Departamentos de Cuzco, Apurímac, Madre de Dios y Ayacucho (menos Provincias de Lucanas y Parinacochas).
8. Departamentos de Arequipa (menos Provincia de Caravelí), Puno, Tacna y Moquegua.
9. Departamento de Loreto (menos Provincia Coronel Portillo).

ART. 2º—En cada una de las circunscripciones a que se refiere el artículo anterior habrá un Concejo Departamental. Los Concejos Departamentales tendrán sus respectivas sedes en las siguientes ciudades: Piura, Chiclayo, Trujillo, Lima, Huancayo, Ica, Cuzco, Arequipa e Iquitos.

ART. 3º—Corresponde a los Concejos Departamentales la planificación y la administración del desarrollo económico y social de su jurisdicción.

ART. 4º—Los Concejos Departamentales formularán planes sociales, económicos y de acondicionamiento territorial, integrados a corto y a

Scanned with CamScanner



CONCEJOS DEPARTAMENTALES

Scanned with CamScanner

CONCEJOS DEPARTAMENTALES

1		Dpto. Tumbes Dpto. Piura		
	CAPITAL:	PIURA	POBLACION:	769,358
2		Dpto. Lambayeque Dpto. Cajamarca Dpto. Amazonas Provincias de Pacasmayo y Bolívar del Dpto. de La Libertad Provincias de Moyobamba, Rioja, Lamas y San Martín del Dpto. de San Martín		
	CAPITAL:	CHICLAYO	POBLACION:	1'425,520
3		Dpto. de La Libertad Dpto. de Ancash Prov. de Marañón del Dpto. de Huánuco Provincias de Huallaga y Mcal. Cáceres del Dpto. de San Martín		
	CAPITAL:	TRUJILLO	POBLACION:	1'153,790
4		Dpto. de Lima y Provincia Constitucional del Callao		
	CAPITAL:	LIMA	POBLACION:	2'533,417
5		Dpto. de Huánuco Dpto. de Pasco Dpto. de Junín Prov.de Tayacaja del Dpto. de Huancavelica Prov. de Coronel Portillo del Dpto. de Loreto		
	CAPITAL:	HUANCAYO	POBLACION:	1'134,396
6		Dpto. de Ica Prov. de Caravelí del Dpto. de Arequipa Provincias de Huancavelica, Acobamba, Angaraes y Castrovirreyna del Departamento de Huanvelica. Provincias de Lucanas y Parinacochas del Dpto. de Ayacucho		
	CAPITAL:	ICA	POBLACION:	601,375
7		Dpto. de Apurímac Dpto. del Cuzco Dpto. de Madre de Dios Provincias de Huanta, La Mar, Huamanga, Cangallo y Víctor Fajardo del Departamento de Ayacucho		
	CAPITAL:	CUZCO	POBLACION:	1'274,379
8		Dpto. de Arequipa Dpto. de Moquegua Dpto. de Tacna Dpto. de Puno		
	CAPITAL:	AREQUIPA	POBLACION:	1'204,645
9		Dpto. de Loreto		
	CAPITAL:	IQUITOS	POBLACION:	267,740

Scanned with CamScanner

largo plazo que, sin perjuicio de su autonomía, deberán coordinarse con las normas de la acción planificadora del Estado.

ART. 5º—Cada Concejo Departamental se compondrá de once miembros, elegidos por sufragio directo y secreto por los electores de la circunscripción, dándose representación a la minoría con tendencia a la proporcionalidad.

ART. 6º—Los miembros de los Concejos Departamentales ejercerán el cargo por cuatro años y no podrán ser reelegidos para el siguiente período.

ART. 7º—Para ser miembros de los Concejos Departamentales se requiere:

a) Ser peruano de nacimiento;
b) Ciudadano en ejercicio y hallarse inscrito en el Registro Electoral;
c) Mayor de 25 años;
d) Ser natural de la circunscripción o vecino con no menos de cinco años de residencia inmediatamente antes de la elección; y
e) No estar legalmente impedido.

ART. 8º—No podrán ser miembros de los Concejos Departamentales:

a) Los Senadores y Diputados, los Ministros de Estado, las autoridades políticas, los integrantes de las Sociedades de Beneficencia Pública, los miembros de la Fuerza Armada y de la Policía en servicio activo, los funcionarios y empleados públicos removibles por el Poder Ejecutivo y los de los Concejos Municipales, los miembros del Poder Judicial, los Notarios y los auxiliares de Justicia;
b) Los miembros de otro organismo de gobierno local;
c) Las personas naturales y los representantes legales y directores de las sociedades civiles y comerciales que tengan interés en las concesiones y los contratos otorgados por el Concejo Departamental y Municipios de su jurisdicción;
d) Los deudores por razones de contratos o concesiones, los que tengan proceso judicial pendiente con los Concejos Departamentales y Municipales de la jurisdicción y los que hubieran otorgado fianza para asegurar el cumplimiento de otra obligación en favor de ellos;
e) Los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y hasta el segundo de afinidad y los que pertenezcan a la misma sociedad civil, comercial o empresa con otro miembro del Concejo Departamental. En este caso formará parte del Concejo Departamental el que hubiera obtenido mayor número de votos en la elección para el cargo y en caso de igualdad de sufragio se decidirá por sorteo; y
f) Los que hayan sufrido condena penal y aquellos contra quienes se haya dictado auto-detención definitiva por delitos comunes.

Scanned with CamScanner

ART. 9º—Las vacantes serán cubiertas hasta el término del respectivo período, por los candidatos que hubieran obtenido mayor número de votos por orden de sufragio en la elección. Si vacare la Presidencia, el Concejo elegirá entre sus miembros nuevo Presidente hasta completar el período.

ART. 10º—En caso de licencia, que no podrá exceder de seis meses, los miembros de los Concejos Departamentales serán reemplazados interinamente en la forma señalada por el artículo anterior.

ART. 11º—Los miembros de los Concejos Departamentales, hasta diez días antes de tomar posesión de su cargo y al dejarlo, formularán declaración jurada de bienes y rentas por escritura pública. Un testimonio de dicha escritura deberá ser archivado por el respectivo Concejo.

TITULO II

De las atribuciones de los Concejos Departamentales

ART. 12º—Los Concejos Departamentales tendrán las siguientes atribuciones:

a) Crear, reducir y suprimir impuestos y arbitrios locales;
b) Recaudar e invertir sus rentas;
c) Formular en el mes de Agosto de cada año su Presupuesto para el año siguiente, de conformidad con las normas, previsiones y requisitos que señala la ley;
d) Hacer recomendaciones motivadas ante el Poder Ejecutivo para conseguir la separación de las autoridades políticas de su circunscripción;
e) Dar cuenta al Poder Ejecutivo de las faltas en que incurran los funcionarios y empleados cuyo nombramiento o cuya remoción corresponde a aquél;
f) Dar cuenta a la Corte Suprema de Justicia de las faltas que cometan los miembros del Poder Judicial;
g) Cuidar que la entidad encargada de la recaudación de las rentas fiscales cumpla con sus obligaciones legales y contractuales y dar cuenta al Concejo y al Poder Ejecutivo de las infracciones que cometa;
h) Resolver en última instancia sobre los asuntos administrativos de los Concejos Municipales, Sociedades públicas de beneficencia, Universidades y Colegios Nacionales, en los casos en que proceda el recurso de revisión;
i) Aprobar cada año los Presupuestos de los Concejos Municipales Provinciales, Sociedades públicas de beneficencia, Colegios Nacionales y Comisiones Técnicas de Aguas, y conocer en los presupuestos de los Concejos Municipales Distritales cuando éstos ocurran en revisión;
j) Inscribir oficialmente a las comunidades indígenas, conforme a la ley, en el Registro correspondiente, para el efecto de reconocerles personería jurídica;

Scanned with CamScanner

k) Proteger a las comunidades indígenas; levantar y formar el catastro de las mismas y otorgarles, conforme a la ley, a las que no tengan, los títulos de propiedad que soliciten. Las resoluciones que al efecto expidan los Concejos Departamentales serán revisadas por el Poder Ejecutivo y de ellas reclaman las comunidades; y

l) Aprobar su Reglamento.

ART. 13º—Los Concejos Departamentales organizarán, administraran y controlarán los siguientes ramos:

a) Educación: planeamiento y construcción de locales educacionales y la ubicación de los mismos; concursos para provisión de cargos ministeriales; supervigilancia de la idoneidad profesional y moral del magisterio; licencias para el funcionamiento de planteles particulares; adaptación de los diversos grados de educación a las peculiaridades y a las necesidades de la región. Capacitación de obreros y artesanos; fomento de las instituciones de cultura;

b) Sanidad: planeamiento y construcción de hospitales y postas sanitarias, vigilancia y control de las oficinas sanitarias. Campaña sanitaria para promover la defensa de la salud y propugnar el bienestar social a que se refieren los artículos 2º y 3º de la Ley Nº 11672;

c) Obras Públicas: ejecutar las obras públicas a que se refiere el artículo 3º de la Ley Nº 12676 y a la Ley Nº 11672;

d) Agricultura y ganadería: investigación y extensión, crédito, organización cooperativista de la producción, la comercialización y el consumo, planeamiento rural, irrigación;

e) Industrias: educación industrial; ayuda técnica y financiera a la industria regional;

f) Minería: enseñanza minera, crédito minero, protección del trabajador minero; supervigilancia de las oficinas del ramo en su jurisdicción;

g) Municipalidades: señalar los pueblos, núcleos rurales y comunidades indígenas donde deben funcionar Concejos Municipales; pronunciarse sobre los recursos que se interpongan contra las resoluciones de los Concejos Municipales en los casos que señala la ley; aprobar el Presupuesto y Cuenta General Anual de los Concejos Provinciales; ratificar las modificaciones que se introduzcan en los planes de obras que formulen los Municipios; y distribuir los ingresos provenientes de impuestos generales;

h) Beneficencia: supervigilancia de las beneficencias y de sus establecimientos;

i) Previsión social: supervigilancia de las oficinas del Seguro Social del Obrero y del Empleado;

j) Trabajo: propuesta de los nombramientos de funcionarios dependientes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas; vigilancia en el ejercicio de sus funciones; comunidades indígenas; ayuda económica y técnica;

Scanned with CamScanner

k) Poder Judicial: informar a la Corte Suprema de Justicia sobre el funcionamiento de los Juzgados y Tribunales de su jurisdicción, sobre la idoneidad profesional y moral de los Jueces y sobre el cumplimiento del deber de celeridad judicial.

ART. 14º—Constituyen funciones obligatorias de los Concejos Departamentales las siguientes:

a) Administrar, promover y regular los servicios fundamentales de alimentación, educación, vivienda, salud pública, seguridad social y colonización;
b) Promover las actividades económicas en los órdenes agrícola, minero e industrial, así como los servicios de vialidad, transportes, energía y crédito;
c) Regular y controlar las actividades en que se compromete el interés público especialmente en lo que se refiere a condiciones sanitarias en general, salud ocupacional y seguridad industrial, sanidad agrícola, defensa de los recursos naturales, normas industriales y pesos y medidas; y
d) Promover el desarrollo comunal en los distritos de su jurisdicción.

ART. 15º—Adjunta a cada Concejo Departamental habrá una Oficina Regional de Plafinicación encargada de confeccionar los Presupuestos del Concejo, así como las previsiones, programas, planes generales y planes de acondicionamiento territorial de orden regional en que se basen dichos presupuestos. Esta Oficina estará encargada también de los estudios de renta regional y del establecimiento de las cuentas sociales de la región.

La Oficina Regional de Planificación estará bajo la autoridad del Concejo Departamental y funcionará en coordinación permanente con el organismo Nacional de Planificación.

ART. 16º—Los estudios sobre renta regional serán confeccionados cada año de conformidad con un sistema de cuentas sociales que consolide las actividades de los sectores público y privado de la región y determine la forma cómo los sectores territoriales, económicos y sociales contribuyen a la formación y distribución de la renta.

ART. 17º—Las cuentas sociales de la región servirán como marco de referencia para la formulación de las previsiones a mediano plazo y las proyecciones a largo plazo a que se refiere el artículo 15º.

TITULO III

Del funcionamiento de los Concejos Departamentales

ART. 18º—La dirección y la representación del Concejo Departamental corresponde a su Presidente.

Scanned with CamScanner

ART. 19º—El Presidente del Concejo Departamental será elegido entre los miembros de éste y ejercerá sus funciones por un año pudiendo ser reelegido.

ART. 20º—Son atribuciones del Presidente del Concejo Departamental:

a) Ejercer su representación legal;
b) Convocar y presidir sus sesiones;
c) Formular, en consulta con la oficina Regional de Planificación, y someter a la aprobación del Concejo los planes y demás documentos a que se refiere la presente Ley;
d) Formular, en consulta con la Oficina Regional de Planificación, el anteproyecto de Presupuesto y someterlo a la aprobación del Concejo a más tardar en el mes de Julio y elevarlo al Congreso en el mes de Agosto de cada año;
e) Presentar al Concejo en el mes de Febrero de cada año las cuentas del ejercicio anterior y enviarlas al Tribunal Mayor de Cuentas para su examen y aprobación en el mes de Marzo;
f) Controlar la recaudación de las rentas y autorizar los gastos;
g) Organizar, administrar y controlar los servicios a cargo del Concejo;
h) Suscribir los contratos aprobados por el Concejo;
i) Sacar a licitación obras y servicios públicos y supervigilarlos;
j) Iniciar y proseguir las acciones y reclamaciones en defensa de los dederechos del Concejo;
k) Nombrar, trasladar y remover servidores del Concejo conforme a la ley; y
l) Las demás que le acuerden las leyes y el Reglamento del Concejo.

ART. 21º—Los Concejos Departamentales sesionarán ordinariamente dos veces al mes y extraordinariamente cuando sean convocados por su Presidente o lo soliciten tres o más de sus miembros. El quórum para las sesiones será la mitad más uno de los integrantes del Concejo. Los acuerdos se tomarán por mayoría, salvo los casos en que la ley señale un número mayor. En caso de empate, el Presidente tendrá doble voto.

ART. 22º—El Reglamento de cada Concejo determinará su organización y funcionamiento administrativo.

TITULO IV

De la gestión de los Concejos Departamentales

ART. 23º—Para la prestación de servicios y ejecución de obras, los Concejos Departamentales podrán emplear los sistemas de administración, empresas autónomas, empresas mixtas, asociación con usuarios y concesión.

Scanned with CamScanner

ART. 24º—Los Concejos Departamentales prestarán preferentemente los servicios que establezcan mediante administración directa y asociación con usuarios.

TITULO V

De la economía de los Concejos Departamentales

ART. 25º—Constituyen rentas de los Concejos Departamentales:

a) Los impuestos que les señala el artículo 194º de la Constitución del Estado;
b) Las rentas que asigna al Fondo Nacional de Desarrollo Económico el artículo 6º de la Ley Nº 12676 y las que constituyen el Fondo Nacional de Salud y Bienestar Social, de acuerdo con la Ley Nº 11672;
c) Los impuestos y arbitrios locales que creen de conformidad con el artículo 197º de la Constitución del Estado; y
d) Las demás que les corresponden legalmente.

ART. 26º—Progresivamente y a partir del ejercicio presupuestal de 1964 los Concejos Departamentales percibirán las rentas que les señala el artículo 194º de la Constitución del Estado, debiendo recibirlas en su totalidad en el plazo de ocho años.

ART. 27º—Los Concejos Departamentales no podrán crear impuestos a la importación ni a la exportación internas.

ART. 28º—La creación, reducción y supresión de impuestos y arbitrios locales que establezcan los Concejos Departamentales, deberán ser aprobadas por una mayoría no menor de los dos tercios de sus miembros. A falta de esta mayoría el Concejo puede recurrir al Congreso.

ART. 29º—El Poder Ejecutivo tiene la facultad de veto contra las resoluciones de los Concejos Departamentales sobre creación de impuestos o arbitrios. Contra el veto del Poder Ejecutivo, el Concejo Departamental podrá recurrir al Congreso.

ART. 30º—Los Concejos Departamentales pueden contratar empréstitos y emitir bonos siempre que el servicio de amortización e intereses no afecte más del 15% de sus ingresos del último año, y sólo con el voto conforme de los dos tercios del Concejo. Todos los empréstitos que contraten los Concejos deben invertirse en obras de carácter reproductivo.

ART. 31º—Los contratos que celebren los Concejos Departamentales están sujetos a las mismas exigencias que los similares que otorgue el Estado sobre sus bienes, rentas y servicios. El Reglamento de cada Concejo señalará las garantías y requisitos especiales de dichos contratos.

Scanned with CamScanner

ART. 32º—Los ingresos y los egresos de los Concejos Departamentales sólo podrán realizarse dentro de su presupuesto. El presupuesto, una vez aprobado, se considerará norma de la acción planificadora del Concejo Departamental, tanto en el orden administrativo como en el de promoción del desarrollo. Los egresos del presupuestos estarán referidos a los programas de obras que realice el Concejo Departamental.

Los presupuestos anuales de los Concejos Departamentales estarán referidos a previsiones a largo plazo e incluirán los mecanismos legales y financieros indispensables para el desarrollo orgánico del área jurisdiccional respectiva.

ART. 33º—Los Concejos Departamentales enviarán al Senado, antes del treintiuno de Agosto de cada año el proyecto de Presupuesto para el año siguiente, a fin de que sea aprobado por el Congreso. Si el Poder Legislativo no prestare su aprobación hasta el treintiuno de Diciembre el proyecto se tendrá por aprobado y comenzará a ejecutarse desde el primero de Enero del año siguiente.

ART. 34º—Los miembros de los Concejos Departamentales que incumplan la obligación que les impone el artículo anterior quedarán incursos en las sanciones que señale el respectivo Reglamento.

ART. 35º—La Cuenta del ejercicio financiero fenecido de los Concejos Departamentales, después de sancionada por éstos, deberá enviarse al Tribunal Mayor de Cuentas para su examen y aprobación.

ART. 36º—Las transferencias de partidas estarán sujetas a los trámites señalados para la aprobación de los Presupuestos.

ART. 37º—El régimen de pagos de los Concejos Departamentales se realizará mediante libramientos amparados en las respectivas partidas de Egresos. Los libramientos deberán ser firmados por el Presidente y el Tesorero.

TITULO VI

De los servidores de los Concejos Departamentales

ART. 38º—Los servidores de los Concejos Departamentales tienen la calidad de servidores públicos y las mismas obligaciones y derechos que corresponden a éstos de acuerdo con su categoría.

Disposiciones finales

ART. 39º—A partir de la fecha de su instalación, los Concejos Departamentales ejercerán las funciones que la Ley Nº 12676 señala a las Juntas Departamentales de Obras Públicas del Fondo de Desarrollo Económico, las mismas que quedan extinguidas.

Scanned with CamScanner

ART. 40º—Las Juntas Departamentales de Obras Públicas del Fondo de Desarrollo Económico entregarán, bajo inventario, a los Concejos Departamentales los bienes que integren su patrimonio, su contabilidad y archivo.

ART. 41º—Los funcionarios y empleados de las Juntas de Obras Públicas del Fondo Nacional de Desarrollo Económico pasarán a prestar servicios en los Concejos Departamentales.

ART. 42º—Mientras entran en funciones los organismos nacionales de planeamiento creados por el Decreto-Ley Nº 14220, subsistirán el Consejo Superior del Fondo Nacional de Desarrollo Económico y el Consejo Superior del Fondo de Salud y Bienestar Social.

ART. 43º—Las corporaciones creadas por las Leyes Nos. 11008, 12800, 12972, 13502, 13769, 13778 y 13885 y por el Decreto Supremo de 4 de Junio de 1943, se considerarán en lo sucesivo como entidades regionales, sujetas a lo dispuesto para ellas en la presente Ley, facultándose a los Concejos Departamentales respectivos para que asuman su patrimonio, modifiquen su organización, determinen sus funciones y acuerden su disolución en caso necesario.

ART. 44º—Derógese la Ley Nº 7809 de veintiocho de Setiembre de mil novecientos treintitrés y las demás que se opongan a la presente.

Lima, 21 de Noviembre de 1962.

Dr. MARIO ALZAMORA VALDEZ,
Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Mayor de San Marcos;
Presidente de la Comisión

Dr. MEDARDO ESTRADA BOJORQUEZ,
Director del Departamento Jurídico del Concejo Provincial de Lima.

Dr. JOSE M. RODRIGUEZ ARNAIZ,
Secretario Letrado del Concejo Distrital de San Isidro.

Arq. HECTOR VELARDE BERGMAN,
Técnico de la Junta Calificadora deliberante de los Monumentos Históricos.

Arq. ADOLFO CORDOVA VALDIVIA,
Profesor Principal de la Universidad Nacional de Ingeniería.

Ing. JORGE GONZALES VELASCO,
Catedrático de la Facultad de Economía y Ciencias Sociales de la Universidad Agraria.

Dr. JOSE MARIA PAGADOR PUENTE,
Miembro del Concejo Provincial de Lima.

Scanned with CamScanner

Anteproyecto de Ley de Municipalidades Preparado por la Comisión Nombrada por Resolución Suprema de 17 de Octubre de 1962

TITULO I

Del Gobierno Municipal

CAPITULO I

Disposiciones Generales

ART. 1º—Municipio es una comunidad de familias vinculadas por relación de vecindad dentro de los límites de un territorio, y con capacidad para constituir un Gobierno local.

ART. 2º—Los Municipios son personas jurídicas de derecho público interno.

ART. 3º—Habrá Concejos Municipales:

a) En las capitales de provincia;
b) En las capitales de distrito que no lo sean de provincia; y
c) En los pueblos, núcleos rurales y comunidades indígenas que determine el respectivo Concejo Departamental.

ART. 4º—Para que un pueblo, núcleo rural o comunidad indígena sea reconocido como Municipio se requiere:

a) Que su territorio no se halle comprendido dentro de los límites de una capital de provincia o de distrito;
b) Que cuente con más de cincuenta familias;
c) Que posea medios económicos suficientes para organizar y sostener los servicios comunes obligatorios; y
d) Que sea pedido por la mayoría de los interesados o por los servicios nacionales o regionales de promoción del desarrollo comunal.

ART. 5º—El reconocimiento a que se refiere el artículo anterior es atribución del respectivo Concejo Departamental.

ART. 6º—Los Municipios reconocidos de conformidad con los artículos 4 y 5 de la presente Ley, elegirán su correspondiente Concejo Municipal en las elecciones siguientes a su reconocimiento.

Scanned with CamScanner

ART. 7º—Los Concejos Municipales gozan de la autonomía que les otorga la Constitución del Estado.

ART. 8º—Ningún Poder Público ni autoridad podrá interferir en la elección de los Concejos Municipales ni en su separación, salvo el caso de sentencia judicial; ni en el cumplimiento de sus ordenanzas, acuerdos y resoluciones y la recaudación y aplicación de sus rentas, debidamente aprobadas conforme a la ley.

ART. 9º—Los conflictos entre los Municipios de los distritos, pueblos, núcleos rurales y comunidades indígenas con las autoridades administrativas serán resueltos por el Juez de Primera Instancia de la respectiva provincia, cuya resolución será apelable ante la Corte Superior, no procediendo el recurso de nulidad. Los conflictos entre los Concejos Municipales provinciales y las autoridades administrativas serán resueltos por la Corte Superior. Contra la resolución de la Corte Superior procede el recurso de nulidad ante la Corte Suprema.

CAPITULO II

De la competencia de los Concejos Municipales

ART. 10º—Corresponde a los Concejos Municipales Provinciales:

a) Ejercer jurisdicción en asuntos municipales sobre el territorio del distrito sede de la capital de la respectiva provincia, excepto en las zonas que corresponden a los Concejos de pueblos, núcleos rurales o comunidades indígenas;

b) Coordinar los servicios de los Concejos Municipales de la provincia cuando fuere necesario;

c) Aprobar los presupuestos y los contratos que celebren los Concejos Municipales que se hallen dentro de su jurisdicción; y

d) Conocer los recursos de apelación que se formulen contra las ordenanzas de los Concejos a que se refiere el artículo anterior.

ART. 11º—Corresponde a los Concejos Municipales distritales:

a) Ejercer jurisdicción en asuntos municipales sobre el territorio del distrito que no se halle gobernado por Concejos Municipales de pueblos, núcleos rurales o comunidades indígenas;

b) Coordinar los servicios de los Concejos Municipales del distrito cuando fuere necesario.

ART. 12º—Los Concejos Municipales de los pueblos, de los núcleos rurales y de las comunidades indígenas ejercerán jurisdicción sobre sus respectivos Municipios.

Scanned with CamScanner

CAPITULO III

De la composición de los Concejos Municipales

ART. 13º—El gobierno municipal se ejerce:

a) Por el Concejo Municipal constituído por los Regidores, que funcionará como Cuerpo Deliberante; y
b) Por el Alcalde, que ejercerá la autoridad ejecutiva y administrativa.

ART. 14º—El Alcalde y los Regidores de los Concejos Municipales serán elegidos por sufragio popular directo y obligatorio mediante voto secreto, de conformidad con lo prescrito en el artículo 88º de la Constitución del Estado. El sistema de elecciones dará representación a la minoría con tendencia a la proporcionalidad.

ART. 15º—El Alcalde y los Regidores de los Concejos Municipales ejercerán sus funciones por un período de cuatro años y no podrán ser reelegidos para el siguiente período.

ART. 16º—Los Municipios cuya población no llegue a cinco mil habitantes, elegirán un Alcalde y cinco Regidores; aquellos cuya población sea más de cinco mil habitantes y menos de diez mil, elegirán un Alcalde y siete Regidores; si la población excede de diez mil habitantes y no llega a cincuenta mil, el Concejo Municipal se compondrá de un Alcalde y nueve Regidores; en los de más de cincuenta mil y menos de cien mil, de un Alcalde y quince Regidores; y en los que pasen de cien mil habitantes de un Alcalde y veinticinco Regidores.

ART. 17º—El Concejo Provincial de la capital de la República será elegido por los vecinos de todos sus distritos urbanos.

ART. 18º—En la misma fecha de las elecciones municipales las comunidades indígenas elegirán un Personero que las represente en el respectivo Concejo distrital por un período de cuatro años.

ART. 19º—Para ser elegido Alcalde o Regidor de un Concejo Municipal se requiere:

a) Gozar de derecho de sufragio en las elecciones municipales, de conformidad con el artículo 86º de la Constitución del Estado;
b) Ser natural de la respectiva cincunscripción o vecino con no menos de dos años de residencia en ella inmediatamente antes de la elección;
c) Hallarse inscrito en el Registro Electoral Municipal; y
d) No estar legalmente impedido.

ART. 20º—Los cargos de Alcalde y Regidores de los Concejos Municipales tienen el carácter de función pública y los elegidos para desem-

Scanned with CamScanner

peñarlos sólo podrán renunciarlos en caso de imposibilidad física que deberá ser justificada y aceptada por el propio Concejo Municipal.

ART. 21º—No pueden desempeñar los cargos de Alcalde y Regidores:

a) Los Senadores y Diputados, los Ministros de Estado, las autoridades políticas, los miembros de las Fuerzas Armadas en servicio activo, los funcionarios y empleados públicos removibles por el Poder Ejecutivo y los de las Municipalidades; los miembros del Poder Judicial, los Notarios y los Auxiliares de Justicia;

b) Los miembros de otros Concejos de gobierno local;

c) Las personas naturales y los representantes legales y directores y empleados de las sociedades civiles y comerciales que tengan interés en las concesiones y en los contratos otorgados por el Concejo Municipal o Departamental;

d) Los deudores por razones de contratos o concesiones, los que tengan proceso judicial pendiente con las respectivas Municipalidades y Concejos Departamentales y los que hubieren otorgado fianza para asegurar el cumplimiento de alguna obligación en favor de ellos;

e) Los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o hasta el segundo de afinidad y los que pertenezcan a la misma sociedad civil, comercial o empresa con otro miembro del Concejo Municipal. En este caso formará parte del Concejo Municipal el que hubiere obtenido mayor número de votos en la elección para el cargo, y en caso de igualdad de sufragios se decidirá por sorteo; y

f) Los que hayan sufrido condena penal y aquellos contra quienes se haya dictado auto de detención definitiva por delitos comunes.

ART. 22º—Vaca el cargo de Alcalde o Regidor de los Concejos:

a) Por enfermedad o cualquier otra causa que impida su desempeño;

b) Por ausencia de la localidad por más de quince días sin la autorización del correspondiente Concejo Municipal;

c) Por sobrevenir alguna de las causales del artículo anterior después de la elección;

d) Por renuncia a partir de su aceptación; y

e) Por revocatoria conforme a esta Ley.

ART. 23º—La vacancia del cargo de Alcalde y Regidor será declarada por el correspondiente Concejo Municipal en los casos de los incisos b) y d) del artículo anterior. El acuerdo requerirá para su aprobación los dos tercios de votos de los miembros del Concejo. En el caso del inciso c) del artículo 22 cualquier vecino podrá denunciar ante el Concejo la causal de vacancia, el que deberá pronunciarse en su Sesión ordinaria inmediata.

Scanned with CamScanner

ART. 24º—La revocatoria del cargo de Alcalde y Regidor procede en los casos de los incisos a), b) y c) del artículo 22, siempre que el respectivo Concejo Municipal no hubiera hecho valer las causales que indican y por negligencia en el desempeño de la función.

ART. 25º—El pedido de revocatoria a que se refiere el artículo anterior se formulará ante el Presidente del Jurado Electoral Municipal del respectivo Departamento por un número de electores no menor del 25% de los que hubieren sufragado en la última elección. En tal caso, el Presidente del Jurado convocará a un blebiscito dentro de los trámites señalados en la Ley de Elecciones Municipales.

La revocatoria se considerará efectuada si votan por ella más de la mitad de los electores.

Si fuera revocada la elección de la mayoría de los miembros de un Concejo Municipal, se procederá a nuevas elecciones dentro del plazo de 30 días de producida. Si el número de cargos revocados fuera menor, las vacantes que se produzcan se llenarán de conformidad con lo que señala el artículo siguiente.

ART. 26º—En caso de vacancia del cargo de Alcalde, el Concejo Municipal respectivo elegirá de su seno al Regidor que debe reemplazarlo hasta el vencimiento del período. Las vacantes de los Regidores serán cubiertas por los candidatos que hubieran obtenido el mayor número de votos en la elección y que no hubieran alcanzado a incorporarse, comenzando por el de mayor votación. En caso de igualdad de sufragio se procederá por sorteo.

ART. 27º—En caso de licencia por enfermedad u otro impedimento temporal no mayor de tres meses, el Alcalde y los Regidores de los Concejos Municipales serán reemplazados interinamente en la forma que señala el artículo anterior.

ART. 28º—Los Alcaldes y los Regidores de los Concejos Municipales, hasta diez días antes de tomar posesión de sus cargos y al dejarlos formularán declaración jurada de bienes y rentas. La declaración debe ser legalizada por Notario y a falta de éste por el Juez de Paz. La declaración se formulará por duplicado debiéndose archivar un ejemplar en la Municipalidad y el otro en la Corte Superior del Distrito Judicial respectivo.

CAPITULO IV

Del Concejo Municipal

ART. 29º—El Concejo Municipal estará integrado por los Regidores, quienes elegirán de su seno un Presidente.

ART. 30º—El Presidente del Concejo Municipal será elegido en la sesión de instalación que deberá ser convocada inmediatamente después

Scanned with CamScanner

de la elección por el Regidor que hubiere obtenido mayor número de votos. El Presidente ejercerá sus funciones por un año y podrá ser reelegido.

En la sesión de instalación prestarán juramento el Alcalde y los Regidores. El Regidor que presida la sesión prestará juramento ante el de mayor edad.

ART. 31º—El Concejo Municipal sesionará ordinariamente dos veces al mes y extraordinariamente cuando sea convocado por el Presidente a petición de dos o más Regidores. El quórum será la mitad más uno del número total de los Regidores. Los acuerdos se tomarán por mayoría absoluta, salvo en los casos en que la ley exige un número mayor. El Alcalde concurrirá a las sesiones con voz pero sin voto.

ART. 32º— Corresponde al Concejo Municipal orientar y planificar el gobierno local que constituye la expresión solidaria de los vecinos mediante el ejercicio de las siguientes atribuciones:

a) Dictar, modificar y derogar las ordenanzas municipales;
b) Crear, modificar y suprimir los arbitrios municipales de acuerdo con la presente Ley;
c) Intervenir necesariamente en la fijación de las tarifas de los servicios públicos que se presten en su jurisdicción;
d) Formular recomendaciones al Alcalde sobre la gestión administrativa de los servicios municipales;
e) Aprobar los proyectos de presupuesto que le someta el Alcalde, así como las respectivas cuentas al finalizar el ejercicio anual;
f) Autorizar los programas de obras y servicios así como de inversiones cuyo plazo de ejecución exceda de su ejercicio presupuestal y los contratos y empréstitos respectivos;
g) Autorizar la creación de empresas municipales, la participación del Municipio en las de carácter mixto con el Estado y los particulares y establecer entes autónomos;
h) Autorizar la creación de entidades de previsión y regulación: mercados, ferias, y tomar toda clase de providencias para abratar los artículos de primera necesidad;
i) Aceptar donaciones y legados;
j) Resolver los recursos de su competencia;
k) Nombrar Secretario, Contralor y Tesorero Municipal a propuesta en terna del Alcalde;
l) Pronunciarse sobre la vacancia de los cargos de Alcalde y Regidores y resolver los pedidos de licencia que éstos formulen;
ll) Practicar las investigaciones que juzguen necesarias y recabar la información sobre las entidades municipales y sobre aquellas en que tenga participación el Municipio;
m) Aprobar su Reglamento Interno y los que sean necesarios para el gobierno municipal;

Scanned with CamScanner

n) Autorizar emisiones de "Bonos" con garantía de bienes y rentas municipales; y

ñ) Fomentar la constitución de cooperativas entre los vecinos.

ART. 33º—Los Concejos podrán constituir e integrar con sus miembros o con otros vecinos, a propuesta del Alcalde, comisiones encargadas de dirigir y supervigilar cualquiera de los servicios municipales. El Reglamento Interno del Concejo señalará la composición y las atribuciones de dichas comisiones.

CAPITULO V

Del Alcalde

ART. 34º—El Alcalde es el representante del Municipio y su personero legal.

ART. 35º—Son atribuciones del Alcalde:

a) Promulgar, cumplir y hacer cumplir las ordenanzas municipales;
b) Dirigir los servicios y la administración municipal;
c) Controlar la recaudación de las rentas municipales y autorizar los egresos de conformidad con la presente Ley;
d) Someter al Concejo los proyectos de ordenanzas, reglamentos y creación de rentas que estime convenientes;
e) Someter a consideración del Concejo el Presupuesto Municipal para el año siguiente, en la primera quincena del mes de Julio, la Memoria sobre la marcha de la administración municipal y la Cuenta General del ejercicio económico fenecido durante el mes de Mayo de cada año;
f) Expedir decretos y bandos;
g) Iniciar y proseguir las acciones necesarias para la defensa de los derechos del Municipio;
h) Suscribir los contratos que haya aprobado el Concejo y vigilar su cumplimiento;
i) Nombrar, ascender, permutar y separar de acuerdo con la ley a los servidores de la Municipalidad;
j) Convocar a licitación para la ejecución de obras y servicios municipales;
k) Conceder y denegar licencias;
l) Expedir órdenes escritas, bajo su responsabilidad, para visitas domiciliarias por los funcionarios de la Municipalidad por razones de urbanismo y sanidad; y
ll) Las demás que le confieren las leyes y las ordenanzas municipales.

ART. 36º—El cargo de Alcalde será rentado sólo en los Municipios que cuenten con más de 30,000 habitantes.

Scanned with CamScanner

ART. 37º—En los Municipios a que se refiere el artículo anterior el sueldo de Alcalde deberá ser acordado por el Concejo Municipal por mayoría de los dos tercios de votos y no excederá del doble del que perciba el funcionario de más alta jerarquía del respectivo Concejo.

El aumento de sueldo del Alcalde sólo producirá efecto para el período de gobierno municipal siguiente.

ART. 38º—El cargo de Alcalde rentado es incompatible con el ejercicio directo de cualquier profesión, negocio, empleo o industria.

ART. 39º—El Alcalde, para el cumplimiento de las disposiciones municipales, podrá recabar el apoyo de la fuerza pública.

CAPITULO VI

De las resoluciones y de los recursos

ART. 40º—Los Concejos Municipales ejercerán sus facultades de gobierno mediante ordenanzas y los Alcaldes mediante bandos y decretos.

Los bandos resolverán los asuntos de orden general y de interés para el vecindario y los decretos los casos particulares de gobierno y de administración municipal.

ART. 41º—Contra los bandos y decretos que dicta el Alcalde procede el recurso de reconsideración que se hará valer dentro del plazo de diez días contados a partir de la correspondiente notificación. Denegada la reconsideración procede el recurso de revisión ante el Concejo que deberá interponerse en igual plazo a partir de la notificación.

ART. 42º—Las ordenanzas de los Concejos a que se refieren los incisos b) y c) del artículo 3º son apelables ante el respectivo Concejo Provincial dentro del plazo señalado en el artículo anterior. En asuntos particulares procederá la apelación solamente en el caso de que su cuantía exceda de un mil doscientos soles oro.

ART. 43º—El Concejo Departamental es competente para conocer de las apelaciones que se interpongan contra las resoluciones de los Concejos Provinciales, recaídas en asuntos que éstos conozcan originariamente. El plazo para la interposición del recurso será de treinta días contados a partir de la notificación. En los asuntos particulares procederá la apelación solamente si su cuantía excede de la suma de cinco mil soles oro.

ART. 44º—Agotada la vía administrativa, podrá ejercitarse la correspondiente acción judicial contra las resoluciones que lesionen derechos de particulares, dentro del plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que fue notificada la resolución que puso término a dicha vía.

Scanned with CamScanner

CAPITULO VII

Participación de los vecinos en los gobiernos municipales

ART. 45º—Los vecinos participan en el gobierno comunal mediante el ejercicio del derecho de iniciativa y como miembros de los organismos auxiliares del Concejo Municipal.

ART. 46º—Los vecinos ejercitarán el derecho de iniciativa ante el Concejo Municipal o ante el Alcalde, que están obligados a emitir pronunciamiento.

ART. 47º—Los vecinos tienen acceso a todos los documentos municipales de interés público.

ART. 48º—El Concejo Municipal podrá someter a consulta de los vecinos los asuntos que crea convenientes. El procedimiento de la consulta será normado por el respectivo Reglamento.

ART. 49º—Son organismos auxiliares de los Concejos Municipales:

a) Las Juntas de Vecinos;
b) Los Delegados de Barrio; y
c) Los Representantes de Manzanas.

ART. 50º—Para ser designado miembro de un organismo auxiliar de los Concejos Municipales, son exigibles los mismos requisitos que para ser Alcalde o Regidor.

ART. 51º—El Reglamento Interno de la Municipalidad señalará la forma de designación y las funciones de los organismos auxiliares.

ART. 52º—Los vecinos de nacionalidad extranjera tienen los mismos deberes y derechos municipales que los peruanos, con excepción de los comprendidos en el artículo 86º de la Constitución del Estado.

TITULO II

De la función municipal

CAPITULO I

Disposiciones Generales

ART. 53º—Corresponde a los Concejos Municipales la promoción del desarrollo comunal del respectivo Municipio, a fin de procurar el mejo-

Scanned with CamScanner

ramiento integral de cada uno de sus habitantes y del vecindario en general. Con tal propósito deberán fomentar el espíritu comunal y crear todas las condiciones que fueran necesarias para la mejora de su base económica mediante el trabajo, la adecuación del ambiente físico y la organización del equipamiento para el bienestar de la población y el progreso de la localidad.

ART. 54º—La cooperación voluntaria de los vecinos con su trabajo para la ejecución de obras y servicios de interés común será reconocida con "Bonos de Ayuda Municipal" con los que podrán compensarse tasas municipales.

ART. 55º—Corresponde a los Concejos Municipales, para el mejor cumplimiento de sus fines, el derecho de formular planes de desarrollo integral a corto y largo plazo y coordinar su política con los que furmulen los organismos regionales y nacionales de desarrollo.

ART. 56º—Con el fin de garantizar la continuidad de la acción municipal, los planes a largo plazo sólo podrán modificarse con aprobación del Concejo por mayoría de los dos tercios de sus votos, y la correspondiente revisión del Concejo Departamental.

ART. 57º—Los Concejos Municipales de jurisdicciones vecinas deberán coordinar su acción cuando lo requieran asuntos de interés común. Corresponde dicha coordinación a los Concejos Departamentales y a los Provinciales dentro de sus respectivas circunscripciones.

ART. 58º—Constituyen servicios muncipales obligatorios los de agua potable, desagüe, limpieza pública, posta sanitaria y, en lo cultural, biblioteca.

ART. 59º—Los Concejos Municipales deberán cooperar con los otros organismos estatales y para-estatales, en sus funciones de asistencia social, salubridad y dirección técnica de la educación, sin desmedro de su presupuesto. Los organismos centrales y regionales del Estado prestarán, a su vez, a los Municipios la asistencia técnica necesaria para el cumplimiento de sus fines. Para este efecto se deberán crear los mecanismos que resulten adecuados.

CAPITULO II

Higiene, Alimentación y Salud

ART. 60º—La acción municipal deberá atender en forma preferencial la sanidad ambiental, la alimentación popular y la salud de los vecinos, mediante:

a) Adecuada dotación y mantenimiento de servicio de agua potable, con previsión de las necesidades futuras;

Scanned with CamScanner

b) Evacuación de las aguas residuales, tratamiento y aprovechamiento de las mismas, sistemas de alcantarillado; drenaje de lluvias;

c) Cuidado de la limpieza de calles, plazas y espacios públicos;

d) Exigencia de buenas condiciones de higiene de las viviendas, hoteles, casas de pensión, locales públicos, centros de trabajo, escuelas, terrenos sin construir, y otros análogos, haciendo cumplir las disposiciones y ordenanzas sobre la desinfección;

e) Organización del recojo diario de las basuras y del posible aprovechamiento industrial de desperdicios;

f) Instalación y mantenimiento de servicios higiénicos y baños públicos urbanos, piscinas y establecimientos de playa;

g) Control general sobre la comercialización de los productos alimenticios, proscribiendo la especulación y el acaparamiento y la fijación artificial de precios, la falta de calidad y el falseamiento de pesas y medidas;

h) Creación de mercados de abastos en proporción a la población, con locales destinados al depósito, refrigeración y preservación de alimentos;

i) Vigilancia en la instalación y condiciones de higiene de las panaderías, lecherías, bodegas y en general de quioscos y puestos para la venta de productos alimenticios;

j) Organización de ferias de productos alimenticios para lograr el intercambio y la mejora de calidad; estímulo para la formación de cooperativas de consumo de alimentos;

k) Organización y vigilancia de botiquines, puestos de primeros auxilios y ambulancias, así como servicio de bomberos;

l) Vigilancia de la existencia en la respectiva localidad de las medidas indispensables y control en el expendio de las medicinas y drogas, prohibiendo las que resulten perjudiciales a la salud;

ll) Cuidado de que la población tenga la posibilidad de la asistencia médica personal indispensable y del control periódico de su salud;

m) Realización de programas de educación sanitaria y profilaxia local y vigilancia de los que llevn a cabo los organismos nacionales y regionales;

n) Promoción de campañas de saneamiento rural y control de epidemias con el uxilio de botiquines y unidades de emergencia móviles;

ñ) Cuidado de la sanidad animal y control de pestes con unidades veterinarias móviles;

o) Vigilancia de los hospitales locales y gestión ante los organismos nacionales para su construcción cuando éstos no existan en la región o cuando su funcionamiento y equipo sean insuficientes;

p) Habilitación, conservación y ampliación de los cementerios;

q) Colaboración a la escala local en todo el programa de los organismos nacionales y regionales que se enmarque en las tareas enunciadas anteriormente.

Scanned with CamScanner

CAPITULO III

Educación y promoción social

ART. 61º—Compete a los Concejos Municipales la promoción social por medio de la educación y la creación de oportunidades para el acceso del vecindario a las manifestaciones de la cultura. Para estos fines corresponde a los Concejos:

a) La creación, organización y vigilancia de programas de alfabetización y educación fundamental en general para niños y adultos;
b) Organización y mantenimiento de escuelas elementales municipales de primer grado en los Concejos Distritales y de segundo grado en los Provinciales, según sus posibilidades;
c) Vigilancia de la idoneidad profesional y moral del magisterio de su jurisdicción;
d) Estímulo y participación en la creación y mantenimiento de centros de educación y perfeccionamiento para artesanos y obreros;
e) Formación de grupos culturales, artísticos, cívicos, de recreación pública, y estímulo para la realización de sus programas de actividades;
f) Organización y mantenimiento de bibliotecas y museos de historia y arte, así como locales para exposiciones, cursos de extensión, conciertos, conservatorios y otros análogos, cuya actividad fomentará y auspiciará;
g) Colaboración para el incremento y mejora de locales escolares para lo cual podrá ceder terrenos municipales no edificados de acuerdo al Plan Urbano;
h) Organización de misiones culturales y de promoción social que recorran las zonas rurales;
i) Estímulo para la formación de cooperativas y asociaciones de ayuda mutua y grupos de trabajo sin interés de lucro, a fin de realizar labores de servicio a la comunidad;
j) Colaboración en la restauración, conservación de las ruinas y monumentos artísticos e históricos;
k) Organización de los ambientes necesarios para la recreación del vecindario como áreas verdes y urbanas, campos de deportes, bosques y parajes naturales, playas, etc.;
l) Estímulo al turismo, valorizando el patrimonio local, vigilando las instalaciones y servicios necesarios para atraer visitantes y organizando programas en colaboración con las entidades nacionales y con los otros municipios interesados regionalmente;
ll) Prcteción a los menores y a los ancianos, prevención de la mendicidad mediante el estímulo al trabajo y la promoción de oportunidades;
m) Vigilancia de las costumbres de modo que se evite el vicio; censura a los espectáculos y prevención de los estados antisociales mediante la creación de institutos adecuados;

Scanned with CamScanner

n) Organización del servicio de asistencia social y de educación para el hogar, y estímulo a las instituciones que persiguen fines útiles a la educación y superación de la comunidad;

ñ) Estímulo al ahorro personal y al hogar de familia;

o) Fomento de las actividades que propenden a exaltar el espíritu cívico y los sentimientos patrióticos; y

p) Las demás obras y servicios que tengan por objeto el fomento de los intereses y la satisfacción de las necesidades y de las aspiraciones de la comunidad.

CAPITULO IV

Acondicionamiento territorial

ART. 62º—Los Concejos Municipales deberán crear en la localidad el ambiente propicio al bienestar colectivo y solucionar los problemas de la vida urbana, con provisión del desarrollo futuro, mediante la formulación obligatoria del Plan Regulador, a largo plazo, el cual deberá someterse todas las obras públicas y privadas del Municipio. El Plan Regulador comprenderá lo siguiente:

a) Determinación del tamaño óptimo al que llegará cada centro poblado en el plazo de vigencia del Plan, con la demarcación de "tierra urbana", "tierra de reserva urbana" y "tierra rústica";

b) División de las poblaciones en zonas para lograr la independencia de los distintos aspectos de la vida urbana, de modo que los usos de la tierra se ordenen en vista al bien común;

c) Estructuración de las ciudades en barrios y previsión para cada barrio de los servicios indispensables, tanto en el aspecto material como cultural y sanitario; y determinación de los espacios verdes destinados a recreación y cultura física, de acuerdo con la distribución y composición de la población y con la ubicación de escuelas;

d) Trazado y sistematización de las vías de circulación de acuerdo a las necesidades de vías rápidas y vías de servicio, así como a los requerimientos de zonas de estacionamiento de vehículos;

e) Calificación de monumentos artísticos e históricos, de acuerdo con el Consejo Nacional correspondiente, así como de los ambientes urbanos y paisajes naturales que deberán preservarse y restaurarse;

f) Procedimientos ejecutivos que empleará el Concejo y procedimientos normativos o reglamentos a que deberán someterse los propietarios particulares y dependencias públicas para realizar obras o edificaciones de acuerdo al Plan;

g) Procedimientos educativos para lograr la participación de los habitantes en la elaboración del Plan, la divulgación de sus fines y en la ejecución de sus diferentes etapas;

Scanned with CamScanner

h) Forma de financiación del Plan Regulador, en concordancia con el Plan de Desarrollo Comunal, de manera que se incluyan los fondos necesarios para que el Concejo adquiera las reservas territoriales de la futura expansión y expropie las zonas necesarias para la remodelación y saneamiento de zonas urbanas;

ART. 63º—Las Municipalidades tomarán las medidas necesarias para contar con una carta general del Municipio, donde constarán todos los caminos departamentales y vecinales, un plano catastral urbano-rural de toda su jurisdicción que mantendrán al día, y un plano topográfico de las zonas urbanas e inmediatas.

ART. 64º—Para la formulación de los Planes Reguladores, las Municipalidades contarán con la asesoría técnica del organismo nacional correspondiente que constituirá sus oficinas principal y regionales, a fin de estar en condiciones de prestar este servicio. Las municipalidades contribuirán económicamente a este fin con una cantidad no menor del medio por ciento de su presupuesto anual. Las municipalidades que forman el complejo urbano y las que están en la zona de influencia de la Gran Lima, de Arequipa, así como todas las ciudades que lleguen a tener en el futuro más de cien mil habitantes, podrán organizar cooperativamente una Oficina Técnica Metropolitana de Planificación Física con la participación de todos los Municipios comprendidos, que formulará el Plan para todos ellos y para el conjunto, lo coordinará con el correspondiente organismo regional de desarrollo y lo someterá al informe técnico de la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo.

ART. 65º—El Concejo Municipal aprobará o rechazará los documentos del Plan Regulador previa consulta con el vecindario. La aprobación del Plan Regulador realizado por la Oficina Técnica de Planificación Metropolitana se hará por los representantes autorizados de los Concejos Municipales interesados. Una vez aprobados los documentos del Plan, no podrán modificarse en sus lineamientos sino por el procedimiento establecido en el art. 56º de esta Ley, pero en los detalles podrán introducirse variaciones previa consulta con los organismos técnicos que los elaboraron.

ART. 66º—El Plan Regulador será puesto en vigencia por medio de una ordenanza.

ART. 67º—Se declarará de utilidad pública todos los inmuebles necesarios para la ejecución del Plan Regulador aprobado, así como los que resulten necesarios para constituir las reservas del desarrollo futuro que él determine. Dichos inmuebles serán expropiados por las Municipalidades de acuerdo a Ley. El trámite de expropiación se efectuará a medida que las necesidades de desarrollo urbano lo requieran, pero el justiprecio será fijado únicamente por tasación indirecta de la propiedad según la renta que producía cuando se aprobó el Plan y en caso de no producirla se aplicará el arancel vigente en esa fecha.

Scanned with CamScanner

ART. 68º—Si para llevar a la práctica el Plan Regulador es preciso realizar obras públicas que beneficien directamente a los propietarios colindantes con los lugares en que tales obras se han de llevar a término, dichos propietarios estarán obligados a contribuir a la ejecución de tales obras con una suma equivalente al 70% del aumento del valor que adquieren dichos inmuebles.

ART. 69º—Los inmuebles que no reciban beneficio directo conforme al artículo anterior, pero que a juicio de los estudios del Plan reciban un beneficio indirecto, contribuirán con una suma igual a la señalada en dicho artículo.

ART. 70º—La habilitación de tierras que requiera la expansión urbana se hará de preferencia en zonas eriazas. Toda habilitación de tierras rústicas para el uso urbano podrá hacerse sólo si está comprendida en el Plan y será realizada directamente por la Municipalidad después de haberse efectuado la expropiación a que se refiere el artículo 67º. Mientras no se haya aprobado el Plan, a partir de la promulgación de la presente Ley, y si la Municipalidad no está en condiciones de realizar la expropiación, los propietarios podrán efectuar la habilitación, pero del mayor precio que adquiera la propiedad al vender los lotes abonarán al Municipio todo exceso de una ganancia equivalente al 30% de la inversión considerando la tierra en su valor de uso original, los gastos de urbanización y los de promoción de ventas, debidamente comprobados.

ART. 71º—Para la creación a iniciativa pública o particular, de nuevos centros poblados, ciudades satélites, barrios alejados o aislados de los servicios urbanos, campamentos para obras públicas o privadas, el Concejo Municipal de la jurisdicción correspondiente deberá exigir:

a) Los documentos que fudamenten económica y socialmente la nececidad del nuevo establecimiento humano; y

b) La provisión obligatoria de los servicios comunales mínimos como agua, desagüe, luz, mercados, posta sanitaria, local para biblioteca y local para escuela, en proporción a los habitantes. Esta exigencia regirá para las entidades públicas y privadas que en el momento de promulgarse esta ley no proveen tales servicios.

ART. 72º—Toda población que, según el Censo de 1961, sobrepase los 10,000 habitantes, deberá tener formulado el Plan Regulador en un plazo máximo de tres años a partir de la promulgación de la presente Ley. El Concejo respectivo podrá solicitar un plazo mayor cuando no se cuente con los planos topográficos indispensables. La concesión de prórroga la hará el correspondiente Concejo Departamental.

Scanned with CamScanner

CAPITULO V

Construcción y seguridad pública

ART. 73º—El Concejo Municipal estará obligado a cuidar del mantenimiento y seguridad de las estructuras urbanas y rurales, como pavimentos, puentes, plazas, edificios, etc., que dependan de su jurisdicción y a notificar sobre las deficiencias de las que dependan de otros organismos del Estado o de los particulares.

ART. 74º—Todo Concejo Municipal deberá reglamentar y controlar la construcción, reparación, transformación y demolición de edificios. Ninguna obra pública o privada podrá ejecutarse sin la respectiva licencia municipal y será también necesaria la licencia de ocupación que el Concejo expedirá al término de las construcción, si comprueba que ha sido ejecutada correctamente.

ART. 75º—Para los casos de obras que interfieren directa o indiretamente con monumentos del patrimonio local, las licencias deberán ser consultadas con el Consejo Nacional de Restauración y Conservación de Monumentos Históricos y Artísticos.

ART. 76º—El Concejo Municipal tiene facultad para ordenar la demolición de las construcciones que hayan sido levantadas violando sus disposiciones, sin indemnización alguna y sin perjuicio de exigir el pago de las multas correspondientes y los gastos que demandara la demolición. Esta facultad prescribe a los cinco años de levantada la estructura.

ART. 77º—En lo relativo a la seguridad del vecindario, corresponde al Concejo:

a) Intervenir en la construcción de salas de espectáculos, estadios, colegios y otros edificios destinados a reuniones, reglamentando su distribución y demás condiciones para garantizar la seguridad y comodidad de los vecinos;

b) Reglamentar el tránsito, de acuerdo con lo dispuesto por las entidades nacionales y realizar, mantener y mejorar los sistemas de señalización de su jurisdicción;

c) Proveer los servicios públicos contra incendios y otras calamidades y exigir los servicios que deben mantenerse en las propiedades privadas;

d) Señalar, de acuerdo al Plan Regulador respectivo, la ubicación para depósitos de materiales explosivos e inflamables; y

e) Evitar ruidos molestos.

Scanned with CamScanner

CAPITULO VI

Vivienda y otros servicios

ART. 78º—Corresponde a los Concejos Municipales promover la construcción de viviendas para cubrir las necesidades de la población. Para ello, preferentemente dentro de los planes de desarrollo comunal:

a) Auspiciará y organizará sistemas de cooperación, como cooperativas, ayuda mutua, ayuda familiar, etc.;

b) Cuidará el cumplimiento de las obligaciones sociales con respecto a la vivienda que tienen las empresas industriales, comerciales, agrícolas y mineras; y

c) Emprenderá directamente o por intermedio de los organismos especializados de orden nacional o regional, la construcción de viviendas y el saneamiento de áreas de tugurios cada vez que su capacidad financiera lo permita.

ART. 79º—Los Concejos Municipales deberán velar por el mantenimiento de las condiciones de habitabilidad de los hogares mediante prescripciones que deberán señalarse en los reglamentos de construcción correspondientes, por las licencias de ocupación a que se refiere el art. 74º, y por una constante acción asistencial para conservar los mínimos de habitabilidad.

ART. 80º—Corresponde a los Concejos Municipales:

a) Prestar los servicios de comunicación y transportes locales y controlarlos en caso de que sean concedidos, fijando las tarifas y demás requisitos de eficiencia;

b) Prestar los servicios de alumbrado público y privado y energía doméstica e industrial y controlarlos en caso de que sean concedidos, estableciendo las tarifas y demás requisitos de eficiencia;

c) Velar por la moral pública en los espectáculos, lugares públicos y medios de información.

CAPITULO VII

De la gestión municipal

ART. 81º—Los Concejos Municipales podrán prestar los servicios públicos que les encomienda la ley, por alguno de los siguientes sistemas:

a) Administración;
b) Empresa autónoma municipal;
c) Asociación con usuarios;
d) Empresa mixta; y
e) Concesión.

Scanned with CamScanner

Los Concejos Municipales emplearán preferentemente los sistemas indicados en los incisos a) y c).

ART. 82º—Se entenderá por empresa autónoma municipal la que el Municipio cree con sus propios recursos; con patrimonio propio y bajo la dirección de un órgano especial para la prestación de un servicio o la explotación de un bien.

ART. 83º—Se entenderá por asociación con usuarios, la entidad que se constituya por iniciativa y dirección municipales y con participación de los usuarios en el aporte de capital y en la gestión, por medio de delegados que éstos elijan. En esta clase de entidades podrán intervenir otros organismos públicos.

ART. 84º—Los Concejos Municipales podrán organizar empresas mixtas con participación del Estado, de personas privadas y de Municipios. En estas empresas, que se constituirán obligatoriamente como sociedades anónimas con acciones nominativas, la participación del Municipio deberá ser superior al 50%, pero podrá delegar la gestión económica de la entidad en la empresa privada. Las acciones del Municipio serán intangibles.

ART. 85º—Los Concejos podrán municipalizar, mediante expropiación, cualquier bien o empresa de interés para el vecindario.

ART. 86º—La concesión de los servicios municipales se sujetará a las siguientes reglas:

a) Pública subasta;

b) Garantía suficiente;

c) Limitación de la concesión a un plazo que no excederá de diez años; y

d) Rescición por defecto en la prestación del servicio.

ART. 87º—Los Concejos Provinciales deberán aprobar los contratos a que se refiere el presente título que celebren las Municipalidades de su jurisdiscción.

La resolución que expida el Concejo Provincial deberá ser refrendada por el Concejo Departamental.

ART. 88º—Los contratos que celebren los Concejos Provinciales de conformidad con el presente Título, deberán ser aprobados por el respectivo Concejo Departamental.

ART. 89º—En todos los contratos que celebre el Concejo Municipal se entenderá la facultad esencial de éste de inspeccionar, controlar y regular las condiciones tarifarias del servicio, así como su volumen, calidad, continuidad y eficacia.

Scanned with CamScanner

TITULO III

De la Economía y de la Hacienda Municipal

CAPITULO I

Del patrimonio municipal

ART. 90º—El patrimonio municipal está constituído por los bienes y rentas del municipio.

ART. 91º—Son bienes del Municipio:

a) Los de dominio público y uso público, como caminos, calles, plazas, áreas verdes y otros análogos;
b) Los de dominio público y uso privado, como edificio, municipales y otros semejantes; y
c) Los de dominio privado.

ART. 92º—Constituyen bien municipal el 2% del área de las nuevas urbanizaciones a que se refiere el Reglamento de Sub-Divisióin de Tierras.

ART. 93º—Corresponde a los Concejos Municipales la custodia y vigilancia de los monumentos arquelógicos e históricos que pertenecen al patrimonio nacional.

ART. 94º—Es obligación de los Concejos Municipales, bajo responsabilidad de sus miembros, constituir y mantener al día el Margesí de los bienes del Municipio; asimismo, la custodia y vigilancia de los parques naturales con su fauna y flora y en general de los recursos naturales de su jurisdicción.

ART. 95º—El Margesí de Bienes del Municipio deberá publicarse todos los años, conjuntamente con la ordenanza que apruebe el Presupuesto Municipal.

ART. 96º—Todo inmueble, derecho, acción, renta o servicio de los Municipios que por leyes especiales no se adjudiquen de otra manera, se venderá siempre en pública subasta, previo avalúo por dos peritos que designe el Alcalde y la publicación de avisos por diez días por carteles en las oficinas del respectivo Concejo, en el lugar de la ubicación del bien y en el periódico de mayor circulación de la capital de Departamento.

ART. 97º—En los avisos se expresará el nombre y ubicación de los bienes, los gravámenes que los afectan, el valor de la tasación y el monto de la subasta; el lugar, día y hora del remate y el monto del depósito para ser postor.

Scanned with CamScanner

ART. 98º—Los remates se efectuarán ante una Junta presidida por el Alcalde e integrada por dos Regidores designados anualmente por el Concejo y el Secretario que desempeñará la mismas funciones en la Junta, observándose las disposiciones de los artículs 702, 703, 704 y 705 del Código de Procedimientos Civiles, en lo que fueren aplicables.

ART. 99º—Verificado el remate se dará cuenta al Concejo Departamental para su aprobación y después de prestada ésta se otorgará la escritura pública correspondiente.

ART. 100º—La venta de bienes muebles se efectuará observándose los mismos requisitos que para los inmuebles, salvo la publicación de avisos que será por cinco días, la aprobación del Concejo Departamental y el otorgamiento de la escritura.

ART. 101º—La ejecución de obras municipales y el arrendamiento de inmuebles de propiedad de los Municipios se efectuarán en pública subasta, observándose los trámites señalados en los artículos 98 y 99 de la presente Ley.

ART. 102º—Los Concejos Municipales podrán contratar empréstitos y emitir bonos con garantía de sus bienes patrimoniales y de sus rentas para la ejecución de obras y servicios municipales, con aprobación del Concejo Departamental.

CAPITULO II

De las rentas municipales

ART. 103º—Constituyen rentas de los Municipios:

a) Los frutos y productos de sus bienes;
b) Los rendimientos de las empresas que constituyan y de las que intervengan;
c) Los impuestos creados en su favor y aquellos en que participen;
d) Los arbitrios, tasas, derechos y multas municipales; y
e) Las subvenciones que perciban.

ART. 104º—Los legados y donativos en favor de los Municipios otorgados con fines específicos forman parte del patrimonio municipal.

ART. 105º—Los bienes y rentas de los Municipios gozan de las mismas exenciones y garantía que los bienes del Estado.

ART. 106º—Queda prohibida toda exoneración de contribuciones municipales.

Scanned with CamScanner

CAPITULO III

De los arbitrios, tasas y derechos

ART. 107º—La aportación de los vecinos para el ingreso municipal se prestará por:

a) Los arbitrios, con el objeto de cubrir el costo de servicios de carácter general;
b) Las tasas por concepto de prestaciones a las personas; y
c) Los derechos por el uso o disfrute de un bien otorgado por el Municipio.

También constituye ingreso municipal el monto de las multas que impongan los Concejos Municipales por infracciones a sus Ordenanzas y Reglamentos.

ART. 108º—La creación, supresión o modificación de arbitrios, tasas y derechos deberán ser refrendados por los Concejos Departamentales.

CAPITULO IV

De los impuestos de carácter municipal

ART. 109º—Corresponde a los Concejos Municipales las siguientes rentas:

a) El impuesto predial, urbano y rústico, que será distribuído por los Concejos Departamentales entre los Municipios de su jurisdicción;
b) El impuesto a los terrenos sin construir;
c) El impuesto a la apertura de establecimientos comerciales, industriales y de patente;
d) El impuesto de rodaje;
e) El impuesto de plus valía sobre los terrenos que se urbanicen y sobre los que se hallen en la zona de influencia de las ciudades; y
f) Los demás de carácter local que se creen sobre la explotación de los recursos naturales y su comercialización en cada localidad.

TITULO IV

De la organización administrativa de los Concejos Municipales

CAPITULO I

De los servicios administrativos municipales

ART. 110º—Para el cumplimiento de sus atribuciones, los Concejos Municipales deberán establecer los organismos administrativos y técnicos

Scanned with CamScanner

que crean convenientes, de acuerdo a su presupuesto y a la disponibilidad de personal local, y contarán con un Cuerpo de Policía Municipal.

ART. 111º—El personal de funcionarios, empleados y obreros de los Concejos Municipales tiene los mismos deberes y derechos que los correspondientes a los servidores del Estado de la respectiva categoría.

CAPITULO II

De los Presupuestos Municipales

ART. 112º—Los ingresos y los egresos municipales sólo podrán realizarse dentro de los correspondientes presupuestos. Los presupuestos una vez aprobados, se considerarán norma de la acción planificadora del Concejo Municipal, tanto en el orden administrativo como en el de promoción de desarrollo. Los egresos del presupuestos estarán referidos a los programas de obras, servicios e inversiones que realice el Concejo.

ART. 113º—Los presupuestos anuales de los Concejos Municipales estarán referidos, en lo posible, a previsiones a largo plazo e incluirán los mecanismos legales, reglamentarios y financieros indispensables para el desarrollo orgánico del área jurisdiccional respectiva.

ART. 114º—La política hacendaria de los Municipios se ejercitará a través de:

a) El presupuesto de funcionamiento; y
b) Los presupuestos de inversiones.

ART. 115º—El presupuesto de funcionamiento considerará estrictamente las partidas de ingresos y egresos que corresponden a la atención de las funciones de gobierno, administración y servicios municipales.

El monto de dicho presupuesto no podrá exceder el 85% del ingreso anual del Municipio.

ART. 116º—El ejercicio del presupuesto de funcionamiento tiene un ciclo anual que corresponde al año cronológico, debiendo iniciarse el 1º de Enero y terminarse el 31 de Diciembre, fecha en que entrará en liquidación hasta el 31 de Marzo siguiente.

ART. 117º—Los Concejos Municipales podrán formular presupuestos de inversiones para la ejecución específica de obras a largo plazo, servicios o empresas de acuerdo con su capacidad económica y financiera y que aseguren el cumplimiento orgánico del Plan; las rentas e ingresos que se apliquen para cubrir los gastos de los presupuestos de inversiones, se mantendrán intangibles hasta que los fines a que se destinen sean cumplidos.

Scanned with CamScanner

ART. 118º—El ciclo de los presupuestos de inversiones será el que determine la finalidad de la obra, servicio o empresa a que se aplique.

ART. 119º—Los presupuestos de los Concejos de los pueblos, comunidades indígenas, núcleos rurales y distritos, deberán ser sancionados por el respectivo Concejo Provincial, cuya resolución es revisable por el Concejo Departamental.

Los presupuestos de los Concejos Provinciales deberán ser aprobados por éstos y revisados por el Concejo Departamental respectivo.

ART. 120º—El ingreso y el egreso municipal se producirá bajo el sistema de Caja Unica.

ART. 121º—Las transferencias de partidas estarán sujetas a los trámites establecidos para la aprobación del Presupuesto.

ART. 122º—Vencido el período de liquidación del Presupuesto se formulará la cuenta municipal del ejercicio fenecido que deberá ser presentada por el Alcalde al Concejo Departamental, a más tardar en el mes de Julio de cada año, previa aprobación del Concejo respectivo.

ART. 123º—El régimen de pago de los Municipios será por libramientos amparados en la correspondiente partida de egresos de los presupuestos. Cada libramiento deberá ser firmado por el Alcalde y por el Tesorero y a falta de éste por el Secretario.

TITULO V

Del Fomento de la acción Municipal

CAPITULO I

Del Instituto Nacional de Fomento Municipal

ART. 124º—Con el objeto de fomentar, estimular y fortalecer económica y administrativamente la acción municipal y sus relaciones con otros organismos públicos, se crea el Instituto Nacional de Fomento Municipal.

ART. 125º—El Instituto Nacional de Fomento Municipal es persona de Derecho Público Interno y para el desarrollo de sus actividades y consecución de sus fines gozará de autonomía económica y administrativa.

ART. 126º—La administración, atribuciones y recursos del Instituto Nacional de Fomento Municipal se determinarán en la ley de la materia.

Scanned with CamScanner

CAPITULO II

Sistema de Banco Municipal

ART. 127º—Con el fin de procurar el mejor ordenamiento del régimen económico y financiero de los Municipios, tanto en el ingreso como en el egreso, así como en la ejecución de los presupuestos, se crea el sistema de Banco Municipal en la República.

ART. 128º—Los Bancos Municipales son personas de Derecho Público Interno.

ART. 129º—Cinco o más Concejos Municipales de un Departamento de la República o de Departamentos limítrofes, podrán solicitar ante el Ministro de Hacienda la autorización para organizar un Banco Municipal.

ART. 130º—El Banco Municipal llevará el nombre del Departamento o de los Departamentos a que pertenezcan los Concejos que lo organicen.

ART. 131º—Los Concejos Municipales comprendidos dentro de la demarcación territorial donde opere un Banco Municipal deberán utilizar necesariamente los servicios de dicha institución y emplearlos para el régimen de recaudación de sus ingresos y pago de sus egresos.

ART. 132º—Mientras se constituya el sistema de Bancos Municipales, cada Municipio deberá organizar autónoma y directamente la cobranza de sus ingresos o coaligarse con otro Municipio para este fin.

CAPITULO III

De los Congresos Municipales

ART. 133º—Los Concejos Municipales de la República realizarán periódicamente Congresos de carácter nacional o regional, con el fin de coordinar su acción y tomar acuerdos de carácter general. Para la realización de estos fines se constituirá la Asociación Peruana de Municipalidades.

Disposiciones finales

ART. 134º—Las elecciones municipales y departamentales se realizarán conjuntamente.

ART. 135º—Queda derogada la Ley Orgánica de Municipalidades de 14 de Octubre de 1892 y todas las que se opongan a la presente.

Lima, 21 de Noviembre de 1962.

Scanned with CamScanner

Dr. MARIO ALZAMORA VALDEZ,
Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Mayor de San Marcos,
Presidente de la Comisión.

Dr. MEDARDO ESTRADA BOJORQUEZ,
Director del Departamento Jurídico del Concejo Provincial de Lima.

Dr. JOSE M. RODRIGUEZ ARNAIZ,
Secretario Letrado del Concejo Distrital de San Isidro.

Arq. HECTOR VELARDE BERGMAN,
Técnico de la Junta Calificadora Deliberante de los Monumentos Históricos.

Arq. ADOLFO CORDOVA VALDIVIA,
Profesor Principal de la Universidad Nacional de Ingeniería.

Ing. JORGE GONZALES VELASCO,
Catedrático de la Facultad de Economía y Ciencias Sociales de la Universidda Agraria.

Dr. JOSE MARIA PAGADOR PUENTE,
Miembro del Concejo Provincial de Lima.

Scanned with CamScanner

ANEXO

DATOS PERSONALES DE LOS MIEMBROS DE LA COMISION

MARIO ALZAMORA VALDEZ

Datos Universitarios.—Doctor en Filosofía, doctor en Derecho. Catedrático de Filosofía de la Universidad Católica; Decano de su Facultad de Filosofía y Letras en dos períodos; fundador de la Sección de Educación, actual miembro de su Consejo Superior. Catedrático Principal de Filosofía del Derecho e Introducción al Derecho de la Universidad de San Marcos.

Obras.—Autor de varios libros. Psicología.—Metafísica.—Teoría General del Proceso Civil (que mereció el premio Fomento de la Cultura, "Francisco García Calderón").—La Educación Peruana, Crisis y Perspectiva.—El pensamiento filosófico de Herrera, etc.

Congresos Universitarios.—Congreso de Facultades Latino-Americanas de Derecho (Presidente de la Delegación de la Universidad de San Marcos) en México.—Congreso Latino-Americano de Universidades (Buenos Aires).—Congreso Internacional de Juristas (Lima). Secretario General.—Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Universidades (México).—II Congreso de Facultades Latino-Americanas de Derecho (Relator General) Lima, 1961.

Profesionales.—Abogado.—Dos veces miembro de la Directiva del Colegio de Abogados de Lima. Promotor principal de la creación de la Federación de Colegios de Abogados del Perú y Primer Vice-presidente de su primera Junta Directiva.

Parlamentario.—Diputado por Cajamarca (1956-62). Autor de varios proyectos de ley. Proyecto de ley de Municipalidades (presentado en 1957). Autor del ante-proyecto de la Ley Universitaria. Autor del proyecto de la ley del pasaje universitario; de rentas para la universidad peruana, de aranceles judiciales, de exoneración de impuestos a los actos culturales. Proyecto de ley sobre colegiación de profesiones innecesarias, de ley procesal de trabajo, de ley de represión de la evación de impuestos, etc.

MEDARDO ESTRADA BOJORQUEZ

Nació en Recuay, Capital de la Provincia del mismo nombre, el 10 de Febrero de 1906.

Estudió Primaria en el Colegio Particular dirigido por el Dr. Abdón Max Pajuelo y la Instrucción Secundaria en el Seminario de San Francisco de Sales y en el Colegio Nacional de La Libertad de Huaráz.

Hizo sus estudios universitarios en las Facultades de Letras y de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, habiendo optado el grado de Bachiller en Derecho en Julio de 1936, con la Tesis "La cosa juzgada". En Agosto del mismo año se graduó de Abogado.

Scanned with CamScanner

El 15 de Noviembre de 1935 ingresó al servicio del Concejo Provincial de Lima, donde actualmente ejerce el cargo de Director del Departamento de Asuntos Jurídicos y de Registros del Estado Civil.
Ejerce la profesión de Abogado desde 1936.

JOSE M. RODRIGUEZ ARNAIZ

Nació en Lima el 14 de Enero de 1922.
Estudió en el Colegio de La Salle de Lima.
Ha realizado estudios universitarios en las Universidades de Trujillo (1944), y San Marcos de Lima, egresando el año 1948.
Miembro del Centro Federado de Derecho de San Marcos (1948).
Se recibió de Bachiller en Jurisprudencia en el año 1949, para cuyo examen presentó la Tesis denominada "El Derecho Municipal en el Perú y Bases para una Reforma de la Ley Orgánica de Municipalidades".
Se recibió de Abogado en Enero de 1950.
Miembro de la Comisión de Derecho Municipal del Colegio de Abogados de Lima, los años 1955-1956-1957-1958 y 1962.
Miembro del Consejo Consultivo de la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal y representante en el Perú de ésta institución.
Dirige la Oficina de Informaciones, procuraduría y Defensa de los Concejos Municipales de la República.
Ha concurrido a los Congresos Interamericanos de Municipios de San Juan de Puerto Rico (1954), Río de Janeiro (1958), San Diego, California, U.S.A. (1960). En los dos últimos fué designado para Presidir la Delegación del Perú.
Ha concurrido a la celebración del Primer y Segundo Seminario Univervitario Interamericano de Asuntos Municipales de Brasil y San Diego.
Secretario Letrado de la Municipalidad de San Isidro, desde 1958, cargo obtenido por concurso.
Relator Suplente de la 2da. Sala de la Corte Suprema (1950-1951-1952).
Juez Suplente de 1era. Instancia en lo Civil de Lima. (1953 al 1957).
Ha prestado servicios en distintas reparticiones del Estado: Dirección Nacional de Estadística (1940-1950); Departamento Legal de la Caja Nacional del Seguro Social Obrero (1945-1947); y Ministerio de Justicia y Trabajo, en la División de Previsión Social y Secretario del Sr. Ministro de Justicia (1948); Asesor Técnico Administrativo del Concejo Distrital de Miraflores en el año 1950.

HECTOR VELARDE BERGMANN

Nacido en Lima el 14 de Mayo de 1898.
Arquitecto. Graduado en la Escuela de Trabajos Públicos de París.
Ex-Presidente de la Sociedad de Arquitectos del Perú.
Premio Nacional de Arquitectura.
Catedrático Honorario de la Universidad Nacional de Ingeniería.
Miembro de la Academia de Arquitectura de Francia.

Scanned with CamScanner

Autor de numerosas residencias, edificios y restauraciones y de varias obras literarias y técnicas. Entre estas últimas pueden citarse: "Geometría Descriptiva" (Curso dictado en la Universidad Nacional de Ingeniería y en la Facultad de Ingeniería de la Universidad Católica); "Historia de la Arquitectura" y "Arquitectura Peruana" editados por el Fondo de Cultura Económica de México.

Actualmente es miembro de la Comisión Consultiva de Arquitectos de la Municipalidad de Lima y miembro del Equipo Técnico de la Junta Deliberante Metropolitana en representación del Concejo Nacional de Restauración de Monumenos Históricos y Artísticos.

ADOLFO CORDOVA V.

Nacido en Arequipa el 17 de Julio de 1924.
Egresado del Colegio de La Salle (Lima) en 1941.
Cofundador y Secretario del Centro de Estudiantes de Arquitectura (1945-46).
Egresado de la Escuela de Ingenieros en 1946.
Secretario de la Junta Mixta de Reforma que dirigió la Escuela de Ingenieros durante el año 1946-47.
Graduado de Arquitecto en 1949.
Miembro fundador de la "Agrupación Espacio" (1946-50) y director de la revista "Espacio".
Profesor de Composición en el 2do. año de Arquitectura desde 1948 hasta la creación del 1er. año. Simultáneamente Ayudante del Taller de Diseño de 2do. año.
Profesor principal del Taller de 1er. año (Diseño-Dibujo) desde su creación.
Estudios en el Instituto de Urbanismo en 1954.
Integrante del equipo de vivienda de la Junta de Obras Públicas del Callao en 1950.
Colaborador en el Proyecto del Plan Piloto para el Cuzco.
Contratado por la Comisión de la Reforma Agraria y la Vivienda para informar sobre la situación de la vivienda en el Perú (1957).
Práctica privada de la profesión desde 1947.
Premio Nacional de Arquitectura (Chavín) año 1960.
Premio Sociedad de Arquitectos en "Vivienda Multifamiliar".
Premios en diversos concursos públicos.
Secretario de la Sociedad de Arquitectos del Perú 1949-50.
Miembro del Directorio del Instituto de Estudio Económicos y actualmente con el cargo de Secretario.
Miembro del Directorio de la Sociedad de Ingenieros del Perú (1958).
Miembros del Consejo Nacional de Urbanismo como Delegado de la Sociedad de Arquitectos del Perú (1959).
Estada de perfeccionamiento en Europa, becado por el Gobierno Francés (1959-60), con estudios sobre Desarrollo Económico-social y Vivienda.
Miembro de la Comisión de Estudios de la Facultad (1960-61).
Profesor contratado en Planeamiento Urbano 4to. año (1962).
Secretario de Estudios de la Facultad de Arquitectura (1962).

Scanned with CamScanner

Publicaciones: — "La vivienda en el Perú. Estado actual y evaluación de las necesidades". Libro, 148 pág. (1958).
— "El problema de la vivienda en el problema del Perú". Folleto, separata del Boletín de la UNI.
— Diversos artículos.

JORGE GONZALEZ VELASCO

ING. AGRONOMO, Graduado en 1946 en la antigua Escuela Nacional de Agricultura de la Molina.

Estudios de especialización en Desarrollo Económico en el Instituto de Investigación en Desarrollo (IRFED) que dirige en París el R. P. Louis Joseph Lebret (1960).

En el Instituto de Estudio del Desarrollo Económico y Social (IEDES) de la Universidad de París, que dirige Francois Perroux; y en la Escuela de Altos Estudios de la Sorbona (Sección Ciencias Económicas y Sociales, 1961).

Profesor Principal a tiempo completo en la Facultad de Economía y Ciencias Sociales de la Universidad Agraria, Cátedra de Economía y Planificación del Desarrollo.

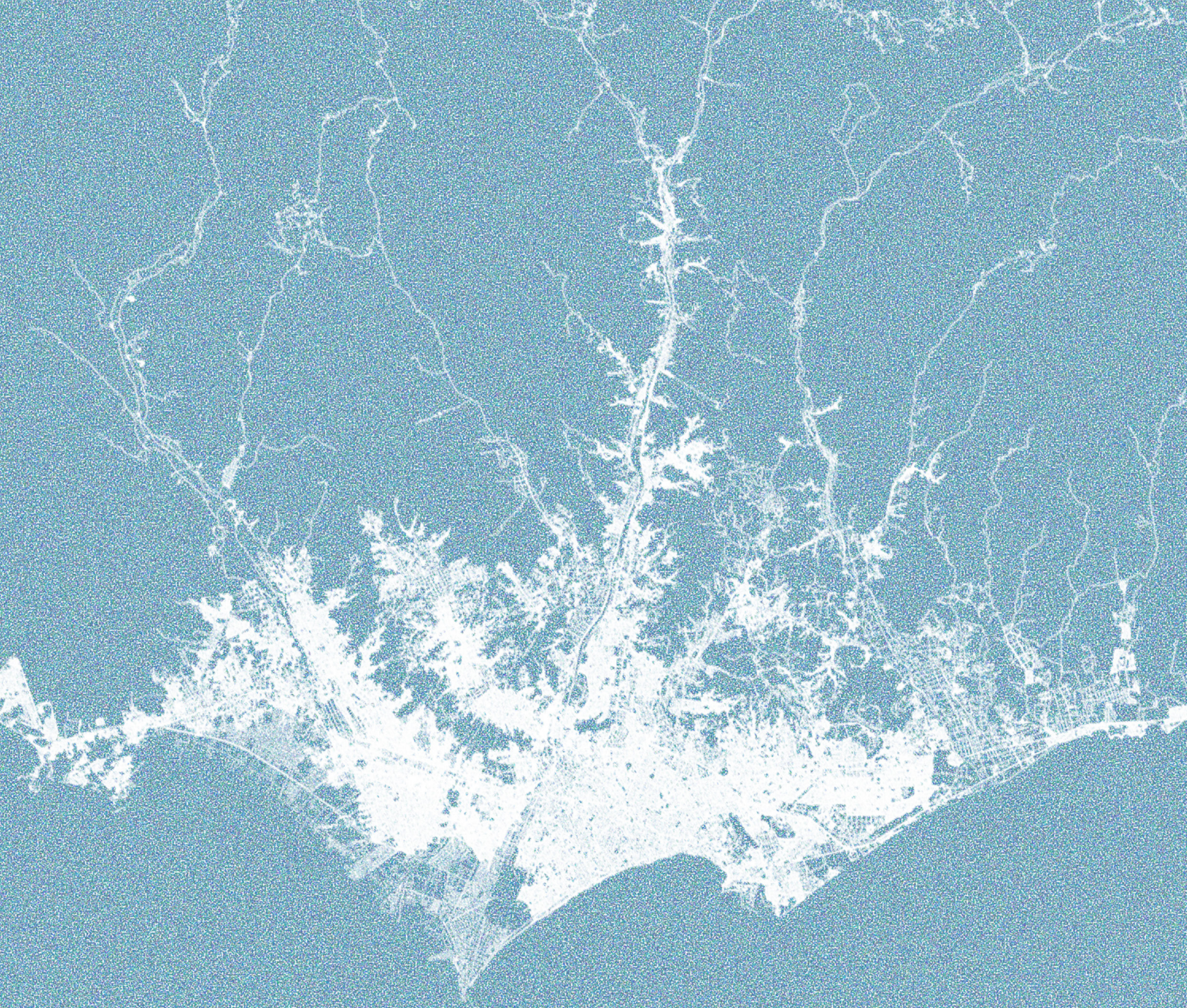
Encargado del Departamento de Economía y Coordinador de la misma Facultad.

JOSE MARIA PAGADOR PUENTE

Nació en Lima el 18 de Enero de 1933.
Instrucción Primaria y Secundaria en el Colegio Champagnat de Miraflores (Promoción 1948).
Facultad de Letras y de Derecho en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Promoción 1956).
Bachiller en Derecho y Ciencias Políticas el 27 de Junio de 1962 (Tesis: "Consideraciones sobre las Sociedades Anónimas").
Título de Abogado el 11 de Setiembre de 1957 en San Marcos.
Obtuvo la beca "M.I. Prado" discernida anualmente por la Facultad de Derecho de San Marcos y cursó en Francia, durante el año académico 57-58, estudios superiores en el Instituto de Derecho Comparado de la Universidad de París.
Regidor del Concejo Provincial de Lima desde Agosto del pte. año (Inspector de Propiedades Municipales).
Actividad: ejercicio de su profesión de Abogado, como miembro del Estudio "Manuel Vicente Villarán".

PACIFIC PRESS, S. A.

Scanned with CamScanner



URBES LAB

Centro de
Investigación
en teoría urbana
y territorial