

Estudios urbanos



**FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD
Y MEJORAMIENTO
DE BARRIOS:
bien legal, bien marginal.**

DANIEL RAMÍREZ CORZO N.
GUSTAVO RIOFRÍO B.

Código 12837

RAMÍREZ CORZO, Daniel ; RIOFRÍO, Gustavo

Formalización de la propiedad y mejoramiento de barrios: bien legal, bien informal. --
Lima: desco. Programa Urbano, 2006.
64 p.

Políticas públicas / Urbano / Formalización de la propiedad / Asentamientos humanos /
Villa María del Triunfo / Villa El Salvador

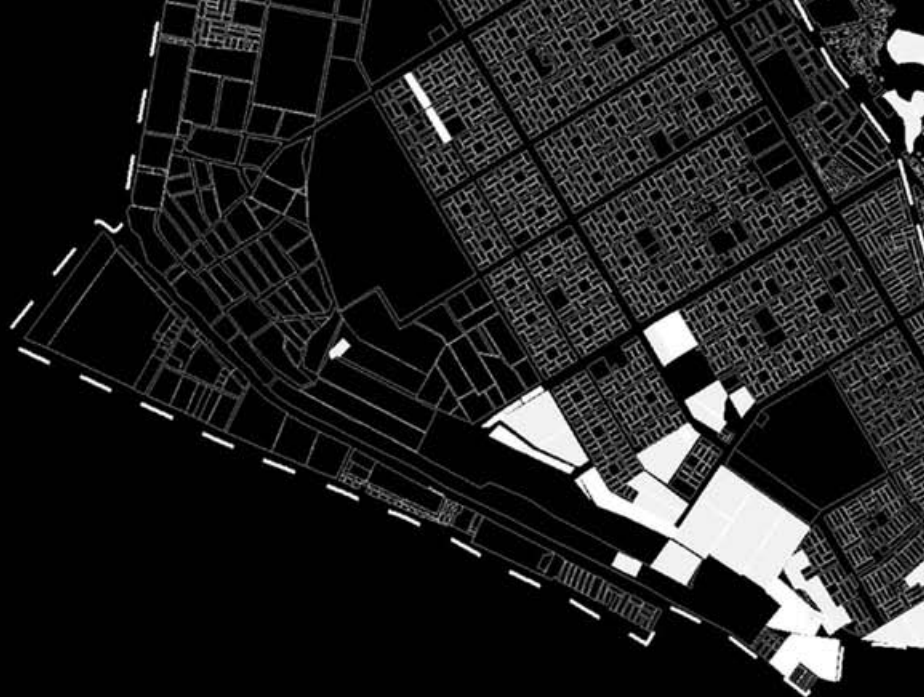
ISBN: 9972-670-69-4

Depósito Legal: 2006 - 8785

© **desco**

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo
León de la Fuente 110 Lima 17 • Telf.: 613-8300
Agosto 2006

Tiraje: 1,000 ejemplares



ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
1 INTRODUCCIÓN	8
2 SITUACIÓN GENERAL DE LOS PUEBLOS JÓVENES EN EL PERÚ UNA POLÍTICA DE SUELO Y MEJORAMIENTO URBANO LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LOS BARRIOS HASTA LOS AÑOS OCHENTA LA FASE FINAL: LOS TÍTULOS DE PROPIEDAD RECAPITULANDO: ¿QUÉ ES MEJORAMIENTO URBANO?	10
3 TITULACIÓN DEL TERRENO Y MEJORAMIENTO URBANO EN LOS NUEVOS BARRIOS BREVE REFERENCIA AL PROCESO DE OCUPACIÓN DEL SUELO EN LIMA SUR LOS BARRIOS FORMADOS ENTRE 1992 Y 2005 LOS NUEVOS VECINOS LA SITUACIÓN URBANA Y LEGAL EN LOS NUEVOS BARRIOS	20
4 DOS EJEMPLOS DE LA POLÍTICA DE REGULARIZACIÓN: LOS LAURELES Y RAFAEL CHACÓN PRIMER EJEMPLO: LOS LAURELES EN VILLA EL SALVADOR SEGUNDO EJEMPLO: RAFAEL CHACÓN EN VILLA MARÍA DEL TRIUNFO	40
5 LA ACCIÓN DEL ESTADO ANTE UNA EMERGENCIA: EL CASO DE LOMO DE CORVINA	45
6 UNA POLÍTICA INTEGRAL DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS ¿CUÁL ES LA POLÍTICA DEL ESTADO PARA EL MEJORAMIENTO DE BARRIOS? A NUEVAS SITUACIONES, NUEVAS SOLUCIONES	52
COLOFÓN	60
BIBLIOGRAFÍA	63

**FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD
Y MEJORAMIENTO DE BARRIOS:
BIEN LEGAL, BIEN MARGINAL**

Daniel Ramírez Corzo N.
Gustavo Riofrío B.
Con la colaboración de Lola Davidson

Observatorio Urbano – **desco**
Estudios Urbanos, N° 1

La parte final del estudio ha sido efectuada
con el auspicio del Programa PROMESHA.



Esta publicación se efectúa
con el apoyo solidario de CORDAID.

Fotos:

Archivo Programa Urbano de **desco**

Mapas e imagen de carátula:

César Orejón/Observatorio Urbano de **desco**

Concepción gráfica:

Margarita Ramírez Jefferson
Marina Weksler Farace

Una primera versión de los resultados de este estudio fue presentada en la conferencia “Promoting social inclusion in urban areas: policies and practice” de N-AERUS en Septiembre del 2005 bajo el título Land titling: a path to urban inclusion? Policy and practice of the Peruvian model.



PRESENTACIÓN

Estudios Urbanos es el espacio de difusión de investigaciones y estudios aplicados sobre la ciudad popular que se elaboran en el Programa Urbano de **desco**. Si bien nuestro foco de atención tiende a ser Lima Sur, resulta claro que muchos de los problemas que resaltamos en este territorio son comunes a los que atañen a las *otras limas* e incluso a las ciudades de la región. Tal es el caso de este primer número, donde los autores constatan las limitaciones de una política pública promovida por el Estado peruano, centrada sólo en el otorgamiento del título de propiedad de los lotes.

Aunque cada una de las investigaciones que presentaremos en esta serie tienen responsables directos, es claro que los temas forman parte de la discusión y reflexión interna del equipo que conforma el Programa Urbano. Por ello, el primer reconocimiento es para este equipo multidisciplinario que contribuye decididamente en la construcción de propuestas de desarrollo y en apuestas de cambio en nuestras políticas públicas urbanas. En el camino, algunos han ido tomando otros rumbos, pero reconocer que su presencia ha formado parte de esta labor es importante para nosotros. Dos nombres nos vienen a la mente: José Barreda, geógrafo y ex Jefe del Programa Urbano, y Daniel Ramírez Corzo, antropólogo; ambos contribuyeron en la definición de los problemas a atender en este primer número que hoy se publica y la agudeza de sus reflexiones permitieron esbozar con mayor precisión los alcances del mismo.

La propuesta de diseño gráfico de esta publicación es la ganadora del concurso que promovíamos a inicios de este año: Marina Weskler, artista plástica, nos ha provisto de este estilo que esperamos mantener en los siguientes números. El cuidado de la edición, la selección fotográfica y toda la ardua labor del cuidado de pre-prensa se lo debemos a Teresa Cabrera y Guillermo Takano, del Programa Urbano, sin la labor sostenida de ambos no habríamos logrado tener este producto de calidad.

La ciudad no tiene quien le escriba, o en todo caso, no le escriben lo suficiente, podría ser una afirmación que en los últimos años empieza a tener cierta vigencia. Intentamos con nuestra serie **Estudios Urbanos** contribuir a revertir esta situación y a continuar en el esfuerzo por la construcción de una ciudad donde sus habitantes se sientan por fin incluidos.

Laura Soria
Programa Urbano
desco



INTRODUCCIÓN

El Perú ha llamado la atención de quienes se dedican a los asuntos de la vivienda y urbanización populares del mundo en algunos momentos significativos. Durante los años sesenta y setenta, William Mangin y John Turner destacaron la importancia de las organizaciones de vecinos y de la “libertad para construir” como un aporte para la atención de las necesidades de suelo y vivienda en ciudades de rápido crecimiento (Mangin, 1970; Turner, 1972). Estos asuntos tuvieron decisiva importancia en los conceptos que se convirtieron en sentido común en el mundo del desarrollo a partir de la Conferencia sobre el Hábitat de Vancouver en 1976, hace treinta años.

Posteriormente, en los años noventa, se ha llevado a cabo uno de los más completos procesos de “formalización” de la propiedad informal (del suelo) que responde directamente a los planteamientos de Hernando de Soto en sus libros “El otro sendero” y “El misterio del capital” (De Soto, 1986 y 2000). Este proceso de formalización de la propiedad, que contó con apoyo del Banco Mundial, es mostrado como uno de los ejemplos exitosos de las políticas contemporáneas de regularización de barrios sub estándar. En nuestros días alrededor de 1.5 millones de lotes de terrenos en pueblos jóvenes se encuentran debidamente titulados e inscritos en los registros nacionales de la propiedad.

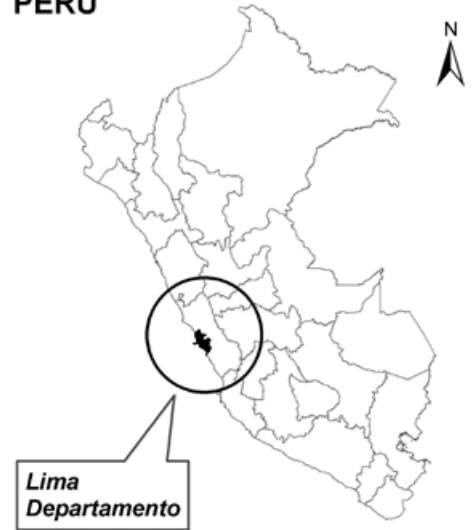
Conocer este proceso de formalización de la propiedad en el Perú es de gran importancia, debido a dos factores. Primero, porque el tema de la formalización de la propiedad (como se dijo, sólo del suelo) es considerado un asunto prioritario por la cooperación internacional. Constituye el único indicador de cumplimiento de la Meta 11 que corresponde al séptimo de los Objetivos del Milenio de las Naciones

UBICACIÓN DE LOS NUEVOS BARRIOS EN LIMA SUR

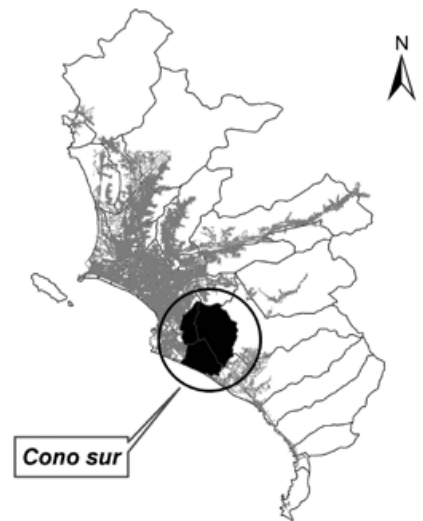
Unidas, que consiste en “Mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios para el año 2020”. “Indicador 32: Población en tugurios [slums] como porcentaje de la población urbana (índice de seguridad de la tenencia). En segundo lugar, porque cada vez que se alude al tema de la formalización de la propiedad (del suelo, mas no de la vivienda) es imposible evitar la mención al caso peruano, al economista peruano Hernando de Soto y a sus teorías.

En este documento mostraremos que el reciente proceso de formalización de la propiedad (del suelo, como ya hemos advertido) “a la peruana” no atiende y en muchos casos es irrelevante para las necesidades más importantes de los nuevos “slums” de Lima. Además de ello, esta formalización de la propiedad paradójicamente fortalece, muchas veces, las condiciones que generan exclusión en la ciudad. Al mismo tiempo, mostraremos la limitación que significa tener la formalización de la propiedad -entendido como entrega de títulos de propiedad individuales- como única política de mejoramiento de barrios ante la inexistencia de una política urbana por parte del Estado. Ilustraremos esto a partir del estudio de la situación los nuevos barrios populares de los tres distritos de Lima Sur --conocidos como el Cono Sur-- y del análisis de tres casos concretos. Dos de ellos son barrios originados en los noventa y que habiendo pasado por el proceso de formalización de la propiedad del suelo no han superado --ni mucho menos- su condición de exclusión urbana y el caso de un barrio generado el año 2003 que por condiciones extraordinarias fue sujeto de la atención especial del Estado y en que se evidencia la naturaleza de su política hacia los barrios populares.

PERÚ



LIMA METROPOLITANA



CONO SUR





SITUACIÓN GENERAL **DE LOS** pueblos jóvenes en el Perú

UNA POLÍTICA DE SUELO Y MEJORAMIENTO URBANO

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LOS BARRIOS HASTA LOS AÑOS OCHENTA

LA FASE FINAL: LOS TÍTULOS DE PROPIEDAD

RECAPITULANDO: ¿QUÉ ES MEJORAMIENTO URBANO?

UNA POLÍTICA DE SUELO Y MEJORAMIENTO URBANO

La ocupación informal de suelo para su posterior urbanización es una característica de las ciudades en rápido crecimiento de todo el planeta. Lo que diferencia la situación del Perú (y de Lima, que será la referencia específica de este texto) es que este fenómeno ha sido masivo y que el proceso de mejoramiento del barrio ha empezado en momentos cercanos al inicio de la ocupación del lugar.

El crecimiento masivo de las ciudades como resultado del proceso de industrialización de los años cincuenta originó que las familias más pobres y sin experiencia urbana se vean obligadas a alquilar, comprar u ocupar ilegalmente porciones de terreno sin habilitar donde se asentaron de manera precaria. Ello se debió a que las ciudades no estaban preparadas para crecer a la misma velocidad con que llegaban los nuevos habitantes de otras ciudades o del campo. Este es el momento en que aparecen en el continente las llamadas “barriadas”, “chabolas”, “favelas”, “tugurios”¹, etcétera. Caracterizaba a estas “barriadas” el hecho de ocupar de manera muy desordenada terrenos de escaso valor.

Esto también sucedió en Lima. Las primeras urbanizaciones en la margen izquierda del río Rímac y el Cerro San Cosme son muestra de ello. Sin embargo, a partir de los años sesenta la situación fue diferente, puesto que no mucho después del momento de la ocupación del suelo empezaron ya las acciones de mejoramiento físico con participación del Estado y la población –con una importante presencia de la organización vecinal. Esta es una importante diferencia con otras realidades, en las que el mejoramiento empezaba cuando muchas de estas urbanizaciones ya tenían años de fundadas y, por lo tanto, habían grados de consolidación de la vivienda precaria y resultaba más difícil el replanteo de las calles y la regularización de los lotes.

De este modo,

- Las familias empiezan su vida urbana en viviendas precarias, en urbanizaciones sin servicios ni equipamiento. Este es el rasgo común peruano con la mayoría de urbanizaciones populares de Latinoamérica.
- Las familias estaban asentadas en terrenos relativamente fáciles de urbanizar. Aquí se presenta una notable diferencia con lo acontecido en la mayoría de ciudades del continente. En los años cuarenta y cincuenta, se ocuparon terrenos marginales y cercanos a la ciudad, tal como en el resto de países. En el caso de Lima encontramos los Cerros San Cosme, San Cristóbal y El Agustino como ejemplos de ello. También se ocuparon los bordes de los ríos, como en Villa María del Perpetuo Socorro, en la margen izquierda del río Rímac. Pero a partir de los años sesenta el propio Estado reservó terrenos no agrícolas para efectuar allí los programas de urbanización popular que se adelantasen a la formación espontánea de barriadas. Es el caso de Condevilla (en San Martín de Porres) y de Tahuantinsuyo (en Independencia). Estos terrenos se caracterizaban por ser extensos y de superficies en suave pendiente, diferenciándose así de los terrenos anteriores, situados en áreas marginales de difícil



constructibilidad debido a las fuertes pendientes, a la mala calidad del suelo y a su reducida extensión. Las grandes invasiones de los años sesenta, que originaron importantes asentamientos como Comas y Collique por el norte, y Pamplona por el sur, ocuparon terrenos similares. Estos eran más fáciles de urbanizar, razón por la cual era posible esperar un desarrollo futuro del barrio en mejores condiciones.

- Las familias ya no se asentaron de manera desordenada, sino de acuerdo a un plano de ordenamiento urbano que básicamente concuerda con los trazados urbanos de cualquier tipo de urbanización convencional. De manera especial, las calles tienen dimensiones y formas convencionales, los lotes de terreno son regulares y del mismo tamaño y, finalmente, existen reservas de suelo apropiadas para los servicios y el equipamiento del barrio. La gran diferencia entre las “barriadas” antes y después de 1961 estuvo dada por la ley 13517 y su reglamento, que en principio estaban destinadas a tomar una gran iniciativa para el mejoramiento de los asentamientos precarios formados antes de su dación. Estas “remodelaciones,” sobre las que volveremos más adelante, no se llevaron a cabo. Sin embargo, la autoridad ya había reservado terrenos de buena calidad y dictado las normas para que ellos sean urbanizados de acuerdo a los reglamentos convencionales. Las ocupaciones de suelo sobre esos terrenos originaron los llamados “conos” Norte y Sur. En ellas había un plano de base o, en su defecto, muy cerca al momento de la ocupación, las familias y las autoridades (de manera coordinada o no) lotizaban el área de manera tal que el ancho de vías y la reserva de espacios vacíos estaban de acuerdo al Reglamento de Urbanizaciones. Los lotes así producidos tenían forma regular y del mismo tamaño y las familias estaban asentadas en un terreno sin ningún equipamiento, pero con forma y dimensiones apropiadas para una posterior ocupación. Aún si se tratara de una invasión de terrenos eriazos de incierta propiedad, las familias sabían que uno de los requisitos para obtener el reconocimiento de la ocupación consistía en presentar un plano del asentamiento que esté de acuerdo a las normas de la ley. Por eso, en los años sesenta se afirmaba que las familias “invadían con el plano”, lo cual, siendo una exageración, es revelador del orden urbanístico que imperaba en las urbanizaciones “espontáneas” o informales de los años sesenta y setenta.



LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LOS BARRIOS HASTA LOS AÑOS OCHENTA

Es así como muy significativas partes de la ciudad de Lima han formado parte de procesos masivos de ocupación del suelo y de su progresivo mejoramiento urbano. A pesar que la planificación de estos asentamientos no ha formado parte de un plan explícito de las ciudades, sí ha habido una respuesta política consistente y coherente al proceso de expansión popular de la ciudad a través de barriadas. Ello proporcionó elementos clave para el mejoramiento físico de los asentamientos y la suficiente seguridad en la tenencia del suelo para que las familias puedan invertir en sus viviendas. La legislación peruana consagró estos hechos de manera pionera el año 1961, en que se estableció claros procedimientos de lo que hasta ahora se llama en el Perú procesos de “saneamiento físico y legal”.



Si bien las urbanizaciones populares de los sesenta y setenta empezaban desde la más absoluta precariedad, el hecho de estar asentadas según planos de urbanización y muchas veces con planes de desarrollo les ha dado el carácter de “barriadas asistidas” (Riofrío, 1990).

El proceso de mejoramiento de los barrios formados en los años sesenta, setenta y en parte de los ochenta ha contado con los siguientes elementos distintivos:

- Ha sido masivo, pues se pudo tener acceso al suelo en la mayoría de las grandes ciudades del país (incluyendo a la capital, Lima) en cantidades apropiadas para la demanda del explosivo crecimiento urbano. Se urbanizaban las áreas eriazas que rodeaban la ciudad y no terrenos agrícolas que tienen un valor comercial. Estas ocupaciones eran efectuadas por la propia autoridad (como en los casos de San Martín de Porres, Collique, Pamplona, Villa El Salvador, Huáscar y Huaycán). Se trató de una política de Estado, que entendía que era mejor una ocupación ordenada de suelo que el uso de las áreas marginales y en consecuencia las facilitaba o convalidaba sin mayor dificultad.
- Contó con la seguridad en la tenencia del suelo, pues cada familia estaba asentada dentro de un lote de terreno que aparecía dentro de un plano aprobado por la autoridad. Apenas iniciada una ocupación, se iniciaba el trámite por medio del cual las familias sabrían si el barrio iría a permanecer en el lugar o sería reubicado o erradicado. Ese trámite “de reconocimiento legal” fue haciéndose difícil y complejo con los años. Aún así, en el momento que la autoridad de vivienda (en los setenta) o municipal (a partir de los ochenta, hasta la aparición de COFOPRI - Comisión de Fomalización de la Propiedad Informal) reconocía la existencia de una nueva urbanización, las familias sabían que no serían erradicadas del lugar. Este es un asunto de gran importancia para la discusión en nuestros días. Lo que la autoridad “reconocía” era la existencia de un número de familias empadronadas dentro de un terreno perfectamente delimitado y a veces ya lotizado. Era ese “asentamiento humano” (en el sentido de un asentamiento habitado por personas) el que recibía la atención de la autoridad. Una vez reconocido como tal se contaba con una especie de carta de ciudadanía del nuevo barrio y el proceso de mejoramiento podía empezar. Las familias obtuvieron así una seguridad en la tenencia, que les permitió desplegar sus esfuerzos en el mejoramiento de la urbanización y la vivienda. Nótese que esa seguridad en la tenencia del suelo no es lo mismo que la propiedad. Las familias sabían perfectamente que ese terreno sería suyo y podían probar que lo que allí edificaban era de su propiedad. Incluso podían enajenar sus derechos (el “traspaso de lote” es la cesión de los derechos futuros de propiedad) y había un mercado fluido de traspasos. Pero siempre se respetaban las reglas básicas de la Ley de Barriadas, entre las que está la prohibición de tener la propiedad inhabitada.
- Se efectuaron procesos masivos de dotación de agua y alcantarillado, servicio eléctrico y edificación de equipamientos esenciales tales como escuelas y puestos de salud. Estos procesos se efectuaron muchas veces como resultado de las iniciativas de la



población. Los movimientos de pobladores ya en los sesenta buscaban se dote de servicios y equipamiento a los asentamientos. Ello se efectuó en porciones importantes de la ciudad durante los años setenta y parte de los ochenta. La gran iniciativa por el agua en Lima data de los años setenta y la pavimentación de vías vendría con la municipalización de la ciudad y, en particular a partir del gobierno municipal provincial de Alfonso Barrantes. Hasta ese momento, las poblaciones estuvieron más interesadas en el mejoramiento y desarrollo de sus urbanizaciones y viviendas que en el otorgamiento de los títulos de propiedad definitivos sobre el lote o los títulos sobre la vivienda, que aún no constituían una necesidad sentida por la población.

- El problema de la vivienda para los pobres (y su construcción) quedó reducido al asunto del suelo y su mejoramiento. La política de vivienda en el Perú sacó provecho de una situación en la que las familias solamente demandaban un espacio vital para iniciar allí su esfuerzo propio en edificar la vivienda. A diferencia de lo sucedido en otros países, las autoridades en vivienda no iniciaron acciones amplias y sostenidas para producir viviendas baratas para las familias de muy bajos ingresos, lo que sucede hasta nuestros días. Son pocos y lejanos en el tiempo los casos de las Unidades Vecinales y los proyectos de lotes con servicios y “núcleos básicos” para las familias urbanas pobres. De este modo, la política de dotación de viviendas se convirtió en una política de dotación de terrenos. Con eso era suficiente para atender las necesidades de las mayorías urbanas pobres sin necesidad de grandes esfuerzos económicos y políticos del Estado.

Esta política funcionó sin mayores contratiempos en la etapa de expansión explosiva de las ciudades y muestra sus problemas ahora, en la etapa de la consolidación urbana. Ello se debe a la desatención pública a asuntos tan elementales como las características y la calidad del proceso de producción de la vivienda que, no teniendo supervisión, presenta deficiencias que hubiera sido mejor prevenir. Ahora toca remediar.

- El respeto y diálogo con la organización vecinal y la seguridad en el proceso de mejoramiento de la ciudad proporcionaron una ciudadanía parcial a un vasto sector de pobres urbanos. Este modelo de atención a las necesidades urbanas de las mayorías de bajos ingresos ha tenido una serie de reglas, respetadas por poblaciones y autoridades. Se trató de una especie de pacto social de la habitación popular, que empezó a resquebrajarse en los ochenta y se ha roto y olvidado desde los años noventa. Dentro de ese pacto el asunto de la entrega de suelo en vez de vivienda ha sido un elemento clave. Otro elemento ha consistido en el otorgamiento de libertad de las familias para la toma de iniciativas en la producción de su hábitat. Ya en los años sesenta las autoridades en vivienda reconocían el papel de interlocutor válido a las organizaciones de vecinos para las toma de decisiones conjuntas respecto de la urbanización de estos asentamientos. La organización vecinal tenía el papel de único representante del barrio y era por su intermedio que se canalizaban las demandas y gestiones. En muchos casos, la organización de pobladores preexistía a las municipalidades en su papel de autoridad urbana y definitivamente



reemplazaron al inexistente promotor inmobiliario en los procesos convencionales de urbanización, pues eran ellas las responsables de la toma de iniciativas y las definiciones acerca de las características de la urbanización y las inversiones a efectuarse sobre ellas. Esta autoridad también fue de gran significación en los años sesenta y setenta para proporcionar un marco de acogida y seguridad propia a familias en muchos casos inmigrantes y rechazadas por la sociedad excluyente de las ciudades. Una suerte de “ciudadanía del barrio” en la que hombres y mujeres cabeza de hogar eran considerados iguales siempre que sean titulares de un lote, fue la base para el proceso de socialización en la ciudad. Esta organización ha sido tan o más importante que las asociaciones de provincianos que constituyeron el primer anclaje de relaciones urbanas de los inmigrantes en los años sesenta. Estas formas de organización vecinal han ido perdiendo vigencia en la medida en que las acciones colectivas de mejoramiento de los barrios fueron llegando a su fin, en que los gobiernos municipales asumieron sus funciones urbanas y hasta de representación local y, finalmente, en la medida en que la heterogeneidad social ha sustituido a la relativa homogeneidad de familias pobres y jóvenes viviendo en urbanizaciones en las que todo estaba por hacerse.

El resultado de este proceso ha sido la formación de verdaderas ciudades donde las familias de bajos ingresos y las recién llegadas a la urbe pudieron desarrollar sus actividades cotidianas y construir su historia. En nuestros días, el nivel de consolidación de estos barrios, con varios décadas de existencia, demanda otro tipo de mejoramiento –más cercano a la renovación urbana-, en el que resulta fundamental evitar que las viviendas se transformen en tugurios por la baja calidad de sus estructuras y el aumento de las densidades, sin que eso signifique aumento de viviendas.

Nos hemos detenido en caracterizar la situación de los barrios y su mejoramiento en las décadas anteriores, puesto que no es posible entender ni urbana ni humanamente los nuevos asentamientos humanos populares sin la referencia a los procesos anteriores. Los nuevos barrios han repetido en ciertas actividades básicas lo seguido por sus predecesores, pero en terrenos y en contextos urbanos y sociales que son diferentes. Estas diferencias son poco apreciadas por políticos y autoridades, por los profesionales y, desafortunadamente, también por las propias familias involucradas.

LA FASE FINAL: LOS TÍTULOS DE PROPIEDAD

Lo masivo del proceso social y la presencia del Estado ha otorgado suficiente seguridad en la tenencia del suelo para posibilitar la inversión en el mejoramiento de los barrios, que ahora se encuentran en fases avanzadas de consolidación. Al mismo tiempo, se han seguido dando las ocupaciones de terrenos sin habilitar para la auto-urbanización. Sin embargo, la ciudad ha cambiado notablemente desde que el proceso de formación de grandes pueblos jóvenes se iniciara en los años sesenta. En nuestros días, los problemas que se presentan están principalmente en dos aspectos: en primer



lugar, las viviendas unifamiliares de los barrios más antiguos empiezan a convertirse en pequeños edificios de departamentos para alojar a las nuevas generaciones, lo que demanda formalizar estas viviendas. Por lo tanto, el proceso de mejoramiento debe atender la vivienda y no sólo el suelo. En segundo término, las nuevas ocupaciones de suelo ya no vienen acompañadas de los procesos de planificación pública del plano urbano y atención al mejoramiento del barrio que permitan esperar un futuro similar al de las ocupaciones previas o el otorgamiento de suelo de las décadas anteriores.

Hacia fines de los años ochenta se inició en el país la discusión acerca de los títulos de propiedad referida específicamente al suelo. En el caso de Lima, la gran mayoría de pueblos jóvenes existentes ya contaba con esos títulos, otorgados por la municipalidad, pero las familias no los habían inscrito en los Registros Públicos. En 1996, un importante financiamiento del Banco Mundial permitió un masivo proceso de otorgamiento de títulos de propiedad del suelo en el país, de manera tal que casi 1.5 millones de familias peruanas tienen la propiedad de su terreno inscrita en los registros públicos. Antes que se fijaran los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Millenium Development Goals), el Perú ya los había cumplido en este tema específico.

Este proceso de formalización de la propiedad ha tenido las siguientes características:

- La mayoría de urbanizaciones populares de Lima ya contaban con un título de propiedad del suelo donde estaban sus edificaciones, otorgados por la Municipalidad de Lima. Ahora, estos títulos han sido inscritos en los registros públicos, asunto al cual las familias le habían prestado poca atención. Las viviendas no han sido formalizadas, lo que impide el desarrollo formal de los procesos de construcción en ellas.
- Aquellas urbanizaciones populares de mediana consolidación que contaban con seguridad en la tenencia y planos aprobados por la autoridad municipal, pero que aún tenían problemas legales, ya cuentan con títulos de propiedad individual (del suelo).
- Las nuevas ocupaciones precarias, sin seguridad en la tenencia del suelo, ahora obtienen esta seguridad más como resultado del proceso técnico - urbanístico de aprobación del plan urbano, que de un proceso legal.

Para los barrios más antiguos y ya consolidados, los títulos de propiedad (del suelo, como se ha dicho) culminan un proceso de mejoramiento urbano que empezó muchos años atrás con la ocupación del terreno. Ellos, sin embargo, no solucionan dos asuntos cruciales: la seguridad en la vivienda y el acceso al crédito². Eso se debe a que lo que se ha registrado son los terrenos y no las viviendas allí edificadas, que ahora empiezan a subdividirse. Más del 50% de ellas tienen un techo definitivo y se orientan hacia las segundas y terceras plantas donde se edifican departamentos para la segunda o tercera generación o también para el mercado. Como resultará sencillo comprender, no es posible financiar la construcción independiente de una segunda o tercera planta, ni vender los aires de un terreno sin el registro y la independización de la fábrica. El asunto



del crédito poco tiene que ver con el registro del terreno, ya que las familias reciben o no un préstamo en razón a su capacidad de pago y no en virtud del registro de la propiedad de su terreno, lo que es uno de los tantos requisitos que se solicita a cualquier prestatario. La situación específica del proceso de mejoramiento y legalización de los nuevos barrios es a lo que nos dedicaremos en el presente documento.

RECAPITULANDO: ¿QUÉ ES MEJORAMIENTO URBANO?

El concepto de mejoramiento de barrios tiene larga historia en la tecnocracia internacional y en la evolución de las ideas urbanas. El Perú fue pionero en desarrollarlo, aunque utilizando un lenguaje diferente y algo arcaico. El punto de partida es el reconocimiento de la existencia de las llamadas “urbanizaciones espontáneas”; luego llamadas “informales” como un hecho masivo e incontrovertible.

Con los años, dentro de las Naciones Unidas empezó a aceptarse la idea de que si el hábitat espontáneo ha sido una manera de desarrollar las ciudades y hasta de consolidarlas, resultaban necesarias ciertas acciones específicas para lograr que lo que era sub estándar se adecúe a ciertos patrones básicos de urbanización con el objeto que las familias que allí viven obtengan un mínimo de calidad de vida para el desarrollo de sus actividades. Un resultado adicional de este proceso es el mejoramiento de la calidad de vida de toda la ciudad.

De este modo, desde los años ochenta numerosas ciudades del mundo vieron aparecer proyectos de mejoramiento urbano, en muchos casos con un carácter “integral”. Para las autoridades, mejorar los barrios resultaba una alternativa a las acciones de erradicación a otro lugar o las de demolición y reurbanización. Estas son siempre posibles, pero en numerosos casos el problema del barrio no era tanto el lugar ocupado, sino las características de su ocupación. Además de ello, reacondicionar una urbanización conservando a sus habitantes ha mostrado ser más apropiado y económico que estas acciones, ya que estos habitantes y los tejidos urbanos producidos, aunque pobres, ya han constituido redes sociales y económicas, lo que haría muy dañino su destrucción.

Entre los aspectos que abarca este proceso, podemos señalar los siguientes:

- Acondicionamiento del terreno, que incluye las obras de defensa del suelo, la apertura de vías y la determinación de lotes de tamaño regular. El resultado de esto es una urbanización lo más cerca posible a la urbanización convencional, puesto que de un lugar con intrincados vericuetos y de difícil acceso se logra una trama urbana regular.
- La dotación de servicios y equipamiento. Esto va desde las vías de acceso y circulación hasta la dotación de agua y saneamiento, de electricidad. También incluye la edificación de equipamientos tales como parques públicos, escuelas, centros de salud y demás.



- Mejoramiento de la vivienda propiamente dicha, lo cual puede consistir en la dotación de agua y alguna caseta sanitaria en su interior, en la edificación de algún módulo básico o en otro tipo de mejoras que dependen del estado de avance y la calidad de la vivienda existente.
- Algunos proyectos integrales de los años ochenta incluyeron el desarrollo de actividades productivas y de generación de empleo.

Como puede observarse, el propósito de los programas de mejoramiento urbano es el de convertir un barrio en malas condiciones en una parte de la ciudad que --si bien no olvida sus orígenes-- mejora las características del hábitat y las hace compatibles con las del resto de la ciudad.

Pensar en mejorar en vez de erradicar y reconstruir en el mismo (u otro) lugar fue una postura peruana de los años sesenta. Ser pioneros en este asunto colocó al país en la mira de otros países. La ley “de barriadas” N° 13517 de 1961 abría esta posibilidad para aquellos “barrios marginales” que habían sido formados hasta aquella fecha y proponía proyectos de lotes con servicios para que en el futuro no sea necesario hacer obras de **mejoramiento** de lo existente, sino de **desarrollo progresivo** de lo por venir ³.

Debido a la ideología existente en los años setenta, tan innovadora propuesta utilizaba un lenguaje tomado de las viejas propuestas sanitarias de principios de siglo acerca de la situación de los barrios populares. Por eso, los procedimientos de mejoramiento de barrios se conocieron en el Perú --y fue considerado así hasta que la actividad se canceló con la aparición de COFOPRI-- como acciones de **saneamiento** físico y legal. Sin embargo los procedimientos de mejoramiento urbano que se desarrollaron de manera pionera tienen el mismo sentido que aquellos propugnados por los organismos internacionales especializados de nuestros días.

En muchos casos el mejoramiento empezó por el replanteo en el terreno de vías y lotes ya que ellos no presentaban una trama regular. Estamos aquí frente a acciones de **remodelación urbana**, concepto que las poblaciones conocen, pero que curiosamente las autoridades y los profesionales han olvidado.

Las acciones de mejoramiento pueden efectuarse de muchas maneras. Puede tratarse de proyectos aislados o de procesos que abarcan a la mayoría de urbanizaciones en la misma situación. Igualmente, puede tratarse de campañas nacionales o locales para un determinado aspecto, dejando los demás componentes para otro momento o para ser efectuados por diversos organismos. En todos los casos, sin embargo, las acciones tienen una dimensión legal y una dimensión de acondicionamiento físico.

En el proceso peruano se empezaba con la acción legal y se terminaba también con lo legal. En el inicio se determinaba la legalidad de la ocupación del terreno de toda la urbanización (el “reconocimiento” legal). Un plano perimétrico de todo el lugar que sería proceso de la nueva urbanización y la lista de personas que lo ocupaban (el famoso





“padrón” de pobladores) fueron suficientes para obtener el reconocimiento. Luego empezaban las acciones de lotización y de desarrollo del lugar. Venían las escuelas, pistas, electricidad, agua y saneamiento y demás. Cuando esto estuvo muy adelantado y como culminación del proceso, se entregan los títulos individuales de propiedad sobre el lote que se posee. La teoría decía que con la entrega de los títulos de propiedad definitivos –que sustituía a los certificados de posesión existentes hasta el momento— el proceso terminaba, pero esto no ha sido así, ya que siempre han quedado asuntos por resolver en el proceso de mejoramiento, como lo son el pavimento de la totalidad de las vías, convertir los espacios vacíos en parques y jardines y, por cierto, mejorar la vivienda.

¹ En Colombia y Ecuador se bautizó como tugurio a lo que en el Perú se llamaron barriadas. Lo que en el Perú se consideró “tugurio” fue llamado “inquilinato” en varias ciudades latinoamericanas.

² De Soto afirmó: “Sin derechos adecuadamente documentados, estas posesiones resultan activos difíciles de convertir en capital, no pueden ser comercializados fuera de los estrechos círculos locales donde la gente se tiene confianza mutua ...” (de Soto, 2000, p 32). Según COFOPRI al año 2003 sólo el 3.93% de 1’332,481 lotes titulados en el país había recibido un crédito. Se trata de micro créditos de alto costo de repago, por un monto promedio de US\$ 5,596 cada uno, los que se garantizan con toda la vivienda. Sobre los impactos reales del programa de titulación urbano ver: Calderón, 2001.

³ La evolución futura de esta propuesta ha sido trabajada en otros textos (Riofrío 1978). El Estado no cumplió con promover las nuevas urbanizaciones (llamadas UPIS), lo cual generó nuevas invasiones y procesos de mejoramiento.

TITULACIÓN DEL TERRENO Y MEJORAMIENTO URBANO EN los nuevos barrios



BREVE REFERENCIA AL PROCESO DE OCUPACIÓN DEL SUELO EN LIMA SUR

LOS BARRIOS FORMADOS ENTRE 1992 Y 2005

LOS NUEVOS VECINOS

LA SITUACIÓN URBANA Y LEGAL EN LOS NUEVOS BARRIOS

BREVE REFERENCIA AL PROCESO DE OCUPACIÓN DEL SUELO EN LIMA SUR

Los barrios populares formados a partir de los noventa tienen algunas características que los diferencian de aquellos formados en décadas anteriores y que son los que generalmente se utilizan como referencia al hablar de las “barriadas” en el Perú¹. Por ello es conveniente hacer un breve repaso al proceso de ocupación del suelo en la zona sur de la ciudad de Lima. Su objetivo no es hacer una historia de esta ocupación, sino glosar los principales hitos de un proceso ocurrido en toda la ciudad, como modo de identificar el nuevo momento que se atraviesa en nuestros días.

LOS PIONEROS (ANTES DE 1955)

Todo el Cono Sur era un desierto atravesado por el ferrocarril que iba desde la estación de Desamparados (detrás de la Plaza de Armas) hasta Lurín. A fines de los años cuarenta, al pie de una estación del tren se formó Villa María del Triunfo, como parte de una lotización efectuada por familias que vivían en el Sur de Lima, particularmente en Chorrillos. Estas familias ya encontraron un asentamiento previo. La “Tablada de Lurín” (ahora en el distrito de Villa María del Triunfo) fue ocupada en los años cuarenta, al borde de lo que ahora es Villa El Salvador. Se trataba de un lugar de descanso de invierno donde aparecía una vegetación de loma visitada a mediados de cada año por pastores itinerantes con su ganado. Luego vendrían la fábrica de cemento en Atocongo, y la vía que unía esta fábrica con la ciudad. Algunas familias se asentaron al borde de la carretera a Atocongo, en la entrada y salida de la propiedad celosamente guardada de la fábrica de cemento.

LAS GRANDES OCUPACIONES (1955 A 1975)

Este es el momento de la gran ocupación de los terrenos planos de todo el desierto entre los valles de Surco (Lima) y Lurín. Ella empezó con una invasión de terrenos llamada Ciudad de Dios –por su proximidad a las fiestas de navidad de 1954– al costado de la carretera, pero más cerca al valle de Lima. Esta ocupación originó varios procesos conexos: una reubicación de las familias originales al frente de la ocupación original en la UPIS Ciudad de Dios, la posterior urbanización de la zona inicialmente ocupada con la Urbanización San Juan para familias de ingresos medios y, finalmente, reubicaciones de barrios precarios del resto de la ciudad que, en una mezcla de reubicación con invasión formaron los numerosos asentamientos conocidos como Pamplona Alta. Villa María del Triunfo seguirá consolidándose, mientras que empezaron a ocuparse todas las zonas planas o de suave pendiente en la carretera a Atocongo y después de la fábrica. A inicios de los años setenta todas las áreas planas servidas por esta carretera estaban ocupadas por San Gabriel, José Carlos Mariátegui, Micaela Bastidas, Hogar Policial, Nueva Esperanza y –luego de atravesar la fábrica de cemento– la Villa Poeta José Gálvez. Quedarían por ocupar tres áreas planas:



- El área desértica no atravesada por la carretera que solamente tenía en la Tablada de Lurín una urbanización con grandes terrenos y viviendas muy pretenciosas, algunas de ellas convirtiéndose en tugurios o corralones.
- El sur de la Urbanización San Juan y las faldas del cerro Papa, que no debía ser ocupado porque era un área de reserva de vientos por las emanaciones provenientes de la planta de tratamiento de desagües de la urbanización San Juan.
- El área perteneciente al complejo arqueológico de Pachacámac, el más grande e importante sitio arqueológico de Lima.

Cuando el gobierno militar de Velasco Alvarado formó Villa El Salvador en 1971, se inició el proceso que ocuparía todo lo factible de ser utilizado en el desierto al sur de Lima.

LA CONSOLIDACIÓN Y EL RELLENO (1975 A 1990)

Los barrios ya mencionados tenían aún algunas zonas de crecimiento en sus partes altas. Estas se fueron ocupando poco a poco, pues grupos de familias aún preferían la alternativa de irse más allá en la carretera hacia lugares más alejados, pero más cercanos a las partes bajas. De esta manera se llegó hasta el final de Pamplona y, sobre todo, San Gabriel y Mariátegui, pero siempre sin ocupar las partes más empinadas, excepto en la parte más cercana de Pamplona. Por otro lado, algunas extensiones muy pequeñas en proporción a lo ya ocupado, pero con dimensiones que podían tener más de dos hectáreas, empezaban a ser ocupadas al interior de la zona urbana, como es el caso de una parte de la reserva del complejo deportivo de Mariátegui, y las zonas de equipamiento cívico en Villa El Salvador en el Primer y Segundo Sector. Hacia el frente de Villa María del Triunfo, al otro lado de la Avenida Pachacútec se empezó a subir hacia el cerro Papa. Resultaba evidente, sin embargo, que las grandes extensiones de terrenos que quedaban por ocupar ya no eran iguales a los anteriores. O estaban en áreas cada vez más empinadas o eran lugares que se consideraban alejados del tejido urbano. Otras empezaban a cuestionar la zonificación vigente, pues buscaban que se convirtiera en área de vivienda lo que estaba destinado a un área para usos diferentes. Iniciados los años ochenta empezó la ocupación en terrenos planos, pero que tenían algunos problemas: en la parte alta de la Tablada de Lurín y al sur de Nueva Esperanza se trataba de una extensa área demasiado alejada y hasta con un clima diferente. La ocupación de las Pampas de San Juan se inició en 1981 con la venta ilegal efectuada por el alcalde en un área que hasta nuestros días sufre los malos olores de la planta de tratamiento de desagües, lo que había determinado que fuera un área reservada para otros usos a pesar de su cercanía a la carretera Panamericana Sur. Pequeñas y esporádicas ocupaciones en la reserva arqueológica de Pachacámac se iniciaron y continúan hasta nuestros días en un intento infructuoso de encontrar espacio vital a costa de nuestra memoria colectiva.



EL RELLENO Y LA SATURACIÓN (LOS NOVENTA HASTA NUESTROS DÍAS)

A pesar que las fechas de inicio son aproximadas, puede observarse sin duda que a finales de los años ochenta el proceso de relleno empieza a tener otro carácter. Ya no se hace sobre terrenos con una zonificación de vivienda, sino cada vez más sobre terrenos más reducidos que están reservados para usos institucionales, culturales y cívicos. De manera general solamente el área reservada para el Parque Industrial de Villa El Salvador quedó relativamente libre de ser ocupada por viviendas, aunque en cada uno de sus extremos ocurrió la lotización efectuada por la comunidad de Llanavilla al norte y la Urbanización Pachacamac hacia el sur. Cualquier terreno abandonado o marginal empezó a ser ocupado sin que los ocupantes encontraran mayor obstáculo por parte de las autoridades. Por supuesto, se fue haciendo edificaciones en áreas no solamente más alejadas, sino empinadas, de manera tal que en nuestros días no existe terreno al cual “no se le haya puesto el ojo”, independientemente de lo pequeño o difícil de urbanizar.

Estas nuevas ocupaciones de suelo, son el objeto de atención del presente documento.

LOS BARRIOS FORMADOS ENTRE 1992 Y 2005

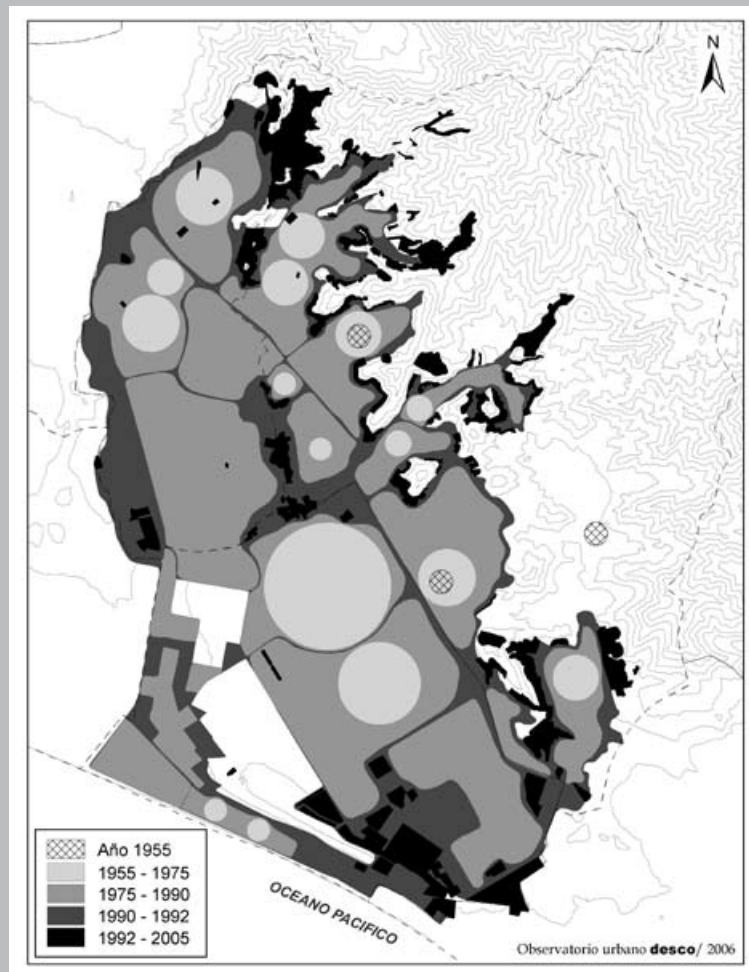
En 1995 el Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI proyectó un crecimiento vegetativo de la población en los tres distritos de Lima Sur para el año 2015 en 263,772 habitantes. En otras palabras, los nacidos en el Cono Sur serían más de un cuarto de millón de personas. Al formar pareja, esas personas necesitarán una vivienda o, si se sigue las tendencias actuales, al menos un lote de terreno. ¿Dónde vivirán esas personas? Si cada una de las nuevas familias por formarse (con un promedio de 4.1 personas por familia) tuviese acceso a un lote de 100 m², la cantidad de espacio requerida al año 2015 será de 1,164 hectáreas. Esto equivale al espacio actualmente ocupado conjuntamente por los distritos de Lince, Magdalena del Mar y San Isidro.

La tendencia a aumentar viviendas en el mismo lote es un fenómeno ya muy claro en nuestras ciudades, pero aún continúa la tendencia a encontrar y habilitar nuevos terrenos. Conocemos solamente dos proyectos con la finalidad de proveer de vivienda o de urbanización popular a las familias de bajos ingresos que habitan el Cono Sur. En los años ochenta, el gobierno del Arquitecto Belaúnde hizo la urbanización Pachacamac en lo que sería el Quinto Sector de Villa El Salvador. Este proyecto de lotes con servicios y (en ciertos casos) con núcleo básico, estuvo dirigido exclusivamente a trabajadores formales que cotizaban al sistema FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda), pero luego proporcionó alojamiento a hijos del Cono Sur. Posteriormente, ya durante el gobierno del Presidente Toledo, se ha efectuado un proyecto de Techo Propio en Lurín, también dirigido a familias de bajos ingresos. Sucede, sin embargo, que este proyecto no ha continuado, debido a ser un fracaso urbanístico. En la actualidad, la primera etapa se encuentra prácticamente abandonada.



EXPANSIÓN URBANA EN LIMA SUR

El sur de Lima empezó a ocuparse antes que el norte, pero su consolidación es posterior. La ola de ocupaciones empezó en Ciudad de Dios con el fin del año 1954. En adelante y hasta 1975 toda el área estará ocupada. Entre 1975 y 1990 se consolidan los barrios y se urbaniza todo terreno disponible dentro de este territorio, aunque sea de menor extensión. En adelante se producirá la saturación del suelo y la extensión hacia áreas que en los años setenta nunca se pensó urbanizar por tratarse de terrenos muy empinados, en zonas de riesgo o reservadas para usos distintos que los de vivienda.





La alternativa para las familias, entonces, ha sido la de seguir ocupando terrenos sin uso, en la mayoría de los casos, bajo la modalidad de invasión de terrenos. Esta vez, sin embargo, ya no se trata de grandes, sino de pequeñas extensiones de suelo las que se ocupan cada vez. Debido a su fragmentación, es difícil que el observador aprecie la magnitud de lo ocupado por los nuevos barrios en el Cono Sur de Lima. Sin embargo, las ocupaciones ocurridas desde 1992 hasta la fecha abarcan una extensión de alrededor de 884.2 hectáreas. Esta área está ocupada por más de 40 mil lotes de vivienda distribuidos en los tres distritos del Cono Sur de Lima, estando la mayor expansión en Villa María del Triunfo².



Las dos ilustraciones que adjuntamos, nos proporcionan una idea del tipo de terrenos que se han ocupado. El gráfico 1 nos muestra el médano Lomo de Corvina en Villa El Salvador. Las nuevas ocupaciones están en la pendiente o en su cima. En la parte superior del gráfico se observan ocupaciones en terrenos más planos, que están reservados para otros usos urbanos de carácter deportivo (área para la Liga de Fútbol) e institucional (terrenos reservados para uso del INABIF). El gráfico 2 muestra la ocupación en las laderas y quebradas de cerros en el distrito de Villa María del Triunfo.

Para tener una idea de la magnitud de los terrenos ocupados desde 1992 hasta la fecha, podemos señalar que las 884 hectáreas ocupadas equivalen a lo siguiente:

- Más de siete veces el Damero de Pizarro, esto es, la superficie delimitada por el Río Rímac y las avenidas Tacna, Abancay y Nicolás de Piérola.
- La magnitud territorial del distrito de La Victoria.
- La magnitud territorial del distrito de Miraflores.
- La suma de la extensión de los distritos de Surquillo y Pueblo Libre.
- La suma de la extensión de los distritos de Magdalena del Mar, Lince, Barranco y La Punta.
- La longitud del tren eléctrico desde el puente Atocongo hasta la maestranza en Villa El Salvador con un ancho de medio kilómetro (equivalente a cinco cuadras) para cada lado.
- Dos y medio veces el área del Cerro El Agustino hasta la cumbre sumada al área del Cerro San Cosme (área 336.9 Ha.+ 23.8 Ha.).

GRÁFICO 1: LOMO DE CORVINA EN VILLA EL SALVADOR



— Perímetro de los nuevos barrios

GRÁFICO 2: OCUPACIÓN EN LAS LADERAS Y QUEBRADAS EN VILLA MARÍA DEL TRIUNFO



— Perímetro de los nuevos barrios

CUADRO 1: DISTRIBUCIÓN DE LOTES POR DISTRITO

	SAN JUAN DE MIRAFLORES	VILLA MARÍA DEL TRIUNFO	VILLA EL SALVADOR	TOTAL CONO SUR
NÚMERO DE BARRIOS	138	16	59	365
TOTAL LOTES EN NUEVOS BARRIOS	10,470	16,730	12,961	40,161

Fuente: Observatorio Urbano

CUADRO 2: POBLACIÓN DE LOS NUEVOS BARRIOS, SEGÚN DISTRITO

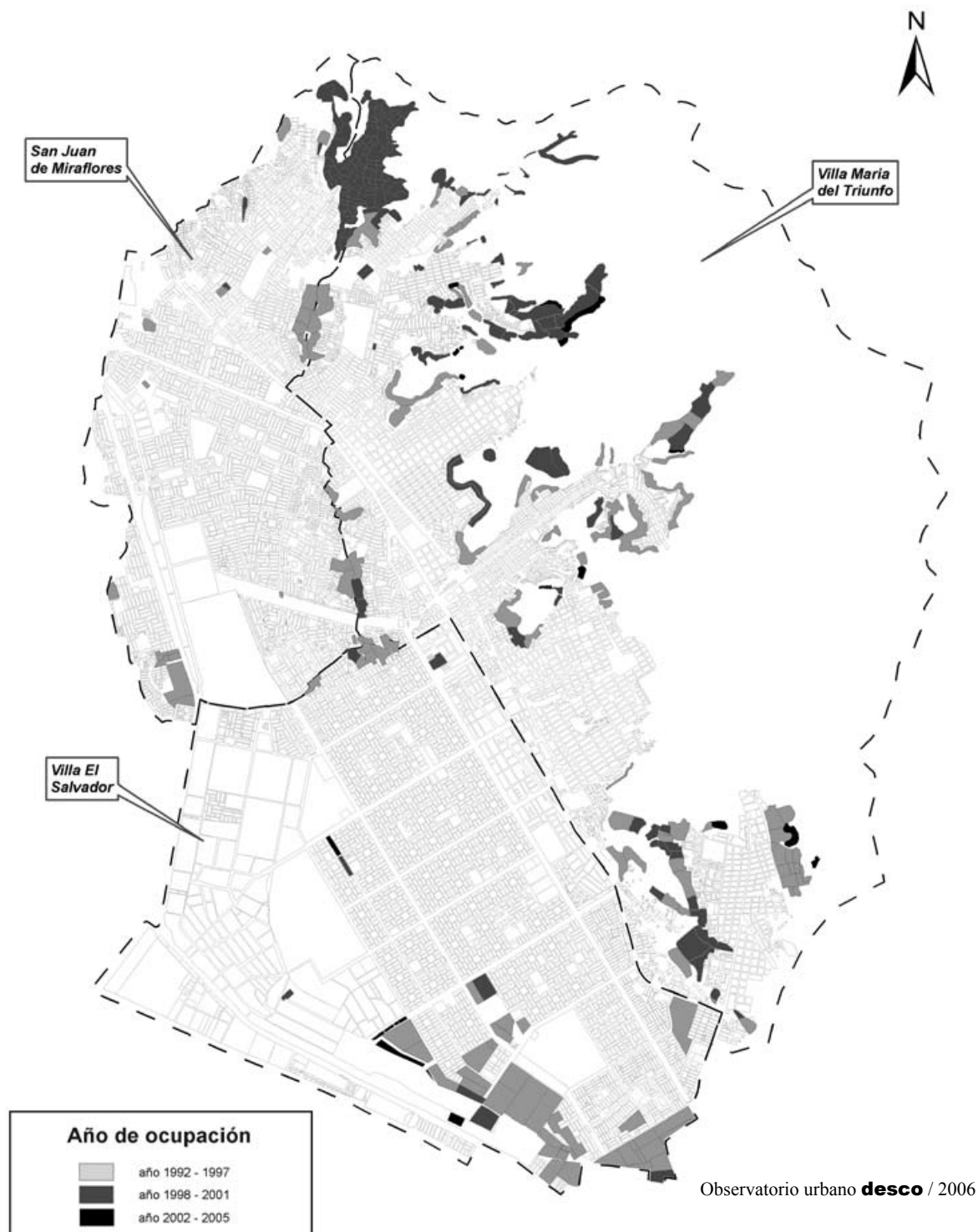
	SAN JUAN DE MIRAFLORES	VILLA MARÍA DEL TRIUNFO	VILLA EL SALVADOR	TOTAL CONO SUR
TOTAL POBLACIÓN*	335,236	355,757	367,432	1,058,425
TOTAL POBLACIÓN EN NUEVOS BARRIOS* (APROXIMADO)	42,927	68,593	53,140	164,660
PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN NUEVOS BARRIOS	12,81%	19,28	14,46%	15,56%

* Fuente: X Censo Nacional de Población y V de Vivienda. INEI, 2005. Resultados Preliminares.

** El promedio de personas por lote se obtuvo a través de una encuesta aplicada a 15 nuevos barrios según tipo de emplazamiento y modalidad de ocupación. El promedio obtenido es de 4.1 personas por lote.

Según los estimados del Programa Urbano de **desco**, en los nuevos barrios formados desde 1992 hasta el 2005, habitan una aproximado de 164,660 personas. Esto representa el 15.5% del total de la población total del Cono Sur, aunque en Villa María del Triunfo la cifra se acerca al 20% de la población del distrito. Si todos sus ocupantes fueran hijos de los tres distritos, ello implicarían que 76% de la demanda de nuevos lotes de terreno hasta el 2015 está resolviéndose a través de la formación de estas nuevas barriadas.

MAPA 1: NUEVOS BARRIOS SEGÚN AÑO DE OCUPACIÓN



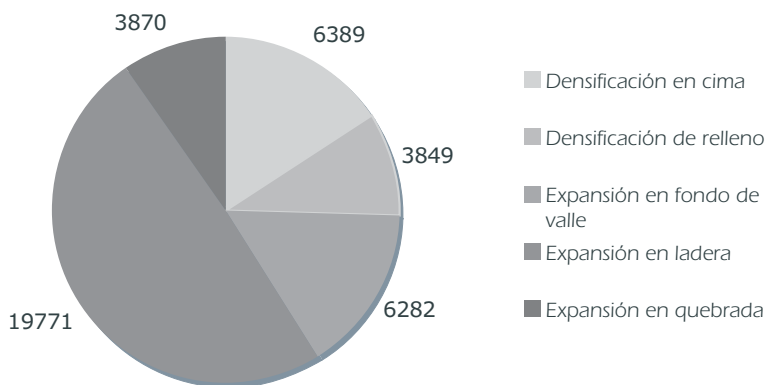
Estas nuevas ocupaciones se han dado tanto en el interior del tejido urbano, densificándolo, como en los bordes de la ciudad, expandiendo la frontera urbana. Según las características de emplazamiento, estas ocupaciones pueden clasificarse en las siguientes categorías:

CUADRO 3: TIPO DE SUELO OCUPADO

DENSIFICACIÓN	De Relleno en terreno reservados para otros usos
	De Ladera o Cima en terrenos antes no ocupados por sus características físicas
EXPANSIÓN	En fondo de valle
	En ladera
	En quebrada

Fuente: Observatorio Urbano

GRÁFICO 3: LOTES EN LOS NUEVOS BARRIOS SEGÚN DESPLAZAMIENTO



Fuente: Observatorio Urbano

Si bien estas categorías no son excluyentes y un barrio puede caer en más de una –quebrada y ladera por ejemplo-, es posible categorizar a los barrios según cómo el emplazamiento define su distribución en el terreno.



Como se aprecia en el gráfico 3, la mayor parte de estos nuevos barrios (y casi la mitad de los nuevos lotes de vivienda) han sido constituidos en las laderas o en las quebradas que penetran las estribaciones andinas que rodean la ciudad. Así, los nuevos barrios son pequeñas agrupaciones de familias (algunas con sólo diez lotes de vivienda), territorialmente fragmentadas y ubicadas en terrenos que presentan grandes dificultades para la habilitación de los terrenos, tanto en cuanto a dotación de servicios básicos, e infraestructura urbana. Los terrenos en que están asentados los nuevos barrios son similares en sus características a aquellos que se ocuparon en Lima durante los años cuarenta y cincuenta. Son terrenos muy cercanos –contiguos en realidad- a la zonas ya habilitadas de la ciudad –en este caso, a las zonas más consolidadas de la ciudad popular- que no fueron ocupadas antes por las malas condiciones que ofrecían.

De lo anterior se desprenden dos importantes diferencias entre los terrenos utilizados en el sur de Lima entre los años sesenta y noventa y las nuevas ocupaciones. En primer lugar, nos encontramos frente a pequeñas ocupaciones de suelo que, sumada hacen una gran extensión, cuando anteriormente se trataba de lo opuesto: un reducido número de asentamientos ocupaban grandes extensiones de terreno. Las características del terreno ocupado nos proporcionan la segunda gran diferencia: ahora se trata de terrenos difíciles de habilitar y, a menudo, en situación de riesgo. Si bien en sus orígenes el Cono Sur se encontraba en la periferia de la ciudad, los nuevos barrios tienen la característica de ocupar terrenos marginales, aunque cercanos a lo ya urbanizado.

Para comprender la racionalidad que guía a los actores a ocupar estos terrenos, aparentemente caros de urbanizar es necesario conocer mejor a quienes los habitan y construyen.





LOS NUEVOS VECINOS

La información de campo no nos permite determinar si las personas han nacido en Lima o si son inmigrantes, pero las entrevistas nos indican que la mayoría de ellos pertenecen a la segunda o tercera generación, hija de inmigrantes llegados a Lima. Su socialización ha sido urbana y su infancia probablemente transcurrió en los barrios más antiguos que construyeron sus padres o parientes. Por ello, conviene resaltar que no estamos hablando solamente de la construcción de la ciudad, sino de la reproducción de la ciudad popular, en términos tanto físicos como sociales.

En el cuadro 4 se aprecia que más del 60% de vecinos de los nuevos barrios han tenido como lugar de residencia previa otro lugar del Cono Sur; el 42% provienen del mismo distrito y 15% vivían en el barrio contiguo.

CUADRO 4: PROVENIENCIA DE LOS NUEVOS POBLADORES

LUGAR DE RESIDENCIA ANTERIOR	PORCENTAJE	PORCENTAJE ACUMULADO
BARRIO VECINO	15,3	15,3
BARRIO DEL MISMO DISTRITO	26,7	42,0
OTRO DISTRITO DEL CONO SUR	26,7	68,7
OTRO DISTRITO DE LIMA METROPOLITANA	23,7	92,4
COSTA (NO LIMA METROPOLITANA)	2,0	94,4
SIERRA	3,0	97,4
SELVA	2,7	100

Fuente: Estudios Nuevos Barrios de Cono Sur. José Barreda y Daniel Ramírez Corzo. Lima, 2002.

Buscar un lugar cercano al alojamiento anterior es indicador de lo importantes que resultan las redes sociales personales o familiares en el proyecto de tener un lote en un nuevo barrio. Muchas veces, las familias jóvenes ocupan la ladera del cerro a cuyos pies está la casa paterna o pagan a un traficante de terrenos por un sitio en alguna quebrada



en proceso de urbanizarse cercana al barrio original. En estos espacios, cercanos a la ciudad popular relativamente consolidada, es posible acceder a los servicios urbanos (escuelas, postas médicas, parques, etc.) con menor dificultad, puesto que ellos están disponibles “más abajo”. Esta cercanía a los padres y parientes y a los servicios existentes en los barrios vecinos posibilita vivir en mejores condiciones el día a día. De este modo, aunque estos terrenos ofrecen pésimas condiciones de habitabilidad y serán más caros de urbanizar, permiten otro tipo de beneficios en una situación social de sobrevivencia.

Desde la década del ochenta la sociedad urbana peruana ha sufrido una transformación significativa. La manera de ser pobre ha cambiado como resultado de la precarización del mercado de trabajo –que es la única cara de la flexibilización laboral que ven los pobres. Los pobres urbanos ahora no sólo tienen ingresos por debajo de lo necesario, sino que no pueden estar seguros de seguir teniendo ese ingreso el día de mañana. La inexistencia de un sistema de salud pública y de seguridad social abona en ese mismo sentido. En este contexto de precariedad, resulta **racional** para estas nuevas familias ocupar terrenos que en décadas anteriores eran descartados por inapropiados.

Las apuestas de estas familias en nuestros días no pasan por la construcción de proyectos colectivos –el barrio, la organización vecinal- sino que están centradas en torno a estrategias individuales o familiares para resolver necesidades inmediatas. Estos vecinos no son, como los de décadas anteriores, esforzados pioneros que se internan en arenas para **fundar** nuevas ciudades. Son familias que **acampan** en la ciudad.

Aunque parezca ocioso decirlo, resulta evidente que estas familias no han sido atendidas por la oferta gubernamental de bonos de vivienda para adquirir departamentos del programa Techo Propio o por el programa Mi Barrio, que supuestamente están destinados a atender a las familias de más bajos ingresos de la ciudad. En otras palabras, es necesario constatar que no existe una política para proveer de vivienda o al menos de terreno adecuado a estas familias.

LA SITUACIÓN URBANA Y LEGAL EN LOS NUEVOS BARRIOS

Entre 1992 y el 2005 se formaron 366 nuevos barrios³ en el Cono Sur de Lima. La mayor parte de ellos se ubican en las quebradas y laderas de los contrafuertes andinos, caracterizándose por una fuerte inclinación de sus terrenos y limitada accesibilidad. Aquellos barrios que, por el contrario, se ubican en terrenos planos y con buena accesibilidad, generalmente ocupan terrenos reservados para otros usos en las zonas más consolidadas de los distritos y no estaban reservados para vivienda. Del total, 131 barrios (es decir, el 36%) han sido beneficiarios del programa estatal de regularización de la propiedad del suelo administrado por COFOPRI (Mapa 2), aunque como veremos más adelante, esto no significa que todos los lotes de vivienda ubicados en el barrio cuenten con su título de propiedad. Como vemos, muchos de los barrios que han



pasado por el proceso de formalización de la propiedad, están ubicados en terrenos no adecuados para fines residenciales por la inclinación del terreno o la conformación del suelo.

La gran mayoría de barrios que no se beneficiaron de este programa de formalización no quedaron fuera del mismo por evidentes consideraciones de tipo técnico por o la necesidad de reubicarlos, sino por motivos básicamente legales. La calidad del suelo ha sido un obstáculo menor que el hecho de ocupar propiedades privadas o haberse asentado después de 1996, fecha límite planteada en la ley que dio nacimiento a este programa⁴. De hecho, 138 de los nuevos barrios registrados en el Cono Sur de Lima se formaron el año 2000, en el contexto de una ola de invasiones directamente vinculadas a las acciones del partido político en el gobierno en ese momento. El resultado de ese periodo es un gran bolsón de barrios muy pequeños y organizativamente fragmentados ubicados en la zona conocida como Nueva Pamplona en San Juan de Miraflores, sobre terrenos que hasta el día de la invasión eran granjas informales de cerdos.

Sólo 16 de los barrios cuentan con servicio de agua corriente y desagüe (Mapa 3). De manera general, el abastecimiento de agua se realiza mediante camiones cisterna -casi siempre informales- que venden el agua a cada vivienda. En 38 barrios existen sistemas de abastecimiento de agua mediante reservorios y pilones públicos construidos con apoyo de la Unión Europea. El desecho de excretas se realiza, en casi la totalidad de los casos, por letrinas o a la vía pública. La dotación del servicio de agua no ha sido objeto de una política global al respecto, sino de respuestas puntuales a las demandas de los propios interesados. Por ello, encontramos barrios contiguos y en la misma situación legal en los que uno cuenta con el servicio de agua y saneamiento y el otro no (Cuadros 5, 6 y 7).

Muy distinto es el panorama respecto al servicio de energía eléctrica. El servicio es brindado por una empresa privatizada y más de cuatro de cada diez barrios (42.6%) cuentan con él (Mapa 8). Por lo general, durante los noventa, gracias un fuerte estímulo estatal, no era necesario tener título de propiedad para solicitar la instalación del servicio en un barrio. Se han dado casos en que el servicio de energía convalidaba ocupaciones de suelo que luego las necesidades de desarrollo urbanístico han obligado a modificar.

Respecto del nivel de consolidación de la vivienda, es claro que esto depende más de factores como el tipo de suelo y el tiempo transcurrido desde la ocupación que de la existencia del título de propiedad. El material predominante es la madera, material generalmente considerado provisional y vinculado a la primera etapa de consolidación de la vivienda. Es importante resaltar, que las viviendas en laderas se edifican sobre la base de terrazas (*pircas*) efectuadas de manera muy precaria sobre el terreno. Estas terrazas brindan poca garantía de estabilidad frente a los frecuentes sismos del país. El peligro de esta situación no es percibido, puesto que en el momento muchas de las viviendas aún son de materiales livianos y están poco consolidadas. En aquellos barrios

CUADRO 5: DOTACIÓN DE SERVICIO DE AGUA Y DESAGÜE

		CON AGUA Y DESAGÜE	SIN AGUA NI DESAGÜE
CON PROCESO DE TITULACIÓN	BARRIOS	12	119
	LOTES	2162	17894
SIN PROCESO DE TITULACIÓN	BARRIOS	4	230
	LOTES	544	19561

Fuente: Observatorio Urbano

CUADRO 6: DOTACIÓN DE SERVICIO ELÉCTRICO

		CON SERVICIO ELÉCTRICO	SIN SERVICIO ELÉCTRICO
CON PROCESO DE TITULACIÓN	BARRIOS	102	29
	LOTES	17611	2445
SIN PROCESO DE TITULACIÓN	BARRIOS	54	180
	LOTES	6564	13541

Fuente: Observatorio Urbano

CUADRO 7: DOTACIÓN DE SERVICIO DE AGUA Y DESAGÜE

	CON AGUA Y DESAGÜE	SIN AGUA NI DESAGÜE
CON PROCESO DE TITULACIÓN	2162	17894
SIN PROCESO DE TITULACIÓN	544	19561

Fuente: Observatorio Urbano

por donde la autoridad ha procedido a efectuar los procesos de formalización, ellas no han considerado su obligación de advertir a las familias acerca de los problemas que pueden presentarse por el modo como se construyen estas terrazas.

Con lo expuesto podemos concluir que no hay una relación directa entre la titulación del suelo y el proceso de consolidación física del barrio, tomando en cuenta los servicios de agua y desagüe, electricidad y el material predominante de las viviendas. Se ha realizado el proceso de regularización legal de la propiedad del suelo en los barrios pero no se les ha incorporado al tejido urbano de la ciudad. Peor aún, en ciertos casos han sido titulados barrios en situación de riesgo. Ello consolida ocupaciones que vulneran la seguridad de sus propios moradores y que muy difícilmente lograrán mejorar su habitabilidad.

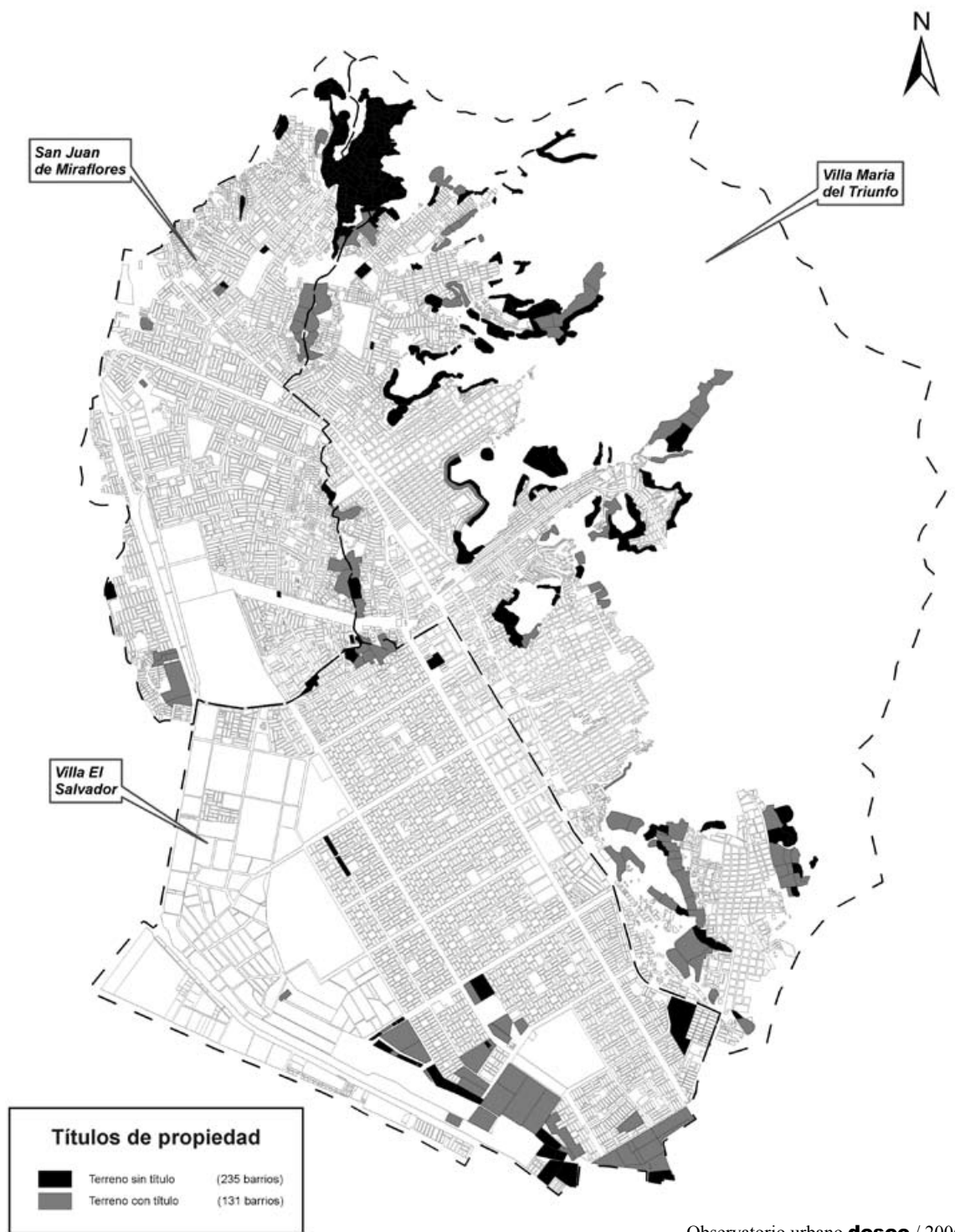
¹ La información utilizada aquí es resultado del trabajo de campo realizado en el año 2002 y 2006 por el Programa Urbano de **desco** en los barrios ocupados desde 1992 en los tres distritos del Cono Sur de Lima: San Juan de Miraflores, Villa María del Triunfo y Villa El Salvador. La base cartográfica del estudio ha sido elaborada por José Barreda y Cesar Orejón.

² Como veremos más adelante, la forma predominante de esta expansión es el crecimiento en quebradas y laderas, en las partes altas de este distrito.

³ Para este estudio definimos "barrio" como la unidad mínima de gestión territorial. Es identificable por la existencia de una organización vecinal independiente. En numerosos casos, estos barrios pueden ser agrupados en zonas homogéneas, pero el vecindario los considera como una urbanización diferente.

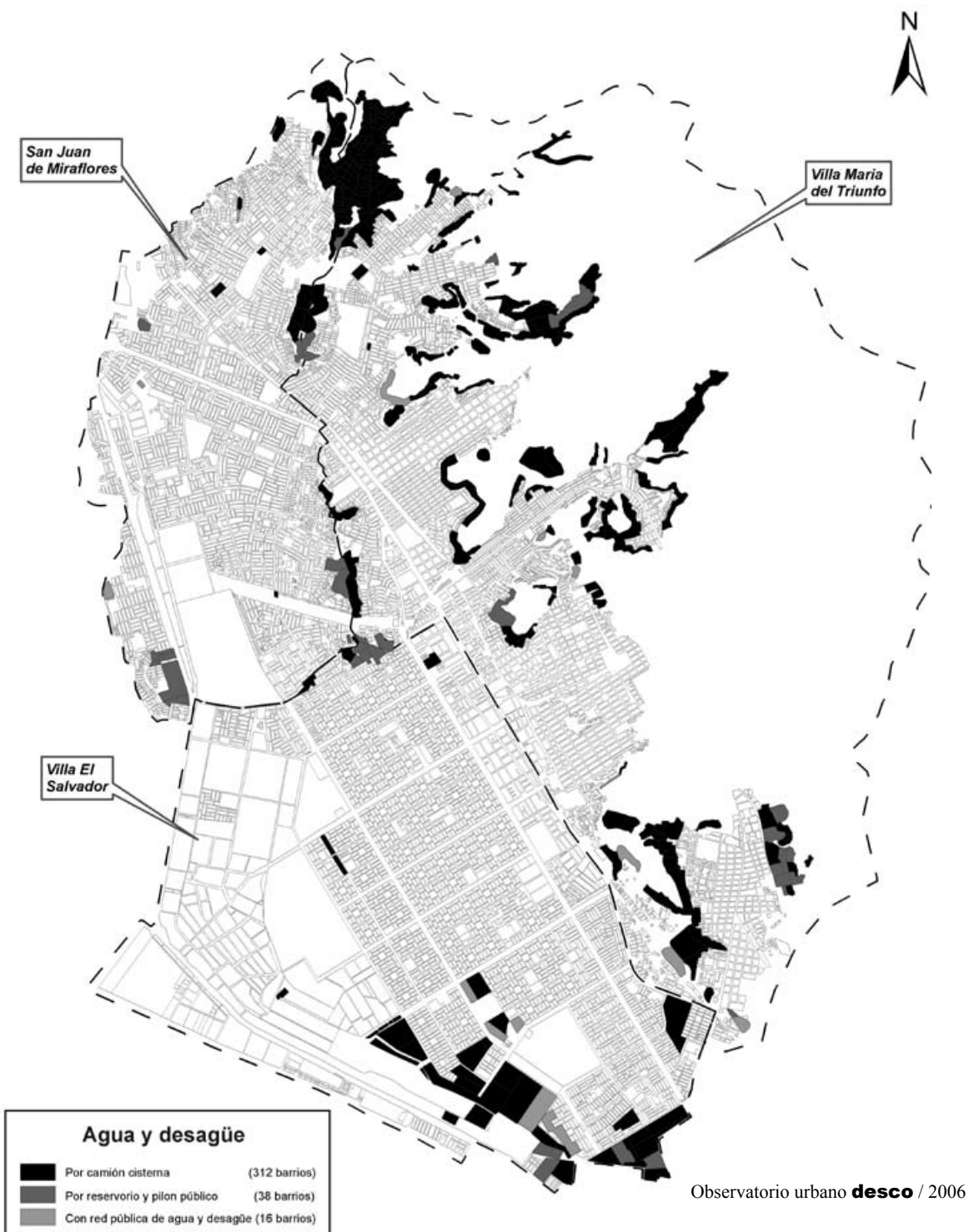
⁴ Como veremos más adelante, muchas veces esto no fue impedimento para ser incluido en dicho programa. Posteriormente el Estado dio una nueva ley ampliando este plazo hasta el 31 de diciembre de 2001.

MAPA 2: BARRIOS DEL CONO SUR SEGÚN PROCESO DE TITULACIÓN

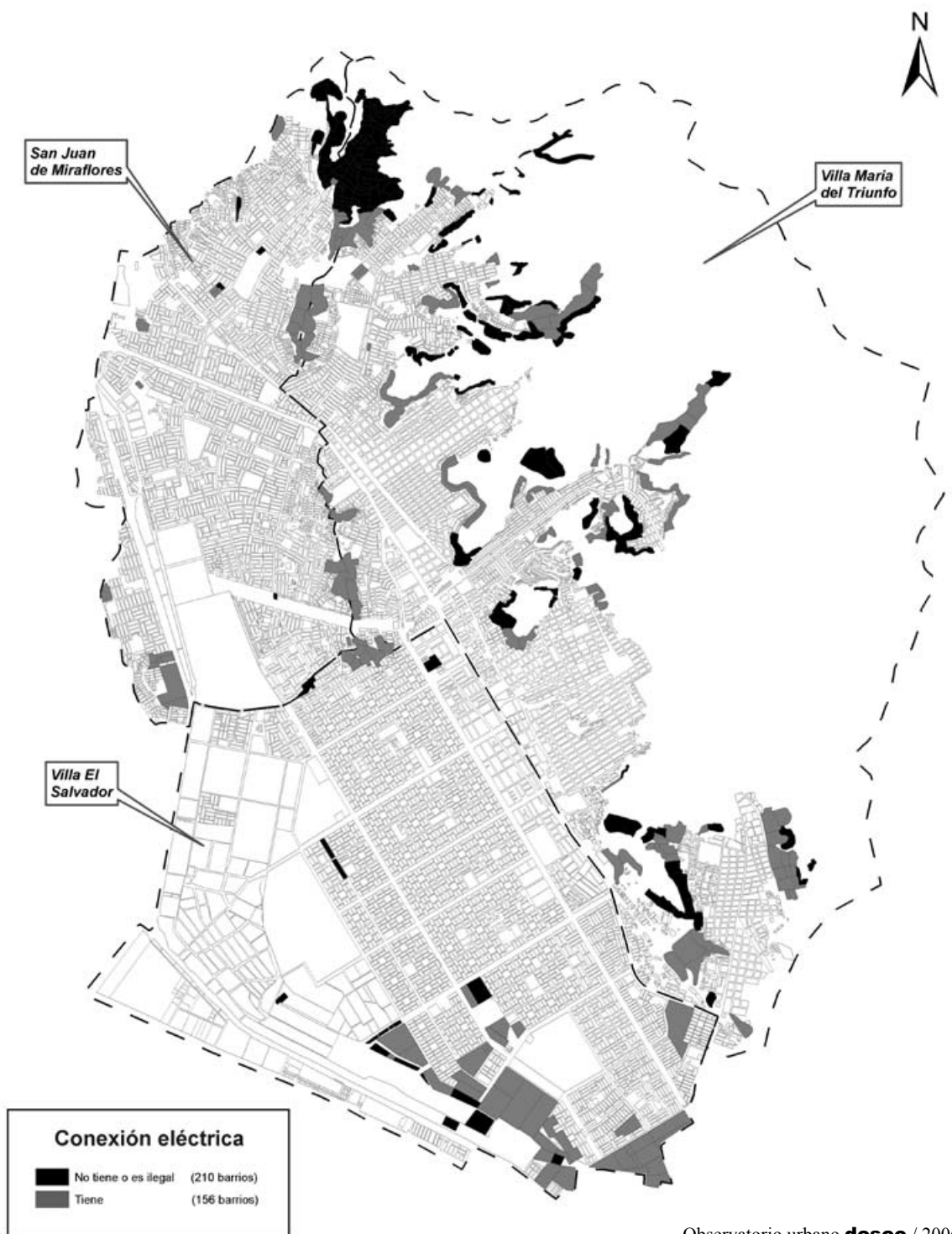


Observatorio urbano **desco** / 2006

MAPA 3: BARRIOS DEL CONO SUR SEGÚN ABASTECIMIENTO DE AGUA



MAPA 4: BARRIOS DEL CONO SUR SEGÚN CONEXIÓN ELÉCTRICA



Observatorio urbano **desco** / 2006

DOS EJEMPLOS
DE LA POLÍTICA DE
REGULARIZACIÓN:

Los Laureles y Rafael Chacón



PRIMER EJEMPLO: LOS LAURELES EN VILLA EL SALVADOR

SEGUNDO EJEMPLO: RAFAEL CHACÓN EN VILLA MARÍA DEL TRIUNFO

Ya conocemos de manera general la situación de los nuevos barrios en el sur de la ciudad. Es conveniente ahora mostrar en qué consiste la acción pública para mejorarlos. Las actividades que se efectúan en ellos son numerosas y se necesitaría hacer un levantamiento de información que excede las posibilidades de este estudio. Las municipalidades provincial y distrital, así como numerosos organismos del Estado, pueden ser encontradas trabajando de manera dispersa en numerosos barrios. También actúan en los barrios entidades religiosas y organismos privados no gubernamentales.

Probablemente la única acción municipal que llega a numerosos barrios sea la construcción de escaleras que efectúa la Municipalidad Metropolitana de Lima. Ella repite las acciones que se hacían en Lima en los años cincuenta y sesenta y posibilitan a las personas el acceso a las viviendas. El tema de los vehículos, en especial, los vehículos de transporte de agua no queda resuelto de esta manera, por lo que puede considerarse que estamos frente a medidas de emergencia.

Por otro lado, la única actividad del gobierno central que se ha efectuado de manera masiva constituye el otorgamiento de títulos de propiedad. A diferencia de la construcción de escaleras, el tema de los títulos es uno de los dos únicos asuntos por los cuales la población se moviliza, exigiendo la atención de las autoridades. El otro tema es el del servicio de agua. En el caso de las escaleras o una posta médica u otro equipamiento, las familias se movilizan y efectúan numerosas gestiones. Pero solamente en los casos de los títulos de propiedad y del agua es que observamos acciones que se presentan con el carácter de reivindicativas. Los demás asuntos son una necesidad, pero los títulos y, luego el agua, constituyen una reivindicación poblacional. Es allí donde se dirigen las exigencias de los barrios.

Por la amplitud de las acciones de otorgamiento de títulos y la importancia política que tanto las autoridades como la población le otorgan, vamos a examinar dos casos que, a manera de ejemplo, nos muestran el modo como se ha actuado frente a las necesidades de mejoramiento de la situación de las familias que no tienen una oferta de viviendas o de urbanizaciones adecuadas para sus necesidades.

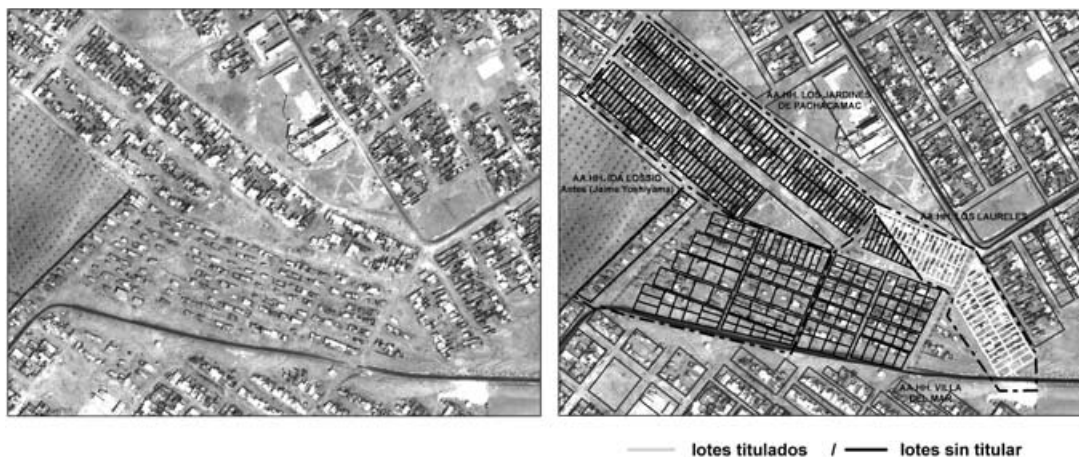
PRIMER EJEMPLO: LOS LAURELES EN VILLA EL SALVADOR

Los Laureles es uno de los barrios ubicados sobre la cara occidental del médano Lomo de Corvina sobre un terreno de arena fina y con gran pendiente. La ocupación de este terreno se realizó entre los años 1994 y 1995. El barrio sólo está compuesto por dos manzanas y tiene un total de 70 lotes.

Desde un inicio este barrio debió ser reubicado por razones de seguridad. La arena en que se asienta no ofrece ninguna estabilidad, de manera tal que cualquier edificación pronto se ve socavada en su base, como ha sucedido con la escaleras recientemente edificadas por la autoridad municipal. Sin embargo, COFOPRI lo incluyó en el programa

de formalización de la propiedad. El proceso de regularización avanzó con prontitud hasta que los abogados descubrieron que parte del terreno que ocupaban se superponía con un terreno de propiedad privada. Se intentó llegar a una conciliación con los dueños del terreno para su compra por parte de los vecinos, ello no culminó debido a los enfrentamientos que ello suscitó entre los dirigentes vecinales. Finalmente, COFOPRI optó por entregar los títulos de propiedad del área que se ubicaba sobre propiedad estatal y dejar pendiente el área ubicada sobre propiedad privada. A esto se debe la ridícula situación de familias que sólo poseen título de propiedad sobre una parte del lote que ocupan. Los barrios vecinos estaban por completo dentro de la propiedad privada por lo que tampoco fueron titulados.

GRÁFICO 4: LOS LAURELES EN VILLA EL SALVADOR



Observatorio urbano **desco**/ 2006

Los Laureles contaba con tendido eléctrico desde antes de ser (parcialmente) titulado, puesto que su formación fue apadrinada por el gobierno del Ing. Fujimori, en momentos en que se efectuaba una reelección. No hay agua y desagüe ni en la parte titulada ni en la que falta titular. Debido a la inestabilidad del suelo y a la pendiente, será muy difícil para ellos conseguir ese servicio. Sólo podrán edificarse viviendas muy ligeras y bajo estricta supervisión técnica. Debido a la modalidad de ocupación del terreno y a la ausencia de un rediseño urbano serio al momento de realizar la titulación del terreno, cada barrio colindante tiene un trazado diferente. El conjunto no conforma un tejido urbano organizado. Por lo empinado del terreno el acceso se hace a través de escaleras. Sólo una de ellas tiene continuidad con otras circulaciones. En relación con los equipamientos, se cuenta con una pequeña cancha deportiva, un local comunal y una guardería infantil construidas por el gobierno local.



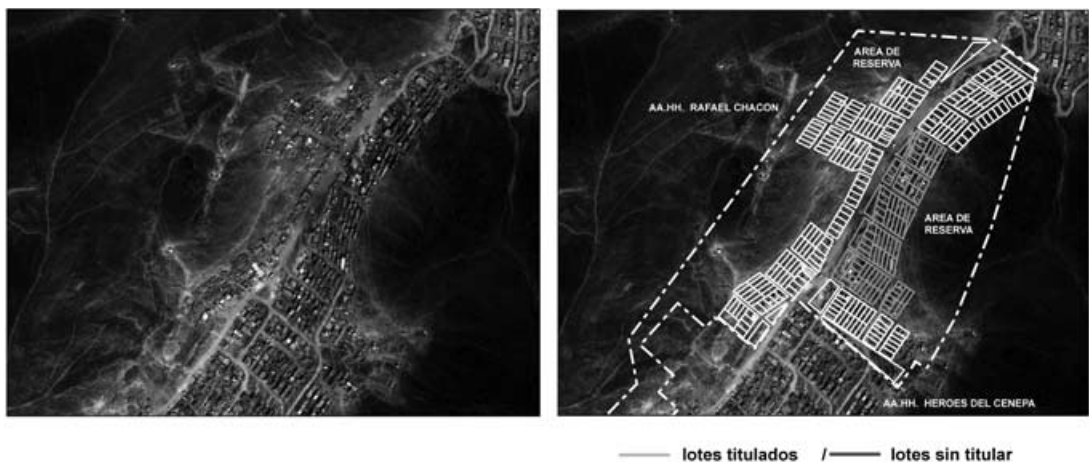
Puede apreciarse que la titulación del suelo es contradictoria por donde se le mire. Se le otorgó seguridad en la tenencia a quien debiera ser reubicado a un mejor lugar. Si se pensaba que era posible permitir que el lugar sea urbanizado, entonces debió regularizarse la situación del total de barrios afectados y no solamente aquellos en que era fácil entenderse con el propietario. En todo caso, los planos y el diseño urbano debieron efectuarse de manera tal que las diferentes urbanizaciones puedan estar conectadas entre sí en el futuro.

SEGUNDO EJEMPLO: RAFAEL CHACÓN EN VILLA MARÍA DEL TRIUNFO

Rafael Chacón está situado casi al final de la Quebrada de Santa María, en las partes más altas y de mayor pendiente de Villa María del Triunfo. El primer grupo de pobladores llegó en 1998 por una reubicación promovida por el alcalde distrital con claros fines electorales, luego que estas personas hubieran sido desalojadas de un terreno reservado en la zona antigua del vecino distrito de San Juan de Miraflores. La zona era un basural, que fue limpiado para acomodar a las familias. Con tal motivo, la basura superficial fue concentrada en la margen izquierda de la quebrada. Esta zona sería ocupada por familias que llegaron poco después de formado el asentamiento.

En este caso, la formación del barrio es posterior a la fecha límite planteada en la ley para titular asentamientos humanos irregulares, por lo que las familias no podrían ser tituladas, hasta que una nueva ley “estire” el plazo para poderse legalizar. Ese asunto fue sorteado con un truco legal consistente en considerar que el barrio era una “ampliación” de un barrio más antiguo ubicado en la parte más baja de la quebrada. Cuando se realizó la titulación de los terrenos, COFOPRI no aceptó titular los alrededor de 75 lotes

GRÁFICO 5: RAFAEL CHACÓN EN VILLA MARÍA DEL TRIUNFO



ubicados sobre el basural. En los planos esa área aparece bajo el ambiguo título de “área reservada”. Sin embargo el proceso de formalización del suelo no ha incluido procesos de reubicación, por lo que estas familias permanecen allí. Después de la titulación, el barrio ha seguido creciendo en las partes altas y de mayor pendiente de la quebrada. Esos lotes tampoco tienen títulos de propiedad.



Rafael Chacón también tiene tendido eléctrico, incluyendo las viviendas ubicadas sobre el basural y que no tienen título, lo que constituye una prueba práctica que nunca van a ser reubicados. El barrio no tiene agua ni desagüe. Debido al alto costo que significa bombear el agua hasta esa altura, esta zona aún no está contemplada en los planes de expansión de la empresa de agua, a pesar que la organización vecinal ha trabajado en elaborar proyectos y gestionarlos ante SEDAPAL para la atención a esta necesidad.

Debido a la difícil y frustrante historia organizativa de Rafael Chacón la organización social carece de incentivos para actuar. Esta situación se ha agravado debido a que los propietarios de un cierto número de lotes ya titulados (los dirigentes estiman en más del 30% esta cifra) han decidido no residir en el área. La seguridad legal en la tenencia de ese terreno permite que estas familias no tengan necesidad de ocupar el lote de manera inmediata y permanente. El resultado es que el terreno queda abandonado hasta que las familias que se han quedado logren mejorarlo. En otras familias, hay familias que aprovecharán el valor del esfuerzo comunitario sin necesidad de participar en las actividades de mejoramiento del barrio. El lote vacante, pero titulado, se ha convertido en uno de los mayores obstáculos para la acción colectiva y las familias no encuentran el modo de resolver esta situación.



**LA ACCIÓN DEL ESTADO
ANTE UNA EMERGENCIA:**
**el caso de
lomo de corvina**



Hemos examinado la situación de los barrios que cuentan con título de propiedad, la única respuesta masiva dada por las autoridades a las necesidades de vivienda de las familias de bajos recursos del sur de la ciudad. Los ejemplos revisados nos permiten concluir que el título de propiedad del terreno no basta, por más necesario que sea. Examinemos ahora una situación diferente, que consiste en la atención **integral** a uno de estos nuevos barrios situados en situaciones de alto riesgo¹. Se trata de una situación única, puesto que no existe ningún programa público que busque atender de manera integrada todas las necesidades de mejoramiento del hábitat.

A pesar de no existir una política de mejoramiento de barrios, una situación de emergencia que concitó la atención pública nacional fue pretexto para que se efectúe una actividad que no se limite al otorgamiento de los títulos y que abarque también la necesidad de la vivienda. Examinar este caso excepcional permite acercarse a la equivocada percepción que se tiene acerca de la situación y necesidades de los nuevos asentamientos surgidos en los últimos años. Veamos.

La zona conocida como Lomo de Corvina es una formación arenosa de 5 Km de largo y alrededor de 150 metros de altura, paralela a la costa. Su cara oriental mira hacia la zona más antigua de Villa El Salvador, la que por décadas ha sido el límite natural de la zona urbanizable. La cara occidental de Lomo de Corvina colinda con la carretera Panamericana y está ocupada básicamente por lotes industriales y canteras de arena.

Los barrios a los que aquí nos referimos se formaron a finales del año 2002 en la cara oriental de la duna, en un terreno de mucha pendiente. La zona fue ocupada por alrededor de 800 familias agrupadas en seis organizaciones vecinales. No contaban con servicios básicos, el acceso al área era muy limitado y los barrios tenían mucha mayor cantidad de familias de las que el área que ocupaban podría soportar. Por la conformación arenosa del suelo, el terreno estaba catalogado como no apto para usos residenciales y se consideraba que parte de él era zona de reserva arqueológica. Luego de los trámites para atender a las familias, se “descubriría” que ello no era así.

El 11 de diciembre de 2003, poco después que los barrios cumplieran un año de formados, ocurrió un gran incendio en la zona. El siniestro afectó manzanas de cuatro barrios, ardiendo un área aproximada de 17 000 m². Según los datos de COFOPRI y de Defensa Civil de Villa El Salvador –datos recogidos después del incendio, pues antes ninguna institución había registrado los lotes de este nuevo barrio- esa tarde 289 familias perdieron sus viviendas.

Debido a la situación de emergencia generada con el incendio, el incidente tuvo una amplia cobertura mediática y generó un gran movilización de las instituciones públicas y de los personajes políticos. El Presidente de la República visitó la zona al día siguiente del incendio y tomó la iniciativa de ofrecer el apoyo de las instituciones estatales para resolver el problema de vivienda de los damnificados. Esa solución consistió en la promesa de titular los terrenos ocupados y en la instalación de servicios básicos.

Este compromiso prometía la acción coordinada de todas las autoridades y podría prefigurar una nueva estrategia coherente e integral para el tratamiento de los barrios en situación similar. Además de los organismos que estuvieron durante los primeros momentos de la emergencia, quedaron el Ministerio de Vivienda, a través de la Dirección Nacional de Urbanismo y el Banco de Materiales, COFOPRI, la Municipalidad Metropolitana de Lima, La Municipalidad de Villa El Salvador. Luego se coordinó también con Luz del Sur (empresa privada de distribución de energía eléctrica), Sedapal (empresa pública de abastecimiento de agua) y el programa A Trabajar Urbano de empleo temporal. Como puede verse, estaban presentes todos los actores necesarios para la política de mejoramiento de barrios.

UBICACIÓN DE 11 DE DICIEMBRE



Según la información suministrada por los funcionarios entrevistados para este estudio, el Ministerio de Vivienda (MVCS) no interviene en el tema de los nuevos barrios para formalizar o las nuevas invasiones. Su papel se reduce a “intentar de reducir las invasiones proponiendo una alternativa a través del programa Techo Propio”. A la fecha no ha habido ninguna intervención del programa Techo Propio en los tres distritos del Cono Sur. Por lo tanto, el papel del Ministerio fue totalmente excepcional en el caso de Lomo de Corvina. El Banco de Materiales intervino gracias a su Fondo de Asistencia Social, que existe para casos de emergencias. Su presencia tratando de resolver los problemas de estos nuevos pueblos jóvenes fue -claramente- una excepción.

La Dirección Nacional de Urbanismo del MVCS fue quién coordinó las acciones y lideró el trabajo de este grupo. COFOPRI y la municipalidad distrital de Villa El Salvador jugaron también papeles muy importantes. La solución que hallaron fue centrar su trabajo con el grupo de vecinos que habían sido directamente damnificados por el incendio. Esto llevó a que finalmente los damnificados formaran una nueva organización llamada 11 de marzo (el día del percance) y a partir de entonces sólo se trabajó con este grupo, dejando muy rápidamente de lado el enfoque integral para el problema de Lomo de Corvina y a las demás familias asentadas en el mismo terreno, pero que no perdieron sus viviendas con el incendio. Hasta el momento, el resto de familias ocupando el lugar no han sido objeto de tratamiento alguno. Debido a la presión del municipio distrital y de los mismos damnificados, se optó como solución reinstalar a los damnificados en el mismo lugar que ocupaban en la ladera de la duna, pero esta vez con un diseño urbano “adecuado” y un módulo básico de vivienda construido para cada familia. En otras palabras, las familias ocupantes prefirieron quedarse en un lugar inapropiado, pero ya conocido, que ser trasladados a otro lugar del que no tenían mayor información.

Entrando a la operatoria del proceso de mejoramiento urbano, COFOPRI y el Ministerio de Vivienda tuvieron que resolver cuatro problemas principales que en un contexto diferente hubieran impedido la formalización de este barrio:

- *Antigüedad de la ocupación:* El barrio no se ajustaba al plazo de ley para poder ser incluido en el proceso de titulación, lo que se resolvió a través de un decreto supremo declarando el caso como una “emergencia”.
- *Zona de riesgo:* El Instituto de Defensa Civil emite recomendaciones pero no impide la formalización. Pide un informe de suelo a Villa El Salvador, y concluye que solo se puede construir viviendas de dos pisos de madera pero no de material convencional (por ejemplo ladrillo porque pesa demasiado), y con una losa de cemento para incrementar la compacidad del terreno.
- *Zonificación:* El área no estaba destinada a vivienda. El proceso normal de cambio de zonificación pasa por el estudio del expediente preparado por la municipalidad distrital (que hace una propuesta) y luego una consulta vecinal.



En el caso de Lomo de Corvina, el Instituto Metropolitano de Planificación dio luz verde al cambio de zonificación, de “Zona de Reglamentación Especial-Parque Arqueológico y Ecológico” a zonificación para fines de vivienda. Sin embargo, en la misma ordenanza en que se aprueba el cambio de zonificación, dice en el artículo 2º: “disponer, que las edificaciones cumplan con las recomendaciones de orden estructural y no estructural señaladas en el Informe n° 034-2003 INDECI/DNP/SEP; quedando bajo responsabilidad de la Municipalidad de Villa El Salvador el adecuado control urbano y apoyo técnico a dicho sector” Es decir, da la autorización pero no se hace responsable de ella.

Además, el proyecto propuesto por el Ministerio de Vivienda proponía lotes de 40m² (debido a que por el hacinamiento anterior al incendio, era imposible ubicar en esa área a tantas familias), lo que está muy por debajo de los 90m² que exige el reglamento de construcciones. Nuevamente el Instituto Metropolitano de Planificación aceptó la propuesta tras la insistencia del alcalde distrital de Villa El Salvador. Debido a lo excepcional de la situación, la Municipalidad Metropolitana ha debido aprobar las modificaciones que permiten la atención de este barrio por medio de una nueva –y especial— ordenanza municipal.

- *Área del terreno* que no permitía reubicar a todos los damnificados: COFOPRI se encarga de encontrar lotes disponibles en el Cono Sur para reubicar a las otras familias. Se los propone lotes más grandes que 40m² para aquellas familias que acepten cambiar de ubicación, pero es claro que las familias no lo desean.

Para finales de 2005, ya todos los lotes que habían sido reinstalados en la zona siniestrada -189 en total en lotes de 40 m²- estaban listos para recibir su título de propiedad, aunque no se había terminado de levantar las observaciones de Defensa Civil respecto a la necesidad de mayores muros de contención para contener el deslizamiento de la arena. Varias familias habían sido reubicadas en lotes vacíos en otras zonas de Lima Sur y algunas en el cono norte de la ciudad. A todas las familias damnificadas se les entregó un módulo de vivienda de 18m², sobre una losa de cemento de 24m². Además, gracias a las gestiones del Ministerio de Vivienda, la empresa Luz del Sur ha colocado excepcionalmente al Asentamiento Humano “11 de Diciembre”, conexiones eléctricas, incluyendo alumbrado público, antes de la obtención del título de propiedad individual.

La zona aún no cuenta con agua domiciliaria y, por tanto, no cuenta tampoco con servicio de desagüe. Las arenas reciben las aguas que descargan las familias haciendo aún más deleznable el terreno.

En los días posteriores al incendio, las familias damnificadas fueron instaladas por el municipio distrital en carpas en un terreno cercano que era la proyección de una importante vía. En esa zona permanecen aún algunos de los damnificados que no



aceptaron las propuesta de reubicación en otros distritos planteada por las autoridades. Además, la proyección de vía ha sido completamente ocupada por nuevas familias que viven en una situación igual o peor que aquella en que vivían los vecinos de Lomo de Corvina antes del incendio.

Después de esta acción “integral” del estado, hay dos preguntas que es necesario hacernos. ¿Un lote de 40m², con un módulo de 18m² en un terreno en que no se puede densificar, puede ser la plataforma para una vida digna y, quién sabe, feliz? Las viviendas no cuentan con servicios básicos y es incierto si en algún momento podrán acceder a ellos. Además hay que subrayar que según el informe de Defensa Civil, no se puede construir las viviendas en material convencional (ladrillo por ejemplo), por ser demasiado pesado por el tipo de suelo y tampoco se puede construir más de un piso, lo que impide cualquier consolidación y densificación y quiere decir que la población se quedará viviendo en condiciones muy precarias.

Así, la situación de “emergencia” se convierte en permanente para muchas de las familias, pero además esta situación de precariedad sigue creciendo y nuevas familias se van sumando a ella, ilustrando un círculo en que la “emergencia” nunca se supera y en que lo que debería ser la excepción es lo normal.

Como puede observarse, la acción de la autoridad estuvo dirigida a resolver un problema político del Presidente de la República, pero no el problema de hábitat de la población. En esta actividad han intervenido de manera rápida y urgente organismos públicos que normalmente no hacen una labor coordinada. En todos ellos se han dado coordinaciones al más alto nivel, puesto que la atención a las familias damnificadas por el incendio constituía una promesa presidencial. Pero las acciones de la autoridad consistieron en autorizar lo que las leyes no permiten autorizar y formalizar lo que cualquier profesional competente e independiente hubiera propuesto que no se formalice.

Como resultado de esto, encontramos lo siguiente:

- Se atendió solamente a quienes sufrieron las consecuencias del incendio y no a todos los que habitaban el lugar.
- Se otorgó espacios muy limitados de terreno, se ha edificado pequeñas unidades provisionales de vivienda. La vivienda definitiva tendrá que encontrarse en otro lugar².

- Se entregó títulos de propiedad sobre espacios menores que los que la ley y el sentido común recomiendan.
- Se entregó viviendas en lugares de riesgo sobre los cuales la ley y el sentido común recomiendan que no haya edificaciones.
- Se cedió a las presiones de aquellas familias desesperadas (y algunas otras que negociaban con la situación de emergencia) para atenderlas en el lugar en vez de negociar y efectuar una operación de reubicación que sería más recomendable y permanente, pero más costosa.
- Se edificó el mínimo indispensable para la situación de momento. Ni el sistema de desagüe ni los muros de contención han sido edificados, cuando los módulos de vivienda están encima de un médano.
- No hay un organismo ni recursos para hacer un seguimiento de la situación de esta nueva urbanización en situación de riesgo.

Como puede observarse, esta escandalosa situación dista mucho de prefigurar una modalidad adecuada para atender las necesidades de mejoramiento del hábitat de los 366 barrios que se han formado desde 1992 hasta la fecha. Por el contrario, esta acción nos indica que la voluntad política de las autoridades consiste en desentenderse del problema y permitir que la precaria situación de las familias sea permanente y no provisional. Una política distinta de mejoramiento urbano es necesaria.



¹ Este estudio de caso fue trabajado en el Observatorio Urbano durante el segundo semestre del año 2005 por la urbanista Lola Davidson en el marco de sus prácticas profesionales para el Instituto Francés de Urbanismo.

² A mediados de los años ochenta, el Gobierno Peruano y la autoridad de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR) entregaron un centenar de módulos básicos de 70 metros cuadrados a familias provenientes del exilio cubano, en un área de la urbanización Pachacamac, distrito de Villa El Salvador. El reducido tamaño de los lotes hace que, una vez abandonados por sus adjudicatarios no sean de interés para ninguna familia de la zona.

UNA POLÍTICA INTEGRAL DE **mejoramiento** de **barrios**



¿CUÁL ES LA POLÍTICA DEL ESTADO PARA EL MEJORAMIENTO DE BARRIOS?
A NUEVAS SITUACIONES, NUEVAS SOLUCIONES

¿CUÁL ES LA POLÍTICA DEL ESTADO PARA EL MEJORAMIENTO DE BARRIOS?

Los barrios populares formados a partir de los noventa tienen características que los diferencian de aquellos formados en décadas anteriores y que son los que generalmente se utilizan como referencia al hablar de las “barriadas” en el Perú:

- Los terrenos ocupados durante los noventa y lo que va de la presente década han sido mayoritariamente laderas de los contrafuertes andinos, las estrechas quebradas que se internan entre ellos o en el caso de Villa El Salvador, en plena duna. También han sido ocupados algunos espacios reservados para otros usos que no se llegaron a habilitar en las barriadas más antiguas, tales como mercados, parques, la futura universidad, etcétera. La mayoría de estos terrenos tienen en su mayoría muy malas condiciones para la construcción, son pequeños y fragmentados. A diferencia de los años setenta, en que los terrenos ocupados eran amplios espacios en la periferia urbana, lo ocupado en los noventa son numerosas y pequeñas extensiones marginales de la ciudad que no ofrecen las mismas posibilidades de desarrollo urbano en el tiempo y será más costoso de habilitar
- Además de su juventud y de la pobreza, las familias que participan en la formación de estos barrios están caracterizadas por la marcada precariedad social. La generalización de la inestabilidad laboral, el subempleo y el aumento de la pobreza contribuye a una mayor fragmentación social. Esto hace difícil la existencia de organizaciones sociales sólidas y con capacidad de dirigir el proceso de desarrollo del barrio. Esta situación es más grave que en las urbanizaciones ya consolidadas, en las que las autoridades en cierto modo han tomado la posta de las organizaciones sociales.
- El Estado, en todos sus niveles, opera reemplazando la importante tradición de auto-organización existente por sistemas de asistencia y extrema focalización o convierten a las organizaciones sociales en operadores de sus programas en lugar de tenerlos como interlocutores. Sin embargo esos programas estatales no consiguen cubrir a todos aquellos que lo necesitarían, por lo que se genera dispersión y se refuerzan las relaciones clientelares. Un ejemplo de ello es el hecho que en la misma ladera encontramos barrios con la misma situación legal, pero que unos tienen agua y desagüe y otros no. El mismo modo accionar de COFOPRI durante la segunda mitad de los noventa atestigua de esta situación. Ella siempre trabajó bajo el principio de la desconfianza hacia los dirigentes vecinales.

La pregunta, que trataremos de responder llegando al final de este documento es ¿qué clase de política o lógica está detrás de una intervención estatal aparentemente tan contraria a lo que deberían ser los objetivos de mejoramiento de barrios?



El Estado –gobierno central y municipios por igual- ha renunciado en la práctica a su rol de planificador y orientador de la expansión urbana. En los proyectos dirigidos a la clase alta o media, que ofrecen rentabilidad económica, las autoridades negocian y aceptan (o no) las propuestas de la iniciativa privada con altos recursos. Para ellos están las leyes, los reglamentos y la “formalidad”. Las iniciativas privadas para la vivienda de las familias más pobres y para la segunda generación de quienes habitan ya el Cono Sur se están expresando en las ocupaciones de suelo que hemos descrito. Ellas no han contado con una propuesta explícita ni tampoco con alternativas al proceso. Sólo han contado con políticas de legalización del suelo y, recientemente de construcción de escaleras. En el fondo, pareciera que las autoridades se encogen de hombros y cierran los ojos frente a esta nueva etapa en el surgimiento de pueblos jóvenes. Lo único que interesa es preservar los asuntos de propiedad y de valor del suelo para los sectores de altos ingresos.

Esto se manifiesta en el hecho que no hay autoridad municipal ni regional ni parlamentaria ni ministerial que haya hecho cuestión de estado por estas 880 hectáreas ocupadas en lugares que no debieran ser ocupados o que debieran ser destinados a usos urbanos diferentes de los de vivienda. Por ello, cuando ha habido serios intentos de desalojar o reubicar a las familias ello se ha debido a que los terrenos ocupados están a la vista de la metrópoli o existe un interés privado o público por el mismo lugar. En otras palabras, si el terreno es marginal (lejos de la vista y no interesante para otros), entonces no habrá mayores dificultades para formar allí un nuevo asentamiento humano. Las autoridades, por su parte, elegirán la salida más sencilla e inmediata de todas, consistente en otorgar un título de propiedad que convalide la ocupación. No importa si el lugar no es aparente para que por allí crezca la ciudad. Es el lugar que le toca a los sin techo en la ciudad.

En los últimos 15 años ha habido más de un proceso electoral en el país y en la ciudad. Muchos de estos barrios han sido visitados y serán visitados en el futuro. Pero sólo por razones mezquinas.

La modalidad de atender las necesidades de las familias de bajos ingresos que parece imperar en la discusión de las agencias multilaterales de nuestros días consiste en procesos masivos de legalización del suelo al margen de los demás procesos de mejoramiento urbano. Suponemos que ellas se entienden como primer el paso para los procesos de mejoramiento, aunque nada se dice sobre cómo sería ese proceso. Para la ideología neo liberal, se supone que luego serán las fuerzas del mercado las que se encargarán de proporcionar los créditos y mejorar estos barrios, pero las experiencias glosadas nos muestran que ello no ocurre así.

Este estudio muestra que la relación entre **titulación** del suelo y el proceso global de mejoramiento urbano en los nuevos barrios del Perú no es directa, ni como intención de las autoridades ni como procedimiento para atender la magnitud del problema actual del mejoramiento urbano de manera sostenible y replicable. En el caso de los nuevos barrios, la intención pública –y la del Banco Mundial que financió la acción y



considera el proyecto como exitoso-- ha sido legalizar al menor costo posible cualquier tipo de ocupación de suelo sin problemas de propiedad y no la de desarrollar proyectos integrales de mejoramiento urbano para uno o más barrios situados en la misma zona. En el caso de los "viejos barrios," el registro del título que ya existía deja de lado la necesidad de formalizar la vivienda que se ha construido en medio de los esfuerzos (privados) de las familias sin ningún tipo de asistencia.

En las décadas anteriores, el proceso de mejoramiento ocurrió sin la necesidad del título de propiedad. Bastó la **seguridad en la tenencia** del suelo para que los esfuerzos de dotación de servicios y equipamiento se desplieguen tanto por parte de las familias como por las autoridades. Ahora las mismas familias parecen seguir el mismo patrón de conducta: ocupan terrenos y buscan mejorar el lugar, pero ello se hace en un contexto urbano y social radicalmente diferente que en principio no es su responsabilidad desentrañar. Lo es de las autoridades urbanas y de vivienda. Esta es la realidad de Lima y de las grandes ciudades de América Latina, que ya han llegado a la etapa de consolidación urbana que procede de la época de la explosión urbana.

Ahora bien, sí es posible establecer la relación positiva entre la seguridad de la tenencia del suelo y el mejoramiento urbano. En el caso peruano, la seguridad de la tenencia del suelo era generalmente lograda al inicio del proceso de consolidación de los barrios por medios distintos al otorgamiento de un título de propiedad individual a cada familia. Sin embargo, esta simplificación que lleva a confundir la seguridad de la tenencia del suelo y la posesión de un título de propiedad está en la base de las propuestas contemporáneas de titulación (del suelo, como conviene reiterar).

Nos preguntamos con qué visión integral de la ciudad se han formalizado los barrios estudiados. ¿O es que se asume que una vez legalizada la tenencia del suelo los demás procesos de inclusión urbana ocurrirán de manera automática? La inscripción legal se ha efectuado aislada de cualquier consideración acerca del futuro de las familias y de la ciudad. Se ha titulado todo lo que se podía titular a bajo costo, sin considerar el costo que tendrá el acondicionamiento urbano de esos lugares en el futuro. Es el caso de los dos ejemplos citados. Debido a que las urbanizaciones están en la primera etapa de su desarrollo, donde la inversión de las familias en el terreno es relativamente pequeña, no se justificaba legalizar estas ocupaciones. Lo recomendable hubiera sido iniciar procesos de reasentamiento hacia terrenos apropiados, lo que hubiera requerido de una política de inclusión urbana bien definida y financiada, que no existe. La ciudad de Lima ha sido testigo de intentos de urbanizar el Valle de Lurín, contiguo al Cono Sur, con la intención de alojar a familias de altos ingresos y no con la intención de alojar convenientemente a población de distritos contiguos que ya encontraron más de 800 hectáreas por su cuenta. Esto nos indica que la política de ocupación y manejo de suelo de Lima debe ser redefinida.

Este modelo de crecimiento de la ciudad transmite de manera intrínseca una exclusión urbana, y como lo hemos visto en la primera parte, construye una ciudad cada día más segregada. La ausencia de planificación y el nivel muy bajo de recursos de la población



de estas zonas marginalizadas no permitirán una consolidación urbana que no genere problemas estructurales en el futuro.

El caso de Chacón —asentado en un antiguo basural— es el resultado de un reasentamiento de familias efectuado por la autoridad municipal. Las familias antes ocupaban terrenos de mayor valor y mejor situación urbana. La intención aquí es obvia: se expulsa a las familias de la ciudad y se les otorga seguridad en la tenencia del suelo en la *no-ciudad*. Ello evidencia que estos barrios se constituyen legalmente al margen de la ciudad como parte de un proceso que supuestamente va a favorecer a los más pobres.



Al buscar resultados masivos y rápidos, el proyecto de registro legal (de los terrenos) ha prescindido de complicados pero necesarios procesos de planeamiento sobre el desarrollo futuro de la urbanización como parte de la ciudad. La edificación en ese suelo, los espacios para equipamiento y vías y hasta las áreas por donde discurrirá el servicio de alcantarillado no han sido previstas. Se ha atendido las necesidades legales de algunas de las familias al costo de haber generado un problema para la ciudad y un problema en el mediano y largo plazo para las familias que allí habitan. Puede observarse que la legalización de la ocupación del suelo no ha sido completa, pues no se atendió de manera adecuada la situación del área que nunca debió ocuparse o que, en todo caso, requería de inversiones mayores para poder ser habitada.

Esto nos lleva a pensar que las familias más pobres buscan refugio y “acampan” en muchos de estos barrios. En ciertos casos, al mejorar de situación económica ellas mejoran el barrio o se mudan de lugar. Cuando sucede lo segundo, el mercado informal se encarga de asignar esta propiedad a una nueva familia en necesidad. Los títulos de propiedad aislados de un proceso de mejoramiento urbano aumentan el costo de esta transacción al crear el mercado formal de lotes de terreno sub estándar. Pensamos que los organismos que sólo se preocupan por la legalización de los nuevos barrios están escamoteando la discusión acerca del momento actual de la ciudad en el cual ella ya no tiene el mismo carácter que tuvo desde los años sesenta hasta fines de la década del ochenta.

En el caso de la legalización y edificación del área de Lomo de Corvina, hoy conocida como 11 de Diciembre, la intervención del Ministerio de Vivienda y del Banco de Materiales así como el Ministerio de Salud fue una iniciativa puntual y directa del Presidente de la Republica sobre un asunto que hizo noticia, un caso de emergencia --el incendio--, una tragedia que llamó la atención de la opinión pública. Por su carácter aislado y anti técnico, esta intervención revela que su intención era la de salir del paso del problema, pues no incluyó una acción que siquiera prefigure una futura acción global de tratamiento de la situación de los nuevos barrios similares. Se utilizaron fondos de emergencia para satisfacer de manera rápida a los damnificados, dando una respuesta mediatizada de corto plazo. Ninguna discusión sobre el fondo del asunto ha sido iniciada después de darse cuenta de la situación en estos barrios, aunque se sepa que la gran mayoría de los asentados en el Lomo de Corvina está en la misma situación.



Respecto de la teoría del valor del título de propiedad registrado para permitir que las familias hagan valer el “capital dormido” que poseen, conviene hacer notar que hasta el momento, el mercado formal no se ha acercado hasta estas familias para proponerle algún tipo de “joint venture” que ellas puedan pagar y que traiga como resultado la mejora de su situación dentro de la ciudad. Ninguna empresa pública o privada se ha preocupado por dotarles del servicio de agua (el más caro en la ciudad de Lima), en pavimentar sus vías de acceso ni en proporcionarles un crédito hipotecario.

Este programa masivo de titulación de barrios no ha ido de la mano y hasta contradice el proceso de mejoramiento urbano. Por tanto, no se puede afirmar que es el primer paso en un proceso de inclusión urbana, sino, más bien, de un proceso legal de exclusión urbana. La formalización de la propiedad del suelo ha “formalizado” a estas familias en su condición de excluidos.

El carácter ideológico de la propuesta de títulos sin mejoramiento urbano aparece como algo evidente. No nos molestaremos en hacer ciencia política: Dejamos al lector que haga sus propias reflexiones al respecto.

En términos de proyecto, conviene preguntarse sobre la validez de programas o proyectos que por cumplir metas en el tema de legalización atropellan o ignoran los demás aspectos del mejoramiento urbano, que son los que precisamente hicieron famoso al Perú en los años sesenta y setenta. Lo crítico de la situación va más allá de la discusión acerca de quién –COFOPRI o la Municipalidad Metropolitana de Lima-- debe dirigir los procesos de legalización, que es el único tema que aflora en ocasiones dentro de los círculos profesionales.

En base a lo anterior, cabe preguntarse sobre la validez del “Índice de Seguridad en la Tenencia” como único indicador de la meta 11 planteada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio: “Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios”. Este indicador resulta pertinente para sociedades en que el derecho de los seres humanos pobres a vivir en las ciudades aún no ha sido conquistado, y es en ese sentido, una extensión de los derechos humanos. Sin embargo, como hemos visto, no es un indicador suficiente para ver las posibilidades para que las familias pobres mejoren su calidad de vida en la ciudad. Hay que construir otros indicadores de desarrollo, lo que implica mucho más que poseer legalmente un terreno. A lo que estamos aludiendo no es el derecho a un sitio en la ciudad, sino al derecho a una vivienda digna y el derecho a la ciudad.

Finalmente, cabe hacer una reflexión a la labor que cumplen entidades con mayor independencia de las políticas públicas y de los políticos, como son la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía de la Nación y el sector no gubernamental, generalmente atentos a situaciones que vulneran los derechos humanos y aumentan la inequidad existente en el país. Si bien en las décadas anteriores la demanda de suelo involucraba una demanda de ciudadanía, ahora esa exigencia aislada no sirve de mucho.



A NUEVAS SITUACIONES, NUEVAS SOLUCIONES

La ciudad de Lima ha podido funcionar durante 40 años con la política de entrega de suelo para que las familias urbanicen y edifiquen. Los terrenos eran relativamente grandes, lo que permitía lotes espaciosos y una reserva de lotes para las avenidas y los equipamientos. Además de ello, hubo una política de atender las necesidades de equipamiento y servicios, lo que permitió en el tiempo que vastos espacios eriazos se conviertan en urbanizaciones que forman parte integral del conjunto urbano, aunque manteniendo características específicas.

Independientemente de las razones que han originado los nuevos barrios, la situación actual ha cambiado radicalmente. Villa María del Triunfo ya no está formada por un puñado de grandes barrios que tiene cierta identidad y trabajó de manera organizada en pro de su desarrollo. Ahora se trata de una centena de barrios pequeños las que se han agregado al distrito. Cada uno trabaja de manera aislada y se encuentra en lugares inapropiados. Lo mismo sucede en San Juan de Miraflores y Villa El Salvador, de modo tal que ahora encontramos 365 nuevos barrios que ocupan 884 hectáreas, extensión mucho mayor que la de numerosos distritos de la capital.

Atender el mejoramiento de 365 barrios precarios de manera tal que ellos se conviertan en una parte integrada a la ciudad es asunto que no puede ser dejado a la iniciativa puntual de cada uno de ellos. Son demasiadas realidades similares las que necesitan ser atendidas. Ahora se necesita una iniciativa integral para el conjunto de estas realidades. Una respuesta de conjunto es necesaria y no percibimos que ella esté en la agenda de quienes tiene la responsabilidad tanto del desarrollo urbano como de la atención a la vivienda.

Hasta el momento, la empresa de agua tiene una propuesta para atender aquellas nuevas urbanizaciones que se encuentran regularizadas, pero esta propuesta deja de lado aquellas urbanizaciones contiguas que tarde o temprano se van a ser reconocidas. Desde el lado de las municipalidades distritales, ellas ven que las labores de legalización están en un limbo compartido por la Municipalidad Metropolitana de Lima y por COFOPRI. Ambas están en una actitud de permanente espera de la nueva ley que permita legalizar una nueva ocupación. Ninguna busca adelantarse a la situación con programas de habilitación de lotes que brinde una alternativa a la ocupación de zonas difíciles y caras de urbanizar.

La Municipalidad Metropolitana de Lima no posee siquiera un registro del conjunto de pueblos jóvenes de la ciudad. Menos aún, cuenta con el registro de los nuevos asentamientos humanos de la ciudad. El tema es oficialmente ignorado por el Instituto Metropolitano de Planificación, cuando probablemente el más grave problema de la expansión urbana y de zonificación reside en que ahora Lima y Callao crecen hacia donde no deben crecer. Pero, claro, el cambio de uso de terrenos que sólo tienen valor ambiental y arqueológico no es motivo de negocio de ricos.



El Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, por su lado, entiende que su labor es producir nuevas viviendas y no apoyar a quienes ya tienen un terreno y están construyendo allí. El Banco de Materiales ha disminuido su atención en los barrios la que, por lo demás, no venía acompañada de acciones de asistencia técnica que garanticen la calidad de los esfuerzos (privados, por cierto) de las familias. Los programas de Techo Propio tampoco brindan una alternativa a quienes viven en la zona, puesto que son reducidos y no buscan esa clientela. Las acciones de mejoramiento urbano, promovidas recientemente por el Ministerio se han limitado a 41 espacios públicos a nivel nacional. Ellas son consideradas una salida integral a la necesidad de los barrios, pero esas acciones –el programa “Mi Barrio”–son demasiado puntuales y caras como para que puedan ser replicadas. Las políticas para sectores medios, que se expresan en más de 20,000 departamentos nuevos edificados con el auspicio del Fondo Mivivienda en Lima y Callao para sectores medios parecen tener una cierta sensatez: la mayoría de las edificaciones se han hecho renovando los tejidos ya existentes en vez de urbanizar nuevo suelo. Sin embargo esta misma acción no es pensada para los barrios de autourbanización, donde no se ha adoptado una iniciativa pública para la misma densificación residencial que se observa en las urbanizaciones tradicionales de la ciudad.

Una acción integral debiera entender que la primera actividad consiste en manejar un mapa del conjunto de la situación y no un registro de aquellos barrios que hoy ya se encuentran legalizados. Ponemos a disposición de los interesados el fruto de nuestro esfuerzo de estudio, efectuado con pocos recursos y en medio de condiciones de precariedad. Independientemente de la situación legal, estamos delante de un problema urbano mayor, que requiere de una coordinación en el nivel metropolitano. La Municipalidad Metropolitana de Lima debiera ejercer esa coordinación, puesto que no corresponde al Ministerio de Vivienda intervenir al margen de las autoridades de la ciudad. Por otro lado, las municipalidades de distrito no tienen los medios que le permitan tomar la iniciativa, aunque ellas pueden ser las más interesadas en intervenir en esta situación. El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, como ente normativo y facilitador debiera proporcionar los recursos que impulsen esta acción y generen una inercia de cambios.

Un programa integral de mejoramiento deberá atender el grave problema de la falta de espacios para reubicar a las familias que no deban permanecer en el lugar. Este es el problema que se ha escamoteado en la última década y que origina que la autoridad acepte que la ciudad popular crezca hacia terrenos inseguros y marginales. Por difícil que sea atender esta situación, no es posible que ella siga ignorada. Al analizar el problema, entonces será inevitable considerar que los procesos de edificación de segundos y terceros pisos en los barrios que originan las nuevas ocupaciones de suelo más que un problema representan una solución al problema habitacional y urbano de las familias de bajos ingresos. Ello demanda, sin embargo, una seria iniciativa para conocer y apoyar estos procesos en los aspectos técnico y financiero.

Un nuevo marco institucional para el mejoramiento urbano y de la vivienda es imperativo.



COLOFÓN

Durante los primeros meses del 2006 la forma de urbanización que hemos descrito ha continuado. Nuevos barrios han iniciado su historia en las laderas de cerros o penetrando aún más en las quebradas de Villa María del Triunfo. Varios de ellos no son más que pequeñas ocupaciones difícilmente identificables en el paisaje de plásticos, madera y esteras.

Sin embargo, un gran asentamiento se ha formado en los primeros días del año en la zona llamada Quebrada El Retamal más allá de la línea de cumbres que divide los distritos de Villa María del Triunfo y Pachacamac. Allí, más de 300 familias, organizadas y alentadas por traficantes de terrenos, a quienes pagaron una “cuota de inscripción”, ha invadido una gran área de terreno (Mapa 5).

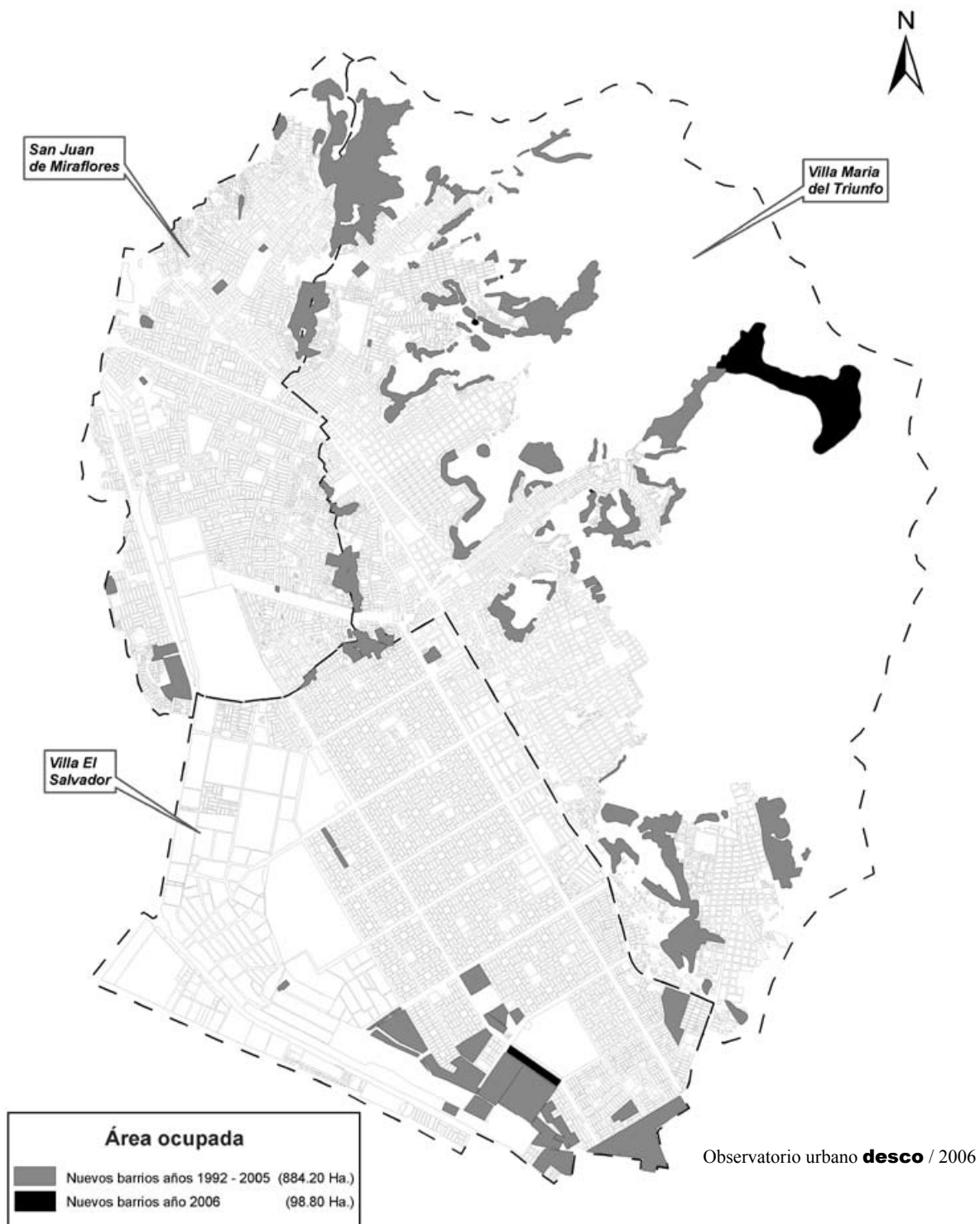
En un primer momento, la policía reaccionó desalojando a los ocupantes. El conflicto duró varios días, hasta que finalmente la policía se dio por vencida o perdió el interés o algo más. Los ocupantes permanecen allí. Los traficantes de terrenos, relacionados con una comunidad campesina supuesta dueña del área, han parcelado y entregado lotes de 300, 400 y 500 metros cuadrados. Después de la retirada de la policía -a pesar de ocupar un terreno por donde debería pasar una vía metropolitana según la planificación urbana vigente- ningún organismo se ha acercado para hacerse cargo de la situación de este nuevo barrio. Para el Estado este es sólo un problema policial, en que hay que ver si se ha realizado un delito de usurpación. En estas partes de la ciudad no rige la norma universal y peruana que señala que cualquier tipo de urbanización debe iniciarse luego de contar con una autorización o licencia de urbanización y de construcción. La problemática urbana que este proceso de expansión urbana irregular significa y las obligaciones de ministerios y municipalidades de direccionar el desarrollo de la ciudad de manera que asegure a todos los habitantes las condiciones adecuadas de vida.

Para la prensa, el problema no existe. El terreno no tiene gran valor, ningún vehículo de familias acomodadas necesitará circular por el lugar en estos días y, por el momento, no se han producido enfrentamientos y muertes que ameriten un titular. Se ha formado un nuevo barrio en la no ciudad.

Debido al contexto electoral de este año 2006 -con elecciones presidenciales en el primer semestre y municipales en el segundo- es probable que además de las pequeñas ocupaciones en terrenos marginales, veamos una ola de ocupaciones en grandes áreas de terreno ya sea en terrenos reservados dentro de la ciudad o sus bordes. Ante esta realidad, y teniendo en cuenta lo expuesto a lo largo de este documento, nos preguntamos cual será la acción que tomará el Estado frente a estos nuevos barrios.

La ciudad, sus pobladores y sus autoridades deben comprender que nos encontramos frente un momento de su crecimiento, la etapa de consolidación. Esta etapa es distinta de aquella -de crecimiento— en la que se generaron las leyes y las costumbres urbanas que han presidido el accionar en los pueblos jóvenes y asentamientos similares durante cuarenta años. Lo que se requiere en esta nueva etapa es un importante cambio en las políticas urbanas (y no sólo de vivienda) para los sectores de más bajos recursos, pero con iniciativa propia. Sin esa modificación no podemos esperar que la acción por parte del Estado frente a estos crecimiento de la ciudad sea orgánica. La actual acción (o inacción, como quiera calificársele) dificulta más que facilita el acceso de los ciudadanos a una buena calidad de vida. Algún político ofrecerá los títulos de propiedad de los terrenos y quizá se vuelva a ampliar el plazo para regularizar la propiedad de los terrenos, pero lo más probable es que pasen varias décadas antes que esos posibles nuevos barrios consigan acceso a servicios básicos. A diferencia de las barriadas de los sesenta y setenta, el panorama para el futuro de esta nueva ciudad en formación no está pintado de optimismo.

MAPA 5: NUEVOS BARRIOS, 2006



Bibliografía

BARREDA, JOSÉ Y DANIEL RAMÍREZ CORZO.

Lima: consolidación y expansión de una ciudad popular. En: Las Ciudades en el Perú. desco: Lima, 2004.

CALDERÓN JULIO.

"Análisis comparativo de la población beneficiada y la no beneficiada por el plan nacional de formalización". En: ¿Ha mejorado el bienestar de la población? Balance de las principales políticas y programas sociales. INEI, Lima. 2001.

DAVIDSON, LOLA.

Le paradoxe de la politique de logement péruvienne: Entre action et laissez-faire, quelle amélioration pour les nouveaux quartiers de Lima? Institut Français d'Urbanisme, Paris, 2006.

DE SOTO, HERNANDO.

El otro sendero. Ediciones El Barranco, Lima 1986.

El misterio del capital: Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo. El Comercio, Lima. 2000.

INEI.

Estudio de los pueblos jóvenes de Lima

MANGIN, WILLIAM.

Peasants in cities: readings in the anthropology of urbanization. Houghton Mifflin. 1970.

RIOFRÍO, GUSTAVO.

Se busca terreno para próxima barriada. Lima: **desco**, 1978.

Producir la ciudad popular de los 90, entre el Mercado y el Estado. Lima: **desco**. 1990.

TURNER, JOHN.

Freedom to Build, dweller control of the housing process. Macmillan. 1972.



Foto: Cartel a la entrada de
"Lomita Diente de Oro"
Villa de Lourdes, Villa María del Triunfo, Lima