

# Los barrios marginales de Lima, 1961-2001

Julio CALDERÓN COCKBURN

Consultor, profesor universitario e investigador social

**RESUMEN:** Este trabajo aborda la problemática de la «marginación socio espacial» en la ciudad, esto es, el fenómeno por el cual poblaciones de menores ingresos invaden, ocupan y auto-construyen un refugio en la periferia «extramuros» de la ciudad. Se refiere al caso de Lima Metropolitana, que comprende las provincias de Lima y el Callao, y abarca un periodo de mediana duración, de 40 años, entre los años de 1961 y el 2001. Se ha establecido como punto de partida 1961 porque dicho año se expidió la Ley de Barrios Marginales (LBM): que legalizó las invasiones a la propiedad pública y privada, que habían ocurrido hasta 1960, y estableció el compromiso público de entregar los títulos de propiedad y al apoyo en la consolidación de la vivienda. Desde entonces en Lima la modalidad popular de acceso al suelo urbano ha sido mayormente a través de las barriadas. Por tanto, este artículo somete a prueba esta política pública y trata sobre un periodo en que la marginación en la ciudad se ha producido bajo el manto protector de una ley que, si bien no legalizó a futuro las nuevas invasiones, generó en la mentalidad popular la creencia, luego confirmada por la realidad, de que nuevos indultos y amnistías se producirían<sup>1</sup>. Definimos a la barriada como un modo de hábitat, un asentamiento, cuyo acceso al suelo se produce a través de una modalidad predominantemente no mercantil, y a la vez ilegal, sobre un espacio no habilitado previamente en términos urbanísticos. El término ilegal se asume bajo dos consideraciones: en primer lugar porque se trata de una acción social de hombres y mujeres que infringe el marco jurídico y, en segundo lugar, porque el propio Estado, a pesar de sus propias leyes, no cumple con asegurar adecuadas condiciones de vida a los ciudadanos.

Descriptores: Barrios marginales. Ciudad marginada. Lima (Perú).

Lima, fundada en 1535, es la capital política y administrativa de la República del Perú y se ubica en la costa central del país. De 130 mil habitantes en 1903, su vertiginoso crecimiento demográfico y espacial ocurrió hacia mediados del siglo XX, al pasar de 645 mil habitantes en 1940 a 1.845.000 en 1961. Esto es, en 21 años creció en un 300%. Ello fue paralelo a la integración mayor del Perú al patrón de acumulación capitalista mundial a través de un modelo de desarrollo por sustitución de importaciones, que implicó —sumada a la crisis del agro— profundas modificaciones en la distribución espacial de la población,

el empleo y las configuraciones regionales. Entre 1940 y 1993 el Perú prácticamente invirtió su composición demográfica pasando la población urbana del 35% al 70%. El patrón de acumulación, primero agro-exportador y luego industrial, definió el carácter macrocefálico del sistema urbano peruano. Actualmente Lima está alcanzando los 7 millones de personas, 30% de la población nacional, 44% de la población urbana y 10 veces más grande que la segunda ciudad (Arequipa). Genera casi el 50% del Producto Bruto Interno, contribuye con el 84% del total de depósitos bancarios y el 81% de las colocaciones.

Recibido:31.12.01

e-mail: j.calderon@amauta.rep.net.pe

<sup>1</sup> Obviamente una comprensión histórica mayor del fenómeno de la marginación requeriría observar el periodo

previo a 1961, antes de la ley. Eso lo abordé en mi tesis doctoral en elaboración que tiene el título provisional de *La ciudad ilegal: Lima en el siglo XX*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

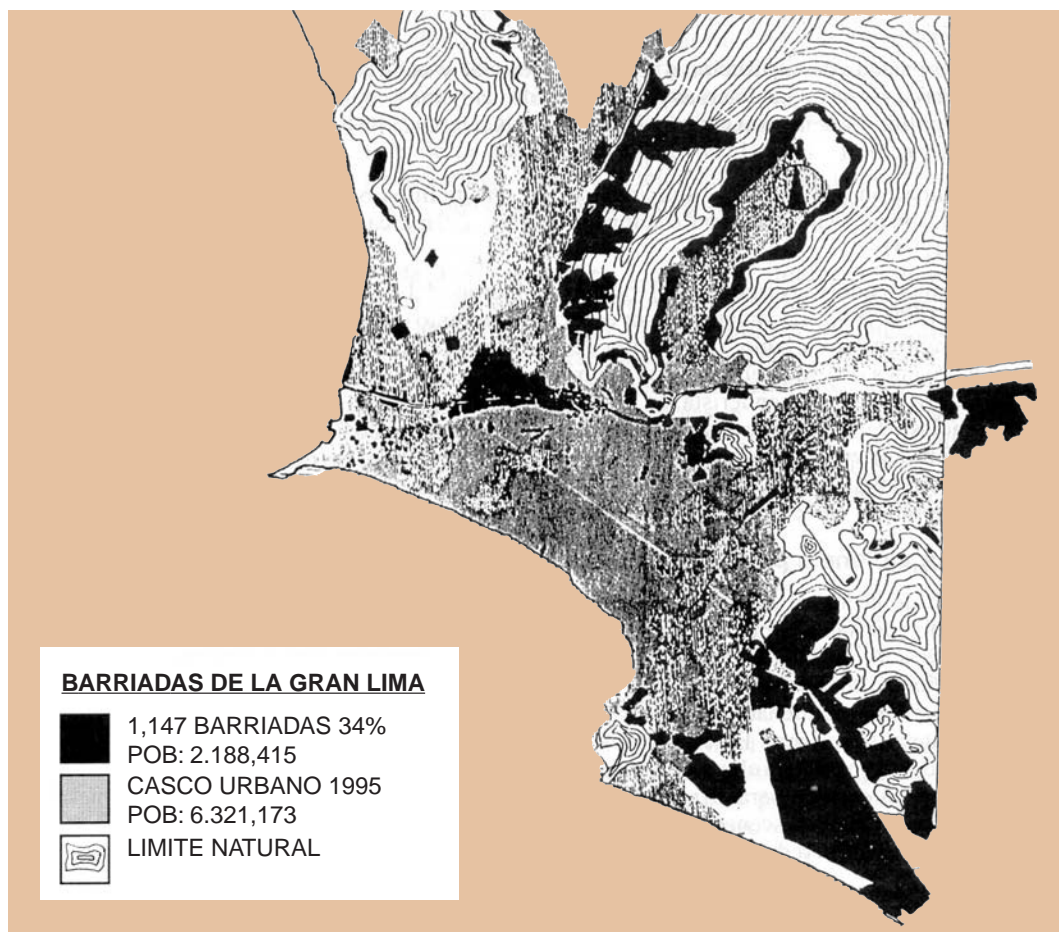


FIG. 1. Barriadas de la gran Lima, 1993

Fuente: Instituto geográfico nacional, INEI, 1994.

## I. OCUPACIÓN DEL SUELO URBANO

### I.1. Ciudad legal y ciudad ilegal

El proceso de ocupación del suelo urbano de Lima Metropolitana, al igual que el conjunto de la ciudad latinoamericana, está marcado por la ciudad legal y la ciudad ilegal. Esto es, una parte de la ciudad que crece según las normas urbanísticas a través de urbanizaciones privadas y programas de vivienda pública; y otra —la ilegal— que crece a través de barriadas por invasiones, cooperativas y asociaciones por ventas ilegales y tugurios por alquileres subestandar. Una somera revisión estadística muestra que, entre

1961 y la actualidad, el peso de la ciudad ilegal se impone sobre el de la legal y que, al interior de ella, la barriada predomina (FIG. 2).

FIG. 2. Ciudad legal e ilegal en Lima (población en porcentajes)

Años	1961	1998
Ciudad legal	52	44
Ciudad ilegal	48	56
(Tugurios)	31	7
(Barriadas)	17	38
(Cooperativas)	-	11

Fuentes: Elaboración: Propia. Censo de 1961 y Proyecciones del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)

El predominio de la ciudad ilegal sobre la legal, que en términos históricos es incluso históricamente mayor al que proporcionan las cifras mostradas,<sup>2</sup> básicamente es una expresión del modo en que se ha configurado el mercado inmobiliario de tierras y vivienda en la ciudad: una gran demanda, con reducidos ingresos, que no puede adquirir los bienes de una oferta/promoción inmobiliaria basada en los criterios de exclusión social a los cuales se adapta. Entre 1940 y 1979, por ejemplo, mientras que la evolución del salario medio obrero creció en 241 veces, las casas en venta lo hicieron en 476 veces y los departamentos en 272. (DRIANT, 1991: 97) Por ello, en la concepción aquí expuesta, no puede entenderse el hecho que los pobres ocupen los peores terrenos al margen de la dinámica del mercado inmobiliario, y en general de los engranajes económicos *ad hoc* que se encuentran tras la producción de la ciudad.<sup>3</sup>

Ello plantea el tema de la articulación entre las demandas por espacio de los grupos y clases sociales y la dinámica del mercado inmobiliario de suelo y vivienda. Un principio básico aquí sostiene que para no vivir en los peores terrenos de la ciudad hay que pagar algo a cambio de ello (SMOLKA, 1991:2). Entonces debe tenerse presente que:

- Es la dinámica de la demanda, es decir, la de los grupos sociales, la que establece el punto de partida que llevará al desarrollo de la promoción inmobiliaria. Las clases tratan, en una dinámica de acción social que va de los grupos altos hacia los bajos, de distinguirse, de marcar diferencias entre ellas, lo que implica diferencias en el consumo físico y cultural- simbólico (BOURDIEU, 1991: 477-493). Ello encuentra expresión en el polémico concepto de segregación espacial de las clases sociales en la ciudad. En el caso de América Latina, atendiendo al patrón histórico de ciudad de tipo europeo, hasta principios del siglo XX las clases

altas y bajas (los señores y los criados): convivían en un mismo espacio, ubicado en el área central. En un determinado momento las elites desarrollaron una voluntad de auto —exclusión emprendiendo una marcha casi siempre en una sola dirección hacia algún punto de la periferia: en Lima fue hacia el sur rumbo al océano. Las clases medias, hasta el límite de sus posibilidades, trataron de acercarse a las clases ricas poniendo en marcha los mecanismos de ascenso social. A partir de esa dinámica de distinción se empieza a estructurar la oferta del naciente mercado inmobiliario formal, aunque luego, obviamente, se genere una dinámica de intercambio entre la oferta y la demanda.

- En el caso de los pobres (plebe o clases populares), en principio permanecen en el área central que los ricos abandonan poniendo en renta. Con la urbanización masiva se produce la saturación de los conventillos o tugurios y deben marchar hacia las tierras de la periferia de menor renta diferencial. En el caso de Lima esa periferia estuvo constituida por los vastos arenales que rodeaban la ciudad y que, por Constitución de 1933, pertenecían al Estado. Desde 1950 y hacia fines de la década de 1960 las autoridades comprendieron que una salida a la demanda popular por espacio era bien enviarlos a dichas tierras o, en su defecto, tolerar sus invasiones allí haciéndose la «vista gorda». Obviamente la ocupación por los pobres en las periferias se enmarca en el tiempo y en el espacio. Lo que fue una periferia en la década de 1950, cuatro décadas después constituirá parte del área central y tendrá un mayor valor. En Lima los pobres se distribuyen en los tugurios del área central (cuya presencia se reduce del 31% de la población en 1961 a sólo en 7% en 1998), en las periferias cubiertas luego por la mancha urbana y en las periferias alejadas en tierras de

<sup>2</sup> Los Censos de 1981 y de 1993 ya no consideraron como barriadas a los asentamientos que se habían consolidado. Ello quiere decir que parte de lo considerado ciudad legal tuvo un origen ilegal.

<sup>3</sup> Hoy se encuentra en boga, especialmente entre los hacedores de políticas, la idea liberal que

observa la causa en los marcos jurídicos y su incapacidad de adaptarse al modo en que vive la gente y que la impulsa a las sombras de la informalidad. Ver DE SOTO (1986: 234-237). Aunque la consideración del derecho es crucial a la interpretación social no se debe descuidar la dinámica del mercado.

FIG. 3. Número de barriadas y población por años, en Lima

Período	# barriadas	# barriadas acumulado	Población	% en Lima	Hab/barriada
1956	39	39	119.140	10	3.054,8
1959	115	154	236.716	14	1.537,1
1961	s.i.	s.i.	316.426	17	s.i.
1970	83	237	761.755	25	3.214
1976	82	319	1.113.000	27	3.489
1981	89	408	1.329.600	28,8	3.258,8
1984	190	598	1.617.786	32	2.705,3
1993	549	1.147	2.188.415	34,4	1.907,9
1998	833	1.980	2.623.000	38	1.324

Fuentes: Elaboración: Propia. Instituto Nacional de Informática y Estadística (1998:A1-A2).

menor valor que, además, son los peores terrenos (arenales, pantanos, colinas escarpadas, etcétera).<sup>4</sup>

- Todo el proceso ciertamente no obedeció puramente a una dinámica de mercado. La intervención estatal, a través de leyes, Programas de Vivienda Social, políticas de regularización, planes de desarrollo, inversiones públicas en infraestructura (vías, agua, luz eléctrica): y en transporte, «zoneamiento» (*zoning*): y otros instrumentos favorecieron la dinámica anterior, revelando el entramado de relaciones entre Estado y clases sociales.

De manera que la comprensión de la barriada requiere considerar el conjunto de relaciones sociales y económicas desde una visión integral de la ciudad, que atienda a la dinámica social de necesidad, la del mercado inmobiliario y la de la acción estatal. En términos geográficos la presencia de áreas agrícolas y arenales en la ciudad fue clave para la ubicación de las clases sociales. En la medida que las áreas agrícolas eran privadas sus propietarios pudieron articularse a la promoción inmobiliaria y generar urbanizaciones legales. Considerando el conjunto del área urbana de Lima Metropolitana, entre 1910 y 1995 el área agrícola se redujo de 600 a 105 kilómetros

cuadrados. En cambio las tierras no productivas fueron gradualmente ocupadas por los pobres de la ciudad.

### I.1. Ritmos de crecimiento de la barriada (ondas, oleadas)

Definida la barriada como la modalidad predominante de acceso ilegal al suelo en Lima conviene atender ahora a su ritmo de crecimiento (FIG. 3). Entre 1961 y 1998 la población en barriadas pasó de 316 mil habitantes a 2.623.000. Esto es, su población creció en más ocho veces. El porcentaje de la población barrial respecto a la metropolitana se duplicó al pasar de 17% a 38%.

Antes de 1961, en que se expide la Ley de Barrios Marginales (LBM, 13.517), se observó entre 1956 y 1959 un crecimiento verdaderamente explosivo, pues en tres años la población de barriadas se duplicó y los asentamientos se multiplicaron por cuatro. Correspondió este periodo al inicio de la saturación de los tugurios del centro de la ciudad y a la discusión pública de la LBM, lo que generó un clima político que estimuló nuevas ocupaciones.

Entre 1961 y 1970, pese a que la LBM había prohibido las invasiones a la tierra urbana y una ley específica había aumentado las sanciones a los líderes de las ocupaciones, la población barrial se multiplicó por dos,

<sup>4</sup> La FIG. 2 muestra que en 1998 un 11% de la población habitaba en cooperativas y asociaciones de vivienda, modalidad de acceso ilegal al suelo que se constituye

de manera importante cuando los grandes propietarios de tierras agrícolas burlan la aplicación de la reforma agraria de 1969.

nuevamente. La política gubernamental entre 1961 y 1968 frente a las barriadas fue de una tolerancia poco notoria.

Esta situación se modificó a principios de 1969 cuando el gobierno militar del General Velasco se auto proclamó «promotor institucional de los Pueblos Jóvenes», eufemismo que reemplazó al de barriada, y con lo cual se pretendió lealtades políticas con los pobres urbanos. Entre 1970 y 1981 se asistió ya a la consolidación de la barriada como la principal vía de crecimiento de la ciudad: si bien el número de barriadas sólo crece a 1,7, al igual que su población, lo importante es que, dada la magnitud del dato base del que se parte, unos 567 mil nuevos habitantes pasaron a morar en las barriadas. Esto es, que entre 1970 y 1981 pasó a poblar la barriada un número proporcional al 75% de toda la población barrial acumulada entre 1913 y 1970. Si se observa la columna de habitantes por barriada se ve que en 1976 la densidad llegó a su pico más alto con 3,489 pobladores por asentamiento. Este indicador es la muestra estadística de la política del gobierno militar de crear grandes «barriadas ordenadas» o «bolsones» reubicando a la población que invadía tierras de mayor valor comercial. El caso más conocido de esta política fue la mundialmente famosa Villa El Salvador. Si se considera que entre 1972 y 1981 la ciudad incrementó su población en 1.300.000 habitantes, un 43 % de esta pasó a habitar a una barriada.<sup>5</sup>

Entre 1981 y 1992, bajo gobiernos democráticos, se manifiestan los síntomas de la principal tendencia de la economía peruana a la subacumulación (baja tasa de inversión): con relación al acelerado crecimiento de la población. El problema fue más agudo en Lima en que el producto bruto *per cápita* pasó de \$ USD 1.402 en 1972 a \$ USD 1.127 en 1985; y en que todos los sectores dinámicos (minería, pesca e industria): entraron en proceso de estancamiento (GONZALES DE OLARTE, 1992: 25-26). Lima entró en crisis pero su población siguió creciendo y, de hecho, en algún lugar tenía que instalarse. Entre 1981 y 1993, año del último censo, se formaron nada menos

que 734 nuevas barriadas y se incrementaron en 858.815 nuevos pobladores. Si se estima que en términos absolutos la ciudad creció en ese periodo en 1.748.000 habitantes se comprenderá que las barriadas habían absorbido el 49% de dicho incremento. De otro lado, la relación habitante/barriada decreció hasta llegar a 1.908, lo cual mostraba la tendencia a ocupar barriadas de pequeñas dimensiones, en los intersticios de aquellas consolidadas. Como geográficamente el crecimiento horizontal de la ciudad había aumentado las distancias de desplazamiento, los pobres se resistían a ocupar los arenales más alejados e invadían tierras mejor ubicadas.

Por último, entre 1993 y 1998, el país asiste a la instauración de un gobierno autocrático —mediante el autogolpe de abril de 1992— y la implementación de un programa económico neoliberal acompañado de una reforma del Estado que lo redujo bajo la idea que los problemas los iba a resolver el mercado. En ese camino desapareció virtualmente la política de vivienda siendo reemplazada por una política social focalizada. Para la provincia de Lima los resultados saltan a la vista: hubo 833 barriadas más y la población barrial se incrementó en 434.585 habitantes. Si se estima una proyección de la población a 1998 en la gran Lima en 7.835.883 y se resta los 7.126.522 registrados en el censo de 1993, se tiene un incremento absoluto de la población en 709.361, de los cuales el 61,25% pasaron a vivir en una barriada, superando la relación histórica observada en los periodos inter censales precedentes (APOYO, 1998: 7). De otro lado, la relación habitante/ barriada alcanzó con 1.324 su nivel histórico más bajo, que da cuenta de la dispersión en la formación de barriadas y la ausencia de política públicas orientadoras al respecto<sup>6</sup>.

En resumen, el incremento de las barriadas en Lima ha marchado paralelo a la crisis económica por la que ha atravesado la ciudad y el país, que ha implicado una desestructuración de las relaciones de clase, aumento del subempleo e informalidad y la pauperización. A 1997 se estimaba como clase

<sup>5</sup> Considérese que de 1972 en adelante se desarrolló el mercado ilegal de tierras a través de cooperativas y asociaciones de vivienda, abriendo otra opción a la ocupación del espacio, y que las barriadas viejas pasaron a ser consideradas por los censos como urbanizaciones formales.

<sup>6</sup> Según la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) entre 1997-2001 en Lima se habrían formado unas 200 barriadas más (Diario «El Comercio» del 23-12-01).

**FIG. 4. Marco jurídico de indultos a invasores y leyes que reprimen a los invasores**

Año	Leyes indulto	Leyes represivas
1961	Ley 13517 –LBM	13517- LBM
1963	-	14495: establece delito de usurpación
1968	D.S. 105-68-FO	
1973		D.L. 20066: renueva delito de usurpación bajo código penal
1977	Directiva SINAMOS 037-5-77: habilitaciones progresivas	
1983	Decreto de alcaldía 077	
1984	Ley Orgánica Municipal 23853	Ley Orgánica Municipal 23853. No considera a futuros invasores como beneficiarios
1986	Ley 24513	
1989	Ley 25012 D.S. 016-89	
1993	Ley 26264	
1996	D.L. 803	
2002	Decreto supremo 021-2002-JUS	

Fuentes: Elaboración: Propia. Diario oficial «El Peruano».

de nivel alto al 4,5% de la población, como de nivel medio al 18,6%, de nivel bajo al 35,7% y de nivel muy bajo al 41,2% (APOYO, 1995: 5). Al 2001 la situación incluso había empeorado: 3,5% de nivel alto, 15,6% de nivel medio y el resto en sectores de bajos ingresos ahora divididos en estratos C (32,3%), D (36,3%) y E (12,3%) (APOYO, 2002: 252).

## 1.2. El proceso de ocupación del espacio

El proceso de ocupación del espacio en la barriada gracias a la LBM de 1961 devino, gradualmente, en ordenado. Antes de la Ley las ocupaciones de la tierra, por invasión u ocupación gradual, se realizaban a veces de manera caótica, especialmente cuando escapaban al control de las Asociaciones de Pobladores. Estas Asociaciones, constituidas luego de la toma del terreno, aseguraban un control por parte de la dirigencias del número de ocupantes, pero ello no siempre era posible, y menos podían garantizar la constitución de las reservas de las futuras áreas de equipamiento. Después de la Ley, la Junta Nacional de la Vivienda (JNV) estableció una calificación de las barriadas reconocidas llegando a la conclusión que la remodelación era posible en el 47% de ellas, mientras que en las restantes por razones

técnicas o de costos ello no era posible.

Así la JNV procedió a remodelar parte de las barriadas formadas a 1960. Entonces las nuevas invasiones, producidas con posterioridad a ese año, empezaron a observar criterios de orden urbanístico. Es decir, los invasores establecían, muchas veces contratando a técnicos y arquitectos, los planos de lotización del asentamiento que definían además el espacio para vías y áreas de equipamiento. Esto era una consecuencia de la creencia de la población de que, pese a los aspectos prohibitivos de la LBM, tarde o temprano las nuevas invasiones serían reconocidas. Por ello, y para evitar costosos procesos de remodelación, de una vez ordenaban los asentamientos. Fue una consecuencia no pensada de la ley y de la política frente a las barriadas. Cuando luego el Estado empezó a amnistiar a los nuevos invasores (ver FIG 3), éstos tenían avances significativos en cuanto a su ordenamiento urbano. Posteriormente, cuando el Estado se transformó en «promotor institucional de los Pueblos Jóvenes» desarrolló planes de ordenamiento previos en los bolsones que constituyó.

Entre 1961 y el 2001 el ordenamiento de las barriadas se ha encontrado presente a través de las siguientes situaciones:

- En las barriadas constituidas previamente a la LBM de 1961 que fueron remodeladas. La población excedente fue enviada a otras nuevas barriadas que también contaban con planes de ordenamiento.
- En los grandes bolsones barriales promovidos por el gobierno militar en la década de 1970 hubo planes de ordenamiento previos, algunos verdaderamente novedosos como el diseño por Grupos Residenciales de Villa el Salvador (1971).
- En las invasiones que resistieron la represión gubernamental también grupos universitarios apoyaron el ordenamiento espacial (ejemplo, El Rescate en 1972).
- En los Programas Municipales de Habilitación Progresiva de la década de 1980 también hubo un ordenamiento previo del espacio, que incluyó modalidades novedosas de selección de los beneficiarios, pues en estos casos no se esperó a la invasión para proveer las soluciones. Ejemplo: Huaycán (1984). Ciudad Pachacutec (1989) puede ser incluida en estos casos.

## 2. URBANIZACIÓN: FORMA DE CONSTRUCCIÓN DE LAS CASAS Y DEL BARRIO

Tras el proceso de ocupación del espacio se abre el de la consolidación de la vivienda y del barrio. Por razones de economía aquí se considera cuatro aspectos: la regularización de la tenencia de la tierra, la dotación de servicios básicos, la construcción de la casa y la organización comunitaria. Los dos primeros encajan en aquello que el urbanismo entiende procesos de regularización de tenencia de la tierra y programas de mejoramiento. La regularización es el proceso de intervención pública, expresado en disposiciones políticas, jurídicas, administrativas, así como de prácticas, que conciernen a zonas urbanas ya ocupadas, cuyo acceso se ha realizado en disconformidad con la ley, y que contribuyen a mejorarlo urbanísticamente y garantizar la seguridad de la ocupación (DURAND & *al*, 1993: 4). Implica, además, el rescate de la condición ciudadana de la población

beneficiaria. En cambio, la construcción de la casa propiamente tal corresponde a la esfera de la responsabilidad familiar.

En términos generales el modelo de consolidación previsto por la LBM fue modificado a lo largo de la historia. Según la LBM al Estado correspondía apoyar el proceso de «saneamiento físico y legal» en las barriadas, reconociéndolas, calificándolas (determinando si podían ser estables o erradicables); y ayudando a la provisión de servicios a través de la articulación de la comunidad con las empresas privadas o públicas proveedoras. Una vez conseguidos los servicios y cancelada la parte correspondiente del terreno el Estado debía proceder a otorgar los títulos de propiedad y así los asentamientos populares resultaban integrados a la ciudad legal. Adicionalmente se estimulaba la autoconstrucción de las viviendas, esto es, se hacía recaer en las propias familias la edificación de la casa correspondiendo al sector público un apoyo técnico y legal. Respecto a este último punto diversos estudios del Estado de los años cincuenta y sesenta comprobaron el recurso de las familias a la colaboración de parientes y amigos, apelando a la tradición andina de la *minka* y el *ayni*, como un sistema de colaboración recíproca practicado en la sierra, de donde provenía la mayor parte de los pobladores de las barriadas. Por lo tanto, este sistema auto constructor resultó ponderado oficialmente y, de hecho, fue estimulado por medio de agencias asistenciales.

### 2.1. Legalización: obtención de los títulos de propiedad

El modelo de la LBM implicaba que los títulos de propiedad serían entregados con posterioridad a la instalación de los servicios básicos y previo pago. Esto no era posible pues para dicha época su costo se estimaba en \$ USD 245,00 por lote, lo que era impagable por los vecinos. Entonces el Estado empezó a distribuir «títulos provisorios» que sólo tenían un valor simbólico. En consecuencia, entre 1967 y 1968 se desarrollaron movimientos urbanos de protesta que lograron el traslado de la entrega de títulos a las municipalidades de los distritos y, lo que fue más importante, que se desvinculara la instalación de los servicios de la entrega del título de propiedad.

En efecto, el D.S. 014-68-JC del 02.06.68 estableció que las resoluciones aprobatorias de los planos perimétricos constituían título suficiente para que los terrenos sean inscritos en el Registro de la Propiedad Inmueble en favor de la JNV y, a su vez, el D.S. 066-68-FO (19.07.68): que dispuso que la JNV, en coordinación con los municipios, podía otorgar títulos definitivos sin el requisito del previo pago de la parte proporcional del costo de las obras de agua y saneamiento.

El entramado de relaciones entre el Estado y los pobladores había llegado a una «solución» que quebraba el modelo de la LBM. Se había separado la regularización jurídica —otorgamiento del título— del mejoramiento urbanístico (servicios). En lugar que el Estado invirtiera mayores recursos para apoyar la instalación de los servicios, y modificara su política de inversiones urbanas proclive a servir a las clases medias, se optó por reducir los requisitos legales para permitir una pronta titulación. Con el camino libre el primer gobierno del Presidente Belaunde pudo entregar 6.260 títulos definitivos, aunque ello sólo cubriera al 10% de la demanda potencial que la JNV había estimado en 60.255 lotes.

**FIG. 5. Títulos de propiedad entregados en Lima (1963-2000)**

Régimen	Títulos entregado	Título promedio por año
Belaunde (1963-68)	6.260	1.252
Velasco (1968-75)	15.730	2.247
Morales (1975-80)	4.132	826
MML (1981-86)	153.660	25.610
MML (1987-95)	45.870	5.096
Fujimori (1996-2000)	512.581*	128.145

Fuentes: Elaboración: Propia. Municipalidad Metropolitana de Lima, COFOPRI.

Luego el proceso de distribución de los títulos de propiedad pasó por diversas vicisitudes que hemos abordado en otro trabajo (CALDERÓN, 2000: 95-113). A través de la FIG. 5 conviene resaltar lo siguiente:

- El gobierno militar de Velasco (1968-1975): tuvo voluntad de apoyo a los pobladores de las barriadas, a los que quiso incorporar como base social de su régimen. De allí que asumiera el costoso trabajo de regularizar y remodelar las viejas barriadas que durante el gobierno de Belaunde se habían descartado (por ejemplo, las del distrito de El Agustino). En cambio, la segunda fase conservadora del gobierno militar, presidida por el general Morales, apoyó poco a los pobladores, con quienes se encontraba enfrentado pues formaron parte de la resistencia social que lo echó del poder. De allí que este régimen dictatorial sólo haya otorgado 826 títulos/año.
- A partir de 1980, durante el segundo gobierno de Belaunde (1980-1985), se volvió a fortalecer la descentralización y la reforma municipal cortada por la dictadura anterior. Por tanto, la función de titular pasó a la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) y allí se destacan las gestiones de los alcaldes Orrego y Barrantes que entregaron, entre ambos, unos 15.610 títulos / año. En cambio las débiles gestiones de Del Castillo, 1987-1989 y de Belmont, 1990-1995, sólo otorgaron 5.096 títulos/año. Obviamente ello no se debió a que no hubiera barrios por titular, pues se ha visto ya que las barriadas crecieron explosivamente y que además, se dieron dispositivos de indulto a los nuevos invasores (FIG. 3). Se trató de incapacidad de gestión, costos técnicos, corrupción de funcionarios y celos políticos. Se preparó así el terreno para que la dictadura de Fujimori (1990-2000) recuperara para el gobierno central la función de titular.
- El gobierno autoritario de Fujimori creó en 1996 la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) y desarrolló una impresionante labor de titulación, a razón de 128.145 títulos/año contando con un préstamo del Banco Mundial (\$ USD 38 millones) y recursos propios (\$ USD 19 millones). Esta política se engarzó en los propósitos del Presidente Fujimori de conseguir una tercera elección.
- 180 mil fueron correcciones a títulos entregados por la Municipalidad Metropolitana de Lima.



## 2.2. Consolidación: instalación de los servicios básicos

Como se ha mencionado la LBM estipulaba que correspondía al Estado vincular a los pobladores con las empresas proveedoras de los servicios, por entonces la Corporación de Saneamiento de Lima (COSAL), pública, y las Empresas Eléctricas Asociadas (EE.EE.AA), privada. Sin embargo, el costo de \$ USD 245/ lote no podía ser cubierto por los pobladores. Como es obvio, habiendo sido las invasiones reconocidas a 1961, al año 1963 la provisión de los servicios era débil. Hacia 1967 se observan avances importantes, especialmente en luz eléctrica a domicilio. Una vez más correspondió al gobierno del general Velasco, como puede observarse para el año 1979, una importante labor en la provisión de los servicios, política que fue acompañada por la nacionalización de las Empresas Eléctricas.

**FIG. 6. Provisión de servicios básicos a domicilio en las barriadas de Lima (1963-2000)**

Año	Agua	Saneamiento	Electricidad
1963	4,2	6,7	7,6
1967	19	28	47,4
1979	33	s.i.	61
1993	29	21	41
1999	56	55	98

Fuentes: Elaboración: Propia. Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Sin embargo, cuando se compara el año de 1979, fines del gobierno militar, con la información del censo de 1993 se observa una regresión en cuanto a la provisión de los servicios básicos: menos 4 puntos en agua y menos 20 en luz eléctrica. Ello no correspondió, como podría pensarse, a un abandono en la política de instalación de servicios. Al contrario en agua potable se ejecutaron en términos absolutos tantas instalaciones entre 1979-1993 como las que existían antes. Sucedió más bien que el crecimiento demográfico en las barriadas superó toda acción pública al respecto. Por ello fue que en 1991 se desató en el país, incluida Lima, una epidemia de cólera. El

gobierno de Fujimori debió entonces orientar los recursos del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) a las instalaciones sanitarias, a través de crédito subsidiado, con los resultados que pueden observarse a 1999 en que más de la mitad de los lotes de las barriadas ya cuentan con el servicio domiciliario. Una evolución notable se observa en la provisión de luz eléctrica, a cargo ahora de empresas privadas, aunque ciertamente en este caso no existe un problema de abastecimiento de fuentes y el costo de la instalación es mucho menor que la del agua.

## 2.3. Consolidación: la vivienda

Hacia mediados de la década de 1960 se desencadenó un profundo debate urbanístico en el Perú cuando John Turner consideró que las políticas públicas de vivienda construida estaban condenadas al fracaso pues el Estado carecía de los recursos suficientes para efectuar una aplicación masiva. En su razonamiento las familias buscaban en una casa cobertura (cobijo), seguridad de tenencia (seguridad): y ubicación (emplazamiento), cuya prioridad variaba de acuerdo al ciclo vital o las necesidades de las familias. Por tanto, recomendaba que el déficit de vivienda se solucionaría si el Estado promovía «barriadas ordenadas» en las que proporcionara emplazamiento (ubicación), capacitación, préstamo de materiales y apoyo financiero y técnico (TURNER, 1967: 1-8). Lo cierto es que los pobladores, aún gozando de la libertad para construir, habían avanzado poco en la construcción de su vivienda. Hacia 1963 en Lima sólo el 10% de las familias de barriadas contaban con techo aligerado, 42% tenía paredes de ladrillo o cemento y 31% pisos de cemento. Así la autoconstrucción empezaba por levantar las paredes, continuaba con los pisos y concluía con los techos. A 1967 se estimaba que un 25,6% de las viviendas predominantemente contaban con material «noble» (ladrillo y cemento), 38,2% con material ligero (adobes y madera): y 36,2% con material provisorio (esteras, latas, cartones) (GIANELLA, 1970: 121).

Las características de los autoconstructores limeños fundamentalmente eran: i) la mayoría recurrían a los recursos propios para construir pues no existían apoyo

técnico y crediticio por parte del Estado; ii) la mayoría recurrían a la tradición andina del trabajo en reciprocidad (*minka* y *ayni*) y el recurso a los sistemas formales era prácticamente inexistente.

Hacia 1980 se estimaba que el 52,6% de las viviendas en barriadas eran temporales, esto es, no contaban con materiales definitivos de construcción y carecían de servicios domiciliarios, cifra superior al 36% detectado por Gianella en 1967 lo que mostraba que la situación había empeorado. Un 16,8% se consideraba sub-estándar al poseer letrinas y sólo de dos a tres cuartos construidos. Ambas categorías cubrían el 69,4% de las viviendas. En cuanto a la forma de construir un 46,4% recurrieron a la autoayuda y un 34,6% habían contratado trabajadores. Sólo un 2,5% había recurrido al constructor privado y 0,6% a empresas privadas de gran escala. El financiamiento para las mejoras provino en un 69,8% de parientes o amigos y sólo el 5,6% de préstamos de las instituciones formales de crédito. En un estudio comparativo basado en una encuesta aplicada en 1981 a dos barriadas jóvenes (Marquez con mayoría de población criolla y Huáscar con mayor población serrana) se mostró que existía una correlación entre mayores ingresos de las familias y la contratación de trabajadores. De allí se deduce que el recurso a la autoconstrucción, en desmedro de la contratación de trabajadores, era más factible cuando se producía la combinación entre menores ingresos y población de origen serrano (ZOLEZZI & al, 1985: 61-71). Un estudio posterior mostró la indudable importancia del recurso cultural de la tradición andina para la autoconstrucción (VEGA 1992: 175-185).

En términos generales la lentitud en la construcción de la vivienda en barriadas se explicaba porque ella dependía de los ingresos de la población que, además, debía contar con la seguridad de la tenencia del lote que ocupaba. Recién a partir de 1980 se establecieron las bases de una política pública con la creación del Banco de Materiales (BANMAT). Entre 1980-86 el BANMAT otorgó 15.000 préstamos que representaron \$ USD 3,1 millones para las barriadas. Con el gobierno aprista (1985-1990): se sumó el Programa de créditos supervisados que prestaba a los pobladores y

que podía renovarse conforme ellos avanzaban en la construcción de partes de la vivienda. Durante Fujimori, entre 1992-1999 el BANMAT alcanzó unos 700 mil préstamos en el nivel nacional para la construcción de techos, cimientos o muros; de los cuales entre 1998 y 1999 se habrían efectuado 140 mil préstamos anuales. Tan importante como ello es que los préstamos se hicieron a una tasa de interés anual del 7%, es decir, un alto componente de subsidio.

Tras 20 años de apoyo financiero gubernamental para la autoconstrucción puede estimarse su impacto. En 1999 en Lima unas 86.737 habían realizado mejoras en la vivienda, de las cuales un 62% usaron recursos propios, lo que implica una reducción respecto a 1980, mientras que un 38% apeló al BANMAT, frente a sólo un 5,6% de 1980. De ello debe deducirse que aunque todavía la población auto constructora sigue utilizando sus recursos propios, quizás por temor a endeudarse o por no calificar a los préstamos, ha crecido el recurso al crédito subsidiado. En términos de la edificación continúa el ciclo paredes/ pisos/ techos. A 1999 un 71% contaba con paredes en ladrillo o bloque de concreto, un 67% tenía pisos de cemento o losetas y sólo un 39,4% tenía techos de concreto armado (CALDERÓN, 2001: 3, Anexos). lo cual representa un avance histórico significativo.

En cuanto a la tipología del barrio la tendencia predominante ha sido a las manzanas en forma rectangular con reservas de zonas de equipamientos y vías, en menor proporción a las establecidas en la urbanización formal. En la construcción de las casas se intenta reproducir en espacios de entre 90 a 120 metros cuadrados la tipología del chalet norteamericano que, en su versión original, se aplica sobre espacios de mayores dimensiones, lo que lleva a eliminar el jardín delantero y trasero y, en general, a tratar de utilizar todo el espacio disponible afectando la iluminación y la ventilación. Los modelos de las casas tratan de imitar aquellas de las clases medias, con las cuales simbólicamente estos sectores se identifican. Se crece hasta 3 ó 4 plantas, según las posibilidades económicas de los vecinos, aunque por lo general previamente no se ha respetado el retiro para las escaleras lo que genera muchos problemas. Las plantas superiores están destinadas para la vivienda de los hijos

que crecen y sus respectivas familias y, en menor medida, para su alquiler.

#### 2.4. Formas de control y autogobierno

En general el establecimiento de la barriada ordenada reposa en la asesoría técnica proporcionada por Organismos No Gubernamentales (ONG), siempre prestos a apoyar a la población auto constructora, y por el Estado. Pero ello poco valor tendría si no fuera por la existencia de la Organización Vecinal, institución de origen democrático, que asume las funciones de:

- Mantener el orden durante las etapas iniciales de la ocupación en que aún no se ha definido la lotización y, por tanto, la ubicación definitiva de las familias invasoras o reubicadas. En algunos casos esto incluye la reserva por parte de los dirigentes de los «mejores» lotes, esto es, aquellos que se ubicarán en las futuras avenidas centrales, y que la población de base asume como un «pago» por el costo que implica el liderazgo, que insume tiempo y recursos. Corresponde a esta etapa la realización de colectas para los gastos indispensables que exige la ubicación precaria, que puede tomar años hasta el reconocimiento oficial, y la atención de las emergencias (enfermedades, entierro de los fallecidos, especialmente niños por diarreas, etcétera).
- La gestión ante las autoridades respectivas de los trámites de reconocimiento del asentamiento y luego la calificación de permanente que asegura la tenencia del suelo. Posteriormente la dirigencia debe contratar la asesoría técnica para la elaboración de los planos del perímetro y de los lotes, el seguimiento del «saneamiento físico y legal» hasta llegar a la entrega de los títulos de propiedad. En ese camino la dirigencia debe apoyar a resolver los casos en que se discute la posesión de lotes entre varias personas, así como velar por el respeto a los lotes desocupados temporalmente, lo que

implica el manejo de un Registro Predial Informal.

- La gestión ante las autoridades y las empresas proveedoras de servicios para la obtención de agua potable, saneamiento, luz eléctrica, transporte público, vías, escuelas, postas médicas, etcétera. Ello implica la celebración de convenios con las empresas y el control a las familias para que paguen sus cuotas. Adicionalmente, la organización vecinal debe organizar sistemas de seguridad y la aplicación de los mecanismos de justicia popular contra los delincuentes.

En cambio la construcción de la casa y la gestión de préstamos para estos efectos restan en la responsabilidad de las familias.

### 3. Economía: base económica de los asentamientos

La base económica de los pobladores de las barriadas ha venido cambiando con el paso del tiempo. Ello puede percibirse a partir de la FIG. 7 que intenta, a pesar de las dificultades de un sistema de registro estadístico incompleto, definir la ocupación de los pobladores.

**FIG. 7. Ocupación económica de los pobladores de las barriadas en porcentajes (1960-1993)**

Ocupación/ Año	1960	1967	1978	1981	1993
Obreros	47	49	44	41	21
Empleados	17	11	24	22	42
Independientes	24	28	23	26	24,5
Trabajador del hogar	4	3	5,5		
Trabajadores familiares		6	0,83	0,60	3,5
Patrones		2	0,21	2	3,5

Fuentes: Elaboración: Propia. Para 1960 IZIGA (1993: 35), para 1967 GIANELLA (1970: 37), para 1978, 1981 y 1993, MENESES (1998: 66-67)<sup>7</sup>.

La presencia mayoritaria de obreros en las barriadas, hasta 1981, ha sido interpretada siempre como la muestra de que los habitantes de éstos asentamientos no eran

<sup>7</sup> La información de 1960 y 1993 se basa en censos y las restantes en encuestas muestrales.

marginales al sistema social y económico sino parte de ellos. El descenso tremendo entre 1981 y 1993 sería una consecuencia de la quiebra del modelo de desarrollo por sustitución de importaciones. En cambio el crecimiento del rubro de empleados, quienes trabajan para otros no siendo obreros, podría interpretarse como una muestra del crecimiento del sector terciario, aunque no pueda precisarse si se trata del sector formal o informal, aunque información complementaria apuntaría hacia lo segundo. Los trabajadores independientes (artesanos, vendedores en las calles) mantienen ocupada a un cuarto de la población. Actualmente se estima que los sectores de bajos ingresos perciben mensualmente \$ 460,00 y los de muy bajos unos \$ USD 230,00. Existen indicios, reforzados por las compañías encuestadoras, que en los tiempos del neoliberalismo habría surgido otro grupo social (denominado E) y, por lo general, un poblador de barriada recauda poco más de \$ USD 100,00 al mes, contribuyendo así a un presupuesto familiar en que también aportan otros parientes.

La situación económica endeble de los pobladores se ve afectada por el crecimiento horizontal de Lima y el aumento de las distancias, con los consiguientes tiempos de traslados y de costos de la tarifa. Actualmente las autoridades de vivienda estiman que un pobre que habita en la periferia gasta un 50% de sus ingresos en transporte público ZUBIATE (2002: 74)

#### 4. ORGANIZACIÓN SOCIAL

La organización social en los barrios marginales ha sido una creación de los pobladores que los ha acompañado desde sus orígenes. Hasta la década de 1970 los barrios se organizaron en Asociaciones de Pobladores, y luego en Organizaciones Vecinales. Ambos tipos de organización han representado verdaderas unidades territoriales de administración del espacio cuya función primordial ha sido integrar a las colectividades urbanas precarias a las redes de producción y servicios de la ciudad. Básicamente fueron dirigidas por hombres

mientras que las mujeres tenían un papel subordinado y limitado a las instancias de menor nivel (como las manzanas). A partir de 1980, por el endurecimiento de la crisis económica, se van creando organizaciones denominadas «funcionales» que van atendiendo colectivamente necesidades de alimentación y salud que antes restaban en la responsabilidad de las familias. La organización más difundida es el Comedor Popular entendida como una solución colectiva para la supervivencia de la familia popular. En los Comedores, al igual que en los Clubes de Madres y Comités de Salud Comunitaria, se destaca la presencia predominante de la mujer. De manera que el rasgo general de la organización social en las barriadas ha sido la presencia de organizaciones vecinales y «funcionales», las primeras abocadas al saneamiento físico y legal y las segundas a la alimentación y la salud. En este proceso, y crisis de por medio, se han producido también «crisis de la masculinidad» y las mujeres han asumido un papel protagónico.<sup>8</sup>

##### 4.1. Formas de autogobierno interno

Como se ha mencionado las Asociaciones de Pobladores, fundadas desde 1934, asumieron desde el inicio el autogobierno del territorio conquistado. Su existencia era un hecho cuando fue expedida la Ley de Barrios Marginales (LBM) en 1961, y por ello no sorprendió que el reglamento de dicha ley afirmara que éstas eran las entidades representativas de los pobladores de los barrios con la finalidad de colaborar con su remodelación, saneamiento y legalización y aportar a la cooperación cívica. No obstante, durante la década de 1960 las Asociaciones perdieron credibilidad debido a que en diversas ocasiones sus dirigentes huían con el dinero recolectado para la obtención de servicios. Por ello, a partir de 1970 el gobierno militar de Velasco impulsó un nuevo tipo de organización, la Organización Vecinal, que contenía un modelo organizacional más complejo, que partía de la organización por manzanas y sectores hasta llegar a una Junta Directiva Central. La Organización Vecinal fue aceptada por los pobladores y, de hecho, lideró las gestiones, negociaciones y luchas urbanas que permitirían los avances

<sup>8</sup> Como constató para El Agustino LÓPEZ JIMÉNEZ (1994:234-235).

en la consolidación de los barrios en los años 70 y 80. A 1994 se estimaba unas 1.871 Juntas Vecinales que agrupaban a unos 489.972 beneficiarios (MENESES, 1998: 69).

Las organizaciones «funcionales», lideradas por mujeres, han tenido entre 1980-2000 un amplio desarrollo. Los Comedores Populares, por ejemplo, sólo en Lima pasaron de 172 en 1980 a 884 en 1985, a 3.259 en 1990 y a 4.778 en el 2001. Es decir, un crecimiento de 28 veces en dos décadas. Es cierto que éstas organizaciones «femeninas» no ejercen el gobierno sobre el conjunto del territorio, pero entre sus aspectos positivos debe mencionarse que han aportado a la supervivencia de las familias, han promovido el desarrollo personal de las mujeres y han generado mecanismos que han puesto en cuestionamiento los roles tradicionales de subordinación de la mujer y sometimiento a las tareas domésticas. A su vez, cuando los barrios alcanzan su consolidación urbana las organizaciones vecinales pierden dinamismo (baja la asistencia a las asambleas, por ejemplo) y las «funcionales» no.

La problemática teórica de la organización social urbana se encuentra marcada por la constitución de un campo de relaciones de poder y negociación, tanto hacia el interior del barrio como hacia las relaciones con los agentes externos. En él los dirigentes constituyen el enlace entre ambos mundos (interno y externo), lo que requiere de ciertas experiencias y de capital humano, susceptibles de ser ejercidos por individuos de las elites locales. Por ello las organizaciones enfrentan dos antinomias: la autonomía versus la dependencia, que está presente en tanto las gestiones requieren recursos y tiempo de los que los pobres muchas veces carecen, y que son aportados por los agentes externos; así como la de la democracia versus el autoritarismo que se encuentra presente en tanto el ejercicio del liderazgo impulsa hacia una «jaula de hierro».

La relación entre las organizaciones de los pobladores y el Estado/ aparato público en Lima ha estado marcada por su carácter cambiante. Tradicionalmente, hasta fines de

1960, predominaban acciones de clientelas y asistenciales, que luego dieron pie a una etapa confrontativa en los setenta y a experiencias de cogestión democrática con las municipalidades después. Sin embargo, durante la década de 1990 se volvió, salvo resistencias localizadas, a la política de clientelas bajo el gobierno de Fujimori y la heteronomía de las organizaciones. El debate sobre las organizaciones urbanas es amplio en el Perú y entre las posiciones divergentes se discute si los sectores populares tienen una conducta de simulación adaptativa al interlocutor externo («camaleónica») o antes bien «pragmática», en el sentido que no compromete su verdadera identidad.<sup>9</sup> Lo cierto es que los pobladores son muy permeables a la aceptación del apoyo externo, lo cual resulta obvio pues se encuentra en directa relación a su pobreza.

No obstante, las organizaciones vecinales tienen un efectivo control del territorio. Existe cierto consenso en reconocer como aspectos positivos de la dinámica organizativa que impulsen la participación ciudadana en los asuntos de carácter público, el aprendizaje de las reglas del juego de la democracia y el funcionamiento de las instituciones, el establecimiento de un nexo entre el mundo popular y el de afuera y el afianzamiento personal en habilidades y conocimientos de los individuos que participan en ellas. Entre sus aspectos negativos la débil noción del derecho y la normatividad, las relaciones internas ambiguas y contradictorias, el caudillismo/ autoritarismo, la presencia decisiva de los agentes externos y el desinterés de las bases. De todos modos, la organización social urbana, tanto la vecinal como la «funcional» constituyen un capital social y una ventaja comparativa que los proyectos de desarrollo no pueden pasar por alto.

#### 4.2. Agregación espacial por lugar de origen y procedencia

En los barrios marginales de Lima la agregación espacial de la población no

<sup>9</sup> La literatura de las ciencias sociales sobre la organización urbana territorial es amplia. Puede dividirse entre aquellos autores optimistas y positivos (socialistas y liberales) frente a la capacidad emancipadora o reguladora

de la población; y los críticos y escépticos que advierten una mezcla de rasgos democráticos y autoritarios. Entre otros ver CALDERÓN (1990: 30-92), TOVAR (1996: 57-76) y MURAKAMI (2000: 26-32).

segrega por razones de lugar de origen, etnia o religión. Si bien en algunas barriadas ha existido la tendencia, por relaciones interpersonales y de parentesco, a que se ubiquen muchas personas de un mismo lugar de origen, especialmente de pueblos y distritos de la sierra, ello no ha dado lugar a comportamientos «particularistas». En términos de etnia el proceso de mestizaje y de convivencia cultural torna irrelevante este aspecto en los barrios populares, aspecto que ciertamente no podría extenderse a otros países del área andina en que aún son marcadas las distancias, por ejemplo, entre indígenas y negros. La población mayoritariamente practica una religiosidad popular católica, aunque en los últimos años se observa avances de las iglesias evangelistas.

### 4.3. Solidaridad, identidad y pertenencia

Se ha mencionado ya el desarrollo de acciones de solidaridad y autoayuda entre los vecinos de los barrios marginales. La atención en situaciones de emergencia, el apoyo para los más pobres (indigentes) en los comedores populares, el trabajo comunal para obras colectivas y el aporte familiar para la construcción de las viviendas. Sentimientos de identidad y pertenencia son estimulados desde la iglesia católica a través de las parroquias y desde las municipalidades, muchas de las cuales constituían grandes conglomerados de barriadas antes de pasar a formar distritos (Comas, El Agustino, Villa el Salvador). Esto incluye las celebraciones por los aniversarios de los distritos. Un caso singular de orgullo e identidad, respecto al territorio, es el de la población de Villa el Salvador, que gracias a su esfuerzo pudo transformar un arenal en una ciudad consolidada y autogestionaria.

### BIBLIOGRAFÍA

- APOYO (1998): *Niveles socio económicos – calidad de vida*. Apoyo, Lima, 1998.  
 — (2002): *Anuario estadístico 2000-2001*. El Comercio, Lima, 2002.  
 BOURDIEU, Pierre (1979): *La distinción*. Les éditions de minuit, Paris. Versión consultada en español, María del Carmen Ruiz de Elvira, *La distinción*, Taurus, Madrid, 1991.

### 5. EPÍLOGO

La barriada o barrio marginal en Lima Metropolitana es un fenómeno social complejo, pues no sólo es un tipo de asentamiento sino un campo en el que se generan diversas relaciones entre los actores participantes, internos (diversas organizaciones): y externos (Estado, gobierno local, ONG, cooperación al desarrollo, etcétera). Estadísticamente se ha convertido en la principal vía de crecimiento de la ciudad, superando en los últimos 30 años a las modalidades legales de expansión. Lo cual se convierte en un indicador adecuado para medir el grado de pauperización que ha alcanzado la ciudad. Paralelamente diversos factores, como el desarrollo de políticas asistenciales y clientelistas desde el Estado y la reproducción de la práctica ilegal de acceso al suelo, han mellado las bases del desarrollo de una cultura cívica, consciente de derechos y deberes. Esto implica que las modificaciones al modelo de consolidación de la Ley de Barrios Marginales no ha dado lugar al establecimiento de una relación moderna entre Estado y pobladores, sino que el proceso ha estado teñido del instrumentalismo mutuo. Ante ello se mantienen significativos esfuerzos organizativos que pugnan por el desarrollo de una ciudadanía tanto cívica como social, por parte de grupos de pobladores y de ONGs. Sin embargo, la real solución a esta dificultad, entendemos, es la promoción de programas de acceso ordenado al suelo, con la participación pública y privada, que hagan innecesarias las invasiones. De lo contrario, la barriada seguirá representando un modo no sólo ilegal de constitución sino también costoso por los gastos que implica el círculo vicioso de la regularización y mejoramiento.

- CALDERÓN, Julio (1990): *Las ideas urbanas en el Perú 1958-1989*. CENCA, Lima, 1990.  
 — (2000): Regularización de la tierra y derecho: Perú y más allá, en *Derecho, espacio urbano y medio ambiente*. Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati – Dykinson, Madrid, 2000.  
 — (2001): *Análisis de la población beneficiada y la no beneficiada por el Plan Nacional de*

- Formalización*. Instituto Nacional de Estadística e Informática, Lima 2001.
- DE SOTO, Hernando (1986): *El otro sendero*. Instituto Libertad y Democracia, Lima, 1986.
- DRIANT Jean Claude (1991): *Las barriadas de Lima. Historia e interpretación*. DESCO, IFEA, Lima, 1991.
- DURAND, Alain & Raúl PAJONI (1992): *La regularización de los asentamientos irregulares en las urbes de los países en vías de desarrollo*. CNRS, París, 1992.
- GIANELLA, Jaime (1970): *Marginalidad en Lima Metropolitana*. DESCO, Lima 1970.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín (1992): *La economía regional de Lima*. IEP, Lima 1992.
- INSTITUTO NACIONAL DE INFORMÁTICA Y ESTADÍSTICA (1998): *Tendencias del crecimiento urbano de Lima Metropolitana al 2015*, INEL, Lima, 1998.
- IZIGA, Roger (1993): *Sociología, movimientos sociales y espacio urbano*. UNMSM, Lima 1993.
- LÓPEZ JIMÉNEZ, Angela (1994): La organización popular de Lima: de la tradición comunitaria a la participación ciudadana. En *Las ciudades hablan*. Nueva Sociedad, Caracas, 1994.
- MENESES, Max (1998): *La utopía urbana*, UNMSM, Lima, 1998.
- MURAKAMI, Yusuke (2000): *La democracia según C y D*, IEP, Lima, 2000.
- SMOLKA, Martim (1991): *Dimensiones intra-urbanas de la pobreza. Contribución a la especificación de las políticas*. UFRJ, Río de Janeiro, 1991.
- TOVAR, Jesús (1996): *Dinámica de las organizaciones sociales*. SEA, Lima, 1996.
- TURNER, John (1967): *Nueva visión sobre el déficit de viviendas*. DESCO, Lima 1967.
- VEGA CENTENO, Pablo (1992): *Autoconstrucción y reciprocidad*. CENCA-FOMCIENCIAS, Lima, 1992.
- ZUBIATE, Manuel (2002): «La visión del sector gubernamental frente a la problemática de la vivienda en el Perú. Perspectivas». En *Perspectivas y posibilidades para una política de vivienda en el Perú*. CIPUR, Lima, 2002.