

JULIO CALDERÓN COCKBURN

MIRADAS

ENSAYOS SOBRE ENFOQUES, POLÍTICAS Y ESTUDIOS URBANOS

LIMA 2014

Contenido

Planificando la ciudad informal. Lecciones desde abajo.....	3
Introducción.....	3
Prácticas y enfoques.....	4
Desarrollo progresivo.....	5
Seguridad de tenencia y derechos de propiedad.....	12
Desarrollo y participación Comunitaria	19
Mejoramiento integral (nueva generación).....	25
Interpretación y Conclusiones	29
Bibliografía.....	34
Inicio y apogeo de la “nueva sociología urbana”	43
Transición y actualidad	47
Estudios urbanos en Perú entre 1990-2014	53
Hábitat popular, barriadas, ciudad informal.....	54
Movimientos, organizaciones y participación social	57
Políticas, vivienda y mercados inmobiliarios.....	60
Segregación residencial	61
Otros temas	64
Epílogo	66
BIBLIOGRAFÍA.....	67

Planificando la ciudad informal. Lecciones desde abajo.

Introducción

En este ensayo abordaré las lecciones desde abajo que se pueden extraer de las estrategias de los pobladores de los asentamientos precarios (*squatter settlements*) ante la implementación de las políticas y los enfoques de la planificación urbana sobre la ciudad informal.¹ Se aborda el mundo en desarrollo, con particular énfasis en América Latina. El punto de vista de los pobladores es una perspectiva indispensable para la formulación de las políticas y para dotarse de una mayor objetividad desde la suma de perspectivas.² La hipótesis es que el reducido impacto de las políticas responde, además de los factores estructurales (empleo, ingresos, recursos financieros), a que existe un problema cultural: los enfoques y las políticas no han comprendido cabalmente el mundo de sentido y las estrategias que los sujetos beneficiarios ponen en práctica desde abajo. Ello explicaría la relación jerárquica establecida entre el Estado y los pobladores y el fracaso de las políticas, su aceptación a medias o las actitudes ambivalentes.

Se abordarán cuatro enfoques de planificación urbana sobre la ciudad informal que actualmente influyen en los hacedores de políticas. Tres de ellos (desarrollo progresivo, seguridad de tenencia y propiedad y mejoramiento urbano) se generaron en Occidente en la década de 1960, en parte por la influencia de las ciencias sociales en la planificación urbana, disciplina hasta entonces dominada por la arquitectura y la ingeniería (Qadeer, 2012). Este cambio promovió ideas de integración que requerían un compromiso estatal. El último enfoque considerado (participación y desarrollo comunitario), se formó desde la sociedad civil en América Latina en la década de 1980, justo cuando los enfoques occidentales viraban a una opción en favor del mercado y la privatización. Como se observará más abajo, los enfoques dan lugar a vertientes y a discusiones discursivas.

¹ La intervención sobre los asentamientos precarios (*squatter settlements*) forma parte de la vivienda social (conformada también por la vivienda construida y la renovación urbana), y los distingo de los tugurios (*slums*), aunque reconozco que tal distinción (*squatter/slums*), establecida en la década de 1960, hoy se desvanece en la discusión internacional por la tendencia de Naciones Unidas a denominar a todos ellos *slums*. Se entiende como pobladores a los habitantes de los asentamientos precarios.

² “Existe únicamente un ver perspectivista, únicamente un ‘conocer’ perspectivista y cuanto mayor sea el número de afectos a los que permitamos decir su palabra sobre una cosa, cuanto mayor sea el número de ojos, de ojos distintos que sepamos emplear para ver una misma cosa, tanto más completo será nuestro ‘concepto’ de ella, tanto más completa será nuestra ‘objetividad’”. F. Nietzsche *La genealogía de la moral*, Madrid Alianza 1972, citado por Bourdieu, 2009: 47.

La metodología empleada ha consistido en la lectura de una muestra de la amplia bibliografía existente. Los estudios etnográficos, que recogen testimonios o historias de vida, las investigaciones cuantitativas (censos y estadísticas basadas en la aplicación de encuestas) y aquellas que combinan ambas aproximaciones aportan a la comprensión de las prácticas. Se ha revisado textos de teoría social y de historia, poco usuales en las aproximaciones de planificación urbana, pero que aportan a comprenderla.

Prácticas y enfoques

Las lecciones desde abajo provienen de las prácticas que los pobladores realizan, en tanto que los enfoques, y políticas subsecuentes, provienen de discursos tecnocráticos y académicos sobre la cuestión. La naturaleza distinta de ambas aproximaciones, y especialmente, su modo de producción, difusión y aceptación, debe inicialmente ser comprendida.

Las estrategias de los pobladores forman parte de su cultura y se constituyen desde un saber práctico que busca resolver los problemas de la vida cotidiana, tales como la falta de agua, la construcción de la vivienda, la vía que conecte al barrio o la falta de seguridad. A diferencia del saber científico y académico, que establece un discurso y persuade en base a una lógica, las prácticas tienen su propia racionalidad y funcionan con principios o postulados no definidos (que admiten márgenes de tolerancia) y tradiciones, con reglas implícitas, que pueden invertirse o combinarse, que pueden navegar o no entre reglas oficiales, y que escogen entre un repertorio para efectuar sus operaciones que incluye “transferencias”, metáforas o un laberíntico lenguaje (De Certeau, 1988). Como toda práctica humana, las estrategias de la población están sujetas a la distinción entre pensar/ decir / hacer (Giddens, 2003) y, por ello, reconocer su importancia no equivale a su necesaria aceptación moral o a conferirles un criterio de verdad intrínseco. Las prácticas pueden conducir a conductas ciudadanas y emancipadoras, y a actitudes pragmáticas, clientelares y manipuladoras.

Los enfoques, por su parte, son procedimientos que se adoptan ante un problema o proyecto, y que implican una manera de valorarlo y considerarlo.³ En la política urbana frente a la informalidad los enfoques fueron asumidos conforme los gobiernos la aceptaron como una realidad inevitable, y especialmente cuando el discurso provino de planificadores del mundo industrializado que hablaban sobre los países “en desarrollo”, propagado y financiado por agencias de ayuda bilateral y multilateral (Qadeer, 2012). Los enfoques, en la pretensión de direccionar las prácticas de los sujetos, son

³ Establezco una distinción entre enfoques y perspectivas, estas últimas entendidas como el conjunto de circunstancias que rodean al observador e influyen en su percepción y juicio.

discursos con la doble pretensión de comprender la estructura social, económica y cultural en que los hechos transcurren y comprender el propio mundo de sentido que sus habitantes otorgan a sus vidas. Es decir, asumen la doble hermenéutica (Giddens, 1997). Adicionalmente, objetivan realidades dotándolas de una eficacia social capaz de constreñir las prácticas (Bourdieu, 2007: 63), describen y prescriben (son normativos) y buscan persuadir acerca de la necesidad de su aplicación. Los enfoques no son estáticos, pues cambian conforme la realidad a la que aluden cambia, y es posible que se complementen e imbriquen en políticas específicas ya que no son mutuamente excluyentes.

El paso de los enfoques a las políticas (programas y proyectos de lotes y servicios, autoconstrucción, legalización de la tenencia de la tierra) no es directo, debido a que median poderes, intereses y valores de las elites. En este ensayo interesa más someter los enfoques a las lecciones desde abajo, que evaluar en sí las políticas. Al respecto, existe una vasta literatura, apologética y crítica, que describe, clasifica y evalúa las políticas cuestionando la presencia de intereses no declarados (ocultos), insuficiencia de recursos financieros, insostenibilidad y resultados e impactos no esperados, e incluso contraproducentes con los originalmente planteados (Pradilla, 1976; Burgess, 1982 y 1992; Stein, 1991; Mathey, 1992; Smolka, 2003; Ward, 2012). Algunas posiciones consideran que las políticas ante la informalidad son “soluciones de segunda clase” para “ciudadanos de segunda clase”, que no enfrentan las causas de la informalidad y cuyos resultados acentúan la segregación social. En este ensayo tampoco abordaré, sino solo tangencialmente, las teorías urbanas y sociales sobre la informalidad y la autoconstrucción que tienen un extenso recorrido y sobre las cuales existen también balances del estado del arte (Oliven, 1980; Stein, 1991; Duhau, 1998; Roy y Al Zayyar, 2004; Qadeer, 2012; Connolly, 2012).

Desarrollo progresivo

Entre las décadas de 1960 y 1970 algo nuevo surgió en la planificación urbana. Un paradigma novedoso reemplazó a políticas que promovían las estrategias de demolición (“bulldozer operations”), la vivienda pública y el desarrollo rural, planteando la “auto ayuda”, los sitios y servicios y el mejoramiento de áreas no planeadas (Carroll, 2002; Greene, 2010; Qadeer, 2012). Es reconocido que el arquitecto John Turner (además de otros como Charles Abrams) aportó a la concepción y aceptación del enfoque de desarrollo progresivo, el cual es la matriz intelectual sobre la que se constituirán los enfoques de seguridad de tenencia y programas de mejoramiento y las políticas de lotes y servicios, autoayuda, seguridad de tenencia, participación comunitaria y otros.

Turner vivió entre 1957 y 1965 en el Perú (Turner, 1976; Chávez, 2000), trabajando en oficinas públicas que promovían el desarrollo de las *barriadas*, y observó de primera mano la aplicación inicial de la Ley 13517 de 1961 que amnistió las ocupaciones ilegales de tierras, ofreció títulos de propiedad, servicios y viviendas mínimas en suelo servido. Junto con otros intelectuales (J. Matos, E. Neyra y W. Mangin), abogó por que el gobierno peruano dejara las políticas de vivienda construida y apoyara a las *barriadas*, observándolas como una solución antes que un problema. Luego se trasladó a Cambridge, Estados Unidos (proyecto *Join Center for Urban Studies* del MIT y la Universidad de Harvard), y fue consultor de las Naciones Unidas y del Banco Mundial, cuyo Departamento Urbano creado en 1972 acogió sus ideas (Chávez, 2000). Las Naciones Unidas, en la Conferencia Hábitat I (Vancouver, 1976), recogió en mucho el enfoque de Turner.

El enfoque del desarrollo progresivo sostiene que los pobladores de *barriadas* son familias pobres, con ingresos inestables y que en la vivienda buscan emplazamiento, seguridad de tenencia (terreno) y abrigo (vivienda y equipamientos) (Turner, 1963, 1969). Dado que no cuentan con apoyo público, transgreden las leyes y se dotan a si mismos (ayuda mutua) de dichos elementos de manera progresiva de acuerdo a sus ahorros y su ciclo de vida. Las familias pobres numerosas adecuan necesidades y medios para enfrentar los periodos de crisis a través de una sucesión lógica de respuestas a las necesidades cambiantes dentro de las posibilidades de la familia en crecimiento. En la autoconstrucción de la vivienda la familia actúa como su propio contratista, elimina gastos generales y beneficios administrativos, construye sin crédito, evade las ordenanzas de construcción siguiendo su propio sistema tradicional de desarrollo progresivo y emplea su propia mano de obra. Al final, el dinero ahorrado con relación a lo que hubiera representado adquirir una vivienda construida era de dos tercios (Mangin y Turner, 1978/1969: 147).

El enfoque de desarrollo progresivo abunda en elogios frente a las prácticas de los pobladores quienes sin apoyo del gobierno construían asentamientos que, finalmente, resolvían problemas de alojamiento en países con una urbanización explosiva que no podían ser abordados por el Estado y el mercado, y que resultaban ser mejores opciones que la vivienda pública y los tugurios (*slums*). Lejos de ser tecnocrático, el enfoque contenía un alto contenido valorativo y simbólico: La autoconstrucción permite al hombre no solo una vivienda, sino construir su vida. El valor del alojamiento y del barrio autoconstruido es un vehículo de integración y desarrollo familiar y comunitario y la vivienda debe evaluarse por el valor que aporta a la persona y no por sus características físicas. Es un proceso que proporciona *libertad para construir*, otorgando tres libertades: autoselección de la comunidad (libremente

asociados), gestionar sus propios recursos (construcción por etapas) y formar su ambiente (adaptabilidad al espacio y necesidades cambiantes) (Turner, 1968). El antropólogo W. Mangin destacaba el espíritu patriótico, emprendedor (empresarial) de los pobladores, sus organizaciones elegidas democráticamente y reguladoras del orden local e insistía, negando los temores de la época, que los pobladores representarían una amenaza comunista al sistema y que lo que querían era mejorar su propiedad y educar a sus hijos (Mangin, 1963, 1967).

El enfoque de desarrollo progresivo en el marco de la planificación urbana cuestionó al urbanismo tradicional, la práctica arquitectónica y la política estatal de vivienda construida. Cuestionó, igualmente, los estándares de construcción elaborados desde el “debe ser” (una vivienda equipada totalmente, servida, con calles pavimentadas antes de su ocupación), que daban lugar al establecimiento de hipotecas impagables por los pobres. John Turner afirmó, y esta es una proposición que se redescubre interminablemente a lo largo de las décadas, que las normas, códigos y reglamentaciones son contraproducentes, generan costos y obligan a los pobres a evadirlas. El enfoque cuestionaba el “sistema cerrado o jerárquico”, propio de la vivienda pública, en el cual existía una gestión centralizada, el usuario no tenía voz y existía un falso juego entre los poderes comerciales y los políticos.

En términos de política pública, el desarrollo progresivo se contrapuso al “desarrollo inmediato” que proponía la vivienda estatal (Turner, 1967) sugiriendo, en primer lugar, prioridad a la “tenencia segura del hogar”, entendida como propiedad o posesión segura de facto no expuesta a desahucios o evicciones (Mangin y Turner, 1978/ 1969: 146). Esto permitiría al poblador invertir su creciente margen de ahorros en una casa confortable y amplia. En segundo lugar, un “sistema abierto” pobladores/ Estado en que los usuarios tuvieran el total control del diseño, construcción y gestión de su propio hogar; y que generaría ahorros al no considerar la hipoteca y gastos administrativos al vincularse directamente con el sector privado comercial y el sector público. Proponía un sistema democrático y pluralista basado en el diálogo. En tercer lugar, la administración estatal debía limitarse a proveer programas de tierras, materiales de construcción, herramientas y créditos.

Para Turner los gobiernos tenían dos opciones. Ignorar el proceso de los pobladores y abandonar cualquier pretensión sería de desarrollo urbano planeado o aportar a las iniciativas locales a través de un servicio público para ayudar a la gente. En este segundo camino, los gobiernos debían cambiar su estrategia e ir al sistema abierto de diálogo para evitar el desorden y la des-economía de la acción no planeada de los pobladores o los desarrolladores clandestinos (Turner, 1972). En conclusión, los gobiernos debían dejar de lado

la vivienda pública construida, otorgar seguridad de tenencia y/ o títulos, tierras localizadas y planificadas (en tensión con su apropiación monopólica), reducir estándares de la construcción. El desarrollo progresivo, aunque tal vez lentamente, permitiría a las viviendas y a los barrios llegar a los estándares contemporáneos. Subyacía el criterio que los asentamientos precarios eran una etapa de la modernización de las sociedades y, por ende, con los adecuados correctivos podían ser eliminados.

Las políticas que el enfoque de desarrollo progresivo promovió fueron asumidas en la década de 1970 por el Banco Mundial, agencias de cooperación y las Naciones Unidas (Chávez, 2000). Consistieron en programas de lotes y servicios, mejoramiento de barrios y autoconstrucción asistida. Durante las décadas de 1940 a 1960, la autoconstrucción había sido aplicada por Thomas Crane y la Housing and Home Finance Agency (HHFA) en Puerto Rico hacia 1948 y, en la década de 1950, se había estimulado su aplicación a los gobiernos de Perú, Colombia, India, Ghana, Filipinas y otros (Ward, 2012: 287-288). En Perú, por ejemplo, un gobierno liberal (1956-1962) encontró que la autoayuda encajaba con su idea que la gente y el mercado encontraran las soluciones y el Estado facilitara (CRAV, 1958; Calderón, 2005).

Los lotes y servicios fueron impulsados entre 1972 y 1975 ⁴ entregando el Estado terrenos y equipamiento urbano y comprometiendo a la comunidad en la recuperación de costos pues no se concibieron subsidios. En palabras del Banco Mundial: “provisión de terrenos urbanizados, convenientemente situados y dotados de servicios básicos que se necesitan para crear comunidades de bajos ingresos viables, puede presentar muchas ventajas y colocarse tanto dentro de la disponibilidad general de recursos como de la capacidad de pago de los beneficiarios” (Banco Mundial, 1974: 2; citado por Rueda, 1983: 13). Entre 1972 y 1990 el Banco Mundial apoyó 116 proyectos de lotes y servicios en 55 países con una inversión promedio por proyecto de 26 millones de dólares americanos (Cira, 2003).

Los resultados no fueron los deseados: entre un 30% a 60% de las personas destinadas a ser beneficiarias de los proyectos de sitios o servicios o mejoramiento no pudieron cumplir con las obligaciones financieras (Peattie, 1987). ⁵ No fue fácil bajar los estándares urbanísticos por el temor de los gobiernos a igualarlos con los asentamientos espontáneos, lo que precisamente se buscaba combatir. Hubo dificultades para conseguir tierra bien

⁴ Entre los antecedentes de lotes y servicios se tiene programas de vivienda en Santiago en 1961, las Urbanizaciones Populares de Interés Social (UPIS) creadas por la ley 13517 en 1961 en Perú y el proyecto “Operación Sitio” iniciado en 1965 en Chile.

⁵ Peattie (1987), citado por Davis (2006, 67-76)

localizada para los pobres (Cohen, 1983; Stein, 1991), falta de participación comunitaria y de desarrollo de mercados financieros (Cohen, 1983). Los beneficiarios fueron los constructores, desarrolladores de tierras y la clase media, incluyendo a los empleados públicos (como ocurrió en Manila o en Mumbai), quienes especularon con las propiedades (Davis, 2006; 73; Romero y Suarez, 1995). Hubo proyectos piloto en América Latina (El Salvador en 1974), Asia (Filipinas) y África (Senegal y Zambia). En Medellín, la Urbanización Kennedy entregó un lote a un precio accesible (unos 14.5US\$/m² de esa fecha en lotes de 78 m²), pero las familias, que debían adquirir los servicios y construir la vivienda, en un 80% carecían de ingresos estables porque eran informales y sólo un 50% pagaba regularmente la amortización de la compra y el crédito. La entidad municipal a cargo no fomentó ni se vinculó con la organización comunitaria formada (Rueda, 1983).

Los programas de mejoramiento entre 1970 y 1980 enfrentaron no menos obstáculos. No había regularización de la tenencia de la tierra ni títulos de propiedad, algo que no todos los gobiernos aceptaban, y había que adaptarse a las condiciones familiares diversas cuyo éxito dependía de la participación comunitaria que no se estimuló (Schteingart y Azuela, 1990). Adicionalmente, para la población que resultara excedente de las intervenciones (alojados) había que planificar, proveer servicios y reubicar (es decir, conseguir otras tierras). Solo en Chile una intervención exitosa proporcionó a los *campamentos* existentes infraestructura y tenencia de la tierra (Greene, 2004). En otros países, dependiendo de la naturaleza populista de los gobiernos, se proveyó tan solo de servicios e infraestructura.

Finalmente, la autoconstrucción de viviendas de los asentamientos populares, a pesar de haber sido la inspiración de todo el enfoque, recibió poco apoyo gubernamental y siguió siendo espontánea. Hubo intentos de autoconstrucción asistida que nunca se plasmaron en una política permanente y no pasaron de un nivel experimental piloto, a excepción de México en que, entre 1983 y 1992, se entregaron unos 100 mil créditos a grupos organizados (Romero y Suarez, 1995). Entre sus dificultades, el distanciamiento entre las propuestas técnicas de los promotores y las necesidades de los beneficiarios, el celo gubernamental por el control, los plazos y la población como clientela que redujo su participación a los aspectos físicos y no hacia los diseños y condiciones de pago, la exigencia de un excesivo ritmo de trabajo semanal a las familias que las llevo a contratar albañiles (Zeballos, 1972; Bazant, 1985; Bonduki, 1992; Romero y Suarez, 1995). Para el propio Estado fue un producto caro: un subsidio entre el 30% al 60% del valor de la vivienda y enormes gastos no recuperables por el pago de las expropiaciones de terrenos a realizar (Bazant, 1985: 60). Las complicaciones administrativas fueron seguidas por la pérdida de interés de los auto-constructores. Los procesos perdieron sus

virtudes (construir cuando hay recursos, tiempo y ganas) y para los pobladores “el poco éxito que tuvieron en sus peticiones los volvió escépticos y dudosos de la seriedad y capacidad de los organismos públicos” (Bazant, 1985: 55).

Predominó entonces la autoconstrucción “espontánea”, en la cual, conforme se avanzaba en la consolidación y la edificación de más pisos se reducía la participación del poblador y aumentaba la producción por encargo o contratación de mano de obra especializada como albañiles o maestros constructores. El financiamiento se basa en el ahorro del ingreso de las familias, alquileres de cuartos o prestamos de familiares o amigos (Schteingart y Azuela, 1990: 368). Esta práctica pronto mostró sus debilidades: problemas de eficiencia, empirismo negativo, mal uso de materiales, malos diseños, reproducción en la periferia de patrones dominantes de construcción, baja productividad del trabajo, individualidad, ineficacia, etcétera (Zeballos, 1972; Bonduki, 1992). Tras 30 o 40 años la vivienda autoconstruidas “espontanea” pasó de 1 a 4 pisos y, si bien ha dado cabida y ventajas de localización intermedia a las segundas y terceras generaciones de familias, ha creado problemas de densificación, hacinamiento y salud pública. En México D.F. un 40% de los lotes son habitados por 3 o 4 familias y solo en un 30% hay una familia (Ward, 2011: 471).

Ha habido también algunos esfuerzos de autoconstrucción empoderada, con la intermediación de ONGs, que exhibe mayores resultados por su manejo comunitario y que se abordará en el tercer enfoque sobre participación.

El enfoque de desarrollo progresivo acertó en la comprensión de la construcción de la vivienda por etapas de acuerdo a la disposición de recursos de los pobladores, así como en deslindar con la visión que de ellos se tenía como la quinta esencia del mal.⁶ Pero, en su búsqueda de persuadir por políticas, falló en su análisis social y político. Los auto-constructores no se sentían ejerciendo una “libertad para construir” sino luchando contra el Estado por recursos y buscando el progreso (Matos, 1977/ 1966): “No había nada cuando venimos... nosotros hemos luchado por todo” (testimonio de un poblador recogido en Hordijk, 2011). El enfoque tampoco ponderó adecuadamente el impacto del crecimiento demográfico de las familias (muy alto en las décadas de 1950 y 1960), las estrategias de formación de nuevos asentamientos ilegales por la masa de hijos de ocupantes originales y alojados (allegados) que seguían llegando de las zonas rurales y los resultados de la autoconstrucción espontánea sin asesoría técnica.

⁶ Ciertamente Mangin (1967) evitó una imagen idílica del poblador, mostrando tensiones en el grupo, aprovechamientos económicos y prejuicios raciales.

En términos políticos, el enfoque evitó dar cuenta del doble juego clientelar y de patronazgo entre pobladores y Estado;⁷ un intercambio extraoficial de favores, en los cuales los titulares de los cargos públicos regulan la concesión de prestaciones. Observado desde abajo, el clientelismo configura una concepción del poder y alimenta expectativas que se cimentan a través de las prácticas reiteradas. Por ejemplo, en Lima en la década de 1960, aunque Turner y Mangin destacaran las invasiones de tierras, lo cierto es que las barriadas generadas por las reubicaciones públicas cobijaban al 61% del total de su población, más de medio millón de habitantes (Collier, 1978). El olvido del clientelismo, una actitud que la cooperación multilateral mantuvo casi hasta fines del siglo XX, dejó de tomar en cuenta la suspicacia y desconfianza de los pobladores ante el Estado y su creencia que éste beneficiaba a los ricos y la clase media (de facto la vivienda construida al servicio de la clase media continuo existiendo así como los subsidios a grupos poderosos). Asimismo, el enfoque ignoró el comportamiento de funcionarios quienes se percibían desde un ente jerárquico y miraban con condescendencia a los considerados inferiores.

Mientras tanto, los pobladores impulsados por la necesidad continuaron extendiendo la ciudad informal (invadiendo o comprando en mercados piratas), combinando luchas con negociaciones y juegos clientelares, auto-construyendo y, con ello resolviendo necesidades inmediatas pero aumentando el déficit cualitativo de la vivienda. Esta realidad, desde luego, es objeto de una doble lectura. Para los defensores de la autoconstrucción y de la informalidad es muestra inequívoca de la voluntad emprendedora de las poblaciones, de soluciones creativas y felicidad. Para estudios como los promovidos por LAHN, y para cualquiera que haya visitado esos inmuebles, existe hacinamiento y dificultades de circulación, iluminación, malos acabados y construcciones deficientes.

La crisis económica y la crisis del Estado desarrollista en la década de 1980 en América Latina afectaron los programas de lotes y servicios, mejoramiento y las pocas experiencias de autoconstrucción asistida. Se careció de capacidad financiera para localizar tierras urbanizadas y otorgar créditos, y no hubo interés en promover la participación comunitaria (el “sistema abierto”). El Estado mantuvo una lógica de intervención sectorial y los programas de mejoramiento terminaron siendo intervenciones aisladas, desconectadas e

⁷ Se entiende la clientela como una compleja y jerárquicamente organizada cadena de relaciones que localiza recursos escasos y mantiene y reproduce relaciones de poder implicando el dominio de las relaciones verticales de solidaridad sobre las horizontales, que conectan al patrón con el cliente, inhiben el significado social de la clase o estatus como forma de solidaridad horizontal y mina las formas ideológicas de legitimidad e igualitarismo (Johnson y Dandeker, 1990).

insuficientes para asumir el déficit cualitativo de vivienda. Las agencias multilaterales, por su parte, apuntaron hacia un “nuevo paradigma” más privatista, orientado hacia la ciudad en su conjunto y con Estado facilitador (Cohen, 1983) que otorgara derechos de propiedad y esquemas regulatorios para que el sector privado financie la vivienda para los pobres (Stein, 1991). El gobierno chileno, por su parte, abandonó el desarrollo progresivo para dedicarse a la vivienda social construida (Gilbert, 2003).

Aunque el enfoque de desarrollo progresivo y sus propuestas de políticas no han perdido vigencia, el apoyo internacional y público hacia la autoconstrucción de las viviendas no es claro y figura como un aspecto relegado dentro de los programas de mejoramiento integral actuales (ver cuarto enfoque), restringido a acciones de reubicación. En el marco actual de esquemas privatizadores, hay gobiernos que se han propuesto reemplazar la autoconstrucción y la informalidad, considerados como sinónimos, por obsoletas y pre-modernas, y en su lugar dar la tarea a pequeñas empresas privadas modernas. Es el caso, por ejemplo, del programa Techo Propio Construcción en Sitio Propio en Perú (Calderón, 2012).

Las lecciones desde abajo serían:

- Si el Estado no hace lotes y servicios y mejoramiento la gente, impulsada por la necesidad, continuará atendiendo espontáneamente su demanda de vivienda en sus vías conocidas: más invasiones y mercados ilegales, más autoconstrucción no asistida, más densificación y hacinamiento, etcétera.
- Las promesas oficiales incumplidas vuelven a los pobladores escépticos y desconfiados de la autoridad pública y propensas a ser parte del juego clientelar.

Seguridad de tenencia y derechos de propiedad

El enfoque de seguridad de tenencia, en su versión inicial, considera que los ocupantes de los asentamientos precarios requieren, antes de iniciar la construcción definitiva de sus viviendas e instalación de servicios, la garantía, por parte del Estado, que esa será su localización definitiva y no serán removidos o erradicados (Turner, 1968). Una segunda vertiente, en la década de 1990, puso el énfasis en el uso de los derechos de propiedad (De Soto, 1986; Banco Mundial, 1991).

La seguridad de la tenencia (y de la propiedad legal) era y es para los pobladores un asunto vital y, por ello, en la década de 1950, a miles de kilómetros de distancia, en México o Perú demandaron la propiedad de sus lotes (Azuela, 1989; Calderón, 2005). Los pobladores querían “saber qué es de quién” para construir sus viviendas (Matos, 1977/ 1966). Como ha indicado Varley (1987), no fue la propiedad la única manera en que los gobiernos pensaban que la seguridad de tenencia podía ser otorgada, sino alternativamente a través de la provisión de redes de agua, captación de impuestos y/o expedición de licencias de comercio. Como no estaba en duda el deseo de la propiedad de los pobladores (Matos, 1977/ 1966; Cornelius y Dietz, 1976; Azuela, 1989) lo que los políticos y elites discutían, desde su punto de vista, era si resultaba conveniente al sistema político y jurídico reconocer la propiedad a quienes habían incurrido en un delito de usurpación y las dificultades que a futuro podría representar el estímulo de dichas prácticas.

La política de regularización de la tenencia de la tierra empezó adjudicando lentamente títulos en Perú (1961) y México (1973) y recibió en 1976 el respaldo de las Naciones Unidas en Hábitat I. Otros países, Colombia y Venezuela entre ellos, optaron por autorizar la ocupación de tierras o la provisión de servicios como una forma de garantizar la seguridad de tenencia. En otros países, como Brasil o Argentina, hasta la década de 1980, hubo reticencia a aplicar las políticas de regularización pero se aplicaron reconocimientos institucionales. La garantía pública por diversas vías, sin que hubiera un título de propiedad de por medio, fue suficiente para que los pobladores auto-construyeran como lo demuestra el enorme parque habitacional construido por ellos entre 1950-1980.

En la década de 1990 surge un nuevo enfoque de seguridad de tenencia vinculado al uso de los derechos de propiedad, apoyado por el Banco Mundial. Su origen se encuentra en el libro del economista peruano Hernando de Soto (1986) publicado por el Instituto Libertad y Democracia (ILD), el cual aborda la informalidad en Lima del comercio callejero, transporte público y vivienda. En cuanto a la vivienda, de Soto re-escibe la historia planteando que las demandas de los pobladores han constituido una larga marcha hacia la propiedad privada. Bajo un enfoque liberal, la obra destaca el papel de los individuos y reduce el papel de la comunidad, e insiste en que la informalidad se origina en el peso del derecho formal y los procedimientos (algo que Turner había indicado 20 años atrás) que constituyen una barrera para los pobres y los lleva a generar un sistema de derecho expectatio de propiedad, bueno para funcionar en el círculo interno, pero limitado porque no les permite valorizar sus propiedades a precio del mercado y usarlas como colaterales para préstamos.

Según el enfoque de derechos de propiedad, los pobres tienen un enorme capital muerto acumulado en sus predios, y el ejercicio de sus derechos podía

tornarlo en capital líquido y articularse al circuito financiero (De Soto, 2000). Como lo indico el ILD: “El objetivo de la formalización es agregarle al activo físico la dimensión económica que permite a sus propietarios utilizar la representación del activo no sólo para cautelar los derechos sobre el mismo sino para generar múltiples funciones económicas que van más allá de la identificación catastral y la seguridad de posesión, y que permiten vincular los activos con el mundo financiero y de capital cuando y como sus titulares lo deseen” (Camaiora, 2010).

La propuesta se encuentra plena de supuestos. Con su incorporación al mercado los pobladores verán multiplicar por nueve el valor de sus propiedades, accederán al crédito, se integrarán a los mercados inmobiliarios formales y construirán su vivienda. El supuesto base es que los pobres aceptarán la formalidad y desarrollarán una cultura del uso de los registros, confianza en las instituciones crediticias, entre otros. La idea encajó totalmente en el marco del Consenso de Washington (uno de cuyos objetivos era la defensa de la propiedad privada) y las políticas de liberalización de la economía y de ajuste estructural. Se entendía que la prosperidad de los países de economía de mercado había sido lograda porque dichas sociedades tenían sistemas de propiedad adecuados para que los mercados pudieran funcionar. Se buscaba transformar los derechos de propiedad en instrumentos de intercambio estandarizados y universalmente accesibles registrados en un sistema central.

La política de formalización de la propiedad fue considerada un éxito en el Perú. El ILD y De Soto en 1988 lograron que el gobierno peruano de Alan García creara el Registro Predial Urbano (RPU) para facilitar la inscripción de las propiedades, en 1991 el Banco Mundial incluyó en su agenda para la década de 1990 el impulso a los derechos de propiedad y, en 1992, desarrolló en Perú una experiencia piloto con el gobierno de Alberto Fujimori y el ILD. Fruto de ello, en 1995 y 1996 el gobierno de Fujimori despojó a las municipalidades de la función de titular y creó la Comisión de Formalización de la propiedad Informal (COFOPRI), copada por funcionarios del ILD. En 1998 el Banco Mundial comprometió 38 millones de dólares para el Proyecto de Derechos de Propiedad Urbana (PDPU). Para el 2000 la propuesta se difundiría a nivel mundial y el ILD trabajaría en México, Egipto o Sri Lanka.

La política de derechos de propiedad distribuyó en Perú y México más de 2 millones de títulos en cada país, reduciendo costos y procedimientos, desarrollando un sistema de catastros y de registros, aplicando labores de reconocimiento del terreno, calificación de beneficiarios, consulta a la población sobre los linderos de la propiedad, capacitación en cultura del uso de los registros, etcétera. En algunos países las políticas se truncaron (“El Salvador,

país de propietarios”, Bolivia), en otros no fueron aceptadas por restringirse al ámbito jurídico y no tocar el urbanístico (Brasil), en otros continúan segundas etapas en Nicaragua y Honduras (aunque ahora más vinculadas al uso de registros) y en otros recién se inician (Colombia con la tierra pública).

La seguridad de la tenencia y la propiedad es un anhelo de los pobladores porque la vivienda construida es el mayor capital físico en sus vidas, protección contra la inseguridad propia de la economía informal en que mayormente se insertan y herencia para los hijos. Esta valorización desde abajo, en diversas ocasiones es ignorada por académicos, tecnócratas y *policy makers* quienes, imbuidos de fuertes preconceptos y propuestas teóricas, asumen que los derechos de propiedad bajo un comportamiento racional con arreglo a fines llevará al desarrollo de mercados financieros e inmobiliarios (De Soto, 2000). Otros, desde una preocupación social, advierten consecuencias negativas tales como *gentrification* o el paso de la propiedad de los pobladores a los bancos. Las lecciones desde abajo muestran que ninguna de estas posturas comprende realmente cómo los “pobres” actúan.

Los pobladores (y conviene insistir en que no todos los pobladores son pobres y no todos los pobres son pobladores) no han podido o no han deseado acceder a préstamos con garantía hipotecaria, como planteaba la teoría (Calderón, 2001; 2013; Field y Torero, 2004; Caria, 2008), lo cual constituye uno de los mayores fracasos de política alguna frente a la ciudad informal. Los pobladores no han acudido, salvo una insignificancia estadística, a los bancos privados, prefieren el crédito público con subsidios, el cual, además, ofrece el atractivo de poder no pagarse dependiendo del clientelismo y negociación con el Estado. Un caso muy conocido es el “Banco de Materiales” en Perú, creado en 1980, que al año 2000 tenía un 70% de carteras de morosos y había incluso acciones colectivas por el no pago (Calderón, 2005). Los pobladores temen perder sus viviendas en caso de no poder pagar una hipoteca (al ser entrevistados siempre tienen a mano algún caso real ocurrido) y observan a los bancos con desconfianza y miedo porque son impersonales y abusivos. A su vez, los bancos observan a los “pobres” como “malos pagadores” y no ven rentabilidad en propiedades de bajo valor y costosos trámites judiciales y, en general, hay una desconfianza mutua.

Los pobladores tampoco han usado sus títulos para insertarse en los mercados inmobiliarios formales y eso se refleja en la escasa movilidad residencial, los alquileres informales en los asentamientos consolidados y las compras y ventas en los no consolidados que siguen siendo informales porque no pueden enfrentar los costos de la formalidad (Abramo, 2008; Calderón, 2010; Ward, 2011; Galiani y Schargrotsky, 2012). En los asentamientos los mercados inmobiliarios funcionan poco. La titulación, como preveía el enfoque, ha

elevado los precios de la tierra y de las viviendas. En Ecuador se ha estimado que el título incrementa el valor de las propiedades en un 23.5% y en Yakarta un lote titulado tiene un premio de 45% sobre otro no titulado en el proceso de venta. La evidencia mundial sugiere que el precio se incrementa en un 25% gracias al título (Payne, et al, 2007: 15). En Perú, el título daba una diferencia de US\$ 1,000 entre un lote titulado y otro no (Calderón, 2011) y, en Buenos Aires, un premio de US\$ 2,164 (Galiani y Schargrotsky, 2012). Pero, es probable que esto beneficie a los que venden y no a los que compran, en especial a los de menos recursos que deben acudir al mercado de asentamientos no titulados con precios más bajos.

El predominio del valor de uso y la escasa movilidad residencial sigue sorprendiendo a los estudiosos de la temática.⁸ Un 80% de las familias de asentamientos de México DF y Bogotá permanecían allí luego de 30 años (Ward, 2011). En Buenos Aires, al 2012, en un asentamiento titulado entre 1989 y 1998 solo un 9% de los lotes había sido vendido (Galiani y Schargrotsky, 2012). En Chimalhuacán, Mexico, un 87.6% de los propietarios declaraban a una encuesta municipal que no querían irse a vivir a otro lugar (Huamán y González, 2008: 226). Por lo tanto, no ha habido procesos de *gentrification* ni de invasión – sucesión, al estilo Escuela de Chicago. La racionalidad puesta en práctica por los pobladores es otra. La vivienda es para vivir en ella, ampliarla para dar cabida a los hijos, alquilar una pieza o cuarto cuando se requieren recursos adicionales. En ocasiones, el dinero invertido no justificaría el pago que recibirían a cambio teniendo además que mudarse perdiendo vecindario, redes sociales y localización.

En cuanto a otros efectos económicos colaterales, los pobladores, a diferencia de lo que promovía el enfoque, no están pagando sus impuestos prediales. En el 2008 en un asentamiento peruano solo un 4% de los titulados involucrados en transacciones inmobiliarias cumplía con pagar su impuesto predial (Calderón, 2011). La racionalidad desde abajo invierte el razonamiento burocrático: cuando no se tiene la propiedad los impuestos se pagan para afirmar la posesión, y cuando se tiene la propiedad se deja de pagar, lo cual cuestiona esta dimensión de deber ciudadano. Por otro lado, empíricamente no se ha abordado la relación entre título de propiedad y construcción de la vivienda y sobre esto hay poco que decir.

⁸ Tras el pionero estudio de Gilbert (1999), la investigación académica ha iniciado el estudio de los asentamientos informales habitados por la segunda y tercera generación, como lo muestran los trabajos de redes como Infomercados (dirigidos por Pedro Abramo) y la Latin American Housing Networks (LAHN) dirigidos por Peter Ward (Ward, 2011). En los barrios consolidados con todos los servicios, ubicación en el anillo intermedio de la ciudad se dan alquileres de cuartos de viviendas. Hay mucho valor de uso y los hijos y nietos que nacieron allí lo consideran su “barrio” y se niegan a ir a las periferias a auto-construir.

En el fondo, no queda claro, más allá del razonamiento teórico, porque los pobladores deberían estar muy interesados por entrar plenamente al circuito mercantil, si a cambio podrían obtener políticas redistributivas (subsidios a las conexiones domiciliarias de agua, créditos blandos, vías) y sólo arriesgarse en caso que el Estado no los apoye (sus negocios, la construcción de la vivienda).

La informalidad de la formalidad alcanzada (Webb, 2006) o la desregularización (Galiani y Schargrotsky, 2012) es otra lección desde abajo. Los pobladores que realizan “segundos actos” (adquisición de una propiedad, herencia, divorcio, entre otros) no están acudiendo a los registros prediales y estos se vuelven obsoletos (Webb, 2006; Calderón, 2011; Galiani y Schargrotsky, 2012; Molina, 2014) generando problemas sociales, culturales, jurídicos y económicos. En Perú, solo 21% de las transacciones fueron registradas al 2010 y en Argentina el 23% (Molina, 2014). Una explicación económica invierte el razonamiento del enfoque. Si el comportamiento de los pobladores con el título debía ser racional y usarlo como colateral, una vez constatado dicho no uso, la explicación es que los pobladores son racionales por un análisis costo/ beneficio: Los menos pobres de los titulados (con mayores ingresos y educación) tienden a registrar porque esperan beneficios, pero los más pobres no registran por los altos costos y los bajos beneficios esperados (Molina, 2014). Permanecer en la formalidad tiene un costo muy alto para un bajo precio por el título y un bajo valor del inmueble. En Perú Webb (2006) estimó que los costos de inscripción equivalían al 93% de un salario mínimo vital hacia el 2004. En *villas* argentinas hacer un costo de transacción legal para registrar una herencia equivale al 20% del valor del inmueble, registrar compra el 27% del valor y un registro por divorcio el 21% (Galiani y Schargrotsky, 2012).

Los sociólogos complementan estas explicaciones desde una perspectiva social y cultural. El no uso de los registros de predios en los “segundos actos” se explica también por temores y miedo ante probables peleas entre los herederos y desunión de la familia, desconfianza, machismo, entre otros. Un viejo poblador de una *colonia* de Guadalajara, interrogado porque no hacía herencia a favor de la esposa, declaraba que “después que se muera su mujer puede traer a otro hombre”. Otro decía que si hacía la herencia “después se puede morir” (Jiménez, 2012). Por estos comportamientos (“pre-modernos” dirían algunos) en la primera generación de propietarios predominan las herencias “de palabra” que ponen las cosas difíciles para herederos y sucesiones intestadas. Finalmente, no es claro quiénes de la segunda o tercera generación son propietarios y qué parte les corresponde y ello dificulta inversiones o mejoras, además de traer conflictos familiares. En una nueva versión, renace la incertidumbre por la seguridad de tenencia de 40 años atrás

que agobiaba a los ocupantes originales y se requieren de políticas de re-titulación (Ward, et al, 2011).

Las políticas de derechos de propiedad plenos pueden afectar el desarrollo comunitario, especialmente en los asentamientos jóvenes no consolidados. En Perú, se ha titulado a propietarios que no tenían la necesidad del terreno y, por ende, no lo habitan (las “filtraciones” de las políticas sociales), y constituyen un 30% del total de lotes (Ramírez y Riofrío, 2006). Junto a fallas de control público, la situación muestra en los pobladores un acuerdo tácito por burlar a las autoridades, siendo este un tema también poco estudiado. Al momento de la calificación los ocupantes afirman que todos los poseedores ocupan y necesitan el lote respectivo, acuerdo vinculado al propio origen del asentamiento.⁹ La presencia de lotes vacantes afecta la acción colectiva de la comunidad por bienes públicos, además de dar pie a procesos de especulación. Dado que existe un derecho pleno de la propiedad del lote, la organización comunitaria no puede –como lo hacía hasta la década de 1990- retirar la propiedad y entregarla a otro que la necesite y debe funcionar con propietarios ausentes.

El enfoque de seguridad de tenencia, en su acepción original es totalmente vigente y se requieren políticas públicas que combatan la des-regularización y otros aspectos. El enfoque de derechos de propiedad muestra agotamiento y el entusiasmo del Banco Mundial se ha mermado (Payne, 2007).¹⁰

Las lecciones desde abajo son:

- Hay un predominio de la propiedad como valor de uso, sinónimo de seguridad psicológica, familiar y de valor simbólico, que implica otra racionalidad por parte de los pobladores.
- Las políticas aplicadas están generando nuevos problemas como la desregularización y el no uso de registros (ausencia de cultura del uso de registros).

⁹ Ante el agotamiento de tierras periféricas planas en las ciudades, los invasores ocupan gradualmente terrenos mal ubicados en áreas de riesgo, con ubicación residual a las invasiones de la década de 1970 y 1980. Para ello requieren autorización de los pobladores (parientes) de la zona baja y ocupan gratis la tierra. Los que vendrán después deben pagar por ella y se mantiene la vieja tradición de reservar unos lotes para los directivos de la ocupación como compensación. Esta situación condiciona el acuerdo tácito.

¹⁰ Este itinerario fue acompañado de profusos debates en Perú (Calderón, 2003; Webb, 2006; Ramírez y Riofrío, 2007), en América Latina (Clichevsky, 2003; Fernandes, 2011; Smolka, 2003) y en el ámbito académico internacional, en la cual hay posturas escépticas (Gilbert, 2002; Payne, 2004, 2007, entre otros) y otras más bien favorables.

- Los enfoques, por su naturaleza profundamente modélica y “teórica”, a veces no consideran el mundo de la vida de los pobladores.

Desarrollo y participación Comunitaria

El enfoque del desarrollo y la participación comunitaria es el único de los considerados que se originó en América Latina, aunque existe un enfoque que se denomina de participación comunitaria formulado por las agencias de cooperación. En su origen, el desarrollo y la participación comunitaria fue una técnica diseñada por las potencias europeas durante la descolonización de África y Asia que sucedió a la Segunda Guerra Mundial. En 1956 las Naciones Unidas cifieron el enfoque a la propia comunidad (“un proceso destinado a crear condiciones de progreso económico y social para toda la comunidad, con la participación activa de ésta, y la mayor confianza posible en su iniciativa”) aunque luego extendieron los compromisos al Estado (Carvajal, 2014). En la década de 1980 el enfoque se vincula a propuestas de movimientos sociales, organizaciones de base, iglesias, partidos políticos de izquierda y municipios “progresistas”.

La idea fundamental del enfoque de participación y desarrollo comunitario es que en las poblaciones de los asentamientos precarios hay un enorme potencial de construcción del derecho a la ciudadanía que se basa en el desarrollo comunitario. Por lo tanto, partiendo desde la escala local a otras más amplias se requiere incorporar al poblador a las discusiones y decisiones sobre sus condiciones de vida, las políticas públicas y las cuestiones urbanas más generales, transformándolo en un agente activo de la producción de la ciudad, en un ciudadano (Coelho, 1995).

El enfoque considera al desarrollo comunitario y a la participación ciudadana como un medio para conseguir bienes y un fin y valor en sí mismo, que enfatiza lo colectivo sobre lo familiar e individual. La idea de comunidad fue levantada por pensadores sociales europeos que vivieron el tránsito del siglo XIX al XX (Tonnies, Weber, Simmel) y se la considera como un grupo social que comparte normas, valores y creencias, que depende no del poder de los individuos sino de la coherencia general de las acciones y de los entendimientos (Redfield, citado por Hannerz, 1983; 75); y cuya existencia se encuentra amenazada por la vida moderna que la socava.¹¹ La participación

¹¹ Para el razonamiento sociológico el predominio de relaciones secundarias e impersonales, así como de intereses particulares y la acción racional, pueden permitir a un individuo considerar a los demás como medios para sus propios fines y con ello afectar al grupo y llevarlo a un estado de anomia o vacío social y de relaciones depredadoras (Durkheim, Wirth).

comunitaria es la capacidad de los pobladores de auto-regularse internamente, deliberar y adoptar decisiones sobre los asuntos que les competen en diversas escalas territoriales (barrio, localidad, distrito y ciudad), con diferentes intensidades (alta, media, baja) y distintos agentes promotores (líderes comunales, Estado, iglesia, ONGs, partidos políticos, etcétera). La organización comunitaria es un esfuerzo consciente de la población por controlar sus problemas y conseguir mejores servicios.

La participación comunitaria y el desarrollo comunitario se vinculan al concepto, relativamente nuevo, de gobernanza. Este surgió en la década de 1990 cuando se descubrió que en la sociedad hay auto-regulación, recursos y capacidad de resolver problemas o contribuir a su resolución. La gobernanza alude a dos actores, el estado y la sociedad, y la trama tejida entre ambos, y desarrolla estructuras institucionales y normas para mejorar la relación entre los actores (Aguilar, 2008: 72-73).

Las potencialidades de las comunidades urbanas se han transformado en el lapso de 6 décadas. Hacia la década 1960 los gobiernos temían una posible inclinación revolucionaria de los pobladores, algo que fue desmentido por jóvenes investigadores desplegados por la región (Powell, Dietz, Nelson, E. Leeds, A. Leeds, Perlman, Ekstein, Cornelius), subrayando su espíritu de progreso, patriotismo y comunitarismo; aunque también dejando en claro la discriminación y exclusión que tenían por parte del Estado. En las décadas de 1970 y 1980, una segunda generación de pobladores, los “hijos de la ciudad” (Huntington, 1968), *luchó* contra el Estado por aquello que sus padres no habían conseguido: agua, transporte, caminos, títulos de propiedad y bienes públicos en general. Con apoyo de agentes externos (partidos políticos, iglesias) vincularon sus luchas locales a demandas de democratización, ciudadanía, empoderamiento popular y educación popular. Los pobladores brasileños se manifestaron por el “derecho a tener derechos”, los peruanos eligieron alcaldes de izquierda, los mexicanos asumieron un camino autónomo al corporativismo del Partido Revolucionario Institucional (PRI), los venezolanos se manifestaron en contra de la corrupción y los programas de ajuste.

El desarrollo y participación comunitaria, históricamente, ha estado vinculado a propuestas desde arriba, corporativas y de cooptación. El gobierno de Velasco (1968-1975) en Perú propuso una “revolución social de participación plena”, impuso una nueva organización comunitaria en la población, creó una institución mediadora y centralizadora de las demandas (el Sistema Nacional de Movilización Social en 1971) y definió legalmente a las *barriadas* como comunidades antes que por sus carencias físicas.¹² La propuesta combinó el

¹² “Comunidades de pobladores que ... se han formado en las zonas suburbanas o aledañas a las ciudades, que con sentido *progresista* enfrentan sus problemas de insuficiente condiciones de vida

otorgamiento de bienes (títulos de propiedad, agua, electricidad) y autonomía organizativa a cambio de lealtades políticas. Cuando el gobierno no pudo cumplir su promesa, impuso mecanismos de control político y creó una mixtura de transformación revolucionaria y reproducción del clientelismo. Al final se generó una masa urbana descontenta que asumió el discurso de los partidos de la “nueva izquierda” y las comunidades eclesiales y que estuvo en la primera fila del derrocamiento del gobierno militar (Dietz, 1986; Stokes, 1995). Una suerte parecida pasó en otros esfuerzos como los del Programa Solidaridad en México (1988) o la aplicación en las ciudades bolivianas en la década de 1990 de la Ley de Participación Popular, que derivaron en corporativismo, cooptación y clientelismo desde el Estado (Prevot, 1996; Imparato y Ruster, 2003).

El enfoque de participación y desarrollo comunitario basado en una perspectiva histórica y estructural promueve la participación horizontal. Antes que una intervención física o jurídica, como en los otros enfoques, implica consideraciones sociales y políticas. Surgió en la década de 1980 de la mano de movimientos sociales (Handelman, 2012; Holston, 2008; Stokes 1995; Calderón y Valdeavellano, 1992; Burgwall, 1997, entre otros) que condujeron al establecimiento de gobiernos municipales de izquierda en diversas ciudades (Lima en 1984, y luego en Montevideo, San Salvador, México DF, San Pablo, Buenos Aires, Córdoba, Managua). El discurso promueve la *cogestión* Estado y pobladores y busca complementar la democracia representativa con la democracia participativa, a través de un contrato político que convierta la autonomía mutua de las organizaciones comunitarias y ciudadanas en una autonomía relativa, un modelo de *cogestión* (Santos, 2004). El discurso se opone a la privatización del Estado y al clientelismo y demanda control social, rendición de cuentas, reducción de burocracia para mejorar la eficiencia y construcción de ciudadanía (Santos, Avritzer, Ziccardi, Fals Borda, Alburqueque, entre otros autores).

La *cogestión* propuesta se orienta, en primer lugar, a la obtención de bienes públicos de primer nivel, como vivienda (ver más abajo), regularización de la tenencia, provisión de servicios, alimentación, etcétera. En segundo lugar, promueve la forja de la ciudadanía a través de espacios locales (segundo nivel). Los Presupuestos Participativos, por los cuales la población decide la asignación de los recursos locales, fueron difundidos desde Porto Alegre y se extendieron a Brasil, Uruguay o Perú, constituyen su mayor logro. También las

buscando *soluciones propias* que aunque expresan una ejemplar *vocación comunitaria* adolecen de deficiencias que deben ser subsanadas y han alcanzado realizaciones apreciables usando sus propios recursos y con *mínimo aporte del Estado*” (Decreto Supremo que forma la Oficina Nacional de Desarrollo de los Pueblos Jóvenes el 13.12.68). Las cursivas son mías.

labores de control social y vigilancia asumidos con entusiasmo por ciudadanos comunes y corrientes que desean controlar a comerciantes o funcionarios públicos.

Es bajo esta perspectiva que conviene considerar la autoconstrucción de vivienda empoderada bajo un enfoque de organización – participación (Stein, 1991) o perspectiva democrático – autonomista (Duhau, 1998), los cuales combinan la teoría histórico – estructural ¹³ con el enfoque de Turner y se expresan en las ONGs, HIC y el concepto de producción social del hábitat. Entre los ejemplos FUNDASAL en El Salvador, FUPROVI en Costa Rica, las cooperativas de vivienda de Uruguay o en Buenos Aires (Bonduki, 1992; Nahoum, 2014; Rodríguez, 2009). Se basan en la ayuda mutua con apoyo financiero del Estado (a veces con recursos de la cooperación multilateral). Los beneficiarios bajo criterios de participación comunitaria manejan los fondos (FUPROVI, Uruguay), procuran materiales y servicios especializados, pagan las deudas y los costos son recuperables. Las experiencias revelan la importancia de las ONGs (El Salvador, Costa Rica) y aunque se han construido miles de viviendas es clara la dependencia financiera del Estado y, por ende, sujeto a los vaivenes de la política (Stein, 1991; Imparato y Ruster, 2003). En algunos casos (Buenos Aires, Uruguay) se opta por la propiedad colectiva y social y no la individual.

Las lecciones desde abajo del enfoque de desarrollo de participación y comunitaria enfrentan una doble dificultad. Por un lado, las agencias internacionales tiende a minimizar los logros de las experiencias y relegar su discurso a su no existencia considerándolo irrelevante, politizado, ideológico o “exceso de democracia”. Con esta actitud se descalifica, silencia y marginaliza las versiones subalternas. ¹⁴ Por otro lado, es acogido por las posiciones progresistas con un entusiasmo tal que al mistificarlo observa sólo los aspectos positivos e ignora los negativos o cuestionadores.

Las municipalidades enfrentan problemas de recursos financieros (que por lo general están en poder de los gobiernos centrales o federales), lo cual limita la

¹³ La teoría histórica estructural parte de las contradicciones del capitalismo dependiente y asocia la autoconstrucción con bajos salarios y poco interés del Estado por invertir en los pobres (Pradilla, 1976; Kowarik, 1979; Burgess, 1982; Ward, 1982).

¹⁴ Santos (2010: 29) considera que el pensamiento occidental moderno es abismal, el cual consiste en un sistema de distinciones visibles e invisibles. “Las invisibles constituyen el fundamento de las visibles y son establecidas a través de líneas radicales que dividen la realidad social en dos universos, el universo de este ‘lado de la línea’ y el universo de ‘otro lado de la línea’” (Santos, 2010: 29).’

capacidad de atención de la dimensión física (bien de primer nivel) y, por ende, dificulta una adscripción a la propuesta política global (bien de segundo nivel). El contacto entre técnicos y pobladores pueden verse sometido a procesos de simulación adaptativa, tal como cuando la población acepta un diseño innovador (atención colectiva de algún servicio), y en realidad quiere un servicio en su domicilio. A su vez, las experiencias de autoconstrucción empoderada están plenas de desavenencias entre técnicos y pobladores (Bonduki, 1992) por costos operativos y tamaño de los lotes. En muchos casos, la población toma lo que se le ofrece, lo cual a futuro complica la ejecución y mantenimiento de las obras.

El cuanto a una escala mayor y bienes de segundo nivel en que no se perciben bienes inmediatos (por ejemplo, elaboración de leyes orgánicas o planes directores), la participación de la población de base decae y tiende a delegar a sus dirigentes. Los pobladores, como el resto de la gente, no suelen estar muy interesados por la política en general y su suscripción a propuestas más generales estará ligada a la atención de sus demandas físicas, lo cual limita la participación hacia una planificación cogestionada entre autoridades y pobladores. Aunque este no sea un comportamiento deseado por sus impulsores, es un hecho que los de abajo delegan y al hacerlo las elites dirigentes deben asumir el costo (más allá del problema que suelen plantear los *free riders*). La actitud delegativa, manifestada en expresiones como que “que el municipio lo haga” es una respuesta más fácil a tener que hacer las cosas juntas (lo cual demanda tiempo y recursos). El papel de delegado de los dirigentes, y de bisagra entre la comunidad y el “mundo de afuera”, puede dar pie la “oligarquización” de la organización lo cual, a su vez, afecta la democracia en la comunidad (Burgwall, 1995). La relación clientelar, aunque refutada en el discurso, no se encuentra ausente ante problemas de legitimidad y distribución de recursos. Además, las experiencias participativas no suelen ser del agrado de la burocracia tradicional del “día a día”.

El planteamiento del enfoque de participación y desarrollo comunitario de una relación de horizontalidad entre el Estado y los pobladores es un discurso que busca cambiar un estado de cosas caracterizado en el pasado por maniobras dilatorias, represión, falsedad (promesas incumplidas) y atención selectiva y clientelar de la demanda por parte del Estado. A pesar de sus dificultades, el enfoque se encuentra vigente y es practicado en muchas ciudades e incluso sus propuestas son consideradas en otros lugares del mundo como Europa (Santos, 2004). Es un tema abierto si las experiencias puedan permitir una discusión más globalizante de la ciudad, un nuevo contrato social, una nueva sociabilidad y ciudadanía. Pero es un hecho que su sola implementación cuestiona modelos verticales e invita a los pobladores a tomar decisiones en el marco de una historia marcada por la desconfianza (Azevedo, 1996; Perales

2014; Holston, 2008; Calderón y Valdeavellano, 1991, Santos, 2004, entre otros).

A partir de la década de 1990 surgió otro enfoque de participación comunitaria con un discurso distinto, suscrito por la cooperación multilateral. El Banco Mundial, por ejemplo, abogó por la participación y el BID publicó un *Libro de consulta sobre la participación* (Perales, 2014), aunque el discurso se vincula más a conseguir la eficiencia de los proyectos (Cohen, 1983) y no a un enfoque de derechos. Surgido bajo el predominio de las políticas de liberalización y privatización, la participación se define como la capacidad de influenciar por parte de la población respecto a la localización de recursos, formulación e implementación de políticas (Imparato y Ruster, 2003: 20). Se considera a la participación como una garantía virtual de éxito de los proyectos en desarrollo mediante la provisión, gestión y mantenimiento de bienes y servicios públicos;¹⁵ que se opone a los métodos de gestión burocráticos, paternalistas y autoritarios. El enfoque incorpora la participación de la empresa privada y subsidios transparentes. El desarrollo comunitario (fortalecimiento del capital social) ha pasado a ser un componente de los programas de mejoramiento integral.

Los autores críticos sostienen que el enfoque de las agencias multilaterales tiene una visión minimalista del Estado, busca un tratamiento tecnocrático y gerencial, una mejor comunicación y eficiencia con el “*ciudadano – cliente*”, ubica a la sociedad civil como el “tercer sector” (junto al Estado y el mercado) y plantea una gestión técnica o filantrópica. Excluye o minimiza la mención a los derechos (reemplazados por servicios) y saca a la pobreza del ámbito de la ciudadanía, la justicia y la igualdad. (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2014). Actualmente el enfoque y el discurso de la participación comunitaria es objeto de disputa argumentativa, política e ideológica. Mientras el enfoque “democrático participativo” se plasma en programas y proyectos municipales, el segundo intenta ser aplicado en los programas de mejoramiento (upgrading).

Lecciones aprendidas desde abajo:

- El desarrollo de la ciudadanía en los pobladores, y la mantención de la comunidad como fin y no sólo como medio, está sujeto a la asignación de recursos y hay la tendencia a delegar en las dirigencias los aspectos

¹⁵ El enfoque asumido por las agencias multilaterales toma como base estudios y evaluaciones formuladas por consultores internacionales, en lo que constituye un cuerpo de reflexión propio, sin entrar en debate ni citar otras aproximaciones académicas o políticas. Podría ser considerado parte del pensamiento abismal ya que navega en sus propios términos, se asegura la “exclusividad” del tema y excluye otras voces.

políticos generales y la intervención en escalas más amplias de la planificación urbana.

- Recoge el punto de vista de los pobladores al cuestionar modelos verticales e invitar a los pobladores a tomar decisiones en el marco de una historia marcada por la desconfianza.
- La autoconstrucción y los programas de lotes y servicios son viables y pueden pasar a otra escala si el Estado pone financiamiento a tasas menores que las del mercado, existe una organización intermediaria y facilitadora (ONG) y la gente participa, se organiza y se empodera para pagar sus cuentas y desarrollar una cultura de pagos.

Mejoramiento integral (nueva generación)

El enfoque de mejoramiento integral surge en la década de 1990, bajo el “nuevo paradigma” de las agencias multilaterales como el Banco Mundial (Cohen, 1983). Con el propósito de integrar a los asentamientos precarios al tejido urbano y social de la ciudad edificada, promoviendo intervenciones físicas articuladas con programas sociales, generación de trabajo y renta y cambios en la calidad de vida de las comunidades (Dimuro, 2007). Se trata de una ambiciosa propuesta que incorpora, a modo de síntesis, los elementos que la discusión de la planificación urbana y de la cooperación al desarrollo habían dado paso en cuarenta años. La propuesta busca superar la escala pequeña, una mayor descentralización al incorporar a las municipalidades en ciertos niveles y, sobre todo, reconoce la necesidad de los subsidios. El enfoque de mejoramiento integral atiende aspectos físicos (servicios urbanos), regularización, vivienda y líneas de apoyo social (Greene, 2010; Imparato y Ruster, 2003).

Los programas de mejoramiento integrales asumen un cambio sustancial de escala (scaling up) en diversas direcciones: i) temática, en tanto aborda aspectos físicos y sociales, conservación ambiental, integración, ingresos, seguridad ciudadana, entre otros; ii) a nivel de actores involucra al gobierno central o federal, a las municipalidades, comunidades, ONGs, empresas privadas, agencias de cooperación internacional, etcétera; iii) escala territorial y poblacional mayor interviniendo a nivel de ciudades y regiones (y no sólo a nivel de proyectos locales) y beneficiando a miles de personas y iv) nuevos modos de abordaje que plantean una intervención de diversos sectores del estado (intersectorial) y componentes técnicos y sociales en la intervención (Greene, 2010).

El enfoque tiene diversos componentes: i) infraestructura básica y servicios urbanos (incluyendo servicios sociales); ii) redes sociales (sobrevivencia, capital social); iii) aspectos ambientales (incluyendo salud y prevención de desastres); iv) participación y democratización y v) generación de ingresos y seguridad frente a la violencia. El enfoque promueve sinergias aunque, en sus aspectos operativos, busca definir un punto de partida siendo consciente que no se puede hacer todo a la vez (Greene, 2010). Las propuestas, en su estrategia de inclusión al tejido urbano consolidado, se plantean temas de inclusión social y disminución de la segregación social en las ciudades (como en Brasil, Argentina o Chile).

Desde la década de 1990 se han ejecutado diversos programas y proyectos de mejoramiento integral, especialmente con apoyo del BID, tales como Favela Barrio en Rio de Janeiro, Guarapiranga en San Pablo, Programa de Mejoramiento de Barrios en Argentina (PROMEBA), Programa de Mejoramiento Integral (PRIMED en Medellín), Programa Mejoramiento en Tijuana, Chile Barrio en Chile, Mi Barrio en Perú, entre otros (Greene, 2010; Imparato y Ruster, 2003; Saborido, 2005; Lentini, 2007; entre otros). Algunos proyectos han contado con una inversión significativa, tales como Guarapiranga (1993-2000) con 207 millones de dólares al servicio de 250 mil habitantes, Favela Barrio (1994-1999 y 2000-2004) con 760 millones de dólares, PROMEBA en Argentina con financiamiento de 170 millones de dólares entre 1997-2001, a los que se añadieron 98 más el 2002 (Dimuro, 2007; Imparato y Ruster, 2003; Lentini, 2007).

Entre sus aspectos positivos, los programas de mejoramiento integral han cubierto el ámbito nacional (en Chile y Argentina abarcaron varias regiones o departamentos) y en las ciudades han aumentado su cobertura (Brasil, Colombia, por ejemplo). Se estima que Favela Barrio en Rio de Janeiro benefició entre el 70% a 75% de la población de favelas. Los programas, en diversos grados, han comprometido a las municipalidades y se han insertado en los procesos de descentralización del Estado. En sus aspectos operativos, combinaron equipos de apoyo técnico y social, disminuyeron la pobreza al proporcionar saneamiento e infraestructura, desarrollaron un sentido de civismo y pertenencia en las poblaciones. En algunos casos, como PROMEBA en Argentina, han enmarcado en programas integrales de vivienda a experiencias hasta entonces aisladas. Ha beneficiado a la población realmente necesitada y no se han canalizado, salvo excepciones, hacia la clase media.

En cuanto a aspectos críticos se tiene la sostenibilidad financiera de la experiencia, a pesar de existir subsidios. En Guarapiranga, por ejemplo, se ha aludido al bajo nivel de conciencia de pago de la población que afecta la recuperación de los costos, dificulta la sostenibilidad y cuestiona el trabajo

social con la población (Imparato y Ruster, 2003). En cuanto a la gestión, el ciclo del proyecto prevalece sobre la visión de largo plazo dificultando la coordinación intersectorial del Estado, además los programas enfrentan resistencias, sistemas paralelos y populismo.¹⁶ Aunque ha habido focalización, no se han reconocido actividades fundadas en la heterogeneidad (género, edad, raza). El escalonamiento (scaling up) se ha quedado en la etapa piloto y demostrativa y no ha podido revertir el déficit cuantitativo de vivienda.

Un escollo a los programas de mejoramiento integral ha sido la regularización de la tenencia de la tierra como paso previo y necesario. Por diversas circunstancias ha sido difícil definir y otorgar la propiedad. En Guarapiranga, por ejemplo, los asentamientos ocupaban una zona de protección ambiental no destinada a uso residencial. En Favela Barrio la construcción de edificaciones superpuestas en las favelas dificultaba proveer títulos de propiedad (Rabello, 2002: 159). Se requiere un análisis mayor al de limitarse a indicar como causa a las leyes rígidas. Hasta que punto, conviene reflexionar, el Estado debe renunciar a políticas de conservación ambiental para legalizar la ocupación en áreas no apropiadas y perjudicar al conjunto de la ciudad. Se requiere un análisis específico para determinar cuánto es responsabilidad de la ley o del modo de ocupación o de construcción informal. Otra lección es que la regularización requiere de programas especiales y no ser considerado sólo como un aspecto de la implementación de programas.

En cuanto al componente de participación comunitaria hay evaluaciones favorables en el caso de Favela Barrio en Río de Janeiro (Dimuro, 2007: 22-23) en el sentido que se ha respetado el modo de pensar de la gente, lo cual se ha materializado en la recuperación de los espacios públicos. No obstante, este no parece ser el común denominador. Aunque la participación fue formulada como medio para una buena ejecución y sostenibilidad y como un fin en sí mismo (fortalecimiento de la capacidad de gestión y autogestión), han habido dificultades institucionales y de procedimientos. El modelo de actuación con las organizaciones ha sido el tradicional en el sentido que los ejecutores buscan la eficacia de las obras. Aunque equipos sociales se han sumado a los equipos técnicos, el aspecto social es sub-ejecutado (especialmente financieramente) debido a que los que operan los programas no *creen* realmente en la participación, y la observan más bien como un obstáculo a saltar (Lentini, 2007: 50). En Favela Barrio los Puestos de Orientación a los pobladores fueron

¹⁶ Además de los programas integrales, los diferentes niveles de gobierno continúan con intervenciones sectoriales y aisladas como programas de ampliación de agua y alcantarillado, pistas, titulación, generación de empleo, entre otros. A veces, se incluye, por demanda de la cooperación multilateral, aspectos novedosos como la combinación de equipos técnicos y sociales y participación comunitaria, asumidos con poca convicción por las municipalidades y las empresas contratistas.

desactivados por falta de dinero para la manutención (Dimuro, 2007: 23) y en Chile Barrio el enfoque integral y participativo fue medrado por la presencia del Ministerio de Vivienda orientado más hacia lo habitacional (Saborido, 2005). La participación y el control comunitario no ha sido el elemento preponderante de la gestión institucional y ha primado la norma, propiciada por las autoridades, de “nosotros damos y tu recibes” (Imparato y Ruster, 2003: 337).

La población no siente haber sido consultada sobre obras y costos. Como lo indicó un poblador de Guarapiranga “la gente está acostumbrada a dudar de todo” (Imparato y Ruster, 2003), desconfía de las empresas contratistas que ejecutan las obras, las acusa de no querer mostrar sus números y emplear menos trabajadores que los necesarios. En cuanto a las razones de falta de pago de la población no son claras. Algunas explicaciones remiten al tema a la tradición clientelar y populista del Estado. Sin embargo, en Tijuana se recoge una apreciación de grupos de personas que se niegan a pagar aduciendo que para eso el Estado “cobra impuestos” (lo cual abre un tema interesante que debe vincularse a la creencia popular que el Estado destina sus recursos mayormente a otros sectores sociales y económicos). Otros grupos aluden no haber sido informados o consultados. Por lo demás, organizaciones inicialmente no beneficiarias presionan por su inclusión encareciendo los costos inicialmente presupuestados.

La distancia cultural entre *policy makers* y las comunidades se mantiene. Proyectos y programas planteados desde arriba son observados por los primeros como participativos (en términos de eficiencia) pero no por los segundos. “Y para mí no es lo ideal; es decir, cuando el Estado te plantea que es la única alternativa, la gente lo toma, pero no es que la gente lo quiera; es más, todavía no se consigue que la gente deje de vender los predios”, declara una dirigente vecinal mujer de Mendoza aludiendo al carácter pragmático en que los pobladores asumen las ofertas desde arriba (Lentini, 2007: 117-118).

En el plano social, las intervenciones difícilmente permiten superar los procesos de estigma, segregación y exclusión y territorial (Lentini, 2007). La retórica respecto a que con el mejoramiento los barrios se asimilarán a los de clase media (inclusión social) tiene su opuesto en declaraciones del tipo “O cuando uno va a alguna parte y dicen: ‘Ah, vive en el campamento’, como que siempre somos *inferiores* a los demás, somos *rechazados* por los demás. Parece que tuviéramos alguna peste” (poblador beneficiado por Chile Barrio, Saborido, 2005: 37, las cursivas son mías). O sino “Si decís Campo Pampa, ‘fuiste’ porque te miran de arriba abajo y dicen ‘esta nos afana todo’ ” (vecina de Mendoza, Lentini, 2007: 116). “Es decir, va a quedar muy lindo Campo Pampa con todo el proyecto PROMEBA, pero, en definitiva, *sigue siendo* la villa Campo Pampa; muchos idealizan y dicen que con el tiempo se va a

transformar, como el barrio San Martín, pero no ...” (dirigente vecinal mujer de Mendoza, Lentini: 2007: 118).¹⁷

Las lecciones desde abajo serían:

- Los esfuerzos desarrollados han mejorado la calidad de vida y por lo general han llegado a los verdaderamente necesitados.
- A pesar del componente social y participativo, la gente no siente haber sido consultada e informada, y la misma participación es vista por sus operadores como un paso a saltar.
- Existen problemas de comunicación y distancia cultural entre pobladores y *policy makers*. La población está acostumbrada a dudar de todo y toma lo que se le ofrece aunque esto no deba tomarse como la materialización de su deseo ya que puede no ser lo que realmente esperaba.

Interpretación y Conclusiones

Los diversos enfoques y políticas frente a la ciudad informal han tenido un impacto bajo en la reducción de la informalidad en general, revelando insuficiencias en su concepción y en su implementación. Las lecciones desde abajo revelan desencuentros culturales entre los *policy makers* y el mundo de sentido y las estrategias que los sujetos beneficiarios ponen en práctica. Esta situación afecta la gobernanza y mantienen en pie la pregunta sobre cómo es posible establecer políticas realistas que resuelvan los problemas de la urbanización acelerada en los países en desarrollo.

Las limitaciones de tipo estructural son conocidas. El principal problema es que los sistemas sociales en los países en desarrollo adolecen de empleo decente y de ingresos que permitan a las familias adquirir los bienes requeridos para sustento, incluida la vivienda. Existen limitaciones financieras para que los gobiernos puedan invertir en vivienda y mejoramiento en los asentamientos precarios en una amplia escala, cuyas causas deberían ser analizadas a fondo. La observación del poblador de Tijuana respecto a porque debe pagar por el mejoramiento de su barrio si ya paga impuestos es muy profunda. Al menos

¹⁷ El estigma, como pude apreciar en un estudio de mercado inmobiliario en pueblos jóvenes de Lima hacia el 2007, a través de una mujer que vendía su vivienda a un precio bajo -en relación a otros de la misma calidad en la ciudad formal- esta internalizado en ellos y en la mirada que reflejan de “los otros”.

debería ameritar que el Estado le explique en qué gasta sus recursos y cómo distribuye sus subsidios y exoneraciones. Este es un tema cultural.

En el nivel de la estructura urbana la principal limitación es conseguir tierra buena y bien localizada con relación a los centros laborales a precios accesibles, dado que está sujeta a controles monopólicos como ya explicaba John Turner a mediados de 1960. No ha habido, salvo excepciones, políticas serias al respecto ni tampoco en el *mainstream* se ha constituido un enfoque específico sobre la tierra, salvo aquel de la regularización de la tenencia. Entre lo más valioso se tuvo la Ley General de Asentamientos Humanos de México de 1976 que promovió un banco de tierras, el cual resolvió algunos problemas hasta 1992 en que fue afectada por la política privatizadora; y recientes esfuerzos en Colombia para aplicar porcentajes de vivienda social a fraccionamientos urbanos. Estas dificultades alcanzan incluso a la política de vivienda social construida como lo muestra dramáticamente el caso de Chile. En Perú, que posee por razones legales un “banco natural de tierra pública”, el Estado las desaprovecha al permitir que se invadan por fuera de programas ordenados o las licita a bajo precio para favorecer a las urbanizadoras. Los programas de regularización y mejoramiento son meramente correctivos, sus propias consecuencias económicas son negativas y pueden exacerbar el problema en lugar de resolverlo (Smolka y Biderman, 2011). Su propio éxito da señales a los mercados informales y alienta a otras personas a continuar con las vías de acceso informal a la ciudad.

Las lecciones desde abajo muestran una brecha cultural entre los enfoques / políticas y prácticas desde abajo, entre el Estado y los pobladores, entre los *policy makers* y comunidades. Aunque parcialmente el tema ha tenido incursiones en torno al papel de los técnicos, arquitectos y urbanistas y los pobladores (Turner, 1969; Goodman, 1977; Peattie, 1987; Pelli, 1994) se requiere una perspectiva más amplia que aborde la temática desde la cultura de la elite y la popular (Ginzburg, 1997; Chakrabarty, 2009; Dirlik, 2009; Santos, 2010).

La tabla 1 presenta un resumen de los problemas de la aplicación de las políticas y las lecciones desde abajo. Los enfoques y las políticas han venido cambiando a lo largo de las décadas y el paso más significativo fue la admisión de los subsidios. Así mismo, se opta por un enfoque integral que suma intervenciones específicas (autodesarrollo, autoconstrucción, regularización, participación) y el recurso al sector privado empresarial.

Tabla 1. Resumen de lecciones desde abajo según enfoques

ENFOQUE/ vertientes	Problemas de políticas	Lecciones desde abajo
DESARROLLO PROGRESIVO	Financieros (no al subsidio). Regularización de tenencia fue obstáculo. Benefició a clase media. No se consiguió tierra bien localizada	(-) Sectores de menores recursos no se benefician. (-) Problemas de pagos. (-) Continúan invasiones, mercados ilegales, autoconstrucción espontánea, densificación, hacinamiento, problemas urbanísticos y de salud..
SEGURIDAD DE TENENCIA	Difícil intervenir en propiedad privada afectada	(+) Paso previo a construcción y consolidación del barrio. (+) Seguridad física y psicológica. (+) Estatus y valor simbólico.
Derechos de propiedad	Subida de precios de suelo. Modelos alejados del mundo de la vida popular. Desregularización por no uso de registros.	(+) Predominio de la propiedad como valor de uso. (+) Seguridad psicológica personal y familiar y valor simbólico. (-) Débil uso como colateral (económico). (-) Débil uso de registros (desregularización).
PARTICIPACIÓN Y DESARROLLO COMUNITARIO	Recursos financieros municipales. Dificultad de superar escala local de intervención	(+) Relación horizontal buscada entre Estado y sociedad (comunidad). (+) Cuestionamiento a modelo vertical y asumir perspectiva de pobladores. (-) Ciudadanía y comunidad como fin está sujeto a resolución de demandas concretas. (-) Prácticas delegativas a escalas más amplias de la planificación urbana.
Organización – participación, Autónomo – democrática	Subsidio público. Intermediación de ONGS.	(+) Autoconstrucción y programas de lotes y servicios son viables con subsidio. (+) Recuperación de costos depende de comunidades empoderadas y participativas.
Participación en enfoque multilateral	Recursos financieros. Participación impuesta desde arriba a los agentes.	(-) La población no se siente consultada ni valorada (-) Operadores ven participación como un paso a saltar.
MEJORAMIENTO INTEGRAL	Recursos financieros para sostenibilidad. Regularización de la tierra obstaculizada por marco legal. Vivienda y autoconstrucción poco abordada.	(+) Viabilidad y mejora de calidad de vida para la población. Benefician a los necesitados. (-) La gente no se siente consultada sobre obras y costos. Duda de todo y de todos. Toma lo que se le ofrece. (-) Distancia cultural pobladores / <i>policy makers</i> .

Fuente y elaboración: el autor.

Los pobladores sólo parcialmente se sienten beneficiados por los proyectos públicos, tienen dificultades en pagar sus cuentas (cultura de pago) y reclaman más participación. Si se supone superada la postura de quienes ven en las ideas, creencias y configuraciones del mundo de las clases subalternas un acervo desordenado; deberá admitirse que los pobladores tienen visiones del mundo propias (es decir que no provienen de ideas derivadas) formuladas a partir de sus creencias, tradiciones y experiencias. En esta visión del mundo, existiría un Estado más interesado en apoyar a “los otros” (los ricos, la clase media) y que frente a ellos tiene un comportamiento político vertical, falso, engañoso y contra el cual conviene estar en guardia. Si esta es efectivamente su visión de las cosas, convendría aceptar que 50 años de planificación urbana ante la ciudad informal han hecho muy poco por modificarla y que, al menos, las autoridades deberían considerar seriamente a los pobladores y hacerles ver lo equivocado de su percepción negativa.

No es así. Las autoridades insisten en promover enfoques y políticas basados en la eficiencia, recuperación de costos, sostenibilidad, virtudes del mercado, crecimiento del económico del país, etcétera. Estas posturas se basan en discursos académicos de planificación urbana que reclaman el trono del saber, y la superioridad que esta postura contiene, constituyendo el mundo a su imagen y semejanza y, al hacerlo, representando un poder (Dirlik, 2009). Situación reforzada por el hecho que cuentan con el respaldo financiero internacional y los compromisos públicos. A la vez, por otro lado, continúan comportamientos de clientelismo, patronazgo, populismo y propuestas participativas a medias. El discurso puesto en práctica suele desconocer el saber práctico de la vida cotidiana de los pobladores, las tradiciones, el conocimiento ancestral, la idea que los seres son comunidades antes que individuos, la búsqueda de empoderamiento, la demanda de subsidios, el trato igualitario, etcétera.

Este desconocimiento opera por una doble razón. Primero porque considera a la técnica y la ciencia como criterio único de verdad y, segundo, porque no reconoce, declara inexistente, las prácticas desde abajo. Por este doble procedimiento, lo contemporáneo es despojado de su contemporaneidad y, a través de metáforas evolucionistas, calificado de atrasado, residual, primitivo, tradicional, pre-moderno, simple, obsoleto, retrogrado o subdesarrollado; en una palabra, inferior, algo que debe ser superado (Santos, 2010: 20; Chakrabarty, 2009). Un pensamiento abismal que se niega a dialogar incluso con otras aproximaciones de las ciencias sociales, tal como, por ejemplo, el enfoque de participación y desarrollo comunitario, al cual, sin embargo, intenta responder. Una propuesta de planificación urbana levantada desde la jerarquía del que decide, tiene los recursos y tiene la razón. Sin un tratamiento como iguales o pares y, por lo tanto, sin respeto (Sennett, 2004); un bien que tiene la

particularidad que no cuesta (no tiene un costo para quien lo ejerce) y, sin embargo, a veces no se lo practica.

Si se asume que la percepción recíproca entre Estado (planificadores) y pobladores es históricamente configurada e interrelacionada, habrá que concluir que lo que se hace desde abajo es también producido desde arriba. Desde este punto de vista se puede volver a mirar temas como los desencuentros reiterados entre políticas de desarrollo urbano (programas y proyectos) y su recepción desde abajo (“cuando el Estado nos plantea que es la única alternativa, la gente lo toma”), el temor, el miedo, la desconfianza e, incluso, la falta de cultura de pago. Un tema reiterado que puede ser un asunto de solvencia económica, un desafío desde un grupo que se siente visto como inferior o falta de empoderamiento de la comunidad (más allá de aspectos contractuales “libremente aceptados” por las partes).

La planificación urbana frente a la ciudad informal tendría que reformular sus bases epistemológicas y ontológicas y, en el marco de los conflictos en que se desenvuelve la relación con los pobladores, en lugar de descalificarlos o constreñirlos a aspectos funcionales, desarrollar nuevas formas de vinculación que atemperen conflictividades, construyan nuevos lenguajes e imaginarios y renovados conceptos de inclusión (Lentini, 2007: 29). La planificación urbana debe apuntar a un trabajo de traducción intercultural para poder ser entendida y valorada (Santos, 2010: 18-19). Hacer del subalterno –el poblador- un sujeto de la historia tiene muchas implicancias para la formulación de la planificación urbana. No se puede apelar a constreñimientos estructurales porque desigualdad y mutuo respeto pueden coexistir (Sennet, 2004: 210). La co-presencia de los dos lados de la línea amplía el campo de la realidad relevante y las perspectivas.

En cuanto a lecciones desde abajo de las políticas y enfoques, los problemas que la urbanización acelerada en los países en desarrollo plantea son un tema de gobernanza (Sanyal, et. Al, 2012), de relaciones y negociaciones entre los actores del juego. La lección desde abajo es que si el Estado no actúa, o lo hace de manera inadecuada, la informalidad se expande y sus consecuencias se verán a lo largo de décadas y de las generaciones de pobladores. Aunque es comúnmente aceptado, *sotto voce*, que la ciudad informal implica el sacrificio de una generación viviendo en la miseria en beneficio de las venideras, los estudios y evaluaciones recientes muestran una realidad distinta a la esperada. Se mantienen los problemas estructurales, es decir, sistemas económicos y sociales que no proveen a la población empleo decente ni ingresos para adquirir una vivienda decente. El crecimiento absoluto de población viviendo en asentamientos precarios en el mundo en desarrollo ha

pasado de 657 millones en 1990 a 827 millones en el 2010 (United Nations, 2010: 9).

Se requiere atender temáticas y registros de asentamientos precarios en el mundo. Las mediciones de las Naciones Unidas, y su propia definición de *slums*, son limitadas para expresar la realidad de la ciudad informal construida (en realidad refieren a las etapas iniciales). Se requiere retomar la distinción *squatter settlements* y *slums* de Turner en la década de 1960 para definir y cuantificar la unidad de estudio. No es lo mismo un asentamiento planificado, aunque sea informalmente, que otro que carece de patrones urbanísticos mínimos. Las referencias académicas de la informalidad urbana en el mundo en desarrollo deberían distinguir a América Latina de Asia y África, tanto por razones históricas como por la influencia que el pensamiento latinoamericano tiene en otros lugares del mundo (Roy y Alsayad, 2004).

La planificación urbana frente a la ciudad informal debe ser formulada desde una política de vivienda social más amplia, y no ser encapsulada en torno a programas de mejoramiento y regularización, simples efectos de la informalidad. La segunda ola de la vivienda social construida de 1990, ya muestra dramáticamente sus límites al no haber sido capaz de obtener tierra bien localizada, siendo que la dinámica del mercado empuja hacia una periferia en la que la gente no quiere vivir. El deseo de mejor ubicación de las poblaciones requiere de políticas de rehabilitación urbana en las áreas centrales, a pesar de la imagen negativa dejada por las “renovaciones urbanas” de 1950 a 1970.

Se requiere de políticas consistentes frente a la tierra urbana que es, junto al aspecto financiero, el escollo principal. El tema ni siquiera forma parte del *mainstream*, salvo aquel de la regularización de la tenencia. Los planteamientos se siguen moviendo en base a coordenadas de décadas atrás, cuando entre Hábitat I (1976) y Hábitat II (1996) el tema de la tierra perdió peso. Se sigue sosteniendo la intocabilidad de la propiedad privada y que el Estado facilite tierras públicas baratas a los urbanizadores, así como, salvo excepciones, se rechaza mecanismos de expropiación, urbanización asociada, cargas tributarias o porcentajes asignados a la vivienda social.

Bibliografía

Abramo, Pedro (2008) “El mercado de suelo informal en favelas y movilidad residencial de los pobres en las grandes metrópolis: un objeto de estudio para América Latina” Territorios, Núm. 18-19, pp. 55-73 Universidad de Los Andes, Bogotá.

- Aguilar, Luis (2008) *Gobernanza y gestión pública*. FCE, México.
- Azevedo, Sergio de (1996) "Relacao publico – privado gestao democrática: o papel dos governos locais para o futuro das cidades latinoamericanas". En Norma Lacerda y Suely Ribeiro *Relacao publico – privada: do local a global*. UFEDE, Recife.
- Azuela, Antonio (1989) *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. Colmex, Mexico.
- Banco Mundial (1991) *Política urbana y desarrollo económico: un programa para el decenio de 1990*. Banco Mundial, Washington.
- Banco Mundial (1974) *Proyecto de lotes y servicios*. Mes de abril, Washington.
- Batley, Richard (1983) *Power through bureacracy*. San Martin's Press, Mew York.
- Bazant, Jan (1985) *Autoconstrucción de viviendas populares*. Ediciones Trillas, Mexico.
- Bonduki, Nabil (1992) *Habitacao & autogestao*. FASE, Rio de Janeiro.
- Bourdieu, P. (2009) *El sentido práctico*. Siglo XXI, México.
- Burgess, Rod (1982) Selp help housing advocacy: a curious form of radicalism. A critique of the work of John Turner. In P. Ward *Selp help housing*, Mansell.
- Burgess, Rod (1992) "Helping some to help themselves". En K. Mathey *Beyond self-help housing*, Mansell, London
- Burgwall, Gerritt (1995) *Struggle of the poor. Neighborhood organization and clientelist practice in a Quito squatter settlement*. Universidad de Utrech.
- Calderón, Julio (2013) *Los pobres urbanos y la propiedad*. Editorial Académica Española, Madrid, 2013.
- Calderón, Julio (2012) "La política de vivienda social: entre la vivienda nueva y la construcción en sitio propio". En **Sociología**, Nº 22, UNMSM, octubre, Lima.
- Calderón C, Julio (2010), "Titulación de la propiedad y mercado inmobiliario". En *Estudios Demográficos y Urbanos*, volumen 25, número 3 (75), 625-661, México.
- Calderón, Julio (2006), *Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza*, LILP-SINCOS, Lima.
- Calderón, Julio (2005) *La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX*. UNMSM, Lima.
- Calderón, Julio (2003) "Formalización de la propiedad, cultura registral y crédito en el Perú". En P. Abramo *A cidade de informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Sette letras, Río de Janeiro. Pp. 173-188.
- Calderón, Julio (2001), "Análisis comparativo de la población beneficiada y la no beneficiada por el Plan Nacional de Formalización", *¿Ha mejorado el bienestar de la población?* INEI, Lima.

Calderón, Julio y Rocío Valdeavellano (1992) *Izquierda y democracia. Entre la utopía y la realidad. Tres municipios en Lima*. CENCA, Lima.

Camaiora, A.L (2010) *Evaluación y perspectivas de las políticas gubernamentales para consolidar los derechos de propiedad*. Foro Nacional Perú Políticas Públicas y Desafíos Gubernamentales en materia de Gestión Territorial y Catastro. COFOPRI, Lima.

Caria, Antonio (2008), *Títulos sin desarrollo: los efectos de la titulación de tierras en los nuevos barrios de Lima*, DESCO, Lima.

Carvajal, Arizaldo (2014) Apuntes sobre desarrollo comunitario. Bajado el 14 de enero de 2014 www.eumed.net/libros/gratis

Carroll, Alan (2002) *Lesson learned on urban upgrading*. Presentación preparada para el World Urban Forum, Nairobi, Kenya, abril 29 – mayo 30. Norway-World Bank Urban Environment and Poverty Initiative for Africa. Citiesalliance.org/sites

Chakrabarty, Dipesh (2009) “Una pequeña historia de los estudios subalternos”. En Pablo Sandoval *Repensando la subalternidad*, IEP – SEPHIS, Lima, 2009.

Chávez, Robert, Julie Vilorio y Melanie Zipperer (2000) *Interview of John Turner*, World Bank, Washington. www.siteresources.worldbank.org/INTUSU Bajado el 7 de enero de 2014.

Cira, Dean (2003) *Mejoramiento de barrios en América Latina. La experiencia del Banco Mundial*. Banco Mundial, 27 de enero, power point.

Clichevsky, Nora (2003) *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interpretaciones sobre las políticas de regularización en América Latina*. CEPAL, Santiago de Chile.

Coelho, Eliomar (1995) *Reengenharia na cidade*. Taurus Editora, Rio de Janeiro.

Cohen, Michael (1983) The challenges of replicability. Toward a new paradigm for urban shelter in developing countries. World Bank, reprint series, Lumber 287, Washington.

Comisión para la Reforma Agraria y Vivienda (1958) *Informe sobre la vivienda en el Perú*. CRAV, Lima.

Connolly, Priscila (2012) “la ciudad y el hábitat popular: paradigma latinoamericano”. www.ungs.eduar/catedrasur/ bajado el 14 de enero de 2014.

Cornelius, Wayne y Henry Dietz (1976) “Urbanización, formulación de demandas y sobrecarga del sistema político”. EURE, vol 5. Número 13, Santiago.

Davis, Mike (2006) *Planet of Slums*. Ed. Verso, London.

Dagnino, E., A. Olvera y A. Panfichi (2014) *Innovación democrática en América Latina: una primera mirada al proyecto democrático participativo*. [www.biblioteca virtual clasco.org](http://www.bibliotecavirtualclasco.org)

- De Certeau, Michel (1988) *The practice of every day life*. Universidad de California.
- De Soto, Hernando (2000), *El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo*, El Comercio, Lima.
- De Soto, Hernando (1986), *El otro sendero*, ILD, Lima.
- Dietz, Henry (1986) *Pobreza y participación política bajo un régimen militar*. Universidad del Pacífico, Lima.
- Dimuro, Glenda (2007) *Favela-Bairro ¿Un programa sostenible?* Universidad de Sevilla, Sevilla.
- Dirlik Arif (2009) "El aura poscolonial. La crítica del tercer mundo en la edad del capitalismo global". En Pablo Sandoval *Repensando la subalternidad*, IEP – SEPHIS, Lima.
- Duhau, Emilio (1998) *Hábitat popular y política urbana*. UAM – A , México.
- Fernandes, Edesio (2011) *Regularization on informal settlements in Latin America*. Lincoln Institute, Cambridge
- Field, Erica y Torero, Máximo (2004). *Do property titles increase credit access among the urban poor? Evidence from a nationwide titling program*. Documento de trabajo. Cambridge, Harvard University.
- Galiani, Sebastián y Ernesto Schargrotsky (2012) *Land de-regularization and titling premiun. Lincoln Institute, working papers*.
- Giddens, Anthony (2003) *La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración*. Amorrortu, editores, Madrid.
- Giddens, A. (1997) *Las nuevas reglas del método sociológico*. Amorrortu editores, Buenos Aires.
- Gilbert, Alan (2003) "Poder, ideología y el Consenso de Washington: Desarrollo y expansión de la política chilena de vivienda". En Revista *INVI* volumen 18, número 47, Santiago.
- Gilbert, Alain (2001), *On the mystery of capital and the myths of Hernando de Soto: what difference does legal title market?*, Congreso NAERUS, Lovaina.
- Gilbert, Alan (1999) "A Home is forever Residential mobility and homeownership in sel help settlements". *Environment and Planning A*, vol 31, pp. 1073 -1091.
- Ginzburg, Carlo (1997) *El queso y los gusanos. El cosmos según un molinero del siglo XVI*. Ed. Oceano, México.
- Goodman, Robert (1977) *Después de los urbanistas ¿qué?* Ed. H. Blume, Madrid. Ed. En ingles *After the planners*, Pelican.

- Greene, Margarita (2004) *El Programa de Vivienda Progresiva 1990-2002*, CEPAL, Santiago.
- Greene Margarita (2010) *Main policy and programmatic approaches for slum upgrading*. World Bank and Cities Alliance, Washington.
- Handelman, Howard (2012) *Challenge of Third World Development*. Pearson.
- Hannerz, Ulf (1986) *Exploración de la ciudad*. FCE, México
- Holston, James (2008) *Insurgence citizenship: disjunctions of democracy and modernity in Brazil*. Princeton University Press.
- Hordijk, Michaela (2011) *Nuestra realidad es otra. Changing realities in Lima's peripheral settlements: a case study from San Juan de Miraflores*. Universidad de Amsterdam. NAERUS, XI.
- Huntington, Samuel (1968) *Political order in changing societies*. New Haven, Yale University Press.
- Imparato, Ivo y Jeff Ruster (2003) *Slum Upgrading and Participation*. World Bank, Washington.
- Jimenez, Edith, H. Cruz y C. Ubaldo (2012) "El regreso a la irregularidad en las colonias populares, títulos de propiedad y sucesión". En C. Salazar Irregular suelo y Mercado. Colegio de México, México
- Johnson T. y C. Dandeker (1990) "Patronage: relation and system". En A. Wallace Hadrill *Patronage in ancient society*. Routledge London Nueva York.
- Kowarick, Lucio (1979) *A expolacao urbana*. Paze Terra, Sao Paulo.
- Lentini, Mercedes (2007) *Alternativas para el hábitat popular en Mendoza: el programa de mejoramiento de barrios como respuesta a la pobreza urbana*. UN, Cuyo.
- Mangin, William (1967) *Latin American Squatter Settlements: A Problem and A Solution*. Latin American Research Review 2 (3): 65-98.
- Mangin, William. (1963) "Urbanization case history in Peru". *Architectural Design* 8, August.
- Mangin, W. y J. Turner (1978/ 1969) "Benavides y el movimiento de las barriadas". En P. Oliver *Cobijo y sociedad*, H. Blume ediciones, Madrid 1978 (edición en inglés 1969).
- Mathey, Kosta, ed. (1992) *Beyond self- help housing*, Mansell, London.
- Matos, José (1977) *Las barriadas de Lima 1957*. IEP, Lima.
- Molina, Oswaldo (2014) *Loss of plot formality through unregistered transactions: evidence form a natural experiment in Peru*. Lincoln Institute.

Nahoum, Benjamín (2014) *Cuatro décadas de cooperativas de vivienda en Uruguay: cambios y permanencias*. OSERA N° 3, descargado el 14 de enero de 2014.

Oliven, Ruben (1980) "Marginalidad urbana en America Latina" en EURE numero 19, paginas 49-62, Santiago de Chile.

Payne, G, A. Durand- Lasserre & C. Rakodi (2007), *Social and economic impacts of land titling programmes in urban and peri-urban areas: a review of the literature*, World Bank Urban Research Symposium, Washington DC- 14-16 may.

Peattie, Lisa (1987) "Affordability" en Habitat International, Vol. 11, 4, Gran Bretaña.

Pelli, Victor (1994) "Autoconstrucción, el camino hacia la gestión participativa y concertada del hábitat". En CYTED, Reflexiones sobre la autoconstrucción del hábitat popular en América Latina.

Perales Arretxe, Iosu (2014) *Poder local y democracia participativa en América Latina*. www.rebellion.org/docs

Pradilla, Emilio (1976) "Notas acerca del problema de la vivienda". En Ideología y Sociedad, núm, 16, enero – marzo, Bogotá

Prevot Schapira, Marie-France (1996) "Territorios urbanos y políticas sociales en América Latina: Reflexiones a partir de dos casos argentino y mexicano. En Norma Lacerda y Suelly Ribeiro *Relación público – privada: de local a global*. UFEDE, Recife.

Qadeer, Mohammad (2012) "Urban development" en B. Sanyal, L. Vale y C. Rosan *Planning ideas that matter*. MIT, Cambridge

Rabello, Sonia (2002) "Favela Barrio: A brief institutional analysis of the Programme and its land aspects". En Durand Lasserre, Alan y Lauren Royston *Holding their Ground*. Earthscan, London.

Ramírez Corzo Daniel & Gustavo Riofrío (2006), *Formalización de la propiedad y mejoramiento de barrios: bien legal, bien marginal*, Estudios urbanos, DESCO, Lima.

Rodríguez, María (2009) *Autogestión, políticas del hábitat y transformación social*. Ed. Espacio, Buenos Aires.

Romero, Gustavo y Alejandro Suarez (1995) "Autoconstrucción, gestión popular, políticas de vivienda y asentamientos humanos hacia Habitat II". En E. Martínez Hacia Habitat II: el rol asignado a la participación popular en las políticas de vivienda en América Latina. CYTED, El Salvador.

Roy, Ananya y Nezar Alsayad (2004) *Urban informality: transnational perspectives from the Middle East, Latin American and South Asia*. Lexington

Rueda, Rafael (1983) *Estudio de caso "lotes con servicio del barrio Kennedy" en Medellín y su contexto*. PEVAL, UNC-BIE, Medellín.

Saborido, Marisol (2005) *El programa Chile Barrio: lecciones y desafíos para la superación de la pobreza y la precariedad habitacional*. CEPAL, Santiago.

Santos, Boaventura (2010) *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Trilce, 2010 Montevideo.

Santos, Boaventura de Sousa (coord) (2004) *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*. FCE, Mexico.

Sanyal, B, L. Vale y C. Rosan, edits (2012) *Planning ideas that matter*. MIT, Cambridge.

Sennett, Richard (2004) *Respect in a world of inequality*. Norton & Company, New York.

Smolka, Martim (2003) "Regularizacáo da ocupacáo do solo urbano: a solucáo que e parte do problema, o problema que e parte da solucáo. En Abramo, Pedro *A cidade da informalidade*. Sette Letras - LILP, Rio.

Smolka, M. y C. Biderman (2011) *Vivienda informal: una perspectiva de economista sobre el planeamiento urbano*. Lincoln Institute of Land Policy, documento de trabajo, Cambridge.

Stein, Alfredo (1991) *A critical review of the main approaches to self help housing programmes*. Degree MSc, University College London (1988). Descargado el 07/02/14.

Schteingart, Martha y Antonio Azuela (1990) "Hábitat popular". En N. Clichevsky *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*. IIED-AL, Buenos Aires.

Stockes, Susan (1995) *Cultures in conflict. Social movement and the state in Peru*. University California Press, California.

Turner John (1976) *Housing by People: towards autonomy in building environments*. Marion Boyards. London

Turner, John y R. Fichter (1972) *Freedom to build, dweller control of the housing process*. Collier Macmillan New York.

Turner, John (1970/ 1967) "Barriers and channels for housing development in modernizing countries". En Mangin, W. *Peasants in cities: Reading in the anthropology of the urbanization*. Houghton Mifflin, Boston (Edición original *Journal of the American Institute of Planners*, volume 33, N° 3, 1967). |-

Turner, John (1969) *Nueva visión del déficit de viviendas*. DESCO, Lima.

Turner, J. (1968) The squatter settlements. An architecture that works. *Architectural Design* August.

Turner, J. (1963) "Lima barriadas today". *Architectural Design* 8, August.

United Nations (2010) *State of the world's cities 2010/ 2011. Overview and key findings*. Nairobi.

Varley, Ann (1987) "The relationship between tenure legalization and housing improvements: evidence from Mexico city". *Development and changes* 18, 463-81.

Ward, Peter (2012) "Self help housing ideas and practice in the Americas. En Sanyal, B, L. Vale y C. Rosan, ed. *Planning ideas that matter*. MIT, Cambridge.

Ward, Peter, ed. (1982) *Self help housing. A critique*. Mansell, London.

Ward, Peter, E. Sarajeda y C. Ubaldo (2011) "Self help housing policies for second generation, inheritance and succession of 'the house that mum and dad built'". *Habitat International*, 35, 7, 467-485.

Webb, Richard, Diether Beuermann & Carla Revilla (2006), *La construcción del derecho de propiedad. El caso de los asentamientos humanos en el Perú*, Colegio de Notarios, Lima.

Zeballos, Eduardo (1979) "Perú. Experiencias de autoconstrucción urbanas". En H. Pereira *La vivienda popular en América Latina*. FUNDACOMUN – ILDIS – CORDIPLAN.

Los Estudios Urbanos en el Perú (1990-2013)¹⁸

Este artículo realiza un abordaje general de los estudios urbanos en el Perú en los últimos 25 años. Sin pretender cubrir la totalidad de los estudios realizados, el interés se centra en las innovaciones y nuevos enfoques tras un periodo anterior, entre las décadas de 1960 a 1980, caracterizado por el predominio de la sociología urbana y de una aproximación de corte estructuralista (Calderón, 1990). El artículo observa cómo el espíritu de la época, marcado por profundos cambios en la estructura social (“globalización”, revolución de la información, re-ajuste de la economía capitalista mundial, individualismo), se ha expresado en los estudios urbanos y las nuevas orientaciones (temas, disciplinas, enfoques).

En los últimos 25 años el Perú ha continuado su proceso de urbanización, siendo que la población urbana ha alcanzado en el 75.9% en el 2007, habiendo representado en 1940 el 35.4%. Las ciudades han crecido en el marco de las reformas estructurales y de ajuste del Estado, y de un proyecto de modernidad liberal y privatista que ha sido acompañado de un incremento de la economía informal. El sistema urbano continúa siendo macro-cefálico, con la metrópoli Lima y Callao como principal ciudad, seguido por las ciudades grandes (Arequipa, Trujillo, Piura, entre otras).

El artículo se presenta en tres secciones. Las dos primeras secciones cumplen una función contextual al abordar, en primer lugar, y a manera de antecedente, el periodo de inicio y apogeo de un nuevo modo de aproximarse a los temas urbanos entre las décadas de 1960 a 1980, liderado por la sociología urbana desde nuevos enfoques teóricos. En segundo lugar, se presenta el periodo de transición y cuestionamiento que a nivel mundial observó el paradigma entonces predominante, así como los desarrollos recientes en la teoría y estudios urbanos. En la tercera sección, que es la más extensa, se desarrollan las principales tendencias de los estudios urbanos en el Perú entre 1990 y 2014.

¹⁸ Este artículo se basa en la ponencia central del grupo 6 “sociología de la urbanización y políticas” que presenté al IX Congreso Nacional de Sociólogos realizado en Lima en 2013, el cual coordiné.

Inicio y apogeo de la “nueva sociología urbana”

La sociología urbana peruana, desde la década de 1960, se inició y desarrolló bajo el influjo de dos grandes corrientes de pensamiento: La teoría de la dependencia latinoamericana y la sociología urbana de inspiración marxista estructuralista. La teoría de la dependencia aportó un enfoque estructural e histórico con una mirada desde América Latina y la segunda un enfoque desde la economía política. No se verifica en el Perú, ni en diversos países de la región, una influencia de la famosa de la Escuela de Chicago desarrollada en las décadas de 1920 y 1940 en los Estados Unidos de América.¹⁹

La teoría de la dependencia debatió con la teoría estructural – funcionalista que predominaba en la sociología americana y se expresaba en la teoría de la modernización. También debatió con las aproximaciones culturalistas (Oscar Lewis y la cultura de la pobreza) y “marginalistas” del Centro para el Desarrollo Económico y Social para América Latina (DESAL) de Chile. La teoría de la dependencia descartó explicar que el atraso o precariedad de los pobres o marginales en las ciudades obedeciera a factores culturales o psicológicos, tales como el rechazo de los valores de la vida moderna o un desajuste provisional en el paso de la tradición a la modernidad. Antes bien, recurrió a explicaciones de corte estructural y aplicó conceptos como urbanización dependiente, inserción laboral de la población al margen de relaciones capitalistas (polo marginal, masa marginal), expoliación urbana, entre otros. La teoría de la dependencia permitió una visión no fragmentada de la realidad en la que se combinaba el análisis de la sociología, la economía y las ciencias políticas: un enfoque interdisciplinario y transdisciplinario. Este enfoque no tuvo que enfrentar la rigidez y la inercia institucional que se desprendía en Estados Unidos y Europa, durante el siglo XX, de la constitución / afirmación de cada disciplina de las ciencias sociales y de su búsqueda de un espacio propio (Walton, 1981).²⁰

La Nueva Sociología Urbana (NSU), en su versión estructural francesa (“escuela francesa”),²¹ gestándose por entonces en Europa y Estados Unidos, influyó en la década de 1970 en la sociología urbana peruana y, por ende, en los estudios urbanos. Mundialmente, la NSU reemplazó al paradigma de la

¹⁹ En Argentina, en que la sociología tenía una mayor institucionalidad, la sociología urbana inicialmente se inspiró en la teoría del desarrollo y en teoría de la modernización (en parte la obra de Gino Germani). Pero en México o Perú (Schteingart, 1989; Calderón, 1990) no se ha detectado una influencia de la Escuela de Chicago.

²⁰ Walton (1982) sostiene que el pensamiento latinoamericano (Quijano, Hardoy) no tuvo que enfrentar el peso de la tradición e institucionalización de las disciplinas universitarias y asumió, por su cuenta, un abordaje interdisciplinario.

²¹ Fue baja la influencia en América Latina y el Perú de otras corrientes como la sociología británica (Saunders, Pahl, Pickvance), europea (Chombart de Lauwe, Rémy, Ledrut) o americana (Sennett).

Escuela de Chicago, abrazando una visión crítica, pensada como un Marx a lo Weber, o un Weber a lo Marx (Walton, 1982); y aportó mejores respuestas a las crisis urbanas de 1960 del capitalismo maduro desde un enfoque de *economía política*. Algunos entendieron la crisis de la Escuela de Chicago como parte de la crisis del capitalismo y la crisis de su forma de hacer ciencia social (Harvey, 2007).

En cuanto a su epistemología la NSU también rompió con las tradiciones institucionales de las disciplinas de las ciencias sociales del norte del planeta (Walton, 1981; Topalov, 1990) y promovió la interdisciplinariedad.²² Los límites entre disciplinas no tenían sentido alguno y el mundo no se descomponía en factores “económicos”, “sociológicos”, “políticos”, “psicológicos”. Un enfoque de la *totalidad* abrió terreno para un profuso desarrollo de los estudios urbanos en que los factores económicos no eran los únicos explicativos de la realidad, sino también los sociales y políticos, cuestionando a la economía neoclásica, la Escuela de Chicago, la economía urbana y la geografía urbana por su insistencia en la naturalización de las diferencias sociales (Logan y Molotch, 2007: 6-10). La NSU recogió una perspectiva dialéctica e histórica proveniente del marxismo, centrado en la *contradicción*, en el sentido que, dados los significados relacionales, se espera que las contradicciones se interioricen en objetos o sucesos particulares y, por consiguiente, fundamentales para entender el significado.

La NSU desarrolló nuevos temas de estudio como la producción del espacio y el derecho a la ciudad, sugeridos por Lefebvre, y consumo colectivo y movimientos sociales urbanos, sugeridos por Castells (Castells, 2001). Conceptualmente, renovó un urbanismo en que predominaba una perspectiva tecnocrática introduciendo a las ciencias sociales al debate. El urbanismo dejó de ser visto como un mero hecho de agregación y la ciudad sólo como un flujo de mercados (libre mercado) para definirlo y explicarlo como un objeto teórico e histórico según los modos de organización socio-económica y política. Estableció que, por debajo del discurso oficial, era necesario detectar las conexiones ocultas entre los fenómenos económicos y del poder, aportando a una explicación desde el conflicto social y cuestionando el énfasis en la sociabilidad y la integración social (Castells, 1998). Ligada inextricablemente a la teoría normativa (Walton, 1981: 410), la NSU dejó claramente establecido que el Estado no era una variable independiente, o externa, a los procesos urbanos en que intervenía, tal como lo definía la ideología práctica de la planificación, sino que su intervención estaba imbricada con el capital, y que la

²² Harvey (2007: 90) observaba la paradoja que los sociólogos americanos estimaban que el marxismo reducía el abordaje de los temas a la economía política, mientras que los economistas pensaban que introducía un componente sociológico al análisis económico.

ciudad era el resultado de un proceso de producción y no solamente un objeto de consumo material y simbólico.

Ambas influencias, teoría de la dependencia y NSU, explican las singularidades de la sociología urbana latinoamericana, su producción y el reconocimiento mundial que hoy ostenta. Como ha indicado Aníbal Quijano (1990), crítico del eurocentrismo y difusor de la heterogeneidad estructural, como toda realidad determinada es concreta, “no consiste solamente en un caso particular de alguna regularidad general, sino también es una especificidad y eventualmente una singularidad” (Quijano, 1990: 12). Junto a la enorme producción latinoamericana de estudios sobre la ciudad, se destaca la elaboración de categorías específicas para las especificidades y singularidades de la realidad, sin oponer un provincianismo (latinoamericacentrismo) a otro (eurocentrismo). Los estudios urbanos latinoamericanos aportaron a la discusión académica y política mundial temas como ciudad informal, hábitat popular, democracia participativa, entre otros. En particular, los estudios se abordaron según el nivel de desarrollo socio-económico de su sociedad. Mientras en el Perú los sociólogos enfatizaban el carácter de composición social plural de la barriada (y la reducida presencia de la clase obrera), en Brasil, con un mayor proceso industrialización, se establecían los nexos entre las favelas y los trabajadores fabriles (Connolly, 2012). En el plano propiamente teórico hubo contribuciones diversas (Singer, Quijano, Kowarick) y, en especial, los debates de Pradilla (1984) con la denominada “escuela francesa”.

Los estudios urbanos en el Perú recogen la aproximación de las ciencias sociales desde fines de la década de 1960 de la mano de la teoría latinoamericana de la dependencia, ostensible en la producción de DESCO²³ y, posteriormente de la NSU difundida en el país por Etienne Henry (1978). La notable contribución de la sociología urbana a los estudios urbanos ha sido subrayada por diversos autores, superando en producción y contenidos a las anteriores aproximaciones desde la medicina social, la arquitectura o la ingeniería. Las barriadas fueron el objeto predominante de estudios llevados a cabo por organizaciones privadas –los Organismos No Gubernamentales (ONGs)- antes que por el Estado o las universidades, dato que algún día los historiadores darán cuenta.²⁴

²³ A estos años corresponde la importante producción del Centro de Estudios, Promoción y Desarrollo (DESCO) con autores como Alfredo Rodríguez, Jaime Gianella, Hélan Jaworsky, Joaquin Adúriz, Diego Robles y otros. A los que habría que sumar a Carlos Delgado y los aportes teóricos de Aníbal Quijano.

²⁴ Las ONGs entre 1958-1989 contribuyeron con el 50% de los estudios urbanos realizados, en tanto que las universidades lo hicieron con el 11% y el Estado con el 8% (Calderón, 1990).

La visión de la ciudad desarrollada por la sociología urbana peruana efectuaba una interpretación desde la economía política y la relación entre una sociedad dependiente y su urbanización, en la cual predominaban intereses de grupos poderosos que tenían la complacencia y complicidad del estado a través de sus políticas. En particular, su interpretación de la barriada cuestionaba al Estado por su inacción y favorecer una política de vivienda de clase media. La sociología urbana peruana debatió en diversos frentes. Frente a los estudios psicológicos que veían en los pobladores una personalidad depresiva y pesimista, dependientes, inseguros y con sentimientos de inferioridad y baja estima (Rotondo, 1970) afirmaron las barriadas como expresión de una necesidad social y acción colectiva. Frente a los urbanistas que consideraban a la barriada como un “cáncer social a erradicar” (revista *El Arquitecto Peruano*) afirmaron la necesidad social de los pobladores y condicionamientos de corte estructural. Frente a quienes veían en la barriada un elemento dinámico y progresivo de habilitación urbana que se adecuaba a las condiciones sociales y económicas (Turner, Mangin y Delgado) ²⁵ subrayaron las limitaciones de la barriada para constituirse en una solución adecuada al problema de la vivienda, el hecho que ocuparan las áreas peor servidas de las ciudades, valorizando tierras adyacentes de grandes propietarios; y la política asistencial impuesta. Antes que aproximarse a los estándares de la vivienda de clase media, las barriadas degenerarían en densificación y hacinamiento.

En términos culturales, los sociólogos avizoraron el surgimiento de un nuevo sujeto social en los pobladores, diferente de sus orígenes indígenas (el “proceso de *cholificación*” de Quijano de 1965 apuntaría en esa dirección), producto de un escenario de conflictos de clases y desarrollo del capitalismo que daría lugar al surgimiento de una nueva cultura urbana hegemónica, diferente de la criolla. A diferencia de la antropología abocada a observar la continuidad y valorización de los patrones sociales y culturales andinos. (Sandoval, 2000)

La sociología urbana afirmó un enfoque propio que se expresó centralmente en el propio abordaje de la barriada, una realidad que no existía en Europa o América del Norte, la admisión de “elemento consciente” de las prácticas colectivas, una postura estructural que denunciaba la auto-ayuda, el esfuerzo

²⁵ John Turner, arquitecto inglés que vivió en el Perú entre 1957 y 1965, pensaba que las barriadas y la autoconstrucción eran una solución a la vivienda, antes que un problema, en tanto permitía a los pobladores adecuarse a sus condiciones de vida. Por ello, se enfrentó a la política de vivienda construida, al urbanismo moderno y a la arquitectura al asumir que el valor de la vivienda depende de la interacción de las personas y familias con su medio, antes que de sus condiciones físicas (Turner, 1976). Igualmente, promovió un sistema abierto entre pobladores y Estado.

individual y el desarrollo comunal y los movimientos barriales contestatarios. La sociología urbana debatió con la ciencia política pluralista norteamericana, cuyos autores (Collier, Dietz, Powell, Stepan) realizarían contribuciones invalorable a la comprensión de las actitudes de los pobladores.²⁶ El retorno a un régimen de democracia representativa, en la década de 1980, así como la reactivación de la democracia municipal y la participación de la izquierda en dichos procesos, llevaría a una reformulación de las bases conceptuales, y se abriría paso a otras posturas más vinculadas a autores como Gramsci y los historiógrafos ingleses marxistas. Se habló, entonces, del desarrollo de las organizaciones de mujeres de los barrios y el surgimiento de una ciudadanía social en sus habitantes (Degregori, Lynch, Blondet, 1986).

Transición y actualidad

A fines de la década de 1980 eran claras las dificultades del paradigma dominante de la NSU y la necesidad de los balances. La teoría de la dependencia se había silenciado y el espíritu de la época que, parcialmente, aún domina el mundo, se encontraba marcado por la globalización, la revolución de la información, la crisis del “socialismo realmente existente”, el “neoliberalismo”, el “posmodernismo”, el “neoconservadurismo” y la flexibilización de la economía capitalista tras los años dorados de Occidente.

En 1987 Christian Topalov, quien fue uno de los más prominentes impulsores de la NSU en Europa y América Latina, estuvo entre los primeros en desarrollar un ejercicio de método que mostraba que el periodo triunfal de la NSU francesa había tocado a su fin. Topalov hablaba de una *crisis* en el sentido que “un estado previamente vigente del pensamiento se desmoronó, sin todavía dar a luz a un nuevo orden de cosas legible para los contemporáneos” (Topalov, 1990). Su abordaje tocaba tres niveles del conocimiento: desvanecimiento de los objetos de investigación, desmoronamiento de las instituciones y agotamiento de los conceptos o modelos teóricos. El segundo nivel, institucional, en mi lectura constituye el eje clave de la interpretación. Los engranajes institucionales de la Francia de 1960 llevados a cabo por un Estado reformador, el cual apoyaba financieramente a los investigadores críticos, terminaba explicando no sólo la mirada a la realidad social que desde las

²⁶ Sostuvieron que los pobladores no representaban un peligro desestabilizador en las sociedades en transición, tal como entonces temía el gobierno de los Estados Unidos, y que no era dable una asociación con las organizaciones de izquierda dada la tendencia a recluirse en la comunidad. Cuestionaron a las elites políticas por el fomento de relaciones paternalistas, dependientes, informales y clientelistas que constreñían la acción de los pobladores a un mundo limitado a la propiedad y la auto-ayuda (Collier, 1978). Indicaron que los pobladores buscaban influir en el gobierno en favor de sus barrios sin dirigirse a los problemas del sistema general mediante conductas pacíficas y no disociadoras para minimizar riesgos (Dietz, 1986).

necesidades de las políticas del Estado se hicieron (por ejemplo el énfasis en el *consumo colectivo*) sino su posterior desmoronamiento, una vez que el capitalismo mostró su capacidad de reestructuración, se abandonaron las ambiciones planificadoras del gaullismo, se desincentivó la industrialización y se redujeron los beneficios sociales de los trabajadores.

La crisis teórica, a decir de Topalov, cuestionaba los propios objetos construidos por la NSU. Por ejemplo, el concepto de consumo colectivo (Castells) que enfatizaba las formas de conflictividad social que no nacían de la empresa y de los problemas de trabajo sino en la esfera del consumo, el cual, a su vez, llevaría a la invención de los “movimientos sociales urbanos” (MSU), edificio teórico que descansaba sobre una coyuntura histórica muy singular en Francia. Los MSU perdieron fuerza o se institucionalizaron. Por otra parte, las expectativas de un cambio político a nivel del Estado, propugnadas por los investigadores vinculados al Partido Comunista Francés, se encontraron con el fracaso de los gobiernos de izquierda en su pugna por una transformación social radical.

Las previsiones de Topalov tras la crisis, abrían una etapa de “transición” con la rehabilitación del empirismo, la descripción infinita de las singularidades y la vuelta al individuo concreto como principio último de la acción social y que sabe lo que hace. Es fácil entrever en esta situación la batalla conducida por los positivistas para abolir el pensamiento crítico y hacer que las ciencias sociales regresen a la observación etnográfica, a adoptar el lenguaje del *culturalismo* y a descubrir como novedad a la Escuela de Chicago. Por otro lado, desde las diversas formas de pensamiento crítico (incluido el marxismo), emergían nuevos objetos de investigación tales como el redescubrimiento de la ciudad como espacio de producción, la legitimidad del Estado en las políticas urbanas (municipalidades), el micro –poder, las formas cotidianas de la resistencia popular a la dominación de clase (“historia desde abajo”), la historia de las políticas sociales, las prácticas cotidianas, entre otros. En cuanto a los métodos, observaba la tendencia a recurrir a las historias de vida, las trayectorias familiares y los sujetos, en claro distanciamiento del estructuralismo.

Las postura de Manuel Castells, el más prominente autor de la NSU “francesa”, fue enfrentar las rigideces de la teoría marxista sosteniendo que la especificidad de lo urbano epistemológicamente exigía reconocer un acervo completo de experiencias que no remitían directamente a las reglas de producción y reproducción como fuente potencial del cambio social, tal como había sido el abordaje tradicional del marxismo (Castells, 1986). Afirmaba la importancia del espacio como síntoma y fuerza que estructura la organización social abriendo las puertas al debate sobre la relación espacio y sociedad que

aún continúa. A su vez, Castells (1998) consideró un mito tratar a la NSU como una “escuela unificada”, distinguiendo cuatro corrientes: i) Lefebvre, y la importancia del espacio como constitutivo de relaciones sociales (luego seguido por Harvey y después Soja); ii) el marxismo ortodoxo (Lojkin, Topalov, Preteceille) y su insistencia en el dominio del capital sobre el Estado y, a través de ella, la dominación de los intereses capitalistas sobre los procesos urbanos; iii) la escuela de Foucault y su análisis de micro-física del poder en las instituciones sociales y la vida cotidiana y iv) el marxismo estructuralista: Manuel Castells.

En América Latina, la “transición” ha producido una mayor apertura disciplinaria, el surgimiento de nuevos objetos de estudio y una suerte de “eclecticismo ilustrado” en que se combinan perspectivas y enfoques (Carrión, 1989; Duhau, 1998). La emergencia de un enfoque liberal individualista, sostenido por economistas y científicos políticos, ha constituido uno de los rasgos centrales. En polémica con los estudios críticos de economía política, el enfoque liberal individualista ha re-escrito la historia de las acciones colectivas de los pobladores, adjudicado a la informalidad una causal jurídica y no tanto económica o de mercado y planteado el desarrollo de los derechos de propiedad (De Soto, 1986). Rápidamente acogida por los organismos multilaterales, el enfoque liberal individualista, sobre las bases de la economía neo-institucional, ha dado lugar a estudios de economistas, abogados y científicos políticos. De este modo ha resurgido la postura de glorificar la informalidad y observarla como una solución, antes que un problema, a las ciudades y a la pobreza.

Tabla 1. Corrientes y enfoques sobre la vivienda popular

Corriente	Enfoque	Políticas promovidas
Cultura de la pobreza	Cultural	Estado ayuda a “salir” de la pobreza
Marginalidad	Estructural / funcionalista. Dualidad moderno/ tradicional	Mercado: desarrollo económico/modernización
Libertad para construir (Turner)	Urbanístico	Estado apoyo autoconstrucción dando localización, servicios, asistencia técnica y financiamiento. Sistema abierto Estado/ pobladores (autónomos, no heterónomos).
Dependentismo/ Economía política	Histórico/ estructural/ Marginalidad resultado de acumulación periférica	Estado productor de vivienda social. Autoconstrucción es sobre explotación, contrae el ingreso salarial. Construcción de la vivienda: capitalista, estatal (desvalorizado)
Democrático – autonomista	Dependencia/ Neo-marxismo/ ciudadanía	Estado apoyo autoconstrucción dando localización, servicios, asistencia

		técnica y financiamiento. Reforma legal. Democracia participativa
Liberalismo individual	Neo-institucionalismo económico/ economía neoclásica	Estado debe otorgar títulos de propiedad, fomentar propiedad privada y dejar a solución al libre mercado. Derechos de propiedad permitirán mejoras en la vivienda y calidad de vida.

Fuente: Duhau (1998).

Hacia el siglo XXI el legado de la NSU y su enfoque estructural permanece, aunque reestructurado bajo la emergencia de nuevos enfoques. Edward Soja (2008), es uno de los autores que expresa esta corriente. Soja considera que en el nuevo milenio el campo de los estudios urbanos jamás ha sido tan robusto, tan expansivo en cuanto al número de objeto de análisis y disciplinas implicadas en el estudio de las ciudades, en las nuevas ideas y en las aproximaciones. Pero también, tan teórica y metodológicamente inestable. Estima que no hay una completa ruptura con el pasado, pero sí una novedad significativa respecto de las prácticas establecidas y las tradiciones disciplinarias. Adopta un enfoque postmoderno, perspicaz y crítico de los estudios urbanos en el cual se hojaldran los estudios culturales, post-estructuralismo, feminismo postmoderno, crítica poscolonial, análisis postmarxista; pero también sobreviven las innovadoras epistemologías estructuralistas y marxistas y los campos híbridos de la economía política urbana. Un enfoque ecléctico que fomenta una sinergia entre los estudios críticos culturales y la economía geopolítica en una perspectiva emancipadora.

Soja, bajo la inspiración de Lefebvre, plantea trascender la Escuela de Chicago que buscaba fundar una teoría de base ecológica que explicara el comportamiento social (Wirth, 1964), y a la NSU que imponía la primacía de la sociedad sobre el espacio, en abierta referencia a los trabajos de Manuel Castells (1976, 1986). Bajo un enfoque espacial plantea: “por un lado, nuestras acciones y pensamientos modelan los espacios que nos rodean, pero al mismo tiempo los espacios y lugares producidos colectiva o socialmente en los cuales vivimos, moldean nuestras acciones y pensamientos de un modo que solo ahora estamos empezado a comprender” (Soja, 2008: 34).²⁷ A partir de esta apreciación propone el concepto de producción social de la espacialidad urbana y una compleja interrelación entre las dimensiones social, histórica y espacial de nuestras vidas.

²⁷ Una perspectiva teórica similar se encuentra en Massey quien expresa que “las distribuciones espaciales y la diferenciación geográfica pueden ser el resultado de los procesos sociales, pero también afectan el funcionamiento de esos procesos. Lo ‘espacial’ no es solo un resultado, es también parte de la explicación” (Massey, 2012: 101).

Para Castells (2001) las tareas de la sociología urbana en el siglo XXI deben establecerse desde el postulado que el espacio no refleja la sociedad sino que la expresa, y es una dimensión fundamental de la sociedad, inseparable del proceso global de organización y cambio social. Los desarrollos espaciales se corresponden con cambios en la sociedad, tales como automatización del trabajo, telecomunicaciones, crisis de la familia patriarcal, empresa red, multiculturalidad, entre otros que, a su vez, generan el crecimiento desproporcional de las áreas metropolitanas, la geografía de redes, la individualización y su impacto en vivienda, ciudad y espacios públicos, la segregación y la marginación. Los temas centrales deben tener como prioridad la integración social y a las ciudades como mecanismo de comunicación. A diferencia de la vieja tradición de Chicago, no se tratará de asimilar las subculturas urbanas a la cultura urbana dominante (aculturación) sino que las distintas identidades y culturas compartan la ciudad y la comunicabilidad de múltiples códigos. Esta pasará por reconocer una nueva definición de la esfera pública, pasando de las instituciones a los lugares públicos, el estudio del espacio público, comunidades virtuales y movilidad espacial interconectada. Además del estudio de los movimientos sociales, la sociología urbana todavía tendrá que ver con los problemas de miseria urbana, discriminación social y racial y exclusión social. Se requerirán nuevos instrumentos teóricos y metodológicos, abandonando los juegos verbales de la mayoría de los teóricos de la postmodernidad y volver a la investigación de campo.

El desarrollo de estudios urbanos en el nivel mundial muestra aportes desde las diversas regiones (Europa y América del Norte, América Latina, Sud-este asiático, India, etcétera), siendo que la primacía de la visión eurocéntrica resulta cuestionada. En cada sociedad los estudios urbanos se abocan al conocimiento de su realidad. Por ejemplo, en los Estados Unidos se investigan problemáticas como el fin de los suburbios (regreso a las áreas centrales), procesos de *gentrification*, convivencia de diversas culturas y nacionalidades en los barrios y la sobrevivencia de la vida comunitaria (Sampson, Wilson y Taub). Roy (2007) cuestiona las aproximaciones teóricas que ven a las ciudades del resto del mundo como un reflejo de lo que ocurre en Europa y América del Norte. Dado que en la ciencia social, podría decirse con excepción en parte de la economía, la formulación teórica básicamente depende del conocimiento histórico acumulado elevado al plano de la abstracción, surgen “teorías regionales” (Europa y América del Norte, América Latina, India, etcétera) sin que exista un corpus teórico mayor para entender a las ciudades y sus diferentes variantes en el mundo.

Entre 1990-2014 se han desarrollado, probablemente en todas las direcciones posibles, los rasgos que las evaluaciones de fines de la década de 1980 advertían: nuevos temas, incorporación de otras consideraciones teóricas y

conceptuales (“eclecticismo ilustrado”, perspectiva liberal individualista), debacle del paradigma estructuralista, retorno a una metodología etnográfica (a veces planteada como innovación), mayor incursión de la antropología urbana, romanticismo populista, surgimiento del pensamiento post-moderno, retorno a la escena del positivismo, entre otros (Topalov, 1990; Soja, 2007; Carrión, 1989; Coraggio, 1989).

El pensamiento de América Latina sobre la ciudad continúa enmarcado en una predominante visión crítica. La corriente principal de la teoría social urbana se enmarca en propuestas como las de Lefebvre (producción del espacio, derecho a la ciudad), Sassen (ciudades globales), Harvey (capital fijo), Castells y Borja (espacio de flujos, local y global) y en algunos países, como en Chile o Argentina, se difunde la denominada Escuela de los Ángeles (Soja, Dear). En cuanto a la teoría social en general los referentes mayores son autores críticos como Bourdieu, Giddens, Bauman y Foucault. No obstante, aun al interior de una visión crítica se observa, parcialmente, un abordaje tributario de una visión eurocéntrica, en la cual la historia urbana de la región es vista bajo una aproximación general que habría seguido el camino de Occidente, y allí los esfuerzos por encontrar los similares del Estado Benefactor o del Fordismo.

En cuanto a la tendencia predominante el pensamiento latinoamericano sobre la ciudad ha continuado su camino propio y temas de estudio como ciudad informal o democracias participativas han llegado a ser reconocidas como una contribución autónoma a la teoría urbana e influyen estudios y políticas en Europa, Asia y África (Connolly, 2012; Roy, 2009). Se ha dado el paso del estudio del hábitat popular a otro en que el sujeto es la ciudad en su totalidad (Connolly, 2012). En el estudio de la ciudad informal y el hábitat popular, ha surgido un debate, centrado en las políticas públicas antes que en consideraciones teóricas como en las décadas de 1960 y 1970 (Fernández, 2008), entre las corrientes liberal individualista, “democrático – autonomista” impulsada por los Organismos No Gubernamentales -ONGs (Duhau, 1997) y los estudios críticos marxistas (Duhau, 1998; Fernández, 2008; Jaramillo, 2012). Entre estas dos últimas aproximaciones existen diferencias entre una perspectiva desde la economía política y de la “producción social del hábitat” o “hacedores de ciudades” (Duhau, 1998), las cuales reflejan una contradicción entre “marcos teóricos” claros, dogmáticos y funcionales y las sorpresas de la realidad social (Connolly, 2012); así como entre la suscripción de un marco teórico crítico y el quehacer cotidiano de apoyo a las poblaciones populares en las ciudades. El debate es básicamente normativo: unos más proclives a la intervención estatal y otras a las opciones populares de autogestión.

Han surgido nuevos temas y objetos de estudio, tales como ciudades globales, violencia urbana e inseguridad ciudadana, hibridación cultural, fragmentación y

ciudad dual, segregación espacial, movilidad y vida cotidiana a través de estudios etnográficos. Junto a ello, grupos de investigadores han empezado a abordar el tema de la segregación espacial en la ciudad (por ejemplo, los estudios de Francisco Sabatini), que antes mencionado como telón de fondo, viene siendo objeto de un análisis específico. Aunque el enfoque desde la economía política ha continuado, el pensamiento urbano crítico se ha extendido a los Estudios Culturales y de imaginarios urbanos (García Canclini, Barbero, Silva) en un acercamiento entre sociología, antropología y comunicación.

Estudios urbanos en Perú entre 1990-2014

En el Perú, junto a la sociología urbana los estudios urbanos han observado aportes de otras disciplinas como el urbanismo, la ciencia política y la economía.²⁸ Esto en el marco de la precariedad institucional que resulta más notoria si se compara con países como Brasil, México, Argentina, Colombia o Chile, en los cuales existen redes de investigadores que organizan seminarios y publican revistas, áreas específicas dedicadas al tema urbano en las principales universidades (las cuales son públicas), seminarios internacionales y cursos de postgrado. Ha habido un retroceso de la investigación urbana promovida por las ONGs, lo cual se corresponde con sus crisis y reducción. Sobre una muestra de 85 estudios considerados, que no es exhaustiva, las universidades han aportado con el 35% de la publicación de los estudios, las ONGs con el 29%, los institutos académicos con el 18% y el Estado sólo con el 4%.²⁹ En comparación con el periodo anterior, la contribución de las universidades se multiplicado casi por 3, especialmente en el siglo XXI, mientras que la de las ONGs se ha reducido (de 50% a 29%) y el Estado ha participado aún menos (un 4% con relación a un 8%).

En los estudios urbanos de 1990-2014 en el Perú hay temas clásicos que se han mantenido, poniendo de manifiesto las continuidades, y han surgido temas nuevos. En ambos casos se observan los aportes a los objetos de estudio y perspectivas desde el espíritu de la época y la incorporación de los propios avances desde las ciencias sociales.

²⁸ Menor consideración se toma con respecto al derecho, psicología y la antropología. Sobre la antropología ha habido aportes de Carlos Iván Degregori y Sandoval. Este último hace un balance de la antropología urbana y su relación con la sociología (Sandoval, 2000).

²⁹ La muestra ha considerado mi propia revisión y la bibliografía de Murakami (2000) para la década de 1990.

Hábitat popular, barriadas, ciudad informal

El estudio de las barriadas, hábitat popular y la ciudad informal, que constituye una amplia temática y con diversas aristas, continúa siendo preponderante en los estudios urbanos y a la sociología urbana se han añadido otras disciplinas como la economía. Los sociólogos a lo largo de los años han considerado una limitación concentrarse en una zona específica de las ciudades y, al mismo tiempo, haber descuidado otras temáticas como la vivienda de la clase media, los espacios públicos, la movilidad, entre otras (Riofrío, 1982; Calderón, 1990; Vega Centeno, 2004). En los últimos años el abordaje de los barriadas o pueblos jóvenes se ha empezado a formular desde una perspectiva de conjunto y ya no como un fenómeno aislado al interior de las ciudades, a lo cual ha contribuido la consolidación urbana de dichos asentamientos y su “integración”, por usar un término de la década de 1960, a la ciudad “formal” o “legal”.

El proceso de consolidación – “integración”, a su vez, ha reforzado una línea de pensamiento positiva y glorificadora frente a estos asentamientos. Las visiones positivas sobre las barriadas han adquirido renovados bríos desde otros enfoques y perspectivas. Ya no en la línea de la “libertad para construir” de Turner en 1960, con su acento urbanístico y obligaciones de los Estados, sino en otra que pone el peso en la iniciativa propia, el mercado, el uso de los derechos de propiedad y el fomento del capitalismo popular (De Soto, 2000). Esta vertiente positiva se inscribe, en una tendencia mundial conservadora, de glorificación de la informalidad. El libro de Glaeser (2011) sobre “el triunfo de las ciudades” expresa esta tendencia mundial.

En el Perú, el discurso positivo se expresa en la valoración de la pujanza y deseos de progreso de la población informal con vocación empresarial, su supuesto enfrentamiento o desborde al Estado, el elogio de la ciudad construida como una solución por mano propia al problema de la vivienda. El argumento, esgrimido desde la década de 1960, suele ser comparar la cantidad de producción de vivienda pública con la de vivienda popular, como si ello mostrara efectos de calidad, más allá de la admisión, necesaria, de que la gente tenía que autoconstruir y lo hizo como pudo. La consolidación de la vivienda y la vocación empresarial, a su vez, son los ejes que fundamentan la metamorfosis de la Lima de los “conos” con sus cambios culturales, de consumo, movilidad social ascendente (la clase media emergente) y la diferenciación social (Arellano y Burgos, 2003). Desde otro enfoque, el

antropólogo Matos (2012) ha observado a la barriada como la expresión cultural cumbre del desborde popular del Perú no oficial frente al oficial.³⁰

La visión positiva de las barriadas ha sido planteada desde la corriente liberal – individualista (Duhau, 1998) y, en menor medida, desde la teoría de los derechos de propiedad, abriendo una importante línea de estudios y reflexiones (De Soto, 1986, 2000; Mosqueira, 2000; Morris, 2004; Gago, 2012; Field, 2005). Sus líneas básicas podrían resumirse en la idea que los pobres urbanos tienen un capital muerto acumulado en sus predios y que, una vez formalizada (vía la entrega de títulos de propiedad), les permitirá su uso como colateral para una mayor inserción en la economía formal (mercado financiero, inmobiliario, inversión urbana, entre otros). Aunque sustentada por economistas, esta corriente también ha tenido expresión en el derecho, en la que se ha puesto de relieve las virtudes de tener una propiedad, defendible, enajenable (Mosqueira, 2000) y, en una perspectiva jusnaturalista, destacando la fuerza del derecho espontáneo en la población informal (Gago, 2013).

Los estudios al interior de la corriente del pensamiento crítico, por su parte, han continuado restringidos al ámbito académico y de organismos de cooperación (ONGs) sin gozar de preferencia mediática. En esta línea, ha continuado el cuestionamiento a la barriada como opción de vivienda popular. Riofrío (1991), en un estudio síntesis de sus planteamientos, ha subrayado los límites del desarrollo de las barriadas antiguas por los procesos de densificación sin control, así como de los nuevos asentamientos humanos (las “ampliaciones”) los cuales, al ocupar terrenos de alta pendiente y sin espacios de equipamiento, agravan los problemas de las ciudades. Esta línea ha continuado con el análisis crítico de las nuevas barriadas (Ramírez y Riofrío, 2006). El geógrafo Driant (1991) aportó los conceptos de consolidación y reproducción de barriadas, ratificando la idea que la barriada es generadora de nuevas barriadas. Burga (2006) ha ratificado los conceptos sobre la inutilidad urbanística de las barriadas y Calderón (2005), desde una perspectiva histórica y comparativa, ha insistido en que la barriada es producto de negociaciones y formación de políticas que involucran demandas de democratización social y necesidades de legitimaciones por las elites.

El modo en que las visiones críticas y liberales individualistas han debatido se ha dado, antes que en el terreno teórico, en las posturas frente a las políticas públicas y, en especial, frente a las políticas de títulos de propiedad en

³⁰ Matos (2012) plantea una matriz estructural de interpretación como predominio de una epistemología marcada por una idea y visión lineal del progreso, expresada en su hipótesis del “desborde popular”. La barriada es ante todo fenómeno cultural más que un hecho urbanístico, por lo cual, se distinguiría de sus pares de otros países latinoamericanos (las favelas, los ranchos).

barriadas. La política de regularización de la tenencia de la tierra ha emergido, al igual que en el resto de América Latina, como un tema central, y en el Perú han habido más de 40 estudios entre 2000 y 2012 sobre el tema (Llerena, 2011). Para los autores positivos (De Soto, 1986 y 2000; Apoyo, 2000; Field, 2002; ILD, 2007) el análisis descompone una variable independiente (la titulación) y otra dependiente (reducción de la pobreza) postulando que la integración a una economía de libre mercado a través de créditos, mercados inmobiliarios formales e inversión urbana permitirá superar la pobreza. Field (2002) ha indicado que, gracias a la titulación, los propietarios al no tener que proteger físicamente sus lotes disponían de mayor tiempo para buscar trabajo y que esto redundaba en mayores ingresos y mejora en el bienestar. Aunque la economista Field (2005) ha encontrado una correlación entre títulos y mejora de la vivienda se requiere de mayores estudios al respecto.

En cuanto a las posturas críticas y escépticas de la política de titulación, Calderón (2001), en base a información de la Encuesta Nacional de Hogares, indicó que los titulados obtenían pocos créditos y que éstos provenían del propio Estado, aspecto ratificado por otros estudios desarrollados por economistas (Field y Torero, 2004; ESAN – IMASEN, 2004; Caria, 2008). Tampoco los estudios han constatado que la titulación dirija a los propietarios hacia mercados inmobiliarios formales, dado que los “segundos actos” no se estaban registrando (Webb, 2006) y si bien había habido aumentos en el precio de los predios (los títulos otorgaban un bono de 1,000 US \$ por predio) continuaba la informalidad respecto al no registro de las compras (sólo un 25% lo hacía) y un débil pago de impuestos prediales y a las transacciones (Calderón, 2010). La informalidad continúa en los asentamientos titulados por los altos costos de la formalidad. Caria (2008), en un estudio basado en un experimento natural, ha sugerido que no existe una asociación entre la titulación y la reducción de la pobreza por los cuellos de botella micro económicos

Junto a los aspectos económicos colaterales, las posturas críticas sostienen que la titulación ha debilitado la organización social en los jóvenes asentamientos titulados por la COFOPRI en los que había un buen número de lotes vacantes no ocupados, lo cual atribuyeron a fallas en la fase de formalización individual (Ramírez y Riofrío, 2006). Aunque, por otro lado, también se advierten efectos positivos dado que los propietarios valoran los títulos como sinónimo de seguridad, confianza y valor simbólico, esto es, valor signo y símbolo y no sólo de uso y de cambio (Calderón, 2011).

Más allá de la urgencia de la política pública, conviene no perder de vista el cuadro global que convoca la temática del hábitat popular y la barriada. El fructífero debate sobre la política de titulación ha puesto de manifiesto el

surgimiento de nuevas perspectivas de análisis en los estudios urbanos sobre la ciudad informal, particularmente con la presencia de economistas. Un debate que ha trascendido las fronteras nacionales,³¹ especialmente por posturas como las del Banco Mundial claramente en favor de políticas que ha financiado. Sin embargo, en el viejo reclamo sociológico de dejar de ver a la barriada como un fenómeno en sí para articularla al conjunto de la ciudad, resulta claro que el tiempo transcurrido desde que las barriadas eran una parte localizada y censada de la ciudad (los estudios de Matos de 1957 en Lima) a la actualidad de los “conos”, ha habido un proceso de consolidación y densificación y de surgimiento de barriadas jóvenes, más precarias, que conviven con ex barriadas viejas en las que hay una clase media emergente.

El debate entre el pensamiento crítico y el glorificador esconde consideraciones de carácter epistemológico. Las distintas versiones positivas de las barriadas, a pesar de sus diferencias, tienen como eje reflexivo común una interpretación de la historia por la cual los “pobladores” (o los pobres o los informales) triunfan contra un Estado excluyente (“mercantilista – formal”, o “criollo – oficial”). Aunque estas versiones se encuentren dotadas de un halo de romanticismo, conviene revisar la idea que en la relación pobladores - Estado la narrativa de un actor empujando y triunfando sobre otro (una “suma cero”), deja de lado la existencia de un proceso de negociación, con beneficios mutuos, unos resolviendo necesidades sociales y otros crisis de legitimidad.

En términos específicos, se requiere un análisis integral que combine diversas variables antes que el énfasis en una variable independiente que defina las situaciones. Esta es una de las dificultades de la aplicación empírica de la teoría de los derechos de propiedad que constriñe la superación de la pobreza a esta variable y a un modo de análisis (la econometría). En una perspectiva antropológica, basada en estudios longitudinales, se ha mostrado que en un barrio consolidado, con 35 años de existencia, la pobreza se había superado sin que sus habitantes contaran con título de propiedad y sobre la base de la iniciativa familiar, la educación y las diversas ocupaciones (Raffo, 2011). Por lo tanto, la superación de la pobreza en los barrios precarios no puede ser explicada sólo por la propiedad.

Movimientos, organizaciones y participación social

Entre 1990-2014 ha continuado el amplio campo que cubre el estudio de los movimientos sociales, participación social y actitudes de los pobladores y su

³¹ Autores críticos o escépticos como Gilbert, Fernandes, Payne o Clichevsky, sobre la base de las contribuciones peruanas, han usado el caso peruano para cuestionar, en el nivel internacional, que las políticas de titulación son baratas (implican poca inversión pública), enfatizan la tenencia propiedad privada y se han desvinculado de la política urbana en su conjunto.

relación con el sistema político. Sólo entre 1990 y 1999 Murakami (2000) cita 48 estudios sobre la temática. Esta continuidad temática se desprende de las propias coordenadas a las que aluden los conceptos de urbano y social. Unos referidos, y tendríamos que regresar siempre a Louis Wirth (1964), al aspecto físico y la forma (la ciudad edificada) y otro a la comunidad, la organización social, la acción colectiva y la gestión urbana. El aspecto novedoso, al igual que en el tema anterior, ha sido la ampliación de los enfoques y de las perspectivas, desde una renovada aproximación de los movimientos sociales hasta el refuerzo de interpretaciones desde la ciencia política, más afirmadas en el individualismo metodológico, pasando por estudios de las estructuras organizativas, redes y el capital social.³²

Los estudios, en general, cubren dos amplios campos de manera interrelacionada. Por un lado, la actitud y comportamiento político de los sectores populares de Lima y su organización democrática y, por otro, su relación con la gestión urbana, en especial con las municipalidades (Joseph, 2005). Murakami (2000) distingue estudios “positivos”, desarrollados fundamentalmente en la década de 1980, en los cuales él distingue una variante “progresista”, afincada en las ONGs, que sostiene el carácter democrático de las organizaciones populares; y otra “liberal” (De Soto) que idealiza la sociedad capitalista basada en la economía de mercado con su preferencia por el sector informal. En una segunda vertiente ubica a los “escépticos”, desarrollada más en la década de 1990, quienes afirman en las organizaciones populares un comportamiento ambiguo e incoherente que da pie tanto a la democracia como al autoritarismo.

Los estudios sobre los movimientos de pobladores han observado un giro importante porque se han trasladado de los movimientos vecinales a los movimientos por la supervivencia liderados por las mujeres urbano populares. El giro, en sí, da cuenta de la dimensión del tiempo y del espacio presente en la consolidación de las barriadas y el relativo agotamiento de las demandas por el consumo colectivo. Ha habido un amplio desarrollo del estudio de las organizaciones de las mujeres populares (Blondet, García Naranjo, Barrig, Córdova, Del Pino, entre otras autoras). Entre los estudios escépticos, por su impacto y provocación, debe considerarse, aparte del pionero y poco conocido estudio de Larrea (1989), los de Pásara (1991) y Parodi (1993). En una perspectiva histórica se anota una actitud pragmática e instrumental de los pobladores en la década de 1990, que se correspondió con la mezcla de neo-

³² Debe subrayarse la insuficiencia y casi total desaparición de los enfoques estructuralistas de la sociología urbana de la década de 1970 y de conceptos como “movimientos sociales urbanos”.

populismo y neoliberalismo del gobierno de Fujimori (Calderón, 2005; Meneses, 1998).

Desde otro ángulo, ha habido aproximaciones desde los movimientos sociales en una amplia dimensión. Bebbington, Scurrah y Bielich (2011) han incluido consideraciones sobre movimientos urbanos por el consumo colectivo aunque se detienen en los movimientos de mujeres considerando que los movimientos vecinales tienen objetivos “cancelatorios” en la medida que conseguidas sus metas tienden a debilitarse. A diferencia del debate generado por estudios que no reconocen a las organizaciones de mujeres como movimiento social (Tovar, 1996), Bebbington, et al consideran que los comedores populares y los comités de vaso de leche reflejan un deseo de crear y proteger espacios no colonizados por el Estado y de buscar maneras de coproducir programas sociales.

Por otra parte, han continuado las aproximaciones destinadas a observar la participación política como las actividades ciudadanas por influir, de alguna manera, en el gobierno y sus funcionarios por la obtención de *bienes colectivos* o *públicos*, los cuales comprenderían no sólo ciertos bienes materiales (equipamientos, pistas, infraestructura, títulos) sino también la democracia a la cual, en cuanto tal, pueden aplicarse las nociones de elasticidad, costo marginal y utilidad marginal (Dietz, 2001). A decir del autor, la pobreza explica, entre 1970 y 1990, una participación política racional e instrumental tanto formal como informal (a través de las acciones de los vecinos).

En esta línea de la acción racional,³³ las contribuciones de Tanaka (1999) observan una pérdida de centralidad en la aproximación de los movimientos sociales (el “*movimientismo*”) considerando que la consolidación de los espacios urbanos, los nuevos perfiles institucionales y la crisis de los actores intermediarios han hecho emerger grupos de interés particulares, acciones colectivas esporádicas y formas individuales que establecen un patrón estable. Observa que las organizaciones funcionales de mujeres constituyen grupos de interés particulares que demandan bienes privados con intereses concretos y orientaciones pragmáticas. A partir de allí se observa la posibilidad de desarrollar una política ciudadanos sobre una relación electoral por medio de grupos particulares y por la intervención de elites en un contexto pluralista. Este enfoque ha dado lugar a críticas en el sentido de una explicación estructural a la no correspondencia entre los pobladores y la democracia representativa y un cuestionamiento, epistemológico, a la ciencia política por trasladar un marco conceptual que históricamente se originó y solo se dio en Occidente (Joseph, 2005).

³³ El individualismo metodológico, así como la teoría de la elección pública y la teoría de la elección racional, cercanos a la economía y la ciencia política, pero también con expresión en la sociología, considera que los individuos son la unidad de análisis y que como seres racionales buscan maximizar beneficios y reducir costos. Ver el clásico trabajo de Marcus Olson *The logic of action collective*.

Una última línea de aproximación a la temática se ha encontrado en las corrientes desde el capital social. Portocarrero et. Al (2006) efectúan un recorrido del concepto de capital social y critican la definición de Coleman al acusar las debilidades de un enfoque funcional que no resuelve la transición de lo micro a lo macro. En sus conclusiones refuerzan la línea escéptica del comportamiento ambiguo, que sostiene que en las organizaciones vecinales hay una orientación positiva hacia las prácticas democráticas al interior de la asociación (voto universal, asamblea general, mecanismos de tomas de decisión, fiscalización) pero también procedimientos arbitrarios. Por otro lado, se afirma la vieja idea sociológica que las organizaciones vecinales cambian de acuerdo al particular ciclo de vida y no aseguran la formación de capital social de largo plazo. En la línea de estudios de capital social, Díaz Albertini (2010) estudia el fenómeno a nivel de Lima, y no restringido a los asentamientos populares, destacando rasgos particularistas; y Aliaga (2002) estudia las redes de comerciantes ambulantes en Independencia. También estos estudios reflexionan sobre el marco teórico y conceptual del capital social (Bourdieu, Coleman, Lin, Putnan, entre otros)

Políticas, vivienda y mercados inmobiliarios

Los estudios sobre políticas de vivienda han continuado en el contexto político del abandono del urbanismo moderno y la confianza en el libre mercado. Mientras que algunos autores han puesto énfasis en la rebaja pública de los requisitos urbanísticos, como retiros y reserva de equipamientos, para permitir la operación y negocios de las empresas (Seminario y Ruiz, 2008); otros se han centrado en el comportamiento del mercado inmobiliario acogiendo, como punto de reflexión, el discurso oficial que sostiene que el libre mercado es la solución. A través del estudio del mercado de tierras y de vivienda, la formación de nichos y la atención de la demanda se observa un repoblamiento del área central de Lima, pobre apoyo a la vivienda popular, mayor apoyo a la clase media e ineffectividad de incidir en el mercado de suelo (Calderón 2009 y 2012).

34

El estudio de la vivienda popular y la autoconstruida ha continuado siendo una temática importante. Se ha estudiado la autoconstrucción en sus diferentes fases, aunque se carezca de un estudio integral que analice, para un universo específico de asentamientos, la construcción acorde a las etapas del proceso de consolidación. De modo que lo que se tiene son aproximaciones fragmentadas

³⁴ Desde el enfoque de la economía neoclásica ha habido estudios, promovidos por el Fondo Mivivienda, en 10 ciudades del Perú (Lima, Trujillo, Piura, etcétera); así como los estudios anuales patrocinados por la Cámara Peruana de la Construcción sobre el mercado de edificaciones en Lima y Callao y en otras ciudades (Arequipa, Trujillo, etcétera).

como, por ejemplo, el proceso de auto-construcción y la cultura andina hasta la etapa de la edificación del techo (Vega Centeno, 1992). Por otro lado, Zolezzi y Tokeshi (2005) estudian la vivienda densificada, que suele dar cabida a los hijos de los propietarios originales, que consta de varios pisos y enfrenta problemas de habitabilidad. En torno a este tema, y como parte de la red Latin American Housing Network (LAHN) dirigida por Peter Ward, hay un estudio en la zona Norte de Lima (Rojas y Ward, 2014). El estudio de Burga (2006) hace recordar a las aproximaciones pioneras de John Turner de la década de 1960, aunque con conclusiones opuestas. La construcción de la vivienda se vincula a la dinámica socio-económica de sus habitantes (ciclo familiar, ahorro, ingresos) y el incremento de la densidad por la subdivisión de lotes, crecimiento vertical, ocupación de espacios libres de los asentamientos, la construcción de la casa y la provisión de los servicios. En general estos estudios insertos en una línea crítica tienden a ser ignorados por los glorificadores de la informalidad.

Raffo (2012), a través de un estudio longitudinal que recurre a historias de vida, muestra los enormes esfuerzos desarrollados por las familias para contar con una vivienda consolidada, un proceso que toma entre 20 a 30 años, y en la que recurrieron a los préstamos del Banco de Materiales y no siempre obtuvieron buenos resultados con la auto-construcción. La producción de la vivienda en alquiler en estas zonas, como pequeño o gran negocio, aparece como correlato de estrategias de sobrevivencia o de inversión. Otros estudios han descrito situaciones como las viviendas barriales en los cerros y sus dificultades urbanísticas (Arias, 2004).

Los estudios de vivienda en tugurios han aportado a la comprensión de los cambios sustanciales que se vienen produciendo, en especial en torno a la estructura de tenencia por la reducción del inquilinato y el paso hacia una pequeña propiedad que conlleva cierto tipo de mejoras (Chirinos, 1996). En Lima y en el Cusco ha habido estudios sobre la mala calidad de la vivienda en los tugurios y los resultados de los programas de renovación urbana (CEPROMUR, 2010; Burga, 2006; Estrada, 2005; entre otros). Casi no existen estudios sobre la vivienda en conjuntos habitacionales y viviendas de clase media (Pereyra, 2013).

Segregación residencial

Dentro de los temas novedosos de los estudios urbanos en el Perú se ha iniciado el abordaje de la segregación residencial, entendida como la distribución espacial de diferentes grupos sociales en la ciudad. Este ha sido un tema históricamente privilegiado por la sociología urbana americana y europea desde la década de 1950 y, sin embargo, en América Latina y el Perú ha sido

objeto de pocas investigaciones que hayan aportado evidencia empíricas de manera sistemática (Peters, 2009). Antes bien, en el caso peruano, y limeño en particular, la apelación a la segregación residencial ha sido asumida como un hecho dado o, más aún, como un telón de fondo. En los estudios de la década de 1970 – 1980 era habitual definir la segregación a partir de la constatación que las clases medias se concentraban en el área central de Lima y los sectores populares en la periferia (los “conos”), sin que ello fuera acompañado de estudios empíricos específicos y como si bastara la observación simple. Actualmente, los procesos de consolidación y de movilidad social en la periferia requieren mayores esfuerzos por parte de los estudios urbanos.

La investigación urbana ha tratado de cubrir ese vacío en Lima específicamente. Los pocos estudios existentes se centran en la composición social por áreas geográficas, aunque difiriendo en sus resultados, unos sosteniendo un incremento de la segregación y otros una reducción. Existe un estudio que enfoca la segregación residencial a partir de la provisión y administración de los servicios urbanos, en especial el de educación primaria en las escuelas públicas (Peters, 2009). En general, el marco teórico que sustenta la temática muestra un relativo consenso en que los patrones de localización se forman de acuerdo a los costos del suelo, estableciendo una relación en doble sentido entre la segregación del espacio residencial y el mercado de suelo.

Pereyra (2006) sostiene que en América Latina, a diferencia de los Estados Unidos de América, los pobres tienden a marchar hacia los suburbios así como permanecer en el área central, en tanto los sectores pudientes avanzan hacia una franja o cono de “alta renta”. Sobre la base de información de 1993, sostiene que Lima es una ciudad segregada que hace que los no pobres se concentren en la “zona de alta renta” mientras que los pobres se ubiquen en los “conos” a través de invasiones de tierras. Existirían bajos niveles de *exposición* (contacto) entre los grupos sociales. El estudio identifica zonas de pobreza en las áreas de alta renta (Surquillo, Surco) y estima que el Cono Norte es el más heterogéneo. Los factores explicativos serían los de la organización económica (mercado) sobrepuestos a la geografía (Gonzales de Olarte, 1992), a una mentalidad jerárquica en las elites, expresada en la necesidad de una demanda por contacto inter-grupal e incluso proximidad residencial para evitar el trabajo manual.

A diferencia, Fernández (2012), sobre información del 2004, es decir 10 años después que el anterior, plantea el inicio de un proceso de integración en Lima. La autora constata que el sector privado empresarial dirige sus inversiones hacia la periferia de origen no convencional, y lo explica por la recomposición socio-económica que está pasando de homogénea a variada. Se estaría

produciendo un proceso de diferenciación social en las zonas periféricas y surgiendo una clase media emergente, lo cual le da pie a concluir que estamos a “inicios de un proceso de integración entre los tejidos urbanos y sociales de condición socioeconómica diferentes” (Fernández, 2012: 73).

Los estudios buscan responder sobre el “modelo” de segregación en Lima y analizar los factores y procesos que los producen. Conceptualmente convergen en que la segregación no es natural sino que responde a prácticas económicas, políticas, culturales e institucionales y que puede a su vez ser voluntaria o involuntaria. La segregación es explicada por la combinación del mercado de suelo con la actuación del Estado en defensa de las zonas de alta renta a través de la provisión de infraestructura y la defensa de las invasiones de tierras. Los estudios recurren a técnicas de medición como el índice de segregación de Massey y Denton ³⁵ o el índice de Simpson (el cual refleja si en determinado espacio existe dominancia de algún grupo socio-económico) y los métodos cartográficos. Sin embargo, existen diferencias teóricas. Mientras que Pereyra recurre a autores críticos como Lefebvre, Wacquant y otros, Fernández asume la propuesta de Sabatini (2004), una “nueva visión de segregación” opuesta al “patrón tradicional de segregación” de la ciudad dual o fractal (Castells, De Mattos, Sassen). Para Sabatini la segregación es un fenómeno y no un problema, ya que sus efectos no son necesariamente negativos (pueden ser positivos) y es un proceso y no una situación (tiene fases de evolución).

En general la escala de estos abordajes ha sido el nivel de ciudad. En cambio, como es posible advertir casi a diario en los medios de comunicación, en menor escala existen actitudes de micro segregación de unos grupos sociales contra otros, en específico de sectores altos y medios altos contra sectores medios o emergentes o pobres. Hay evidencias en Lima en distritos como La Molina y Ate, o incluso en Conjuntos Multifamiliares como los de “Parques de El Agustino” en El Agustino. La tesis de De los Santos (2001), sobre el caso entre Surco y San Juan de Miraflores (Pamplona) y el muro que se construyó en 1985, añade a los factores económicos (mercado del suelo) las distancias sociales y culturales entre los grupos y la actitud de las autoridades.

A futuro debería establecerse nexos mayores entre la segregación residencial y la consolidación de ciudad informal en su origen y procesos de diferenciación y movilidad social. El punto clave es si la (auto) construcción de la vivienda lleva a un hábitat de calidad. Los estudios del LAHN en Lima muestran resultados negativos (Ward, et al, 2014). Por otro lado, es cierto que la acumulación de capitales de diverso tipo ha hecho que los pobres segregados de la década de

³⁵ Massey y Denton establecen cinco dimensiones para definir la segregación residencial: uniformidad, exposición, concentración, centralización y clustering. Sabatini (2004) plantea tres dimensiones: concentración espacial, homogeneidad de las áreas y subjetiva.

1960 y 1970 hayas ascendido socialmente. Ahora bien, este hecho plantea una interrogante teórica y metodológica. Si un área pobre se convierte en una de clase media emergente, con grados más o menos de homogeneidad ¿Esto reduce la segregación respecto a qué? Podría decirse que lo hace en términos de uniformidad (*eveness*) cuando el nivel C supera al D. Sin embargo, al interior de estos distritos populares y emergentes, existen los barrios precarios y miserables productos de ampliaciones. Entonces, el surgimiento de la clase media emergente ¿Reduce la segregación en el distrito o, antes bien, la hace más ostensible?

Finalmente, en cuanto al contacto (*exposure*) hay que recordar la clásica discusión entre la posibilidad de tener cercanía física y mantener la distancia social (*jerarquía*). Los indicadores de proximidad física aportan poco a esta comprensión. Se requiere un análisis de los aspectos sociales y culturales involucrados en los criterios de distinción que llevan a la micro-segregación. Por lo cual, habría que complementar la hipótesis de una supuesta segregación residencial en Lima con la pregunta respecto a la micro-segregación.

Otros temas

En los últimos 25 años ha continuado el abordaje de temas tradicionales, tales como aquellos referidos a los servicios urbanos. Estos estudios, presentes en las décadas de 1970 y de 1980, han continuado especialmente en el caso del servicio de agua potable y saneamiento a través de diagnósticos de situación o del servicio de camiones cisterna (realizados por ONGs como CENCA y FOVIDA) y estudios sobre las consecuencias de una supuesta privatización de SEDAPAL que no se llegó a producir (Calderón, 1993). En el caso del transporte público ha habido un abordaje desde una perspectiva liberal individualista, la cual valora el transporte informal, llegando a calificarlo de acreditar “la gran capacidad empresarial del hombre andino, generalmente menospreciado” (ILD, 1990: 11). Desde una perspectiva crítica se ha explicado la mala calidad del servicio por el sistema laboral informal en el que se encuentra y su relación con la generación de ganancias (Bielich, 2009). Se ha producido una historia de la electricidad en Lima (Bonfiglio, 1997) y el servicio de limpieza domiciliaria de basura (Riofrío, Olivera y Callirgos, 1994).

No obstante, han surgido además nuevos temas aunque no han constituido tradiciones al interior de la investigación urbana. El estudio de los espacios públicos, como afirma Vega Centeno (2013), y sigo aquí sus consideraciones, es un campo de investigación relativamente reciente en las ciencias sociales y el urbanismo en el Perú, aunque no ciertamente el uso de los conceptos de calles o plazas que ha estado presente en numerosos trabajos. Sólo hacia fines

del siglo XX ha comenzado a introducirse en la discusión la necesidad de investigar los espacios públicos urbanos, siendo pionero el trabajo sobre espacios públicos en el centro histórico (Ludeña y Chion: 2005). Entre otros aportes importantes Takano y Tokeshi (2007) exploran las condiciones de los espacios públicos en la zona sur de Lima (2007) y Cabrera y Villaseca han investigado el rol de la mujer en los espacios públicos en Lima Sur (2007). Este último se concentra más en escenarios locales, mientras que el de Takano y Tokeshi intenta aproximarse a los espacios públicos tanto de escala barrial como en escalas mayores, distritales o metropolitanas, examinando experiencias concretas como la Alameda de la Juventud en Villa el Salvador. Recientemente, la investigación más relevante sobre espacios públicos en centralidades ha sido desarrollada por Ludeña (2013), quien realiza un minucioso levantamiento de información sobre las características morfológicas de los espacios públicos de Lima, proponiéndonos una clasificación de estos.

Entre los nuevos abordajes debe destacarse el estudio de imaginarios urbanos o representaciones. El estudio de Protzel (2011) sobre Lima imaginada aborda el plano de lo imaginario compuesto por las aspiraciones, deseos y rechazos que desbordan las normas institucionalizadas y consideran el universo simbólico, recurriendo a encuestas distinguiendo por origen y nivel socio económico. Hay propuestas para emprender los estudios sobre movilidad urbana que se desarrollan en otras partes del mundo y de América Latina (Vega Centeno). Asimismo, se han producido ensayos sobre las ideas del urbanismo (Maquet, 2001) y de historia urbana (Panficci y Portocarrero, 1995).

Un hecho llamativo, como ha hecho notar Ludeña (2011: 67), es que la reestructuración neoliberal de la ciudad latinoamericana y la globalización no ha constituido un objeto de estudio en el caso de Lima, a diferencia de lo que ha sucedido en Chile, México, Brasil o Argentina en los cuales existe una tradición sostenida de estudios e investigaciones. La investigación de Chiñón (2002) constituye un estudio pionero. Muestra cómo el proceso de reestructuración ha contribuido a desdibujar las fronteras entre las economías formal e informal y a incrementar la diversidad social en los espacios de producción y consumo, al mismo tiempo que ha acentuado la segregación en las áreas residenciales. Bajo el enfoque de Castells y Massey asume una perspectiva procesual de las ciudades explicando la relación entre espacio y tiempo, e indica que los lugares no están simplemente definidos por la acumulación de recursos, sino también por los flujos de transacciones financieras, intercambio de información y que la conexión a las redes determina la jerarquía de poder de los diferentes actores locales y lugares.

En cuanto a la temática sociológica, existen pocas aproximaciones a los temas de violencia urbana y pandillas juveniles. Entre los escasos estudios hay unos

que se aproximan a los jóvenes de las asentamientos populares (Mejía, 1999; Martínez y Tong, 1998). También hay pocos estudios de las ciudades de provincias, entre los que se puede destacar el estudio de Huacho (Zuñiga, 2006), Talara y la problemática de la “ciudad campamento” (Aranda, 1998) y la red urbana de la región Cusco (Kruse, et al. 2001).

Desde la economía, aparte de los estudios fundados en el neo institucionalismo y la teoría de los derechos de propiedad ya mencionados, en el nivel de una investigación exploratoria, Gonzáles de Olarte, et al (2011) han trazado apuntes sobre el efecto de la reforma económica asociando los cambios macroeconómicos con la configuración de Lima, consolidada como un centro urbano y económico fuerte, distanciándose de las provincias. El modelo primario exportador y de servicios (PESER), se ubica en un ciclo expansivo de largo plazo que ha movido el crédito hipotecario, la construcción de viviendas, el aumento del ingreso per cápita, la reducción de la pobreza, el aumento del empleo formal, el incremento de las externalidades y la poli-centralidad (San Isidro, Mesa Redonda, Miraflores, Gamarra). Se ha producido un estudio de economía urbana sobre Lima (Ismodes, 1997).

Epílogo

El transcurso de casi 25 años es un tiempo aceptable para entender qué pasó con esta etapa de transición que se abrió con el declive mundial de la preponderancia de la investigación marxista estructural en sociología urbana y las nuevas aperturas en la investigación urbana. La transición no ha llevado de un paradigma dominante a otro sino a una pluralidad de objetos de estudios y de enfoques teóricos. Los estudios siguen concentrándose en Lima y produciéndose en un marco institucional con limitaciones por la falta de institutos, redes y programas dedicados al abordaje de las ciudades.

En el nivel mundial, y latinoamericano, los autores críticos que eran seguidos por los investigadores urbanos (Castells, Harvey, Borja, entre otros) siguen vigentes, aunque no como una “escuela unificada”, algo que como se ha visto ha sido puesto en cuestión. Autores como Lefebvre han resurgido y en el mundo de las ciencias sociales y el urbanismo hoy tienen más vigencia que la que tenían hace 30 años. Otros que han cobrado notoriedad (Edward Soja, por ejemplo), se proclaman, en parte, seguidores de los anteriores. Ha surgido también un enfoque liberal, privatista (individualista), en especial desde la economía, el derecho y la ciencia política; que ha planteado un modo de analizar la realidad y de aportar contribuciones normativas, por lo común aceptadas en el mundo oficial. Esta visión ha inaugurado una nueva visión positiva de la barriada que, al igual que la anterior, ha tenido aceptación oficial internacional y nacional.

En el Perú los estudios urbanos muestran un panorama más plural en cuanto a los enfoques, perspectivas teóricas y conceptuales y objetos de estudio. Mientras que la perspectiva liberal observa los problemas y conflictos generados por el Estado y su supuesta gran presencia, la interpretación crítica pone de manifiesto la ausencia del Estado o su subordinación a intereses económicos dominantes (incluyendo algunas formas del mercado) en la ciudad y las contradicciones de la urbanización capitalista dependiente.

Han continuado las tradiciones de estudios de los temas latinoamericanos por excelencia (la ciudad informal, la producción social del hábitat); pero, atendiendo a la dimensión espacio/ tiempo, se distinguen barriadas consolidadas y nuevas con sus efectos en la construcción de las viviendas. Continúan los estudios de políticas públicas (por ejemplo, la vivienda social) y de participación social de la población, y ha surgido el abordaje inicial de temas sociológicos clásicos como segregación residencial, movilidad, seguridad ciudadana y otros. Enfoques como los de “movimiento social urbano” han desaparecido, pero no así las aproximaciones “movimientistas”.

BIBLIOGRAFÍA

Aliaga, Lissette (2002) *Sumas y restas. El capital social como recurso en la informalidad*. Alternativa - UNMSM, Lima.

Apoyo Consultoría (2000), *Encuesta de Línea de Base. Reporte final*. Proyecto Derechos de Propiedad Urbana – COFOPRI, Lima.

Aranda, Edith (1998) *Del proyecto urbano moderno a la imagen trizada*. Talara: 1950-1990. PUCP-UNI, Lima.

Arellano, R. y D. Burgos (2003) *Ciudad de los Reyes, de los Chávez, los Quispe...* Ed. EPENSA, Lima.

Arias, Teresa (2004) *La vivienda en los cerros de El Agustino*. CENCA, Lima.

Bebbington, A, M. Scurrah & C. Bielich (2011) *Los movimientos sociales y la política de la pobreza en el Perú*. IEP, CEPES- Grupo Propuesta, Lima.

Bielich, Claudia (2009) *La guerra del centavo. Una mirada actual del transporte público en Lima Metropolitana*. CIES- IEP, Lima.

Bonfiglio, Giovanni (1997) *Historia de la electricidad en Lima*. Museo de la Electricidad, Lima.

Burga, Jorge (2006) *El ocaso de la barriada. Propuestas para la vivienda popular*. MVCS-UNI, Lima.

Cabrera, Teresa y Miguel Villaseca (2007) *Presentes pero invisibles: mujeres y espacio público en Lima Sur*. Lima, DESCO. Serie Estudios Urbanos.

Calderón, Julio (2012) "Las políticas de vivienda social: entre la vivienda nueva y la construcción en sitio propio". En *Revista de Sociología*, N°22, mes de octubre, UNMSM, Lima.

Calderón C, Julio (2010), "Titulación de la propiedad y mercado inmobiliario". En *Estudios Demográficos y Urbanos*, volumen 25, número 3 (75), 625-661, México.

Calderón, Julio (2009) "El efecto Mivivienda. Política vivienda para la clase media y diferenciación social". En *Sociológica*, Revista del Colegio de Sociólogos del Perú, N° 1, Lima.

Calderón, Julio (2006), *Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza*, LILP-SINCOS, Lima.

Calderón, Julio (2005) *La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX*. UNMSM, Lima.

Calderón, Julio (2003), *Propiedad y crédito. La formalización de la propiedad en el Perú*, PGU-Hábitat, Quito.

Calderón, Julio (2001), "Análisis comparativo de la población beneficiada y la no beneficiada por el Plan Nacional de Formalización", *¿Ha mejorado el bienestar de la población?* INEI, Lima.

Calderón, Julio (1993) *Agua y liberalismo. Opciones para una alternativa*. CEDAL, Lima.

Calderón, Julio (1990) *Las ideas urbanas en el Perú 1958-1989*. CENCA, Lima.

Caria, Antonio (2007), *Títulos sin desarrollo: los efectos de la titulación de tierras en los nuevos barrios de Lima*, DESCO, Lima.

Carrión, Fernando (1989) *La investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer. Los estudios nacionales*. CIUDAD, Quito.

Castells, Manuel (2001) "Conclusión: la sociología urbana en el siglo XXI". En I. Susser *La sociología urbana de Manuel Castells*. Alianza Ensayo, Madrid.

Castells, Manuel (1998) *La sociología urbana en la sociedad de redes: de regreso al futuro*. Conferencia en la American Sociological Association, San Francisco, al recibir el premio de la sección "Lund Prize" por los méritos de su carrera.

Castells, Manuel (1986) *La ciudad y las masas*. Alina Editorial, Madrid

Castells, Manuel (1976) *La cuestión urbana*. Siglo XXI, México

CEPROMUR (2010) *CEPROMUR y los procesos de renovación urbana*. CEPROMUR, Lima.

Collier, David (1978) *Barriadas y elites: de Odría a Velasco*. IEP, Lima.

Connolly, Priscila (2011) *La ciudad y el hábitat popular: paradigma latinoamericano*. www.ungs.edu.ar Descargado el 27 de julio de 2013.

Coraggio, José Luis (1989) *La investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer. Las ideas y su contexto*. CIUDAD, Quito.

Chi6n, Miriam (2002) "Dimensi6n metropolitana de globalizaci6n: Lima a fines del siglo XX". Revista *EURE*, Vol. 28, N6 85, pp. 71-87.

Chirinos, Luis (1996) "Barrios c6ntricos de inquilinato en Lima. Los barrios Monserrate, Barrios Altos y Mendoza Merino". En H. Harms, et. Al (editores) *Vivir en el "centro". Vivienda e inquilinato en los barrios c6ntricos de las metr6polis de Am6rica latina*. TUH, Hamburg.

Degregori, Carlos, N. Lynch y C. Blondet (1986) *Conquistadores de un nuevo mundo*. IEP, Lima.

De los Santos, Manuel (2011) *Grupos sociales diferentes en aislamiento voluntario: sobre la producci6n de nuevas formas de segregaci6n socio-espacial entre los distritos de Santiago de Surco y San Juan de Miraflores (1970-2006)*, Tesis en Geografía, UNMSM, Lima

De Soto, Hernando (2000), *El misterio del capital. Por qu6 el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo*, El Comercio, Lima.

De Soto, Hernando (1986), *El otro sendero*, ILD, Lima.

Díaz Albertini, Javier (2010) *Redes cercanas. El capital social en Lima*. Universidad de Lima, Lima.

Dietz, Henry (2001) *Pobreza urbana, participaci6n polítca y polítca estatal*. PUCP, Lima.

Dietz, Henry (1986) *Pobreza y participaci6n polítca bajo un r6gimen militar*. CIUP, Lima.

Driant, Jean Claude (1991) *Las barriadas de Lima. Historia e interpretaci6n*. DESCO-IFEA, Lima.

Duhau, Emilio (1998), *Hábitat popular y polítca urbana*. Prorrúa- UAM-A, México.

ESAN – IMASEN (2004) *Segunda encuesta de hogares para la medici6n del impacto del Proyecto de Derechos Propiedad Urbana en el bienestar de la poblaci6n*. Lima, COFOPRI.

Estrada, Enrique y Yisela Ochoa (2005) *Rehabilitaci6n de vivienda social y patrimonial*. Guamán Poma de Ayala, Cusco.

Fernández de Córdova, Gabriela (2012) *Nuevos patrones de segregación socio-espacial en Lima y Callao 1990-2007*. PUCP, Lima.

Fernández Wagner, Raúl (2008) “Los asentamientos informales como cuestión. Revisión de algunos debates”. En C. Cravino *Los mil barrios (in) formales*. UNGS, Buenos Aires.

Field, Erica (2002), “Entitled to work: urban property rights and labor supply in Peru”, *Princeton Law & Public Affairs*, Working paper 02, octubre.

Field, Erica y Torero, Máximo (2004), *Do property titles increase credit access among the urban poor? Evidence from a nationwide titling program*, Documento de trabajo. Cambridge, Harvard University.

Field, Erika (2005) “Property rights and investment in urban slums”. En *Journal of the European Economic Association*, April-May 3 (2-3): 279-290.

Gago, Horacio (2012) *Sociedad espontánea: la nueva esencia urbana*. Ed. Hipocampo, Lima.

Glaeser, Edward (2011) *El triunfo de las ciudades*. México, Taurus.

González de Olarte, E. V. del Solar, J. del Pozo (2011) “Lima Metropolitana después de las reformas neoliberales: transformaciones económicas y urbanas”. En *Lima-Santiago. Reestructuración y cambio metropolitano*, PUCP, Lima.

Gonzales de Olarte, Efraín (1992) *La economía regional de Lima*. IEP-CIE, Lima.

Harvey, David (2007) *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Akal, Barcelona.

Henry, Etienne (1978) *La escena urbana*. PUCP, Lima.

Instituto Libertad y Democracia ILD (2007) *La guerra de los notarios*. ILD, Lima.

Instituto Libertad y Democracia ILD (1990) *El transporte urbano de pasajeros en Lima*. ILD, Lima.

Ismodes, Julio (1997) *La ciudad de Lima. Economía urbana. Teoría y práctica*. Cruz y CIA, Lima.

Jaramillo, Samuel (2012) “Urbanización informal: diagnósticos y políticas. Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales”. En C. Salazar *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*. El Colegio de México, México.

Joseph, Jaime (1999) *Lima megaciudad. Democracia, desarrollo y descentralización en sectores populares*. Alternativa, UNRISD, Lima.

Joseph, Jaime (2005) *La ciudad, la crisis y las salidas*. Alternativa – UNMSM, Lima.

Kruse, Claus, T. Dirichs y P. Paredes (2001) *La red urbana de la región Cusco*. CBC, Cusco.

- Larrea, Enrique (1989) *El derecho y el revés. Poblaciones Urbanas Precarias*. SEA, Lima.
- Llerena, Gisele (2011) *Visiones de la política de formalización de propiedad en el Perú: efectos deseados y no deseados del programa*. Universidad Nacional de Ingeniería, Lima.
- Logan John y Harvey Molotch (2007) *Urban fortunes. The political economy of place*. University California Press.
- Ludeña Wiley (2011) "Lima: transformaciones urbanas y reestructuración morfológica. Urbanismo, vivienda y centro histórico. Periodo 1990-2007". En *Lima-Santiago. Reestructuración y cambio metropolitano*, Lima.
- Ludeña, Wiley y Miriam Chion (2005) "Espacios públicos, centralidad y democracia. El centro histórico de Lima. Periodo 1980-2004". En: *Revista Urbes* No. 2.
- Ludeña, Wiley (2013) *Lima y Espacios Públicos. Perfiles y estadística integrada 2010*. Lima, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la PUCP.
- Maquet, Paul (2001) *Guía práctica para construir la ciudad del futuro. Apuntes para una historia de las utopías urbanas*. CENCA, Lima.
- Martínez, Maruja y Federico Tong, editores (1998) *¿Nacidos para ser salvajes? Identidad y violencia juvenil en los 90*. SUR – CEAPAZ, Lima.
- Massey, Doreen (2012) *Un sentido global del lugar*. Icaria, espacios críticos, Barcelona.
- Meneses, Max (1998) *La utopía urbana. El movimiento de pobladores en el Perú*. UNMSM, INCA- URP, Lima.
- Matos, José (2012) *Estado desbordado y sociedad nacional emergente*. URP, Lima.
- Mejía, Julio (1999) "Espacios sociales y violencia pandillera". En *Modernidad y pobreza urbana en Lima*, URP, Lima
- Morris, Felipe, Víctor Endo y Rafael Ugaz (2004), *Develando el misterio. La formalización de la propiedad en el Perú*, COFOPRI- Banco Mundial, Lima.
- Mosqueira, Edgardo (2000), "Las reformas institucionales para la creación de un sistema de derechos de propiedad", *La reforma incompleta*, Universidad del Pacífico-Instituto Peruano de Economía, Lima.
- Morris, Felipe, Víctor Endo y Rafael Ugaz (2004), *Develando el misterio. La formalización de la propiedad en el Perú*, COFOPRI- Banco Mundial, Lima.
- Murakami, Yuseke (2000) *La democracia según C y D*. IEP, Lima.
- Panfichi, A. y F. Portocarrero S, editores (1995) *Mundos interiores: Lima 1850-1950*. CIUP, Lima.

Panfichi, Aldo (2001) "Redes de sobrevivencia y liderazgo político en barrios populares de Lima". En Plaza, O. Perú. Actores y escenarios al inicio del nuevo milenio. PUCP, Lima.

Parodi, Jorge (1993) *Los pobres, la ciudad y la política*. CEDYS, Lima.

Pásara, Luis, N. Del Pino, R. Valdeavellano y otros (1991) *La otra cara de la luna*. CEDYS, Lima.

Pereyra, Omar (2013) *Haciendo que los edificios funcionen: la transformación del barrio tradicional de clase media y la capacidad colectiva*. Ponencia al IX Congreso de Sociólogos del Perú, Lima.

Pereyra, Omar (2006) *Towards a Latin American city model: a case study of residential segregation in Lima*. Universidad de Chicago, Master`s degree, Chicago.

Peters, Paul (2009) "Urban governance and intra-urban population differentials in Latin American: A case study of Metropolitan Lima, Peru. En B. Roberts y Robert Wilson *Urban segregation and governance in the Americas*. Palgrave Macmillan, New York.

Portocarrero, Felipe, A. Millán, J. Loveday, B. Tarazona y A. Portugal (2006) *Capital social y democracia*. CIUP, Lima.

Pradilla, Emilio (1984) *Contribución a la crítica de la "teoría urbana"*. UNAM, Xochiilco, México.

Protzel, Javier (2011) *Lima imaginada*. Universidad de Lima, Lima.

Quijano, Aníbal (1990) "La nueva heterogeneidad estructural de América Latina". En *Hueso Húmero*, N 26, Lima.

Raffo, Emma (2011) *Huáscar, 25 años después. De la estera al barrio consolidado*. USMP, Lima.

Ramírez Corzo Daniel & Gustavo Riofrío (2006), *Formalización de la propiedad y mejoramiento de barrios: bien legal, bien marginal*, Estudios urbanos, DESCO, Lima.

Riofrío, G, L. Olivera y J. Callirgos (1994) *¿Basura o desechos? El destino de lo que botamos en Lima*. DESCO, Lima.

Riofrío, Gustavo (1991) *Producir la ciudad (popular) de los '90*. DESCO, Lima.

Riofrío, Gustavo (1982) *Problemática urbana y regional*. I Congreso Peruano de Sociología, Huacho.

Roy, Ananya (2009) The 21st-Century Metropolis: New Geographies of Theory. En *Regional Studies* Vol 43.6 pp. 819-830, Routledge.

Sabatini, Francisco (2004) "Medición de la segregación residencial: reflexiones metodológicas desde la ciudad latinoamericana". En *Barrios cerrados en Santiago de Chile: entre la exclusión y la integración residencial*. LILP- PUCH, Santiago.

Sandoval, Pablo (2000) "Los rostros cambiantes de la ciudad: cultura urbana y antropología en el Perú". En Degregori, C. (Ed) *No hay país más diverso. Compendio de antropología peruana*, PUCP, IEP, UP, Lima.

Seminario, Patricia y Manuel Ruiz (2008) *Discusión y alternativas de las políticas de vivienda en el Perú (1990-2007)*. Cuadernos 11, Arquitectura y Ciudad, PUCP, Lima.

Soja, Edward (2008) *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Ed. Traficantes de sueños. Madrid.

Schteingart, Martha (1989) *Los productores del espacio habitable*. Colegio de México, México.

Stokes, Susan (1995) *Cultures in conflict. Social movements and the state in Peru*. Universidad de California.

Takano, Guillermo y J. Tokeshi (2007) *Espacio público en la ciudad popular. Reflexiones y experiencias desde el Sur*. DESCO, Lima.

Tanaka, Martín (1999) "La participación social y política de los pobladores populares urbanos ¿del movimientismo a una política de ciudadanía? El caso de El Agustino. En *El poder visto desde abajo: democracia, educación y ciudadanía en espacios locales*. IEP, Lima.

Topalov, Christiam (1990) "Hacer la historia de la investigación urbana: la experiencia francesa desde 1965". Revista *Sociológica*, Vol 5, número 12 UAM Azcapotzalco...

Tovar, Jesús (1996) *Dinámica de las organizaciones sociales*. SEA, Lima.

Turner, John y R. Fichter (1976) *Libertad para construir*. Ediciones Siglo XXI, México.

Vega Centeno, Pablo (2013) Enfoques y perspectivas para las investigaciones de los espacios públicos en centralidades urbanas. Ponencia al IX Congreso de Sociólogos del Perú, Lima.

Vega Centeno, Pablo (2006) "El espacio público, la movilidad y la revalorización de la ciudad". En: Cuadernos Arquitectura y Ciudad N° 3. Lima, Departamento de Arquitectura de la PUCP.

Vega Centeno, Pablo (2004) "De la barriada a la metropolización". En: Ciudades en el Perú. Lima, DESCO.

Vega Centeno, Pablo (1992) *Autoconstrucción y reciprocidad andina*. CENCA-FONCIENCIAS, Lima.

Walton, John (1981) "La nouvelle sociologie urbaine". En *Revue Internationale des Sciences Sociales*. UNESCO, Volume XXXIII, N° 2, Paris.

Ward, Peter y Danielle Rojas (2014) Rehabilitation "Los Aires" and densification of consolidated settlements in Lima Peru. En *Housing Policy in Latin American Cities*. Routledge, USA.

Webb, Richard, Diether Beuermann & Carla Revilla (2006), *La construcción del derecho de propiedad. El caso de los asentamientos humanos en el Perú*, Colegio de Notarios, Lima.

Wirth, Louis (1964) "Urbanism as a way of life". En *On cities and social life*. Universidad de Chicago.

Zolezzi, Mario y Juan Tokeshi (2005) *Densificación habitacional. Una propuesta de crecimientos para la ciudad popular*. DESCO, Lima.

Zuñiga, Marcelo (2006) *Espacio y ciudadanía. Teoría y práctica: ciudad de Huacho*. UNGF – UFSC, Huacho.