

Encuentros y desencuentros entre la planificación urbana y la realidad de la producción del espacio urbano en Lima metropolitana y el Callao (1961-2020)

Encounters and misunderstandings between urban planning and urban space production in Lima metropolitana and Callao (1961-2020)

Diana Torres Obregón¹ , Daniela Perleche Ugás² 
y Adrián Aiquipa Zavala³ 

RESUMEN

A partir de 1940, la conurbación Lima Metropolitana y el Callao inició su metamorfosis debido a la intensificación de los procesos migratorios, proceso que incrementó la brecha de acceso a la vivienda. Desde entonces, la autoproducción de ciudad y vivienda se consolidó como el principal modo de producción de espacio urbano. En contraposición a este proceso la planificación urbana, estatal y privada, se ha concentrado solo en las áreas urbanas consolidadas, generando un desarrollo urbano desigual. Desde la perspectiva de la Teoría Urbana Crítica, a través de una metodología mixta, se analiza la producción del espacio urbano de Lima Metropolitana y el Callao desde tres enfoques. Primero, cuestionar la teorización del espacio urbano en el Perú; segundo, se debate la relación teoría-práctica de la planificación urbana; y, tercero, se exploran las transformaciones socio-espaciales en la actualidad. Se deja en evidencia que las bases epistemológicas de la autoproducción de espacio urbano, encasillada como informalidad urbana, conllevan a establecer políticas públicas poco efectivas que benefician a determinados grupos de poder, negando su condición dinámica y su multicausalidad; al mismo tiempo que se insiste en la perpetuación de la dialéctica formal e informal, cuando en la práctica esta distinción es irreal.

Palabras clave: autoproducción de ciudad, informalidad urbana, planificación urbana, desarrollo desigual.

¹ Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Artes, Universidad Nacional de Ingeniería. Correo electrónico: dtorreso@uni.pe

² Centro de Investigación en Teoría Urbana y Territorial - Urbes Lab. Correo electrónico: dperleche@urbeslab.com

³ Centro de Investigación en Teoría Urbana y Territorial - Urbes Lab. Correo electrónico: aaiquipa@urbeslab.com

ABSTRACT

Since 1940, the conurbation of Lima Metropolitana and Callao began its metamorphosis due to the intensification of migratory processes, which increased the gap in access to housing. Since then, the self-production of city and housing has consolidated as the most common mode of production of urban space. Despite this phenomenon, urban planning efforts, both State and private, have concentrated only on consolidated urban areas, which has led to unequal development. From the perspective of Critical Urban Theory, through a mixed-methods approach, we analyze the production of urban space in Lima and Callao from three approaches: first, questioning the theorization of urban space in Peru; second, the theory-practice relationship of urban planning is questioned; and, third, the current socio-spatial transformations are explored. We show that the epistemological bases of the self-production of urban space, labeled as urban informality, lead to the establishment of ineffective public policies that benefit certain power groups, denying its dynamic condition and its multicausality; at the same time, we insist on the perpetuation of the formal and informal dialectic, when in practice this distinction is unreal.

Keywords: Uneven Development, Self-production of Space, Urban Informality, Urban Planning.

Introducción

La Organización de las Naciones Unidas indica que, desde el 2008 más de la mitad de la población mundial habita en ciudades y pronostica que para el 2050 el porcentaje aumente hasta un 68%, siendo Latinoamérica la región más urbanizada del planeta, con un porcentaje de urbanización del 81%. Las sucesivas conferencias del ONU- HABITAT han puesto en el centro de atención las fortalezas de la urbanización para superar la pobreza urbana. En su última versión, HABITAT III celebrada en el 2016 en Ecuador, la nueva agenda urbana establece relaciones entre la urbanización y el desarrollo. Subraya que el modelo de urbanización debe cambiar para responder mejor a los desafíos actuales y solucionar problemas como la desigualdad, el cambio climático, la informalidad, la inseguridad y las formas insostenibles de la expansión urbana. Sin embargo, iniciado el siglo XXI, las desigualdades de ingresos se han acrecentado (Piketty, 2019) y estamos viviendo en medio de una paradoja entre la revolución tecnológica, el crecimiento económico y la agudización de la crisis urbana y ambiental, sobre todo en términos de acceso a una vivienda adecuada y al logro efectivo del derecho a la ciudad. En este contexto, el espacio urbano es más que nunca una poderosa fuente para la acumulación de capital, así como la prueba fehaciente de un desarrollo desigual (Smith, 2020).

En este texto, se pone en debate la producción del espacio urbano de la conurbación Lima Metropolitana y Callao en clave histórica, y persigue tres objetivos específicos. Primero, en el ámbito teórico, se busca poner en cuestión la teorización del espacio urbano en el Perú. Segundo, cuestionar la relación teoría-práctica de la planificación urbana, analizando los factores que moldean el espacio urbano y el rol de los agentes. Y, tercero explorar en las transformaciones socio-espaciales en la actualidad, ya que la investigación se sustenta en la urgencia que supone la elaboración de una teoría social que explique las condiciones actuales de la lógica de la auto-producción de ciudad, como el modo más intensivo de producción de suelo urbano en el Perú, aunque el aparato estatal y la inversión privada vean en este patrón de urbanización una anomalía que debe ser erradicada.

El espacio urbano en el siglo XXI. Reflexiones teóricas

En el 2008, la ONU declaró que más de la mitad de la humanidad vivía en áreas urbanas, ese mismo año se produjo la mayor crisis financiera del siglo XXI ocasionada por la burbuja de los créditos hipotecarios. Quedó en evidencia que la producción del espacio urbano sirve, más que nunca, para la acumulación de capital, pues se ha logrado colocar bienes inmuebles en el circuito financiero y especular con las inversiones del sector inmobiliario. Soja (2014) plantea que “la aglomeración socio-espacial está siendo hoy descrita positivamente como la primera causa del desarrollo económico, de la innovación tecnológica y de la creatividad cultural, una de las reivindicaciones más fuertes nunca realizadas para la causalidad urbana espacial” (p. 46). Es decir, el sistema económico neoliberal necesita seguir produciendo espacio urbano y ocupando los “otros” espacios necesarios para su producción, agravando múltiples formas de discriminación e injusticia, distinguiendo entre los ciudadanos de primera clase, los que cuentan con la capacidad de pago y poder, y los de segunda clase, el grueso de la población que no puede acceder a los privilegios de las áreas urbanas valorizadas, quienes sobreviven, mayoritariamente, en áreas urbanas con bajas condiciones de habitabilidad. Desde las centralidades densificadas, donde las personas viven en escasos metros cuadrados; las zonas peri-centrales con limitado equipamiento y conectividad, hasta los extremos de las ciudades donde la sobrevivencia es mucho más notoria, sobre todo en los países en vías de desarrollo (UN-Habitat, 2003) donde los aparatos estatales catalogan a estas dinámicas urbanas bajo el término ubicuo “informalidad urbana”, relacionándolas directamente con la pobreza como un medio para su caracterización (Caldeira, 2017).

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

Lefebvre fue de los primeros marxistas en cuestionar la poca importancia del espacio para los teóricos críticos en el siglo XX, su afirmación sobre la revolución urbana no solo implicaba la urbanización de las llamadas áreas urbanas –o ciudades en términos genéricos–, sino que incluía todas las áreas que sustentan el funcionamiento de las mismas, por ello discutir sobre lo urbano, significa discutir las relaciones sociales que producen el espacio, o en su versión resumida “lo urbano” (Lefebvre, 1998 [1970].). De esta manera se rompe con la vieja dicotomía campo y ciudad, urbano-rural, entendiendo que hay un fenómeno complementario en esta producción, lo que Lefebvre (2003 [1968].) explicó cómo la implosión/ explosión de las ciudades. Bajo este entendido, si la revolución urbana es un fenómeno planetario, es necesario cuestionar la producción social del espacio urbano desde distintos ámbitos, lo que debe conllevar a la lucha por el derecho a la ciudad (Lefebvre, 2003 [1968]). También sustentó que los seres humanos somos seres tan espaciales como temporales y sociales, reflexionando sobre la diferencia del espacio percibido –el espacio relacionado con la vida cotidiana–, vivido – los espacios simbólicos llenos de imaginarios colectivos– y concebido –espacio que se crea a través de las relaciones de poder y producción–. Foucault (1984), en la misma línea que Lefebvre, reflexionó sobre el espacio producido y el concebido, en específico la intersección del espacio con el conocimiento y el poder. Propone que de esta intersección se pueden crear múltiples geografías desde las opresivas hasta las de resistencia, así como espacios singulares –heterotopías– desde donde se pueden empezar a analizar las relaciones de producción social y consecuentemente avizorar alternativas de superación. Según Soja (2014), Lefebvre y Foucault sustentaron el giro espacial de la teoría crítica, necesaria para visibilizar las desigualdades sociales que aquejan a la humanidad en el siglo XXI, o en palabras del

autor las (in)justicias espaciales, no en una escala territorial concreta, sino multiescalarmente en correspondencia con la complejidad de la urbanización planetaria

Por otro lado, la revolución tecnológica y las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) han acrecentado los procesos de globalización, el sistema económico y los medios de producción han intensificado la urbanización a escala planetaria creando redes de ciudades globales que atraen la inversión y se subastan al mejor postor, pero en paralelo los mismos procesos han acrecentado las desigualdades de la sociedad. Theodore, Peck y Brenner (2009) analizan una serie de momentos destructivos y creativos, o momentos dialécticos, de la urbanización neoliberal desde las infraestructuras producidas socialmente para la circulación de capital, la regulación estatal y la lucha sociopolítica, así como los escenarios socio-ambientales que se ven afectados de manera radical. En este contexto, el espacio urbano juega un rol importante en la implementación de políticas neoliberales, pues son laboratorios para la creación de múltiples y nuevas formas de inversión, sobre todo en el ámbito inmobiliario y en la construcción de proyectos urbanos que a través del llamado *marketing* urbano y la planificación urbana sostenible, buscan captar la inversión internacional y el turismo para presionar a los aparatos estatales a modificar o eliminar las reglamentaciones e impulsar nuevas formas de inversión local.

En la actualidad podemos observar cómo se producen espacios urbanos a través de múltiples modelos de inversión (fondos de inversión, fondos mutuos, fondos de pensiones etc.) cuya fuente no siempre es lícita, pero es permitida dentro del sistema económico y validada por los estados-nación. Este modo de producción del espacio urbano está reservado solo para quienes están invitados a participar; es decir, quienes pueden ser inversores o pueden pagar con su trabajo o rentas un lugar dentro de los espacios urbanos privilegiados de la red de ciudades para el consumo. Según Smith (2020), el patrón que resulta en el paisaje es bien conocido, las fuerzas del capitalismo global inducen a la dialéctica de la igualación y diferenciación geográfica en su proceso de acumulación de capital.

La autoproducción de espacio urbano

La desigualdad que genera el capitalismo en el siglo XXI tiene más que nunca un correlato directo con la producción del espacio urbano. Sin embargo, la mayor cantidad de literatura al respecto se ha escrito para contextos del Norte Global, donde la autoproducción de espacio urbano es más limitada, o casi inexistente. En Latinoamérica, la autoproducción del espacio urbano, que bien puede ser entendida desde la óptica de Foucault como las heterotopías del siglo XXI, visibilizan las grandes desigualdades sociales, pero, sobre todo, son las válvulas de escape para poder sobrevivir dentro del sistema neoliberal. Normalmente, los procesos de autoproducción se asocian con la informalidad –en todas sus modalidades– lo que oculta que, en la práctica, son espacios útiles para el funcionamiento del sistema económico neoliberal ya que las reglamentaciones se difuminan evadiendo responsabilidades ambientales, técnicas y jurídicas, por lo que Yiftachel (2009) los denomina como espacios grises.

En estos espacios urbanos se concentran todos los modos de producción de capital, desde los actores de menores ingresos hasta las empresas transnacionales (Roy, 2011). Adicionalmente, los estados son cooptados directa e indirectamente por el sector privado, impidiendo una regulación efectiva de la explotación de los recursos naturales, la gestión del suelo y las condiciones de

vivienda de la población (Durand, 2019). Estas condiciones transforman las relaciones de poder y la tradición de organización social. Sin la existencia de estos espacios, que puedan albergar a los miles de trabajadores informales, familias vulnerables e incluso a buena parte de los emprendedores y sus empresas, los reclamos sociales serían más evidentes, principalmente en países donde la informalidad del trabajo supera las condiciones de trabajo asalariado.

Cota metodológica

Desde mediados del siglo XX, el proceso de urbanización se acrecentó en Lima y el Callao como consecuencia del cambio de paradigma en los mercados de trabajo y producción y la migración interna. Al ser un proceso socio-espacial dinámico y complejo, existen diversos patrones de urbanización que dependen de muchos factores endógenos y de las relaciones de poder de los actores que se cristalizan con el tiempo. Por esta razón, se optó por un diseño metodológico mixto con la finalidad de complementar los datos estatales disponibles con los relatos de los actores estatales, privados y de organización comunitaria.

Por otro lado, proponemos analizar la producción del espacio urbano en Lima Metropolitana y el Callao desde una perspectiva situada y en clave histórica, desde tres actores principales: el Estado, el sector privado y la sociedad civil. De esta manera de debate su injerencia en la producción del espacio concebido y los espacios de resistencia (espacio percibido). El espacio concebido se abordó desde la conceptualización y teorización del espacio urbano de la academia peruana y el espacio percibido desde las transformaciones socio-espaciales del proceso de urbanización de la conurbación Lima Metropolitana-Callao. Adicionalmente, se optó por dividir el periodo de estudio en cuatro sub-periodos en concordancia con los sucesos políticos, socio-económicos y la agencia de los movimientos sociales. Primero, las invasiones planificadas y valoración de las barriadas (1961-1980), donde se discute la definición más arraigada de la informalidad urbana, asociada a la pobreza y sujetos migrantes. Segundo, los intentos y los fracasos por canalizar la autoproducción de la ciudad (1980-1990), cuando el Estado traspasa la función del desarrollo urbano a los gobiernos locales. Tercero, el paradigma del mercado: de poblador a ciudadano de consumo (1990-2000), se analiza las consecuencias de las reformas ejecutadas por Fujimori; y cuarto, la visión urbana heredada: el mercado como planificador y el crecimiento urbano (in)sostenible de Lima-Callao (2000-2020).

En la primera etapa, el diseño metodológico fue cualitativo; se analizó y sistematizó las teorías relacionadas a la producción del espacio urbano y la informalidad urbana, y a través de fuentes históricas se reconstruyó las relaciones de los actores involucrados. Se realizaron siete entrevistas semiestructuradas a académicos y consultores que trabajan en investigaciones sobre el tema de estudio para poder hacer un estado del arte sobre la teorización de la producción del espacio urbano y la informalidad urbana en el Perú. En la segunda etapa, el diseño metodológico fue predominantemente cuantitativo, pues a falta de una base de datos oficial, un objetivo de la investigación fue catalogar la trama urbana de acuerdo al actor que la produjo (Estado, privado o popular). Se operacionalizaron los datos disponibles de los entes gubernamentales y las estadísticas descriptivas nacionales (censos nacionales 1961,1981,1993,2007,2017; encuestas de hogar y vivienda; y datos de regularización de predios), con el fin de caracterizar las condiciones socio-espaciales del espacio urbano producido (elaboración de cartografía).

De la teoría a la práctica: la producción del espacio urbano en Lima Metropolitana y el Callao (1961-2020)

A continuación, con base en la recopilación de datos cuantitativos y cualitativos, se analiza la producción del espacio urbano en Lima Metropolitana y el Callao en tres debates. En el ámbito teórico, se busca poner en cuestión la teorización del espacio urbano en el Perú. Segundo, se cuestiona la relación teoría-práctica de la planificación urbana, analizando los factores que moldean el espacio urbano y el rol de los agentes. Y, tercero se exploran las transformaciones socio-espaciales en la actualidad.

Sobre la teorización del espacio urbano

La teorización de la producción del espacio urbano en el Perú ha sido producto de investigaciones individuales o pocos esfuerzos colectivos; es decir, no ha estado acompañada de una institucionalización académica que promueva el debate y la investigación, a diferencia de países vecinos donde existen redes de investigadores, financiamiento y revistas especializadas. Durante la década de 1940 existió una efímera institucionalidad gracias al empuje de un grupo de arquitectos y a la Revista El Arquitecto Peruano, liderada por Fernando Belaunde Terry, quienes promovieron la creación de instituciones dedicadas a la planificación urbana y espacios de debate sobre el rumbo de la urbanización en el país. No obstante, sus ideas sobre la planificación urbana estaban ligadas al movimiento moderno, por ende, solo se enfocaron en el proceso de urbanización formal –específicamente el diseño urbano– guiado por el Estado o la empresa privada. Por otro lado, fuera de la esfera académica y técnica, los medios de comunicación de la época, como el diario La Prensa o Libertad,⁴ dieron cuenta de la metamorfosis urbana de Lima Metropolitana y el Callao a causa de las migraciones internas y la subsecuente toma de tierras en los terrenos circundantes al centro de la ciudad. Por su puesto, el discurso estaba escrito en tono despectivo, se asociaba a los migrantes con la pobreza, la delincuencia y falta de sentido de civilización –la barbarie– por lo que a los barrios populares se les denominó *barriadas* –término peyorativo de barrio–. En este contexto se estableció intersubjetivamente entre los arquitectos y políticos, al igual que en otros países del continente, la idea de que el proceso de urbanización tenía dos modos: la urbanización formal, la buena y planificada; y la urbanización informal, una anomalía que debía ser erradicada, representada por la *barriada* asociada a la pobreza y carente de las virtudes de diseño urbano. Esta idea ha sido una constante desde entonces, con algunos matices aún prevalece. Si bien este enfoque está sustentado en el espacio urbano, el análisis es superficial, pues se lee solo el proceso de construcción tangible, no sus causas, sus agentes y en general las relaciones sociales que producen esa construcción.

A diferencia de esta tendencia, la urbanización informal ha sido tema de estudio de las ciencias sociales en el Perú desde mediados del siglo XX. Mientras los arquitectos abogaron por institucionalizar la planificación urbana, los científicos sociales se dedicaron a analizar las dinámicas sociales en las *barriadas*, pero no sus consecuencias socio-espaciales. Calderón (1990) propone que, desde el inicio del estudio de las *barriadas* a mediados de la década de 1950, se han cons-

⁴ Libertad fue un "periódico del Partido Social Progresista dirigido por Luis Felipe Ángel donde presentaban una visión casi mítica de los pobladores que invadían Lima, promovida por Luis Valcárcel y representada en dirigentes como Poncho Negro" (H. Bejar, comunicación personal, 07 de agosto de 2020)

truido dos posturas teóricas – prácticas en constante debate: la visión positiva y la visión crítica (ver Cuadro N° 1). Desde la visión positiva se han postulado argumentos que avalan y promueven la autoproducción de espacio urbano. Se inicia con las ideas de John Turner, quien documentó su perspectiva gracias a su experiencia en Lima y Arequipa, y William Mangin, quien estudió las relaciones de trabajo colectivo en las barriadas de Lima. Ambos construyeron una teoría que enalteció –y romantizó– la autoconstrucción como solución a los problemas de la vivienda, en tanto se adecuaba a sus condiciones de vida y respondía a sus necesidades como usuario; además, permiten mayor libertad de construcción. En esta misma línea, años más tarde, De Soto (1986) impulsó lo que hemos denominado la visión propietarista–regulatoria, concentrada en la valoración económica, proponiendo programas de titulación masiva para el reconocimiento legal de las barriadas, así los pobres podrían capitalizar su patrimonio, acceder a créditos y finalmente superar la pobreza. Estas ideas fueron recogidas y difundidas por el Estado y organismos internacionales⁵.

Por otro lado, la visión crítica, tuvo poco impacto en la esfera política, pero sí fructíferos debates en el ámbito académico, influenciados por la teoría de la dependencia económica⁶ y, desde la década de 1970, de la Nueva Sociología Urbana – NSU (Calderón, 2016). Las investigaciones se centraron en analizar las lógicas y causas de la urbanización popular, entendiendo la barriada como el principal modo de crecimiento de las ciudades latinoamericanas y no una anomalía de la urbanización. La crítica se dirigió, frecuentemente, al sistema económico capitalista como origen de las barriadas y se denunció la desmovilización política de sus habitantes producto del clientelismo estatal y los programas de ayuda social de agentes internacionales. Influidos por los aportes de la NSU, pusieron en valor las soluciones que la organización social promovió para solventar sus necesidades, como vivienda o servicios básicos, de ahí el interés por el estudio de movimientos de pobladores⁷. También se discutió sobre los conflictos de clases en la expansión de la ciudad, problemas de consolidación urbana que alcanzaban las antiguas barriadas como el mercado ilegal de alquileres, los problemas en la autoconstrucción sin asistencia técnica y también como medio de autoexplotación. Sin embargo, al analizar únicamente las dinámicas sociales, dejando de lado el enfoque socio-espacial, las investigaciones se concentraron en las barriadas que se formaban en los terrenos periféricos, se terminó por asociar la autoproducción de espacio urbano a la precariedad y la pobreza, eliminando de la ecuación a otros actores. Tanto la visión positiva y crítica tropezaron con este error. Por ello Riofrío (1982) consideró la existencia de una sociología de las barriadas, más que una sociología urbana.

En el siglo XXI, la visión propietarista–regulatoria es avalada por las instituciones estatales. A pesar de las evidencias, se insiste en que los programas de titulación masiva ayudaron en la reducción de la pobreza (De Soto, 1986; entre otros). En contraposición, la visión crítica se ha nutrido del giro espacial de la geografía humana, criticando las consecuencias socio-espaciales del proceso de autoproducción de ciudad, sobre todo en términos de habitabilidad y el funcionamiento del mercado de suelo y vivienda. Calderón (2016), desde un marco histórico-comparativo, inicia el cuestionamiento sobre la “ciudad ilegal”, como el resultado de la coexistencia de mercados informales de tierra, alquileres subestándar y edificaciones en zonas no autorizadas, por

⁵ Las ideas de Turner fueron el pilar del primer ONU- Hábitat (1976), y las de De Soto las del segundo ONU- Hábitat (1996). Con De Soto se regresa a considerar la informalidad urbana como una anomalía a erradicar, como tiempo atrás se leía en los artículos de El Arquitecto Peruano.

⁶ Quijano (1968) aportó un marco teórico sobre los procesos de urbanización en Latinoamérica, enfocándose en el impacto del desarrollo capitalista dependiente en la estructura urbana de los países del tercer mundo.

⁷ Calderón (2014) contabilizó un total de 49 publicaciones solo durante la década de 1990.

ende, no solo asociada a la producción popular. Desde este mismo enfoque, los investigadores de la ONG DESCO han desarrollado una línea de trabajo sobre la producción de la ciudad popular, criticando los nocivos resultados de los programas de titulación masiva, así como el surgimiento de otras lógicas de producción del espacio urbano, el rol de los espacios públicos y los liderazgos comunitarios (Ramírez y Riofrío, 2006; Zolezzi & Tokeshi, 2015, entre otros). Durante los últimos años se han producido diversos estudios transdisciplinares enfocados en analizar las lógicas informales en mercados formales inmobiliarios (Bensús, 2018), la relación entre el capital social y las políticas públicas de vivienda y suelo (Torres, 2018), así como los mercados informales de suelo -tráfico de tierras, vivienda- (Pimentel, 2017; Ñiquen, 2017). No obstante, aún no se ha superado el uso del concepto de informalidad urbana como lo opuesto a la regulación y el deber ser de la planificación urbana. Se espera que el futuro de los estudios urbanos en el Perú tienda a seguir el camino de disociar la relación entre pobreza y la ciudad autoproducida y proponer una lectura más holística del fenómeno.

Cuadro N°1.

Concepción teórica de la autoproducción de ciudad entre el período de 1961-2020 en Lima Metropolitana y el Callao

Denominación	Posturas desde las ciencias sociales	
	Visión positiva	Visión crítica
Periodo 1961-1980		
Barriadas / barrio marginal	Turner destacó la "libertad para construir" en las barriadas y Delgado promocionó la importancia de la autoayuda como potencial de desarrollo	La barriada es entendida como una modalidad de crecimiento de la ciudad latinoamericana, y no una forma anómala de la urbanización. Se cuestiona la autoayuda y la autoconstrucción de vivienda.
Pueblos jóvenes	El gobierno de Velasco priorizó la visión política del fenómeno de la barriada, sobre la perspectiva urbana-espacial. Valorando el trabajo comunitario y organizado los "pueblos jóvenes"	
Periodo 1980-1990		
Invasiones informales	El problema de la autoproducción de ciudad se reduce a la provisión de vivienda o lotes con servicios. La preocupación se centra en la seguridad de la tenencia y se instaura la entrega de títulos de propiedad como una política de vivienda para los barrios populares.	Primeros estudios sobre las antiguas barriadas y su vinculación con la creación del mercado de alquiler informal, y la sobre explotación de la fuerza de trabajo de los vecinos en los mecanismos de autoconstrucción de vivienda. Se inicia el análisis de los movimientos sociales, fundados en la nueva sociología urbana.
Periodo 1990-2000		
	Visión propietarista - regulatoria	Visión crítica espacial
Asentamientos humanos informales	La planificación urbana se entiende como instrumento para capitalizar el suelo urbano. El Estado se deslinda de la provisión de vivienda y deja al libre mercado inmobiliario la responsabilidad. Se establece la formalidad del ámbito urbano sólo a través de una lectura jurídica, no socio-espacial.	Se cuestiona la consolidación de las antiguas barriadas y la visión romántica sobre la iniciativa popular. Se continúa el estudio de los movimientos sociales, sobre su disminución de poder y su función dentro del esquema de gobernanza.

Denominación	Posturas desde las ciencias sociales	
	Visión positiva	Visión crítica
Periodo 2000-2020		
Posesiones informales / ciudad popular	Desde la academia y el discurso político continúa el uso de la denominación informalidad urbana, término ubicuo pero totalizante al mismo tiempo y asociado a la pobreza, pues no se condena del mismo modo a los agentes de poder que utilizan las mismas lógicas. Se asumen posturas ideológicas impuestas desde los organismos internacionales, sobre todo, la planificación urbana entendida como medio para el desarrollo urbano sostenible, aun cuando no se establece su definición ni sus variables.	Estudios sobre las consecuencias socio-espaciales de los programas de titulación masiva (acceso al mercado financiero, superación de la pobreza urbana y fomento de la formalidad), las lógicas del mercado del suelo formal e informal. Además, la permisividad estatal reflejada en el fortalecimiento de las redes de tráfico de tierras y el aumento del mercado de alquiler.

Fuente. Elaboración propia con base en Calderón (1990, 2016), De Soto (1986), Ludeña (2004) y Riofrío (1982)

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

En el Perú, la planificación urbana como disciplina ha estado alejada de proponer soluciones adecuadas a nuestro contexto debido a su carácter importado y desfasado de la realidad, por la influencia inicial de arquitectos que adherían al movimiento moderno. Por esta razón, desde mediados del siglo XX, la planificación urbana se entendió como el diseño físico de las ciudades, mas no como la gestión del suelo, ni el desarrollo social. En Lima Metropolitana y el Callao, la aplicación de esta visión de diseño urbano, segregación funcional y poblacional, se evidencia desde el Plan Piloto de Lima (elaborado en 1948) y los sucesivos planes de desarrollo urbano. Si bien esta conceptualización de la planificación urbana tuvo una influencia académica innegable, también hubo una presión política liderada por Estados Unidos, impulsada por la Alianza para el Progreso (ALPRO) y la visita de diversos académicos estadounidenses al Perú, como un medio de controlar y erradicar los gobiernos de izquierda en Latinoamérica.

Esta manera de concebir la ciudad no concordaba con lo que ocurría en el Perú, pues a comparación de Europa y Estados Unidos, el proceso de urbanización no estaba ligado a la industrialización sino, como menciona Quijano (1968), el proceso de expansión y modificación de los grandes centros urbanos en Latinoamérica fueron generados por la expansión de las relaciones comerciales de dependencia. Esto originó masivas migraciones hacia las ciudades más importantes generando un excedente de mano de obra, personas que, al no poder satisfacer necesidades básicas de vivienda, invadieron tierras en la periferia de la ciudad para autoconstruir viviendas; así, la toma de tierras se constituyó como el modo más intensivo de producción de espacio urbano en el Perú. Un fenómeno socio-espacial dinámico y complejo que la planificación urbana tradicional condenó al no poder controlarlo (ver Figura Nº 1). Riofrío (comunicación personal, 5 de agosto de 2020) recalca que las invasiones de terrenos siempre se establecieron siguiendo las propuestas oficiales del gobierno –local y central– sobre las zonas de expansión de la ciudad. En concordancia con la crítica de Roy (2011) sobre crisis de la epistemología de la planificación urbana en el Sur Global,

consideramos que, si bien la planificación tradicional no tomó en cuenta los procesos de urbanización popular, esta fue promovida y gestionada desde las organizaciones sociales como una forma de planificación alterna que complementaba la producción formal de la ciudad.

Con el paso del tiempo, las ideas sobre la planificación urbana en el Perú se han construido sobre la dicotomía de lo formal y lo informal. Apelando la necesidad imperativa de transformar todo lo “informal” en “formal”, aunque los límites de estos adjetivos se desdibujan en relación al actor que lo produce. En este sentido, la planificación urbana, al estar reservada solo a unos pocos –los formales–, fue perdiendo legitimación social. Esto, sumado a la crisis social, política y económica que se vivió en el Perú durante la década de 1980, ocasionó que la planificación de las ciudades quede relegada por no ser una prioridad en la coyuntura. Iniciada la década de 1990, la institucionalidad estatal para la planificación urbana se redujo significativamente hasta casi su eliminación, se ejecutaron varias políticas públicas que produjeron una metamorfosis del espacio urbano, en sentido negativo. El principal cambio fue la retirada del Estado para la provisión de vivienda y la eliminación de la función social del suelo, dejando en manos del libre mercado la decisión del desarrollo urbano y la provisión de vivienda. Por lo expuesto, las áreas de la ciudad que no eran rentables para el capital fueron olvidadas. Como medida paliativa y clientelar, la política pública de titulación masiva se convirtió, en la práctica, en la única política de vivienda para los sectores sociales vulnerables.

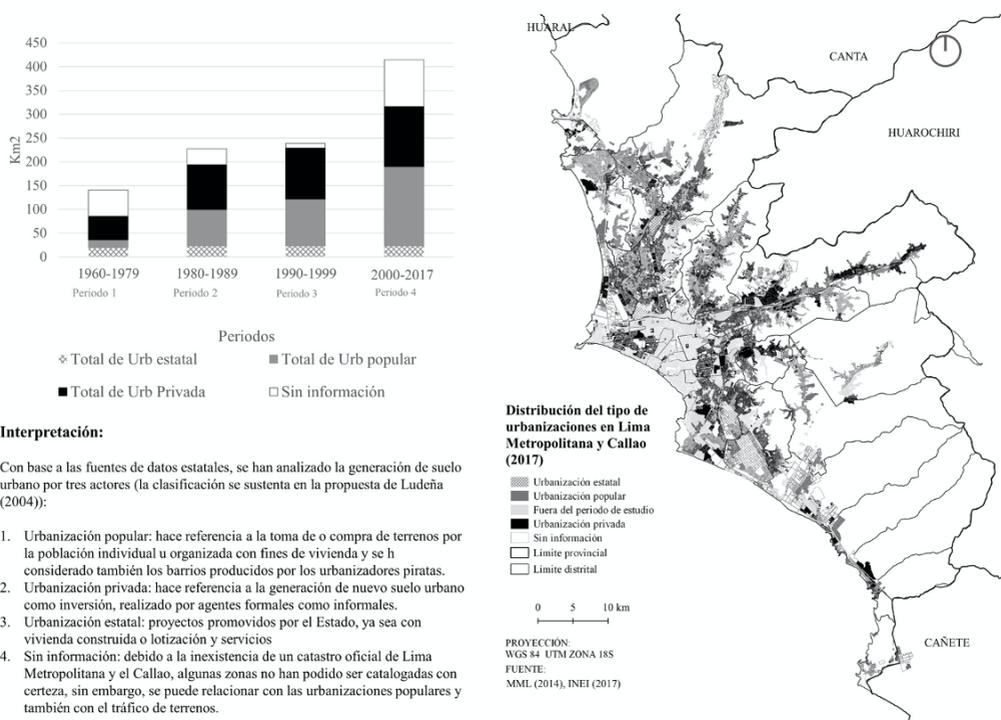
Con la vuelta a la democracia a inicios del siglo XXI, se crearon instituciones relacionadas a la planificación urbana y territorial; sin embargo, el objetivo no estaba centrado en dirigir el desarrollo urbano y mejorar las condiciones de vida de la población; sino, como una política de Estado para alinearse a los mandatos de los organismos internacionales y estar en sintonía con los discursos dominantes sobre la sostenibilidad ambiental (Torres, 2021). Hasta el 2020 no hubo si siquiera, un acuerdo en la elaboración de reglamentación urbana, muchas instituciones intervienen en la gestión del territorio sin acuerdo previo. En el gobierno de Alan García se crearon otras instituciones como la Superintendencia de Bienes Nacionales, el Ministerio del Ambiente y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, con el objetivo de mejorar la planificación del país, en diversas escalas y reconociendo la diversidad cultural y territorial. No obstante, no existía articulación entre estas, sobre todo entre el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y el Ministerio del Ambiente, instituciones que hasta la actualidad se disputan la rectoría en temas de ordenamiento territorial.

En suma, las normativas y propuestas en torno al desarrollo urbano estuvieron y siguen orientadas a la administración del suelo y zonificación con el fin de favorecer la inversión privada y de ignorar el problema estructural de acceso a la vivienda (Fernández-Maldonado, 2019). Para los sectores de menores ingresos, las políticas públicas han ido, paulatinamente, centrándose en el fomento de leyes a favor de la titulación de dominio como respuesta al problema de la vivienda. Con la creación de la Comisión para la Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), en 1996, se institucionalizó la entrega de títulos como medio clientelar a favor de los políticos de turno, olvidando la habilitación urbana. En este contexto, se plantea que el espacio concebido, desde las posiciones de poder, solo se ha relacionado con las áreas de la ciudad privilegiadas, con buena localización y por ende valorizables, pues solo los distritos de alta renta en Lima cuentan con herramientas y documentos administrativos de planificación urbana –San Isidro, Miraflores, San Borja y La Molina–. En contraste, la población ha creado espacios de resistencia y sobrevivencia desde sus saberes prácticos (ver Cuadro Nº 2). Es importante señalar que existieron intentos por hacer reformas, pero fracasaron debido a la falta de poder político, presupuesto o

por intervención del sector privado⁸, sobre todo este último, pues en el Perú el suelo es de quien lo compra y no existen mecanismos para capturar las plusvalías ni gravar la especulación de suelo⁹. Lo que sí existe es un acuerdo tácito sobre la importancia de la inversión privada en el rubro inmobiliario, por ello no existen leyes para la gestión del suelo. Así, las autoridades pueden decidir discrecionalmente los cambios de usos de suelo a favor de los privados, en pro de activar la economía nacional; es decir, el Estado está capturado para adaptar las leyes al mejor postor. Esto ha tenido un efecto colateral en el incremento de bandas criminales que trafican con el suelo, el mercado de suelo formal e informal se beneficia de la laxitud estatal. En resumen, la planificación urbana es una bandera que se alza solo para los discursos oficiales y para condenar las formas de autoproducción de ciudad, pero en la práctica existe un consenso, no escrito, para impedir que se establezca un marco de regulatorio efectivo a favor del común, además de no generar datos periódicos sobre el proceso de urbanización, pues sobre este desconocimiento, el Estado evita confrontar las injusticias espaciales al ocultar su magnitud y complejidad.

Figura N°1

Producción del espacio urbano en Lima Metropolitana y el Callao (1961-2017)



Interpretación:

Con base a las fuentes de datos estatales, se han analizado la generación de suelo urbano por tres actores (la clasificación se sustenta en la propuesta de Ludeña (2004)):

1. Urbanización popular: hace referencia a la toma de o compra de terrenos por la población individual u organizada con fines de vivienda y se h considerado también los barrios producidos por los urbanizadores piratas.
2. Urbanización privada: hace referencia a la generación de nuevo suelo urbano como inversión, realizado por agentes formales como informales.
3. Urbanización estatal: proyectos promovidos por el Estado, ya sea con vivienda construida o lotización y servicios
4. Sin información: debido a la inexistencia de un catastro oficial de Lima Metropolitana y el Callao, algunas zonas no han podido ser catalogadas con certeza, sin embargo, se puede relacionar con las urbanizaciones populares y también con el tráfico de terrenos.

Fuente. Elaboración propia con base en Ludeña (2004), MML (2014), INEI (2017)

⁸ Ver la propuesta de Adolfo Córdova sobre la Ley de Municipalidades y de Regionalización de 1962, donde se proponía mecanismos de captura de plusvalías y mejores arreglos administrativos a nivel territorial. La Sociedad de Desarrolladores Inmobiliarios emitió un documento en contra de la propuesta de Ley y nunca más se discutió el tema. De igual forma, en 1984 la Izquierda Unida no llegó de forma improvisada, sino con una propuesta de gestión para la ciudad, y con un equipo conformado por ONGs que trabajan en temas urbanos (M. Zolezzi, comunicación personal, 11 agosto de 2020). Posteriormente, H. Béjar (comunicación personal, 7 de agosto de 2020) afirma que una vez que Velasco entendió el problema de los pobres urbanos se pensó en una reforma de suelo urbano, pero que esta no logró ejecutarse porque eso significaba atentar contra los intereses de los grupos de poder del país, incluida la Iglesia Católica.

⁹ En julio del 2021 se aprobó la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible que introduce mecanismos de gestión urbana y captura de plusvalías, pero aún no hay un reglamento para su ejecución.

Cuadro N°2

Producción del espacio urbano de Lima y Callao por actores (1961-2020)

Producción del espacio	Espacio concebido		Espacio de Resistencia - espacio percibido
	Estado	Privado	Sociedad civil
Periodo 1961-1980			
Implosión (centralidades)	Ciudad moderna y funcional, regida por la zonificación y la construcción de proyectos urbanos	Área de inversión y desarrollo inmobiliario	Áreas degradadas en el Centro Histórico de Lima (CHL) y áreas centrales de segregación social
Explosión (periferias)	La barriada como una solución temporal a la falta de vivienda. Asistencia para la creación de Urbanización Popular de Interés Social (UPIS)	-	Área de toma de terrenos y autoconstrucción de viviendas. Colectivo en búsqueda del reconocimiento
Periodo 1980-1990			
Implosión	Centro de recursos administrativos, financieros, comerciales, educativos o de gobierno. Espacio para la construcción de conjuntos habitacionales	-	Centralización de actividades y trabajo, área consolidada solo para los que podían pagar por esos beneficios y áreas degradadas en el CHL
Explosión	Barrios populares que debían ser integrados a la ciudad formal, a través de la titulación y también asistencia para cobertura de servicios básicos	Área de promoción de venta de lotes en urbanizaciones en distritos periféricos	Espacios con poca habilitación urbana, pero única salida para obtener una vivienda. Poca reglamentación y asistencia del Estado
Periodo 1990-2000			
Implosión	La ciudad convertida en un centro de poder y decisión, atracción de la inversión privada	Área de inversión y desarrollo inmobiliario. Acumulación de capital mediante transformación de suelo rural a suelo urbano	Áreas degradadas en los centros históricos centrales y áreas de segregación social
Explosión	Barrios pobres que pueden integrarse al área formal a través de la titulación masiva	Área para la venta de lotes (tráfico de terrenos)	Área de luchas individualizadas Espacios libres que pueden servir para la construcción de un patrimonio y la especulación del suelo (inicio del tráfico de tierras)

Producción del espacio	Espacio concebido		Espacio de Resistencia – espacio percibido
	Estado	Privado	Sociedad civil
Periodo 2000-2020			
Implosión	El centro empresarial de Lima como motor de competitividad del país, atracción de capital y sostenibilidad urbano-ambiental		Áreas degradadas en los centros históricos y áreas de segregación social. Zona donde el alquiler es el medio de acceso a las ventajas de localización.
Explosión	Barrios urbanos marginales carentes de planificación y cultura ciudadana, necesitados de habilitación urbana y títulos de propiedad	Área para la venta de lotes (tráfico de terrenos)	Área de toma de terrenos y autoconstrucción de viviendas. Área de luchas individualizadas Suelo disponible para especulación, territorio de traficantes de terrenos en diversas escalas y modalidades

Fuente. Elaboración propia con base en los conceptos de Lefebvre (1968, 1970) y Foucault (1984).

Sobre las transformaciones socio-espaciales

Una de las principales limitaciones para la investigación de la dinámica de la urbanización en el Perú es la poca disponibilidad de datos sobre el fenómeno. El Estado, en sus múltiples niveles, no posee un catastro actualizado o al menos datos censales específicos sobre las condiciones de la urbanización y sus características. Los políticos de turno indican que no hay presupuesto para la elaboración de catastros multifinancieros, ni personal entrenado para ese fin. La verdad oculta tras esta excusa, es que la inexistencia de datos les otorga libertad para tomar decisiones discrecionales a favor de los interesados con mayor poder, ya sea político o económico. Por lo explicado, en este acápite, más que presentar respuestas, presentamos hipótesis que pueden ayudar en la generación de múltiples investigaciones, necesarias para el contexto peruano.

Con base en datos censales, reportes de instituciones, investigaciones de estudios de caso y entrevistas a académicos y consultores; así como la revisión de fuentes secundarias, sobre todo periodísticas y reflexiones desde la observación ciudadana, se presentan posibles relaciones entre las lógicas del mercado de suelo y el acceso desigual a la vivienda (tomando en cuenta aspectos sociales como la condición laboral, educación y pobreza monetaria), en lo que va del siglo XXI –debido a la limitación de datos de los periodos anteriores–.

En el Perú, y en específico en Lima y el Callao, la autoproducción de espacio urbano ha sido históricamente catalogada como toda producción ajena a la formalidad jurídica, la racionalidad del diseño urbano y la consecuente planificación urbana. Es decir, se ha entendido como una anomalía del proceso de urbanización asociada al desorden morfológico, la escasez de servicios básicos, pero sobre todo como un producto de la pobreza monetaria urbana. Lamentablemente este enfoque anacrónico es el que impera en el Estado y su aparato institucional. En contraposición,

planteamos como hipótesis que la dinámica del proceso de autoproducción del espacio urbano tiene estrecha relación con el mínimo estado de bienestar del país, pues, en pro de mantener el crecimiento macroeconómico, el Estado ha sacrificado la calidad de los derechos sociales como la vivienda, salud y educación, dejando que el libre mercado sea quien oferte estos derechos como servicios privados, por lo cual están reservados para quienes puedan pagar por estos. Y, aunque este sistema pareciera no tener un correlato directo con la producción del espacio urbano, es en realidad, el gran origen del problema.

Por ejemplo, según el Instituto Nacional de Estadística (INEI, 2017), en el Perú el 72.3% de la PEA trabaja de manera independiente –un eufemismo para el trabajo informal–. En esta condición de precariedad laboral, los trabajadores no reciben sueldos fijos ni beneficios laborales como vacaciones, CTS, etc, ni tiene capacidad de ahorro, por ende, no podrán acceder a los programas del Estado para compra de vivienda y mucho menos al sistema financiero para obtener un crédito hipotecario, viven de vender diariamente su fuerza de trabajo. Las únicas soluciones viables para acceder a una vivienda son: (auto)construcción de más pisos en la vivienda familiar, toma o compra de terrenos en las zonas de expansión de la ciudad o el alquiler de espacios cada vez más reducidos en las centralidades.

Si se analiza dónde vive la mayor cantidad de trabajadores independientes en Lima y el Callao, estos se ubican en los distritos más alejados del centro consolidado y valorizado de la ciudad, lo que puede indicar que optan por la opción de toma o compra de terrenos, donde su presupuesto se los permite, aún si eso significa vivir en áreas que no cuentan con servicios básicos, o con cobertura parcial de los mismos, y donde tendrán que pagar precios muy altos por bienes elementales como el agua. Pero, si además se considera el rango etario del jefe o jefa de familia, en el mismo espacio se ubican las familias más jóvenes, quienes, en su mayoría, solo tienen concluidos los estudios secundarios. Estos datos evidencian que hay una relación directa entre las desigualdades sociales (de educación y trabajo, principalmente) y la intensiva producción del espacio urbano en los límites de la ciudad donde el precio del suelo es menor, pero las condiciones de conectividad, espacio público y equipamiento son deficientes (ver Figura N°2 y Figura N°3).

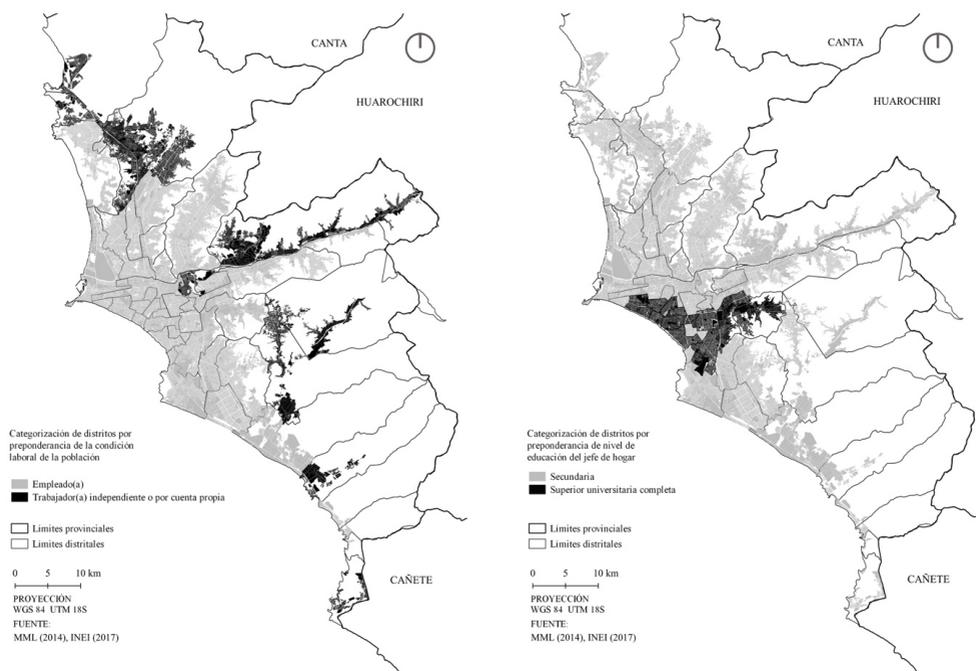
En este punto, cabe señalar que el suelo es una mercancía no reproducible, entonces ¿cómo podrán las familias jóvenes acceder a una vivienda/ terreno en el futuro? El caso peruano es muy particular en la región, pues existía mucho suelo categorizado como eriazos –propiedad pública sin uso–, por esta razón la mayoría de los asentamientos populares se han asentado en tierra pública. Con el paso del tiempo, esta disponibilidad de suelo ha ido disminuyendo, las nuevas invasiones se han producido en suelo con alto riesgo y/o afectando áreas naturales y ecosistemas frágiles próximos a las áreas urbanizadas. Esta restricción para la toma de suelo ha producido dos cambios fundamentales en el modo de autoproducir el espacio urbano. Primero, el uso intensivo del suelo en los asentamientos populares más antiguos, sobre todo el formato de densificación de las viviendas para el alquiler de habitaciones o mini-departamentos. En el censo del 2007 se registró mayor preponderancia de la tenencia de vivienda en propiedad, sobre todo en los distritos cuyo origen se remonta a las invasiones populares de mediados del siglo XX, y que fueron regularizados masivamente desde la creación de la COFOPRI en 1996. Por otro lado, según datos del censo del 2017, hay una disminución notoria de la tenencia de vivienda en propiedad que, según García (2018), se puede explicar por el aumento del alquiler debido a la densificación de las viviendas en los barrios populares. Este fenómeno no ha sido estudiado en profundidad en Lima, pero es necesario hacerlo, pues por los reportajes periodísticos y ofertas en redes sociales,

se puede verificar que las condiciones de habitabilidad son mínimas y que, además, al no existir contratos que puedan asegurar derechos y deberes para el inquilino y el propietario se ejecutan desalojos forzados, muchos de los cuales se reportaron en plena pandemia debido a la incapacidad de pago de los inquilinos.

Segundo, un cambio en la gobernanza local debido al poder que han adquirido las mafias de traficantes de tierras¹⁰ frente a la tradicional organización social, creándose una economía ilegal en el mercado de suelo que complementa el mercado formal (Calderón, 2016). Los traficantes de tierras están invadiendo el poco suelo eriazado existente o las zonas de protección natural, creando tensión con los vecinos que sí necesitan de un suelo para construir sus viviendas, o amedrentando, extorsionando y hasta asesinando a los dirigentes vecinales o activistas que protegen las zonas naturales. Así, son los traficantes de tierra y algunos líderes de las organizaciones vecinales los agentes que estipulan el precio del suelo, cada vez más altos, influenciando el alza de precios en las zonas más consolidadas de las centralidades. Este agente también puede ser el causante del aumento del alquiler en los barrios populares, pues las familias más jóvenes temen por sus vidas si inician una invasión –por tener que enfrentarse con estas mafias–. De este modo, las limitaciones para acceder a una vivienda, incluso dentro de las áreas catalogadas como informales, aumentan y dejan a las familias sin alternativas.

Figura N°2

Categorización de distritos por preponderancia de la condición laboral de la población y nivel de educación de jefe/a del hogar

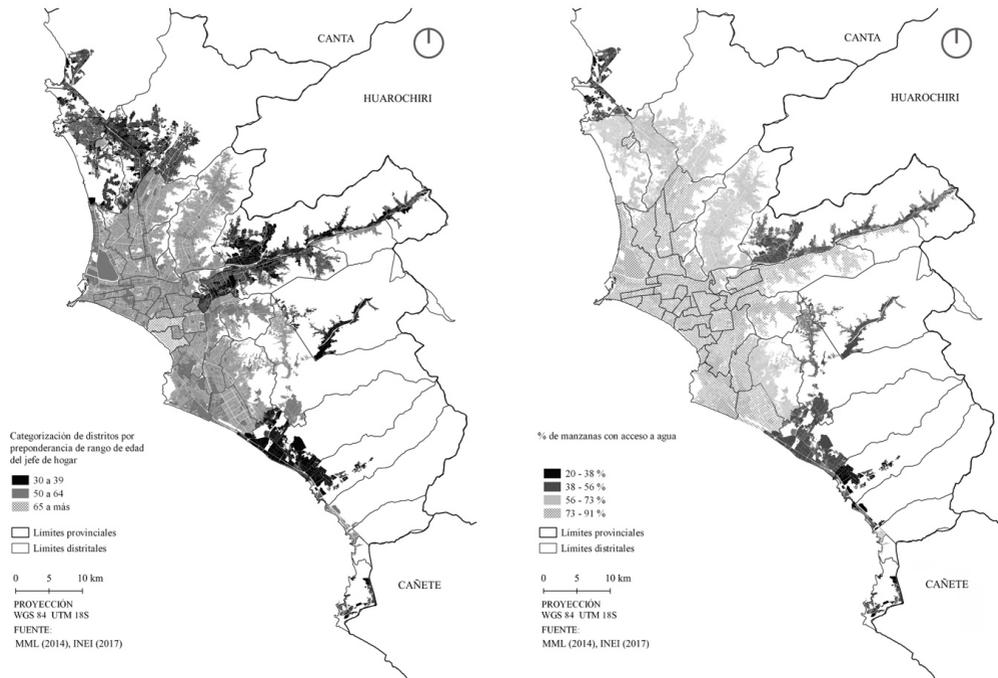


Fuente. Elaboración propia con base a INEI (2017)

¹⁰ Término local para denominar a los loteadores piratas

Figura N°3

Categorización de distritos por preponderancia del rango de edad del jefe/a del hogar y porcentaje de manzanas con acceso a agua potable



Fuente. Elaboración propia con base a INEI (2017)

En suma, en Lima y el Callao, la producción del espacio urbano sirve como un seguro frente a la inestabilidad laboral, la falta de seguridad social y la desigualdad imperante. Invadir un terreno o comprarlo a los traficantes de terrenos es una inversión validada socialmente y que complementa el funcionamiento del mercado de suelo formal. Es decir, no hay un comportamiento dicotómico de lo formal y lo informal, sino que son lógicas complementarias de la producción del espacio urbano. Lamentablemente las políticas públicas están desfasadas de esta dinámica de urbanización, por lo cual están direccionadas a tratar de resolver el problema solo en la esfera jurídica, con la entrega de títulos de propiedad, sin analizar las afectaciones socio-espaciales. Además, Field & Torero, 2004; Caria, 2007; Llerena, 2011 y Calderón, 2013 aducen que la entrega de títulos de propiedad no asegura el acceso a una vivienda adecuada, pues la relación entre la titulación y la entrega de bonos estatales para la compra o mejora de las viviendas es muy limitada. El Estado ataca superficialmente el problema, por lo cual se agudiza con el tiempo y termina perpetuando y formalizando el ciclo vicioso de la precariedad urbana.

Reflexiones finales

En el Perú, como en otros países latinoamericanos, la autoproducción de espacio urbano es la norma y no la excepción. Sin embargo, el enfoque de las políticas públicas relacionadas

con la planificación urbana y el ordenamiento territorial refuerzan la idea de que este tipo de producción del espacio urbano es la oposición de los principios tradicionales de la planificación urbana, una realidad alterna que se busca erradicar debido a su aparente desorden morfológico, así como su aparente relación con la pobreza. Desde la década de 1940, los enfoques de la planificación urbana no han evolucionado ni adaptado a esta realidad. El aparato estatal insiste en la elaboración de planes de desarrollo urbano para cortes temporales de 20 años, elaborados con información relativa y sin considerar los mecanismos de gestión para hacer viables el plan. Además, que se obvia que el proceso de urbanización es dinámico y que se relaciona con estructuras de desigualdad. Y más recientemente, solo se sigue la corriente de las modas internacionales, que no logran traducirse en acciones concretas –por ejemplo, el uso insistente de los adjetivos sostenible y sustentable para acompañar el término desarrollo urbano, sin entender qué es y cómo se logra-. En esta contraposición, es urgente no solo repensar las bases epistemológicas de la autoproducción de espacio urbano, encasillada como informalidad urbana; sino también, un redireccionamiento de las políticas públicas que reconozcan y entiendan este fenómeno urbano y su multicausalidad.

En cuanto a la particularidad del proceso de autoproducción del espacio urbano en Lima Metropolitana y el Callao, resaltamos dos factores. Por un lado, los mercados de suelo formal e informal funcionan en conjunción pues se conjugan lógicas y racionalidades con distinto matiz de legalidad y validación institucional. En la última década, la autoproducción del espacio urbano es liderado por mafias organizadas que trafican con el suelo urbanizable; es decir, la población ya no toma terrenos por necesidad de vivienda, son las redes criminales las que dirigen el mercado de suelo informal en colusión son funcionarios públicos. Esta realidad es conocida en el país, pero el poder legislativo hace caso omiso a esta problemática y continua con la promulgación de amnistías para otorgar títulos individuales de dominio. En este sentido, las mafias de traficantes de terrenos establecen las reglas de mercado informal y además coaccionan a los vecinos haciendo uso de la violencia física y simbólica, mermando la agencia de la organización social.

Por otro lado, la autoproducción de espacio urbano en Lima Metropolitana y el Callao se constituye como una estrategia residencial que sirve como seguro social frente a las condiciones precarias de trabajo. En este contexto, los habitantes de estas áreas de la ciudad deben desplegar múltiples estrategias para satisfacer sus necesidades de vivienda, desde su propia agencia hasta algún nivel de organización colectiva para acceder a programas de saneamiento físico o legal del Estado, pues viven permanente en crisis. Generan así diversas instituciones informales, pero altamente legitimadas, para satisfacer necesidades de alimentación (ollas comunes, comedores populares, clubes de madres) y de cuidado (guarderías, salones Comunes, etc.)

Finalmente, para buscar alternativas pertinentes para esta realidad, se debe reconfigurar los espacios de toma de decisiones, de tal manera que no respondan solo a ciertos grupos económicos, optando por la descentralización de los espacios de poder a través de procesos verdaderamente participativos y no solo de consulta, como los que existen actualmente; y que contemple el fortalecimiento de movimientos de base para la participación en la coproducción y la cogestión del territorio, valorar los saberes que emergen de las experiencias populares y las prácticas efectivas que surgen desde los espacios de insurgencia, dando lugar a los conocimientos no expertos y no técnicos en la toma de decisiones locales.

Referencias

BENSÚS, V. Densificación (no) planificada de una metrópoli. El caso del Área Metropolitana de Lima 2000-2014. *Revista INVI*, 2018, vol. 33, N° 92, p. 9-51. Disponible en internet: <https://revista-invi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/62781>

CALDEIRA, T. Peripheral urbanization: Autoconstruction, transversal logics, and politics in cities of the global south. *Environment and Planning D: Society and Space*, 2017, vol. 35, N° 1, p. 3-20. doi: <https://doi.org/10.1177/0263775816658479>

CALDERÓN, J. *Las ideas urbanas en el Perú (1958-1989)*. Lima: CENCA Instituto de Desarrollo Urbano, 1990.

CALDERÓN, J. *Titulación masiva de tierras en el Perú 2007-2011. Contexto y resultados*. Boston: Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

CALDERÓN, J. *Miradas, enfoques y estudios sobre las ciudades*. Lima: Vicio Perpetuo Vicio Perfecto, 2014.

CALDERÓN, J. *La ciudad ilegal: Lima en el siglo XX*. Lima: Punto Cardinal, 2016.

CARIA, A. *Títulos sin desarrollo: los efectos de la titulación de tierras en los nuevos barrios de Lima*. Lima: Desco, 2007.

DE SOTO, H. *Otro Sendero*. Argentina: Diana, 1986.

DURAND, F. *La captura del Estado en América Latina: reflexiones teóricas*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2019.

FERNÁNDEZ-MALDONADO, A. Unboxing the Black Box of Peruvian Planning. *Planning Practice & Research*, 2019, vol. 34, N°4, p. 368-386. doi: <https://doi.org/10.1080/02697459.2019.1618596>

FIELD, E. y TORERO, M. *Do property titles increase credit access among the urban poor? Evidence from a nationwide titling program*. Massachusetts: Harvard University, 2004.

FOUCAULT, M. *Of Other Spaces, Heterotopias*. Londres: Routledge, 1984.

GARCÍA, A. Alquiler de viviendas en asentamientos populares consolidados de Lima. Un acercamiento a la información oficial y a las preferencias locacionales de la demanda. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 2018, vol. 5, N° 9, p. 7-34. Disponible en internet: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/cienciapolitica/article/view/21123>

INEI - INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. *Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas*. Lima: INEI, 2017. Disponible en internet: <http://censo2017.inei.gob.pe>.

INEI - INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda. Lima, INEI, 2007. Disponible en internet: <http://censos.inei.gob.pe/cpv2007/tabulados>.

LEFEBVRE, H. The production of Space. Oxford: Blackwell, 1998 [1970].

LEFEBVRE, H. The Urban Revolution. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2003 [1968].

LLERENA, G. Visiones de la política de formalización de propiedad en el Perú: efectos deseados y no deseados del programa. Lima: Universidad Nacional de Ingeniería, 2011.

LUDEÑA, W. Lima: historia y urbanismo en cifras 1821-1970. Lima: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Universidad Nacional de Ingeniería, 2004.

MML - MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA. Diagnóstico del Plam 2035, base de datos entregados por Ley de Transparencia, a solicitud de los investigadores, 2014.

ÑIQUEN, J. De la necesidad a la acumulación: estrategias residenciales de las familias fundadoras en la periferia de Lima. Bulletin de l'Institut français d'études andines, 2017, vol. 3, N° 46, p. 453-469.

PIKETTY, T. Capital e ideología. España: Planeta Libros, 2019.

PIMENTEL, N. Periurbanización y diferenciación en el mercado de suelo urbano en Carabayllo. Investigaciones Sociales, 2017, vol. 21, N° 38, p. 287-298.

QUIJANO, A. Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica. Revista Mexicana de Sociología, 1968, vol. 30, N° 3, p. 525-570

RAMÍREZ CORZO, D. & RIOFRÍO, G. Formalización de la propiedad y mejoramiento de barrios: bien legal, bien marginal. Lima: DESCO, 2006.

RIOFRÍO, G. Problemática urbana y regional. I Congreso de Sociología del Perú. Huacho, 1982

ROY, A. Slumdog Cities: Rethinking Subaltern Urbanism. International Journal of Urban and Regional Research, 2011, vol. 35, N° 2, p. 223-238.

SMITH, N. Desarrollo desigual. Naturaleza, capital y la producción del espacio. Madrid: Traficante de Sueños, 2020.

SOJA, E. En busca de la justicia espacial. Valencia: Tirant Humanidades, 2014.

THEODORE, N., PECK, J. & BRENNER, N. Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. Temas Sociales, 2009, vol. 66.

TORRES, D. Lima: Titulación de tierras sin ciudad, del bien colectivo al privado. La organización social como promotor urbano frente al fracaso de la Política Nacional de Formalización (1996-2015). México: UNAM-PUEC, 2018.

TORRES, D. Entre el desarrollo desigual y el derecho a la ciudad. Reflexiones sobre Lima Metropolitana en el siglo XXI. *Bitácora Urbano Territorial*, 2021, vol. 2, N° 31, p. 15-26. doi: <https://doi.org/10.15446/bitacora.v31n2.86800>

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENT PROGRAMME, UN-HABITAT. The Challenge of Slums. London: Earthscan for UN-Habitat, 2003.

YIFTACHEL, O. Critical theory and 'gray space': Mobilization of the colonized. *City*, 2009, vol. 13, N° 2-3, pp. 246-263. doi: <https://doi.org/10.1080/13604810902982227>

ZOLEZZI, M. & TOKESHI, J. Densificación habitacional. Una propuesta de crecimiento para la ciudad popular. Lima: DESCO, 2005.