

# ESTUDIOS

# LAS BARRIADAS DE LIMA COMO ESTÍMULO A LA REFLEXIÓN URBANA SOBRE LA VIVIENDA. REVISITANDO A TURNER Y DE SOTO (\*)

## THE BARRIADAS OF LIMA AS INCENTIVE TO URBAN HOUSING REFLECTION. REVISITING TURNER AND DE SOTO

ANA MARÍA FERNÁNDEZ-MALDONADO (\*\*)

Fecha de recepción: 23 de abril de 2015

Fecha de aprobación: 13 de mayo de 2015

### Resumen

La formación y la evolución de las barriadas de Lima ha sido el proceso social y urbano más abundantemente estudiado en el campo de las ciencias sociales y la vivienda en el Perú. Los procesos observados sirvieron de inspiración para dos propuestas teóricas muy entusiastas e influyentes acerca de la vivienda y la economía urbana, ideadas y patrocinadas por John F. C. Turner y Hernando de Soto, respectivamente. Han pasado casi 60 años desde que las barriadas periféricas se volvieron procesos masivos de desarrollo urbano en Lima. Es, por lo tanto, una buena ocasión para preguntarse cuán válidos han sido los supuestos de Turner y De Soto en las mismas áreas que inspiraron dichas ideas. Para responder a esta pregunta, el presente trabajo presenta, revisa y discute los orígenes, circunstancias y estudios relativos a estas dos perspectivas, recogidos del debate urbano local e internacional. Se concluye que los supuestos de Turner se han cumplido parcialmente, a pesar de que sus recomendaciones fueron implementadas débil e irregularmente por los diferentes gobiernos. Por otro lado, los supuestos de De Soto, implementados por él mismo a través de la Comisión de Formalización de la Propiedad Privada (COFOPRI), han tenido poco éxito a pesar del continuo respaldo político recibido.

### Palabras clave

Vivienda de autoconstrucción, títulos de propiedad, barriadas de Lima

### Abstract

*The barriadas of Lima have been the most thoroughly studied urban and social process in the field of housing and social sciences in Peru. The processes observed in them served as inspiration for two enthusiastic and influential proposals in the field of housing and urban economics, elaborated and advocated by John F.C. Turner and Hernando de Soto, respectively. After nearly 60 years since the peripheral barriadas became massive urban development processes in Lima, it is a good occasion to ask how valid the assumptions of Turner and De Soto are in the same areas that inspired these ideas. To answer this question, this paper presents reviews and discusses the origins, circumstances and studies on these two perspectives collected from the local and international urban debate. The conclusion presented is that the assumptions of Turner have been partially met, even if his recommendations were weakly and irregularly implemented by the different governments. On the other hand, the assumptions of De Soto, implemented by himself through Comisión de Formalización de la Propiedad Privada (COFOPRI), have had little success despite their long-standing political support.*

### Keywords

Self-help housing, property titles, barriadas of Lima

---

(\*) Investigación iniciada en el 2007 en la Universidad Tecnológica de Delft, Holanda.

(\*\*) Arquitecta por la Universidad Nacional de Ingeniería (1982); Maestría en Arquitectura con mención en Asentamientos Informales por la misma universidad (1989); Maestría en Urbanismo (1994) y Doctorado en Urbanismo (2004) por la Universidad Tecnológica de Delft, Holanda; docente e investigadora desde 1992 en el departamento de Urbanismo y actual investigadora sénior en la cátedra de Planeamiento Territorial y Estratégico en la misma Universidad de Delft; publicaciones y participación en congresos sobre planeamiento territorial, urbanismo y vivienda.

Desde mediados de la década de 1950, la ciudad de Lima experimentó un proceso de rápida urbanización debido a una enorme corriente migratoria proveniente de los Andes, expulsada por las penurias de la vida en el campo, y atraída por el incipiente proceso de industrialización de la capital y las importantes inversiones públicas en construcción (grandes unidades escolares, ministerios y hospitales construidos durante el gobierno de Odría gracias a ingresos extraordinarios a raíz de la minería en el contexto mundial de la guerra de Corea). Las barriadas se extendieron rápidamente en la periferia de Lima debido a tres factores principales: la existencia de tierras eriazas, el clima templado y una política de vivienda muy flexible (Driant, 1991). Desde esa época, el desarrollo urbano de Lima ha sido sesgado y caracterizado por dos lógicas espaciales: el proceso de desarrollo "formal", dirigido por el mercado inmobiliario y basado principalmente en la especulación del suelo urbano, y el proceso "informal" de urbanización de la periferia, por la acción colectiva de los pobres.

En comparación con otras ciudades de América Latina, sometidas a procesos similares de urbanización acelerada, en Lima los procesos barriales han sido más extensos y organizados, y han estimulado la reflexión urbana de manera más profunda. Durante varias décadas, las barriadas han sido ampliamente consideradas, tanto por las autoridades como por la población de bajos ingresos, como la alternativa local de acceso a la vivienda.

No en vano, las barriadas han sido el proceso social y urbano más ampliamente estudiado en el Perú, y han servido de base empírica a un gran número de estudios de diferentes disciplinas. Así pues, dicho proceso inspiró dos enfoques poco ortodoxos y muy influyentes en el campo de la vivienda y la economía urbana, los de Turner y De Soto. El presente trabajo se concentra en ellos, con la finalidad principal de revisar sus orígenes, y contrastar sus principales supuestos y predicciones con la realidad urbana actual de las barriadas de Lima.

Han pasado casi 60 años desde que John F. C. Turner viajó al Perú para trabajar en las barriadas y estudiar sus procesos, lo que más tarde le sirvió para desarrollar la teoría de vivienda por medio de la auto-ayuda, la cual, finalmente, tuvo una enorme influencia en las políticas de vivienda en casi todo el mundo. Por otro lado, han pasado más de 20 años desde que las propuestas de De Soto fueron recomendadas por el Banco Mundial a nivel global, y de que el mismo banco financiara su implementación en el Perú a través de la Comisión de Formalización de la Propiedad Privada (COFOPRI). Es, por lo tanto, una buena ocasión para preguntarse cuán válidos han sido los supuestos de ambos en las mismas áreas que inspiraron dichas ideas. Para responder a esta pregunta el presente trabajo presenta, revisa y discute hechos, y argumentos recogidos del debate urbano local y global relativos a estas dos perspectivas.

El texto está organizado en cinco secciones. La segunda y tercera proporcionan sustento teórico, presentando el contexto histórico y los principales supuestos de las ideas de John F. C. Turner y Hernando de Soto, respectivamente. El tema de la siguiente sección es la situación, en materia de consolidación de hábitat urbano, en las barriadas. La cuarta sección se refiere a la situación en relación a la legalización de la propiedad del suelo. En la última sección, finalmente, se busca responder a la pregunta principal de este trabajo, presentando los resultados respecto a la validez de las predicciones de Turner y De Soto.

### **John F. C. Turner y el desarrollo progresivo**

Desde el periodo de posguerra, John F. C. Turner ha sido el escritor más influyente en el campo de la vivienda del mundo en desarrollo (Harris, 2003). Sus ideas también han sido muy destacadas en el campo del urbanismo y la planificación urbana. Peter Hall (2002) dedicó una sección –titulada "Turner va al Perú"– a sus ideas en un clásico del urbanismo mundial, *Ciudades del Mañana. Historia del Urbanismo en el Siglo XX*. En sus publicaciones en libros

y revistas académicas durante los años 60 y 70, Turner “presentó tan vigorosamente los casos peruanos que la “visión Turneriana” de la urbanización, vivienda y desarrollo comunitario en países en desarrollo fue, en muchos sentidos, derivada del Perú” (Bromley, 2003, p. 272).

Inicialmente, invitado por el arquitecto Eduardo Neira, Turner viajó al Perú durante varios períodos, entre los años 1957 y 1965, para trabajar en diferentes proyectos de mejoramiento de barriadas de Lima y Arequipa. Turner había conocido a Neira en un congreso del CIAM (Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna) en Venecia en 1950, y lo frecuentó nuevamente cuando Neira fue a estudiar Planificación Urbana en Liverpool poco después (Turner, 2002).

Una vez en el Perú, a través de Neira y de José Matos Mar, Turner participó activamente en una red local de intelectuales y profesionales progresistas –los social-progresistas– que discutían los problemas de vivienda con “ideas innovadoras” (Bromley, 2003). Una agencia del Gobierno, la Comisión de Reforma Agraria y Vivienda (CRAV)<sup>1</sup>, tuvo un papel importante en la elaboración de estas ideas, pues había encargado a Adolfo Córdova (1958) y José Matos Mar (1977) elaborar estudios sobre el problema de la vivienda y de las barriadas que se convirtieron en obras pioneras, objeto de gran discusión intelectual. En ese momento, Lima era un lugar de gran efervescencia política. Como tal, “...era el centro de un debate excepcionalmente interesante sobre la política de vivienda... las opiniones contrastantes sobre la política de vivienda estaban vinculadas a debates mucho más amplios sobre la planificación de la ciudad, la ideología política y la naturaleza de la democracia.” (Bromley, 2003, p. 272).

1. Creada por el gobierno de Prado en 1956, la CRAV fue presidida por Pedro Beltrán, con el objeto de difundir la pequeña y mediana propiedad urbana y rural; fue “concebida como una instancia cuyas recomendaciones determinarían aspectos centrales de la política gubernamental.” (Calderón & Maquet, 1990, p. 30).

En base a la observación de campo en las barriadas y a las ideas recogidas del debate local, Turner publicó numerosos artículos y libros, solo o en colaboración con otros autores. Entre ellos, destacó William Mangin, un prestigioso antropólogo<sup>2</sup> dedicado a temas de migración rural-urbana que también hizo mucha investigación de campo en las barriadas de Lima. “Publicando en inglés en las principales revistas internacionales, Turner fue capaz de disponer de abundantes estudios, ideas y conocimientos recogidos en el Perú, y de presentar gráficamente los asentamientos precarios (barriadas) del Perú a una audiencia global.” (Bromley, 2003, p. 271).

Antes de él, la visión académica convencional consideraba que los barrios espontáneos que crecían muy rápidamente en las ciudades del mundo en desarrollo eran, por definición, lugares de delincuencia y descomposición social (Hall, 2002). Los medios de comunicaciones internacionales y locales difundían esta noción, lo cual influía en la opinión pública. El mismo Turner (1968) comentaba que la única publicación sobre barriadas disponible para el público en Lima a fines de los años 60 era *Barrios Marginales. Aberración Social* (Berkholtz, 1963). Una novela muy exitosa de Oscar Lewis publicada en español en 1964, *Los Hijos de Sánchez* –sobre la vida una familia en un barrio marginal de Ciudad de México– también influyó mucho en la propagación de esa imagen, enmarcada dentro de lo que Lewis llamaba la “cultura de la pobreza”. Por otro lado, las agencias y funcionarios del Gobierno estadounidense temían la proliferación de los barrios ilegales como posible caldo de cultivo de movimientos insurgentes de izquierda.

2. William Mangin fue también un innovador en el campo de la antropología urbana, que hasta entonces se dirigía sobre todo al estudio de comunidades rurales. Fue editor de un clásico de la antropología urbana: *Peasants in Cities: Readings in the Anthropology of Urbanization*, que dedica también una sección a las barriadas de Lima, “Relatos de las barriadas” (“Tales from the barriadas”). Mangin fue el primer director del proyecto Vicos (1952-1953) de la Universidad de Cornell, un proyecto de modernización de agro, apoyado por los Estados Unidos como alternativa al gamonalismo y el comunismo.

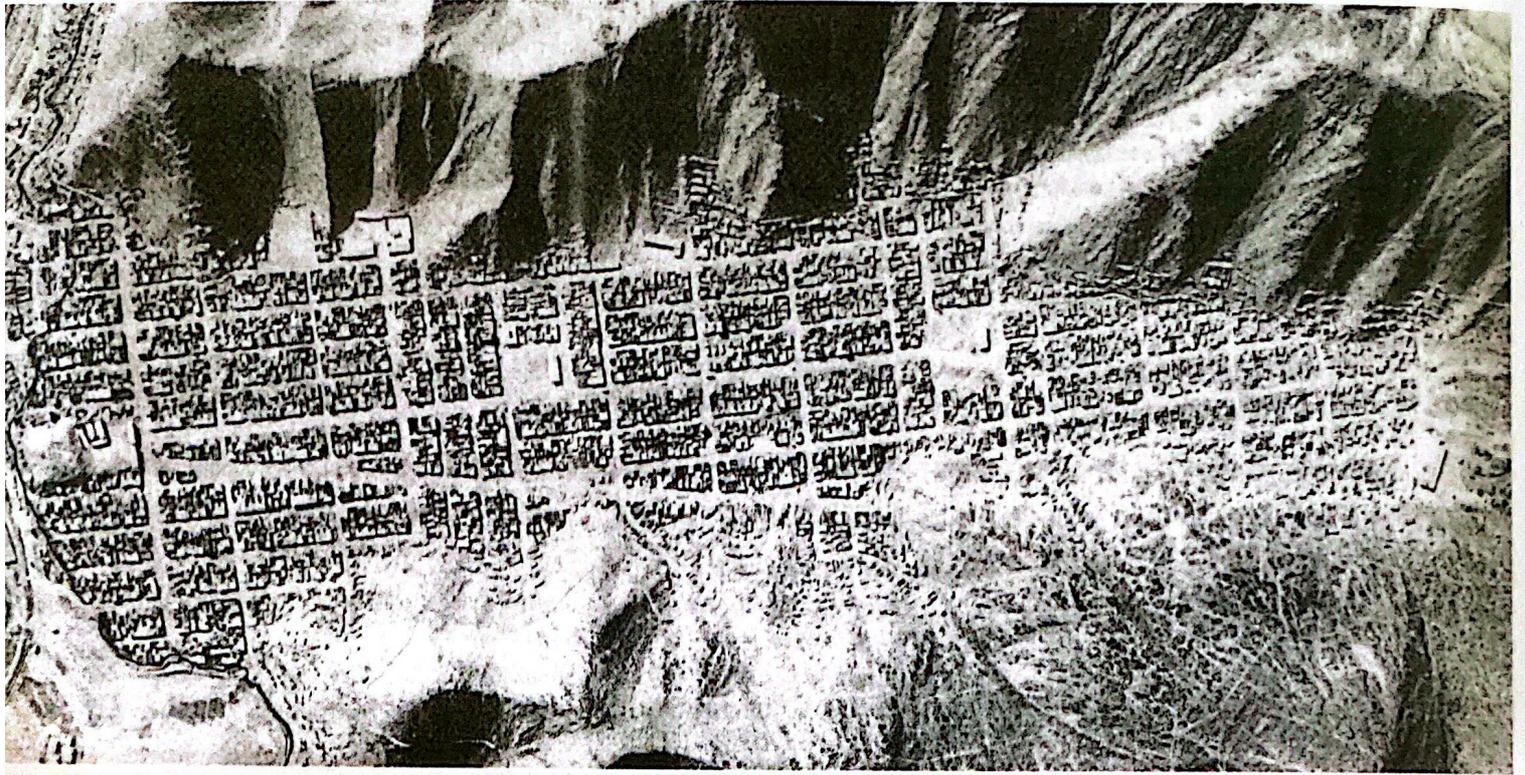


Figura 1. Foto aérea de Cuevas, en el distrito de Independencia, 1965.

Fuente: Caminos et al., 1969.

Sobre la base de sus estudios en las barriadas de Mendocita, El Agustino, y las periféricas de El Ermitaño y Cuevas (ver Figura 1), Turner le dijo al mundo académico que en las segundas no existía tal situación; todo lo contrario, sus principales características eran el optimismo respecto del futuro y un gran capital social. En un artículo titulado “El Movimiento Barrial” (“The Barriada Movement”), Mangin y Turner (1968, p. 155) aseguraban que “los ocupantes ilegales están interesados principalmente en la consolidación de su inversión en vivienda, en lograr que sus hijos vayan a la escuela, y en identificarse como propietarios respetables”. Turner (1968) afirmaba que el problema de la vivienda, definido en términos de estándares mínimos modernos, era prácticamente insoluble porque una gran proporción de los grupos de escasos y medianos recursos en países en vía de desarrollo no pueden pagar las viviendas mínimas. Repetidamente, Turner abogó por el apoyo a los procesos espontáneos de construcción del hábitat, en lugar de su erradicación (Turner, 1967, 1968, 1969, 1972).

Estos argumentos estaban inspirados en el gran potencial que Turner percibió en las barriadas limeñas. A diferencia de la situación en otros países, las barriadas periféricas tenían mucho espacio para poder desarrollarse y convertirse en barrios bien establecidos. Los lotes tenían tamaños regulares, las calles contaban con una sección de ancho convencional y se había reservado terrenos para el futuro equipamiento urbano, como se puede ver en la Figura 1. Las barriadas ordenadas eran muchísimo mejores que los tugurios centrales. Las familias tenían libertad para construir de acuerdo a sus necesidades, gustos y medios económicos. Turner llegó a la conclusión de que en las barriadas peruanas los residentes habían seguido la estrategia de vivienda más adecuada a sus circunstancias de vida: el desarrollo progresivo. El déficit de vivienda se aliviaría si el Estado promoviera el desarrollo de las barriadas por medio de créditos para materiales de construcción, y de apoyo financiero y técnico.

Más específicamente, la teoría de Turner (1968) señala que la vivienda debe ser definida en términos de su entorno

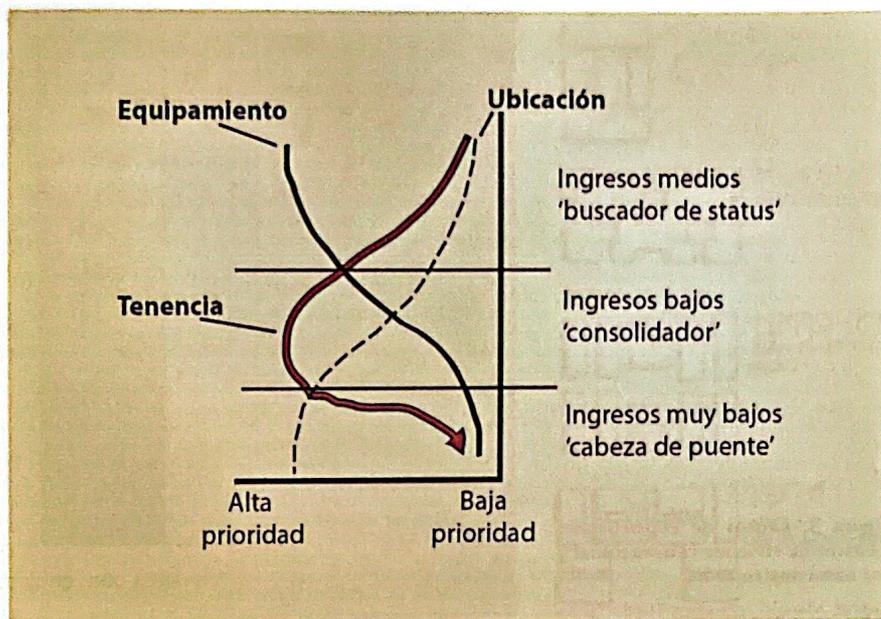
ubicación, seguridad y servicios urbanos— y no tanto según su calidad física. Para Turner, las prioridades de las familias, en términos de ubicación, seguridad y equipamiento urbano, varían según su situación económica. A partir de ello, definió tres categorías:

- El primer tipo, de ingresos más bajos (llamadas “cabezas de puente” o *bridgeheaders*), generalmente migrantes recién llegados, preferían ubicaciones centrales con el fin de no perder oportunidades de empleo.
- El segundo tipo (los “consolidadores”) ya habían alcanzado cierto nivel económico, pero eran aún vulnerables, por lo que preferían un hogar seguro. Fue este grupo el que empezó a construir las barriadas periféricas para escapar de los problemas de los tugurios centrales.
- El tercer tipo, de ingresos medios, buscaba fortalecer su estatus socioeconómico. Para ellos la prioridad era contar con un adecuado nivel de servicios urbanos.

La Figura 2 ilustra las prioridades de los tres tipos de familias según Turner.

Atribuyendo a los pobres una prioridad menor respecto a la calidad física de la vivienda y a los servicios urbanos, Turner argumentó que estos prefieren viviendas más grandes, que pudieran mejorarse gradualmente, frente a pequeñas unidades terminadas, incapaces de adaptarse a sus necesidades. Criticando las políticas de vivienda convencionales, basadas en el “estándar mínimo moderno”, Turner afirmó que estas implicaban costos demasiado altos, tanto para los pobres como para los Gobiernos, y que mediante el desarrollo progresivo de viviendas por parte de los mismos pobladores, estos podrían ahorrar hasta un 50% de sus gastos de vivienda (ver Figura 3).

Turner también afirmó que *el movimiento barrial* era un vehículo para el desarrollo local, la integración de la comunidad y, más aún, para la realización personal. En *Libertad para Construir: Control del Proceso de Vivienda por los Habitantes* (Turner & Fitcher, 1972) y *Vivienda Hecha por los Residentes: Hacia la Autonomía del Entor-*



*no Construido* (Turner, 1977), criticó la rigidez de la planificación y de las políticas oficiales de vivienda, abogando por la libertad individual para construir:

Quando los habitantes tienen control sobre las decisiones más importantes y son libres de contribuir en el diseño, la construcción o la gestión de su vivienda, tanto este proceso como el entorno así producido estimulan el bienestar individual y social. Por otro lado, cuando la gente no tiene control ni responsabilidad sobre decisiones clave en el proceso de la vivienda, el entorno de la vivienda puede, en cambio, convertirse en un obstáculo a la realización personal y una carga para la economía (Turner & Fitcher, 1972, p. 241).

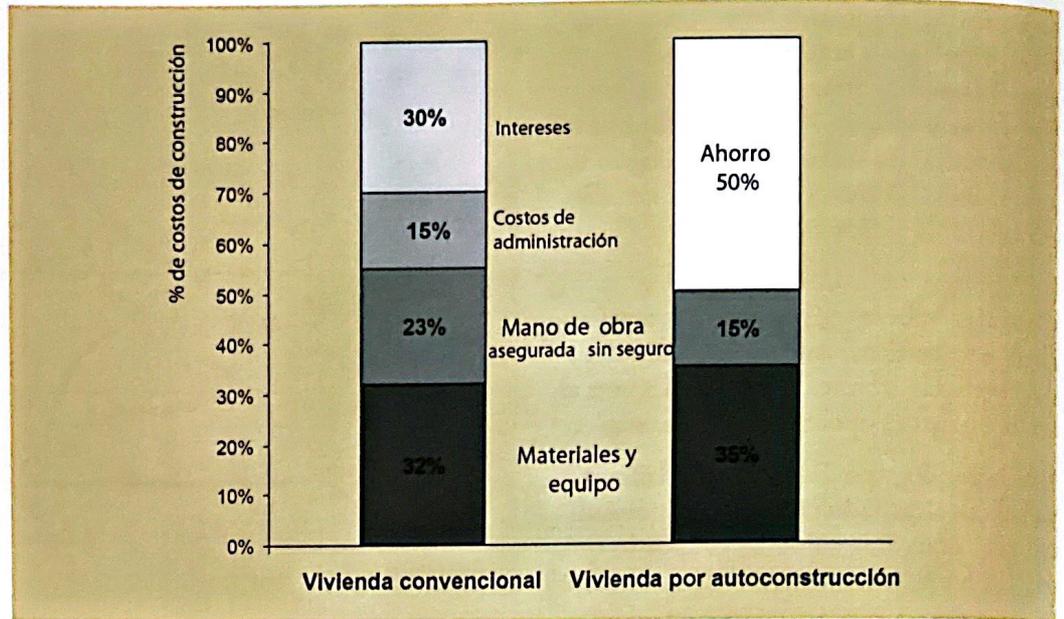
En 1971, Turner, convocado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) —el organismo predecesor del Banco Mundial—, presentó su enfoque de vivienda con tanto éxito que este fue más tarde considerado por el banco como base para nuevas políticas nacionales para el sector vivienda. Estas nuevas recomendaciones representaron una notable vuelta de timón de las políticas sectoriales de provisión central de viviendas hacia la política de la facilitación (*enablement*) de la vivienda de los grupos de escasos recursos (Turner, 2002). Después de la Primera Conferencia de Hábitat en Vancouver, en 1976, las políticas basadas

Figura 2. Nivel de ingresos de la familia y prioridades residenciales.

Fuente: Turner, 1968.

Figura 3. Costos de construcción relativos de vivienda convencional y por autoconstrucción.

Fuente: Mangin & Turner, 1968.



en las ideas de Turner fueron acogidas por la mayoría de los organismos internacionales involucrados en cuestiones urbanas en países en desarrollo, bajo el lema de la "autoayuda" (*self-help*).

En las siguientes décadas, los Gobiernos de los países en vías de desarrollo abandonaron su papel central en la provisión de vivienda. Los residentes pobres fueron estimulados a construir su propia vivienda progresivamente. Se extendieron los programas de mejoramiento de barrios precarios y se promovió la participación de las comunidades en este proceso. De esa manera, la "solución peruana" se difundió a nivel mundial. En términos concretos, la construcción de proyectos de vivienda pública se reemplazó por proyectos de lotes con servicios (*sites and services*), es decir, lotes distribuidos con un mínimo de infraestructuras básicas necesarias, pero aptos para el desarrollo progresivo por parte de los mismos residentes. En ciertos casos, como en el Perú, se repartieron "lotes tizados", tierra para ser urbanizada por los mismos pobladores.

El Perú fue pionero en plantear el proceso de ayuda a la autoconstrucción, desde los inicios de las barriadas periféricas, institucionalizado por la Ley de Barriadas, promulgada en 1961, 15 años antes de la difusión del enfoque de Turner. A

través de la Junta Nacional de la Vivienda y otras agencias estatales, los urbanistas locales estuvieron a cargo del proceso de lotización de algunas barriadas formadas en este periodo. Sin embargo, el Estado peruano no respondió en la práctica a sus propias propuestas establecidas por la Ley 13517, que, entre otros aspectos, prohibía la creación de nuevas barriadas y planteaba como alternativa el desarrollo de Urbanizaciones Populares de Interés Social (UPIS). En realidad, fue muy poco lo que hizo el Estado peruano en atención a los planteamientos de Turner, pues nunca brindó apoyo técnico o financiero de manera masiva a los procesos espontáneos de autoconstrucción.

La Figura 4 muestra los precedentes que sirvieron de base al exitoso módulo residencial de Villa El Salvador.

### Hernando de Soto y el sendero legal para el desarrollo económico

En la década de 1980, el contexto político-económico mundial se vio afectado por un notable cambio de paradigma impulsado por los gobiernos de Ronald Reagan en los Estados Unidos (1981-1989) y Margaret Thatcher en el Reino Unido (1979-1990). Gradualmente, la ideología neoliberal se tornó dominante

en los Gobiernos nacionales y organismos internacionales a nivel mundial. A partir de ello, el Banco Mundial y otras agencias involucradas en el sector vivienda dieron otra notable vuelta de timón, tornándose muy críticas hacia las políticas de promoción de la autoayuda y el mejoramiento de barrios. Se consideró que estas políticas eran poco eficaces para combatir el déficit de vivienda, y que carecían tanto de una perspectiva a largo plazo como de una relación con las políticas de suelo y con los sistemas de financiación de la construcción. Se necesitaba un nuevo enfoque, “más amplio” y más apropiado para adaptarse a las nuevas condiciones económicas, sociales e institucionales relacionadas al cambio de paradigma político. En este contexto, las ideas de De Soto fueron recibidas con gran entusiasmo por los organismos internacionales.<sup>3</sup>

En 1986, Hernando de Soto publicó un libro en Lima, escrito en colaboración con Mario Ghibellini y Enrique Ghersi<sup>4</sup>, titulado *El Otro Sendero. La Revolución Informal*, en una clara alusión al movimiento Sendero Luminoso, que hacía estragos en la vida política y económica del Perú desde inicios de los años 80. Para entender el contexto local en Lima durante ese periodo, es necesario mencionar las características de su crecimiento urbano, excepcionalmente acelerado durante las décadas de 1960 y 1970. Ante la masiva migración del Ande, las quebradas de la periferia de la ciudad fueron ocupadas sucesivamente por nuevas barriadas, cada vez más aleja-

das, prolongando las barriadas iniciales. Como se vio anteriormente, el proceso fue no solamente tolerado, sino parcialmente encauzado por el Estado a través de sus diferentes agencias luego de la promulgación de la Ley de Barriadas en 1961.

Ante la dificultad de encontrar empleo, los migrantes tuvieron que hacer uso de infinidad de estrategias para poder sobrevivir. Gradualmente, las calles de Lima, en especial del Centro Histórico, se convirtieron en un enorme mercado, en el que se vendía toda clase de mercancías a los transeúntes. Las barriadas concedieron a los migrantes un espacio importante en la escena política de la ciudad; se convirtieron en visibles actores sociales. Esto llevó a la manifestación de una nueva cultura urbana que fusionaba las creencias y valores de la cultura andina con la cultura urbana de Lima (Driant, 1991). Se observó también el auge de prácticas asociativas y redes sociales en estas áreas de la ciudad. Las particularidades de este proceso fueron descritas vívidamente por Matos Mar en *Desborde Popular y Crisis del Estado: El Nuevo Rostro del Perú en la Década de los 1980* (1984), donde afirma que estas nuevas prácticas estaban alterando la política convencional, así como las “reglas del juego” económicas y culturales. Numerosos estudios antropológicos (Degregori et al., 1986; Golte & Adams, 1984) enfatizaron la “conquista” de Lima por los migrantes andinos.

Estos enormes cambios sociales se producían durante los inicios de un proceso de acelerada desintegración política y económica del país. En la década de 1980, el Perú se vio afectado por una profunda crisis económica –acompañada por recesión e hiperinflación– y procesos violentos de insurgencia política protagonizados principalmente por el grupo maoísta Sendero Luminoso. Mientras que las finanzas públicas se extinguían, el Estado fue incapaz de garantizar el orden público y la seguridad nacional. Gradualmente, los grupos insurgentes fueron tomando el control de extensas áreas del territorio nacional, causando enormes daños en las infraestructuras, el patrimonio y las vidas humanas.

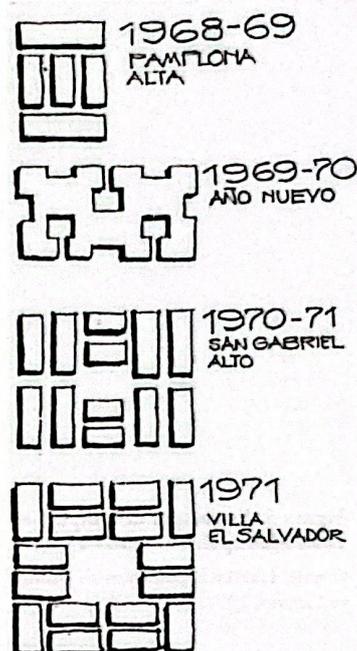


Figura 4. Módulos vecinales en algunas barriadas de Lima.

Fuente: Romero, 1992, p. 44.

3. Mitchell (2008) afirma que De Soto fue “descubierto” por Freidrich Hayek, pionero del pensamiento neoliberal, en una visita a Lima en 1979, el mismo año en que De Soto se mudó a Lima después de vivir en Europa desde los 7 años. Más tarde fue acogido por organizaciones neoliberales en Washington, que le proporcionaron los fondos y el conocimiento necesarios para crear su propia organización para promover la política neoliberal en Lima, el Instituto Libertad y Democracia (ILD).

4. El 31 de enero de 2012, De Soto fue sancionado por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOP) por no dar crédito a los colaboradores en las ediciones del libro publicadas en 2006 y 2010 (Gilbert, 2012).

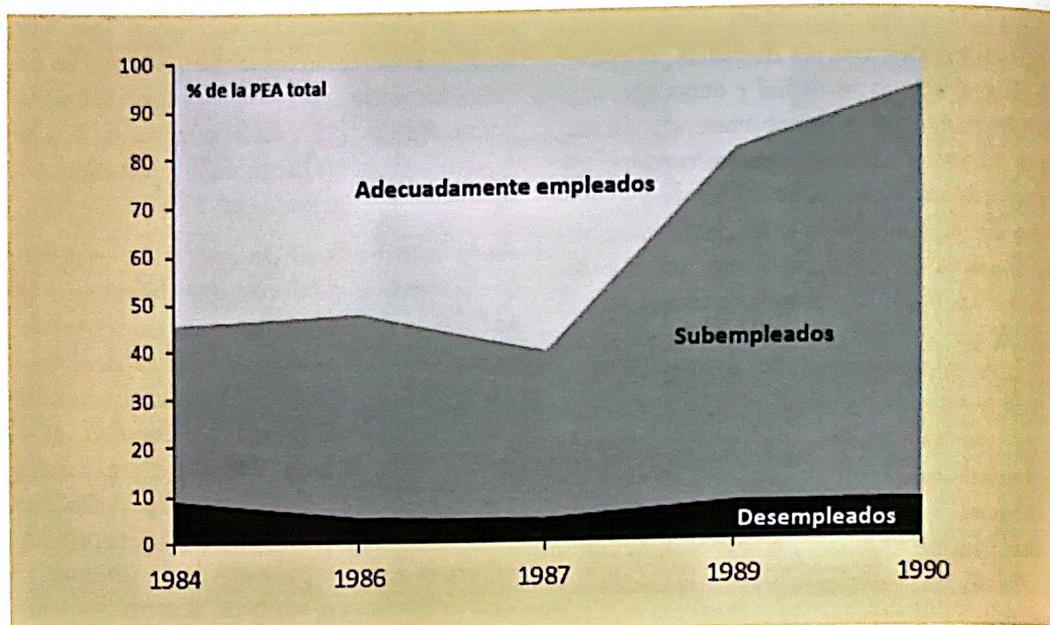


Figura 5. Estructura del empleo en Lima Metropolitana, 1984-1990.

Fuente: Elaborado con datos de Instituto Cuánto, 1991.

Bajo estas dramáticas circunstancias, las inversiones públicas y privadas se paralizaron casi por completo. La estructura del empleo se transformó radicalmente y un gran número de personas tuvo que recurrir al empleo informal. La fuerza laboral de Lima Metropolitana casi se duplicó durante la década de los 80, pero la proporción de trabajadores adecuadamente empleados cayó a una séptima parte del nivel de 1980 (Instituto Cuánto, 1991). El número de personas subempleadas –que trabajaban principalmente en el sector informal– creció enormemente, sobre todo después de 1987, como muestra el gráfico de la Figura 5.

Estas circunstancias locales sirvieron a Hernando de Soto para elaborar y presentar su conocida propuesta, donde el sector informal fue defendido como “el otro sendero” para el desarrollo económico. De Soto no fue el primero en prestar atención al sector informal en el Perú. Desde la década de 1970, la atención académica internacional y local se dirigía hacia el sector informal, y se trataba de explicar este tipo de actividades económicas no registradas. Se generó un amplio debate –promovido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT)– sobre el concepto de informalidad, su utilidad, y sus aspectos positivos

y negativos. La originalidad de De Soto fue la exaltación de los aspectos positivos del sector informal.

*El Otro Sendero* está dividido en dos partes. La primera –“de migrantes a informales”– es una descripción del origen y la evolución de los procesos informales en Lima, que empieza por la vivienda, pasa por el comercio y termina con el transporte. Una de las razones del rápido éxito del libro fue el impresionante carácter de las estadísticas presentadas. Por medio de ellas, De Soto presentó a “los informales” como infinitamente más productivos que el Estado. En materia de vivienda, por ejemplo, el texto afirma que el Estado gastó 173.6 millones de dólares en la construcción de viviendas sociales entre 1960 y 1984, mientras que “los informales” gastaron 47 veces más que eso en el mismo periodo: 8,319.8 millones.

La segunda parte del libro está dedicada a la propuesta política derivada del análisis de los procesos descritos en la primera mitad. Su mensaje principal es que los pobladores de Lima son víctimas de las políticas del Estado, que hace sus vidas innecesariamente difíciles (Gilbert, 2002). Se plantea que en países como el Perú, el problema no es el mercado negro sino el mismo Estado, ya que el sistema imperante, el “mercantilismo”, excluye a

la gran mayoría de la gente porque “se apoya en un método de producción de leyes y normas legales que hace escarnio de las más elementales prácticas democráticas” (1986, p. XXIII). Debido a ello, el enorme capital inmobiliario invertido por los residentes en las barriadas es un “capital muerto”, que no puede entrar en el mercado inmobiliario formal debido a la falta de mecanismos legales adecuados. Por lo tanto, es incapaz de generar inversión o plusvalía.

La superación de este impasse facilitaría el acceso de los pobres al crédito. La provisión de derechos de propiedad a los residentes de asentamientos ilegales sería la mejor manera de fomentar su incorporación al mercado formal de vivienda. La seguridad de la tenencia alentaría a los residentes a mejorar sus viviendas y barrios. Las familias podrían utilizar sus viviendas como garantía para obtener créditos para iniciar nuevos negocios con el fin de mejorar su propia situación económica, en un proceso que eventualmente llevaría a aliviar la pobreza a nivel mundial. Desenredar la “telaraña legal” se convertiría entonces en la mejor alternativa para el desarrollo económico.

*El Otro Sendero* se convirtió rápidamente en un *bestseller*, y poco después fue traducido a otros idiomas. El presidente Reagan recomendó públicamente el libro a los líderes de los países en desarrollo. Respaldo por Washington, De Soto se convirtió en asesor principal del gobierno de Fujimori a inicios de la década de 1990 (Mitchell, 2008), y ayudó a implementar las reformas estructurales neoliberales. Poco antes, en 1988, tres reglamentos nacionales que se pusieron en marcha, la Hipoteca Popular, el Registro de la Propiedad Urbana y el Seguro de Crédito, no produjeron resultados significativos (Calderón, 2005).

A pesar de la gran crítica de los académicos locales, poco convencidos de la evidencia empírica presentada por De Soto, sus ideas fueron muy influyentes en el Perú de entonces, debido a su labor personal y a la del ILD en el Gobierno, el cual, en 1996, con un crédito del Banco Mundial,

puso en marcha COFOPRI –contratando para ello a personal del mismo ILD–, que ejecutó el más ambicioso programa de distribución de títulos de propiedad a nivel mundial.

Las ideas de De Soto fueron muy bien recibidas por los organismos internacionales –en particular el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (Gilbert, 2012), que buscaban nuevos enfoques adaptados al paradigma neoliberal–, para sorpresa de muchos académicos, a pesar de su poco rigor académico. La publicación de su siguiente libro, *El Misterio del Capital. ¿Por qué el Capitalismo Triunfa en Occidente y Fracasa en el Resto del Mundo?* (2000), respaldado por Margaret Thatcher, Milton Friedman y otras prominentes personalidades neoliberales (Mitchell, 2005), dio un mayor impulso a la difusión de sus puntos de vista.

En ese texto, De Soto amplió y reformuló los argumentos de su primer libro para una audiencia internacional, atribuyendo el fracaso del capitalismo en el Tercer Mundo a la falta de títulos de propiedad (Gilbert, 2002). Según esto, la prosperidad económica de los países occidentales se basa en eficientes sistemas y registros de la propiedad, que permiten que los mercados operen correctamente. En los países en desarrollo, la vibrante cultura empresarial de los pobres no puede prosperar porque carece de los indispensables derechos legales de propiedad. Sin ellos, el mercado está restringido y el crecimiento de la riqueza se paraliza por la falta de inversión. Los títulos legales de propiedad tendrían el poder de transformar el trabajo en capital. La solución sería conceder a los pobres títulos legales de propiedad, lo que finalmente llevaría al desarrollo económico de sus respectivos países.

### **El proceso de consolidación de viviendas en barriadas**

Desde la aparición de las primeras barriadas periféricas, en la década de 1950, la autoconstrucción de viviendas en Lima ha sido un proceso ampliamente estudiado, debatido y documentado. Hasta principios

de la década de 1980, la mayoría de estudios señalaban el lento avance en la construcción de viviendas (Calderón, 2005). Los resultados de la Encuesta Nacional de Vivienda de 1980 en Lima, por ejemplo, mostraron que el 56% de las viviendas en barriadas eran aún viviendas precarias, construidas con materiales temporales y sin servicios básicos (Strassmann, 1984).

En las obras *¿Qué Vivienda Han Construido? Nuevos Problemas en Viejas Barriadas* (Riofrío & Driant, 1987) y *Las Barriadas De Lima: Historia e Interpretación* (Driant, 1991), se hizo una seria evaluación de las características del parque de viviendas en barriadas a fines de los años 80, y se presentaron conclusiones muy poco entusiastas sobre el proceso de su consolidación. Más aún, señalaron que un proceso de densificación afectaba a las barriadas más antiguas, lo cual originaba nuevos problemas urbanos. Un estudio más reciente (2002) sobre el nivel de consolidación de viviendas en las barriadas de Lima Metropolitana de la revista *1/2 de Construcción* ("Estudio del Mercado Potencial de Densificación de la Vivienda Popular en Lima", mencionado en Zolezzi et al. [2005]), indica que para entonces el 1.8% de estas seguía siendo una vivienda provisional, el 21.6% mostraba una consolidación incipiente, el 69.7% tenía un estado medio de consolidación y solo el 6.9% era una vivienda terminada. Además, la calidad de las viviendas mismas no era muy satisfactoria, ya que la gran mayoría fueron construidas sin asistencia técnica, simplemente añadiendo habitaciones cuando la familia lo necesitaba.

Ante la disminución gradual de la tasa de crecimiento de la capital y del país, el déficit de vivienda ya no fue más de carácter cuantitativo, como en la década de los 50, sino cualitativo. La Tabla 1 muestra como el déficit cualitativo se ha incrementado por sobre el cuantitativo según las cifras de los dos últimos censos de población y vivienda. Ramírez-Corzo y Riofrío (2006) enfatizan que el nivel de consolidación de algunas barriadas antiguas necesita de un tipo de mejoramiento más cercano a la renovación urbana para evitar que las vi-

viendas se conviertan en tugurios, debido a la bajísima calidad de sus estructuras.

Sin embargo, ha habido también importantes avances en ciertas zonas, especialmente las más antiguas. Algunos académicos que trabajaron en las barriadas de Lima en los años 60 y 70 han vuelto a visitar sus antiguos objetos de estudio. Bill Chambers volvió a Carmen de la Legua y Comas después de 40 años de su primera visita, y quedó positivamente impresionado por los avances en materia de vivienda y consolidación del barrio en ambos distritos, así como por el estado de desarrollo de Lima Norte (Chambers, 2005). En 2006 –casi 50 años después– un equipo de la Escuela de Arquitectura y Planificación del MIT visitó las mismas barriadas estudiadas por John Turner en los años 60: Mendocita, El Agustino, El Ermitaño y Cuevas. El reporte de la visita (SIGUS, 2005) concluyó que las dos últimas –las barriadas periféricas– eran ya áreas residenciales bien establecidas, donde la mayoría de las viviendas había mejorado notablemente. Asimismo, resaltaban el factor de que muchas veces esto se logró mediante la ayuda de los hijos de los residentes originales, algunos de los cuales habían emigrado a otros países.

Hoy en día, a pesar de los avances y del relativo orden que caracteriza la lotización de las grandes barriadas, existe todavía un alto nivel de fragmentación espacial entre las zonas barriales y las áreas centrales de Lima. El paisaje urbano general en las áreas barriales es casi siempre el de barrios en continua construcción. Aunque haya viviendas terminadas, los espacios públicos casi siempre están mal mantenidos o abandonados, y hay una gran falta de áreas verdes. En términos de equipamiento urbano, la mayoría de las barriadas suelen encontrarse insuficientemente atendidas, con la excepción de los servicios comerciales que se desarrollan de manera informal en las viviendas.

Las barriadas no se han desarrollado de manera homogénea con respecto a sus aspectos físicos y socioeconómicos. El evidente aumento del poder adquisitivo de los residentes de algunas barriadas ha fomentado el auge de inversiones

Tabla 1. Déficit de vivienda del Perú según los censos nacionales de 1993 y 2007

	Déficit cuantitativo	Déficit cualitativo	Total
Censo 1993	397,756	624,427	1,022,183
Censo 2007	389,745	1,470,947	1,860,692

Fuente: INEI, 2008.

inmobiliarias comerciales en las áreas consideradas más rentables. Estos procesos se localizan en las partes centrales de Lima Norte, Este y Sur, aunque son más extensos en la primera. Una serie de equipamientos comerciales urbanos que previamente se construían exclusivamente para los sectores de ingresos medios y altos han aparecido en estas áreas en la forma de centros comerciales, discotecas, cines, tiendas, boutiques especializadas, universidades y clínicas privadas. Estas mejoras en términos de equipamiento atañen solo a una parte de los residentes de las barriadas. En promedio, el nivel de equipamiento urbano es muy bajo en comparación con las zonas del centro y de Lima moderna, no solo respecto a los aspectos cuantitativos, sino también cualitativos. La situación del caso se agrava cuando las barriadas son más recientes.

La notable mejora física de algunas zonas de Lima Norte y el éxito comercial de sus equipamientos comerciales han fomentado la discusión sobre la aparente integración de estas áreas con el resto de Lima<sup>5</sup>. Las tendencias observadas en Lima Norte, sin embargo, contrastan grandemente con lo que sucede en las barriadas más recientes, que carecen de los servicios básicos elementales y difícilmente los conseguirán en el futuro cercano. Las tendencias desintegradoras producidas por las grandes transfor-

maciones político-económicas de la década de 1990 no solo polarizaron Lima, sino también a las barriadas mismas. Mientras que algunas áreas de barriadas se están integrando gradualmente a las dinámicas urbanas mediante el desarrollo de sus propios centros de producción y consumo, la situación en las barriadas más recientes es más problemática que nunca (Ramírez-Corzo & Riofrío, 2006; Zolezzi et al., 2005).

### Legalización de la propiedad en barriadas

Antes de discutir los impactos de la titulación en Lima, esta sección empieza por presentar los antecedentes de los procesos de legalización de las barriadas.

#### *Del saneamiento físico-legal a la titulación de la propiedad del suelo*

El proceso de conceder derechos de propiedad a los residentes de los asentamientos informales o ilegales tiene una larga historia en el Perú, más larga que en otros países de América Latina. Las barriadas de Lima se han desarrollado, en general, por medio de invasiones de tierras o (re) asignaciones del Gobierno en terrenos de propiedad del Estado en la periferia. Instancias gubernamentales han, gradualmente, legalizado los asentamientos informales. Después de que las barriadas eran reconocidas legalmente, tenían el derecho legal de pedir los servicios urbanos básicos y equipamientos urbanos a las instancias correspondientes, para iniciar su proceso de consolidación. Por lo tanto, el reconocimiento legal y la consolidación urbana han ido mano a mano en las barriadas de Lima por largo tiempo.

5. Los investigadores locales sostienen que una nueva clase media está emergiendo en los antiguos conos, que se diferencia de la clase media tradicional ligada al proceso de industrialización que vive en las áreas centrales de Lima (DESCO, 2003). Esta nueva clase media tendría un origen migrante y viviría en distritos barriales, especialmente en Lima Norte.

Tabla 2. Número de títulos de propiedad distribuidos en Lima Metropolitana por COFOPRI 1996 - febrero 2007

	Número de lotes	Títulos de propiedad
Lima Este	224,070	185,876
Lima Norte	302,496	244,842
Lima Sur	249,563	216,322
Total	776,129	647,040

Fuente: COFOPRI, 2007.

La articulación oficial de la legalización del suelo y la consolidación urbana en barriadas se remonta a febrero de 1961, con la expedición de la Ley de Asentamientos Marginales, la Ley de Barriadas. Esta regulación "pionera" fue el fruto de varios años de presión política de los pobladores de barriadas a favor de la regularización del suelo de las zonas que habían invadido, así como de fuertes luchas políticas entre promotores y detractores de barriadas, y de "un urbanismo adelantado a su época" (Calderón, 2006, p. 49).

La ley de 1961 reconoció la situación jurídica de las barriadas existentes, una medida radical en ese momento, cuando aún se mantenía una visión de estas como aberración social. La nueva ley tenía como objetivo la integración de las barriadas existentes a la ciudad mediante un enfoque integral, que incluía el acoplamiento del mejoramiento físico y la legalización de las barriadas, en un proceso llamado saneamiento físico-legal. Al mismo tiempo, se prohibió la formación de nuevas barriadas pero se estableció la creación de UPIS, con pequeñas unidades de vivienda y servicios básicos de bajo costo, que se desarrollarían gradualmente por autoconstrucción (Riofrío, 1991).

Pero la enorme demanda de suelo y la incapacidad del Estado para cumplir con las estipulaciones de la Ley de Barriadas determinaron que, en lugar de detener los ciclos de las invasiones, los migrantes continuaran ocupando las tierras eriazas en las quebradas y exigiendo la regularización de sus asentamientos. A medida

que pasaba el tiempo, la actitud política permisiva, la larga historia de invasiones, las continuas reasignaciones del Gobierno y la fácil obtención de seguridad de la tenencia institucionalizaron a los asentamientos informales periféricos como el patrón establecido para el acceso a la tierra y la vivienda de los pobres en Lima.

En 1968, un nuevo reglamento separó los procesos de consolidación y legalización, lo que permitió la distribución de títulos de propiedad sin la inversión pública necesaria en el mejoramiento de barrios (Calderón, 2006): "La propia política de distribución de títulos de propiedad tuvo un comportamiento pendular en cuanto al nivel de gobierno encargado de su gestión" (Calderón, 1997, p. 3). Durante el período de la administración municipal de Izquierda Unida (1982-1986), el municipio metropolitano extendió 134 mil títulos de propiedad, lo que representaba el 55% de los lotes totales en las barriadas. Más de 100 mil de ellos eran lotes sin servicios básicos: "De esta manera, la regularización de tierras se tornó incoherente y fragmentada, pero se ahorró dinero al Estado." (Calderón, 2006, p. 55).

Aunque en otros países de América Latina las políticas de mejoramiento de barrios se han esforzado por vincular los aspectos urbanos y legales, como el caso del Programa Favela Barrio en Río de Janeiro o el PRIMED en Medellín, en el Perú la separación entre los aspectos urbanos y legales de regularización de barriadas se incrementó durante la década del 90, luego de la creación de COFOPRI (Calderón, 2006).

Desde su creación en 1996 hasta febrero de 2017, COFOPRI distribuyó 2'396,115 títulos de propiedad en el Perú, la gran mayoría de ellos en Lima (COFOPRI, 2015), como se muestra en la Tabla 2. La concesión de tal número de títulos de propiedad en tan corto tiempo solo pudo hacerse mediante un proceso poco atento al contexto urbano del suelo involucrado. Ramírez-Corzo y Riofrío (2006) mencionan que, en el caso de Lima Sur, algunos barrios legalizados estaban fuera de la red de servicios urbanos y que inclusive viviendas ubicadas en zonas de alto riesgo recibieron títulos de propiedad.<sup>6</sup> Ellos advierten que la concesión de títulos en barriadas de incipiente consolidación estaría modificando los mecanismos tradicionales de consolidación de las barriadas, en los que toda la comunidad trabaja para el mejoramiento del barrio.

### *El impacto de la titulación de COFOPRI*

Existen diversos trabajos empíricos que demuestran que los supuestos de De Soto sobre el impacto del programa de titulación no se cumplieron en la práctica. Entre ellos, destacan las publicaciones de DESCO (Riofrío et al., 2001; Ramírez-Corzo & Riofrío, 2006; Caria, 2008) y las de Julio Calderón (1998; 2001, 2002; 2004a; 2004b; 2009). Algunos estudios fueron encargados por el mismo COFOPRI<sup>7</sup> y, aunque son generalmente más optimistas sobre los beneficios (potenciales) de la distribución de títulos, la mayoría de ellos coinciden en que el proceso de titulación es insuficiente para mejorar la productividad económica.

Específicamente, el proceso de titulación tenía los siguientes objetivos: (a) mejorar el acceso al sistema financiero, gracias a la disponibilidad de una garantía hipotecaria; (b) generar una mayor inversión en la vivienda, gracias a la seguridad de tenencia; (c) desarrollar un mercado inmobiliario unitario, gracias a la inscripción de los inmuebles en el Registro de la Propiedad Urbana; y (d) modificar las actitudes socioculturales relacionadas con el reconocimiento del valor de los derechos de propiedad.

Cuatro incumplidos objetivos, que la realidad se negó a avalar. En efecto:

(a) Sucesivas evaluaciones no han encontrado evidencia empírica de que el acceso al crédito se haya incrementado para las familias que han obtenido títulos de propiedad. Un estudio de Calderón (2001) sobre el acceso al crédito de las familias que recibieron títulos durante 1996-2000 encontró que en Lima solo el 1% de familias (de un total de medio millón) habían obtenido crédito, y a nivel nacional 1,3%. El estudio concluyó que los hogares sin títulos legales recibieron más préstamos de los bancos privados que los hogares con títulos legales, algo poco sorprendente, teniendo en cuenta que los criterios de elección de los bancos se basan en la estabilidad del empleo y el ingreso mensual fijo, y no en la tenencia del suelo.

Uno de los más conocidos estudios sobre el impacto del programa de COFOPRI a nivel internacional fue el de la economista estadounidense Erica Field (2002). Ella concluyó que la adquisición de los títulos de propiedad no tuvo el esperado acceso al crédito, pero tuvo un efecto imprevisto: las familias que inicialmente vivían en viviendas sin título aumentaron las horas de trabajo fuera de casa en un promedio de 17%, o 16 horas a la semana. Publicado por el *New York Times* y numerosas revistas, el estudio fue ampliamente celebrado en los Estados Unidos, pues sugería un significativo impacto del proceso de titulación, algo que fue refutado posteriormente (Mitchell, 2005, 2008).

6. Ramírez-Corzo y Riofrío (2006) citan el caso de Lomo de Corvina, que recibió títulos a raíz de intervención presidencial, después de que un incendio destruyó 289 viviendas en diciembre de 2003. Asentado en un terreno muy inapropiado para la construcción de viviendas, es imposible que este adquiriera un adecuado nivel de consolidación.

7. Se puede acceder a la mayoría de estos estudios en <http://www.cofopri.gob.pe/pdpu/Estudios-Servicios.htm#12>

Un estudio de Field y Torero (2006) llegó a la conclusión de que, a pesar de la amplia distribución de los títulos de propiedad, “el racionamiento del crédito sigue siendo una característica clave de los entornos de microcrédito en el Perú urbano... parece que los esfuerzos de titulación no harán automáticamente viables a los préstamos basados en garantías colaterales para la mayoría de los solicitantes en el sector formal de crédito” (2006, p. 24).

(b) Numerosos estudios han verificado el error del supuesto aumento de la inversión en vivienda luego de la titulación de COFOPRI, puesto que la seguridad de la tenencia –concedida a través del proceso de saneamiento físico-legal– es condición suficiente para que los pobladores inviertan en la consolidación de sus viviendas (Calderón, 2001, 2005, 2006, 2009; Riofrío, 1988, 1991; Ramírez-Corzo & Riofrío, 2006). Este hecho también ya fue observado por Turner (1972) en los años 60, e inclusive sirvió de base para su teoría sobre las prioridades de vivienda, fundamentada en el supuesto de que los residentes de barriadas dan prioridad al espacio y la seguridad en la tenencia por sobre la ubicación central en la ciudad.

Como se vio en la subsección anterior, bajo la Ley de Barriadas, la seguridad de la tenencia no depende de los derechos de propiedad, sino del reconocimiento legal de la barriada por las instancias gubernamentales. Desde el momento en que los organismos públicos reconocían a la barriada, los hogares estaban seguros de que no iban a ser desalojados (Driant, 1991; Calderón, 2001, 2005, 2006; Riofrío, 1991; Ramírez-Corzo & Riofrío, 2006). Sobre la base de ese importante argumento, Riofrío (1988) concluyó, luego de examinar el capítulo referente a la vivienda en *El Otro Sendero*, que este desconoce y mistifica el proceso de formación y desarrollo de las barriadas. Una evaluación encargada por el mismo COFOPRI verificó esto, concluyendo que “no existe evidencia suficiente para admitir que el título de COFOPRI tiene un impacto general más intenso sobre la inversión o la consolidación que los títulos de propiedad alternativos.” (Rivas-Llosa, 2004, p. 40).

(c) Respecto al desarrollo de un mercado unitario, el Instituto Cuánto (2001) llegó a la conclusión de que la titulación de tierras (todavía) no ha producido un aumento de los precios inmobiliarios o un mayor número de transacciones. Esto se explica parcialmente porque el título de propiedad es solo del suelo y no de la vivienda. Este último tiene que ser regularizado en el municipio respectivo, algo que no ocurre fácilmente por el desconocimiento de las normas legales. Consecuentemente, Calderón (2006) afirma que el principal problema del mercado de viviendas en barriadas no es su ausencia, sino sus limitaciones: los residentes prefieren no vender, y si lo hacen, no reciben mucho dinero por ello.

(d) Finalmente, Riofrío et al. (2001) y Calderón (2004) coinciden en que el valor de los títulos de propiedad parece no ser muy apreciado por los hogares que los recibieron, pues en el mundo popular hay una gran falta de conocimiento de las normas legales en general y del Registro Predial Urbano en particular.

Diversas investigaciones, como el Estudio de Línea de Base (ELB), el estudio cualitativo de la cultura registral del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO), los estudios de precios de Cuánto y Apoyo Consultoría, y el del impacto sobre la inversión en vivienda e infraestructura de Rivas-Llosa concluyen que no es claro que los beneficiarios valoren más un título registrado que otros documentos de propiedad, como por ejemplo los de tipo municipal o de compra-venta, que no están necesariamente saneados e inscritos (Morris, 2004, p. 20).

Como se ha visto, la evidencia empírica señala que ninguno de los cuatro objetivos se ha cumplido. Investigadores internacionales también han enfatizado que la evidencia empírica en los barrios con titulación contradice la idea de que los derechos de propiedad son un elemento clave para la mejora de la vivienda. Gilbert (2002) demostró que en los asentamientos legalizados en Bogotá las ventas de viviendas eran más frecuentes cuando no había título legal, el financiamiento informal estaba disponible desde el ini-

cio del asentamiento y el financiamiento comercial no era inminente después de la legalización. Ante estas circunstancias, la distribución de títulos de propiedad favorecía muy poco la acumulación de capital.

Existe ahora abundante literatura internacional crítica respecto a las ideas de De Soto. Smolka y Larangeira (2008) mencionan que los muy publicitados “éxitos” del programa no han resistido una verificación empírica, mientras que los impactos negativos han sido menos publicitados. Recientemente, Gilbert (2012) aportó una crítica fundamental, señalando la falta de rigor académico de los argumentos esgrimidos en *El Misterio del Capital*. Citando trabajos de por lo menos cinco académicos que abordaron el tema, Gilbert (2012) concluye que la obra de De Soto “es metodológicamente débil, sus cálculos dudosos y opacos, y su comprensión de los conceptos básicos —como el capitalismo mercantil— muy poco convincente” (p. vii).

## Conclusiones

Existen grandes semejanzas entre los enfoques de Turner y De Soto, empezando porque ambos se sirvieron de la observación del proceso de formación de las barriadas, que “idealizaron” en mayor o menor medida. En base a ello, elaboraron una construcción teórica, con mayor o menor rigor académico, con el fin de proponer salidas para problemas concretos: solucionar el problema de la pobreza mundial, en el caso de De Soto, o, más modestamente, aliviar el problema de la vivienda, en el caso de Turner. Ellos no fueron los primeros en proponer estas ideas, que ya circulaban en el ambiente intelectual de Lima cuando ellos hicieron su “trabajo de campo”. Su contribución fue darles forma y argumento, y publicarlas a nivel académico internacional, en el caso de Turner, y a nivel local y más tarde internacional, en el caso de De Soto. La notable propagación y popularización que siguió estuvo a cargo de influyentes organizaciones de desarrollo internacional, que acogieron estos dos enfoques —evidentemente útiles para sus intereses políticos— para recomendarlos a los Gobiernos a nivel mundial.

También se puede encontrar importantes semejanzas en el contenido de los enfoques, pues ambas son perspectivas anti-ortodoxas, que ofrecieron propuestas muy concretas y pragmáticas, y, por lo tanto, fáciles de implementar y que, sobre todo, ahorrarían gran cantidad de recursos a los Gobiernos que las ejecutaran. Más aún, ambos enfoques criticaban duramente la rigidez e ineficacia de las políticas imperantes. Es indudable que algunas afirmaciones de estos dos enfoques tienen validez, especialmente cuando señalan las enormes limitaciones de la planificación o cuestionan la legitimidad de sistemas jurídicos excluyentes.

Pero, ¿cuán válidos han sido los supuestos de Turner y De Soto en las áreas que los inspiraron? Los resultados muestran que la situación actual de la consolidación física de los barrios de autoconstrucción en Lima es muy heterogénea. Por una parte, la reciente integración de algunas de estas áreas a importantes dinámicas urbanas verifica parcialmente la principal predicción de Turner: que el desarrollo progresivo transformaría gradualmente a las barriadas en barrios regulares de la ciudad. Este proceso está, sin embargo, limitado a algunas áreas de Lima Norte, que han adquirido un cierto nivel de complejidad de funciones urbanas, aunque este no alcance aún el nivel de las áreas centrales. Estas tendencias son relativamente recientes y no han recibido suficiente atención por parte de los investigadores urbanos. Hay, pues, todavía muchas preguntas abiertas respecto a las tendencias de este proceso.

Por otra parte, el hábitat diario de los residentes de la mayoría de barriadas sigue siendo deficiente, una realidad que es especialmente penosa para los que viven en las barriadas más recientes, sin conexión a redes de agua y saneamiento, de difícil accesibilidad, que serán difíciles de consolidar por el tipo de terreno en que se asientan. Al respecto, debemos aclarar que las recomendaciones de Turner para la vivienda progresiva se implementaron a medias en Lima. Se repartió la tierra y algo de créditos para materiales de construcción, pero no hubo apoyo financiero y técnico para la autoconstrucción.

Las propuestas de De Soto, en cambio, sí fueron implementadas en su cabalidad por el mismo De Soto y su equipo del ILD, en lo que se llamó el experimento neoliberal, publicitado a nivel internacional como muy exitoso (Mitchell, 2005). Sin embargo, los resultados esperados de este proceso han sido repetidamente refutados por los estudios locales. Si el objetivo del paradigma de la legalización de la propiedad del suelo era el desarrollo de un sector de vivienda unitario, mediante la introducción de una nueva dinámica en el mercado del suelo y de sistemas de financiación de la vivienda, no se observa ninguna tendencia que apunte en esa dirección en Lima. Por otra parte, sí se aprecian algunas tendencias preocupantes en barriadas ya tituladas, por ejemplo, procesos de desregularización, debido a que transferencias de propiedad no registradas en la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP) –como la venta de inmuebles, cambio de propiedad dentro de las familias, la construcción de plantas adicionales o la subdivisión en apartamentos– retrotraen la situación a la informalidad preexistente. Al respecto, Calderón (citado en Dubé, 2015) señala que “Los hijos están viviendo en la misma situación en que sus padres vivían hace 40 años. Se han vuelto informales. Urbanísticamente, esto es una bomba de tiempo”.

La mayoría de investigadores urbanos y profesionales de la planificación concuerdan en que Lima no puede seguir creciendo por medio de ocupaciones ilegales de tierra, o re-asignaciones del Gobierno, como en el pasado. Se ha demostrado que este tipo de urbanización es insostenible para la ciudad, tanto en términos económicos –pues es más económico prevenir la formación de barriadas que construir barrios de manera regular– como sociales –por la segregación socio-espacial que implican– y medioambientales –por el enorme consumo de tierra que conllevan–. Sin embargo, ante la incapacidad de las políticas públicas para organizar alternativas viables para proporcionar viviendas asequibles para los pobres, las barriadas se siguen y seguirán reproduciendo en formas cada vez más complejas y peligrosas.

No solo se necesitan ideas innovadoras para superar los enormes retos, sino también voluntad política para implementar políticas más eficientes y justas, orientadas a mejorar la situación de los sectores de más bajos ingresos.

## Referencias

- Berckholtz, P. (1963). *Barrios marginales; Aberración social*. Lima, Perú: [s.e.]
- Bromley, R. (2003). Peru 1957–1977: How Time and Place Influenced John Turner's Ideas on Housing Policy. *Habitat International*, 27(2), 271–292.
- Calderón, J. (1998). Regularization of Urban Land in Peru. *Land Lines*, 10(3), 2–3.
- Calderón, J. (2001). Official Registration (formalization) of Property in Peru (1996–2000). Issue 1. *Coping with informality and illegality in human settlements in developing cities*, Taller Internacional ESF7N-AERUS, Lovaina/Bruselas, Bélgica.
- Calderón, J. (2002). The Mystery of Credit (Land Lines). *Newsletter of the Lincoln Institute of Land Policy*, 14(2), 5–8.
- Calderón, J. (2004a). The Formalization of Property in Peru 2001–2002: The Case of Lima. *Habitat International*, 28(2), 289–300.
- Calderón, J. (2004b). La formalización de la propiedad en el Perú: Efectos económicos y socio culturales. *Suelo: Acceso, regularización y precariedad urbana en América Latina y el Caribe*, Conferencia presentada en el Foro Electrónico CEPAL.
- Calderón, J. (2005). *La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX*. Lima, Perú: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Calderón, J. (2006). *Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza*. Cambridge, Reino Unido: Lincoln Institute of Land Policy.
- Calderón, J. (2009). Títulos de Propiedad, Mercados y Políticas Urbanas. *Centro-H, Revista de La Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos*, (3), 47–62.
- Calderón, J. & Maquet, P. (1990). *Las ideas urbanas en el Perú (1958–1989)*. Lima, Perú: CENCA.
- Camino, H., Turner, J. F. & Steffian, J. A. (1969). *Urban dwelling environments: An elementary survey of settlements for the study of design determinants*. Boston, EE.UU.: MIT Press.
- Caria, A. S. (2008). *Títulos sin desarrollo: Los efectos de la titulación de tierras en los nuevos*

- barrios de Lima. Lima, Perú: Observatorio Urbano – DESCO.
- Chambers, B. (2005). The Barriadas of Lima: Slums of Hope or Despair? Problems or Solutions? *Geography*. 50(3), 200–224.
- COFOPRI (2007). Resultados en cifras, lotes y títulos por departamento. Disponible en <http://www.cofopri.gob.pe/cifras.asp?i=1>
- COFOPRI (2015). Resultados en cifras, lotes y títulos por departamento. Disponible en <http://www.cofopri.gob.pe/cifras.asp?i=1>
- Córdova, A. (1958). *La vivienda en el Perú: Estado actual y evaluación de las necesidades*. Lima, Perú: Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda.
- Degregori, C. I., Blondet, C., & Lynch, N. (1986). *Conquistadores de un nuevo mundo: De invasores a ciudadanos en San Martín de Porres*. Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos.
- De Soto, H. (1986). *El otro sendero: La revolución informal*. Lima, Perú: Instituto Libertad y Democracia.
- De Soto, H. (2002). *El misterio del capital: ¿Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo?* Lima, Perú: Instituto Libertad y Democracia.
- Driant, J. C. (1991). *Las barriadas de Lima: Historia e interpretación*. Lima, Perú: Instituto Francés de Estudios Andinos.
- Dubé, R. (2015). To Have and to Hold. Property Titles at Risk in Peru. *Land Lines*. (April 2015), 6–13.
- Field, E. (2002). Entitled to Work: Urban Property Rights and Labor Supply in Peru. *Princeton Law & Public Affairs Working Paper*, (02-1).
- Gilbert, A. (2002). On the Mystery of Capital and the Myths of Hernando de Soto: What Difference Does Legal Title Make? *International Development Planning Review*, 24(1), 1–19.
- Gilbert, A. (2012). De Soto's The Mystery of Capital: Reflections on the Book's Public Impact. *International Development Planning Review*, 34(3), v–xviii.
- Golte, J. & Adams, N. (1987). *Los caballos de Troya de los invasores: Estrategias campesinas en la conquista de la Gran Lima*. Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos.
- Hall, P. G. (2002). *Cities of tomorrow: An intellectual history of urban planning and design in the twentieth century*. Wiley-Blackwell.
- Harris, R. (2003). A Double Irony: The Originality and Influence of John F. C. Turner. *Habitat International*. 27(2), 245–269.
- Instituto Cuánto. (1991). *Ajuste y economía familiar, 1985-1990*.
- Instituto Cuánto. (2001). *Estudio cualitativo del mercado inmobiliario urbano marginal*. (Reporte Final).
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2008). *Censo de población y vivienda 2007*. (Datos de vivienda).
- Mangin, W. & Turner, J. F. (1968). The Barriada Movement. *Progressive Architecture*. (49), 154–162.
- Matos, J. (1977). *Las barriadas de Lima*. Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos.
- Matos, J. (1985). *Desborde popular y crisis del Estado: El nuevo rostro del Perú en la Década de 1980*. Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos.
- Mitchell, T. (2005). The Work of Economics: How a Discipline Makes Its World. *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie*. 46(02), 297–320.
- Mitchell, T. (2008). Rethinking economy. *Geoforum*. 39 (3), 1116–1121.
- Morris, F. (2004). *La formalización de la propiedad en el Perú: Develando el misterio*. Lima, Perú: Comisión de Formalización de la Propiedad informal y Banco Mundial.
- Ramírez-Corzo, D. & Riofrío, G. (2006). *Formalización de la propiedad y mejoramiento de barrios: Bien legal, bien marginal*. Lima, Perú: DESCO.
- Riofrío, G. (1991). *Producir la ciudad (popular) de los '90: Entre el mercado y el Estado*. Lima, Perú: DESCO.
- Riofrío, G. (1988). Notas Sobre el Problema Habitacional en “El otro sendero.” *Bulletin IFEA*. 17(1), 13–17.
- Riofrío, G. & Driant, J. C. (1987). *¿Qué vivienda han construido?: Nuevos problemas en viejas barriadas*. Lima, Perú: CIDAP/IFEA/TAREA.
- Rivas Llosa, R. (2004). *Estimación del efecto de la titulación de COFOPRI sobre la inversión e infraestructura y el nivel de consolidación en áreas urbano-marginales*. Informe Final, Lima, Perú.
- Romero, M. (1992). *Hábitat popular: Un camino propio*. Lima, Perú: Colegio de Arquitectos del Perú.
- Salinas, P. B. (1963). *Barrios marginales: Aberración social*.
- Smolka, M. O. & Larangeira, A. de A. (2008). Informality and poverty in Latin American urban policies. M. George (Ed.), *The new global frontier: Urbanization, poverty and environment in the 21th century* (99–114). Earthscan.
- Strassmann, W. P. (1984). The Timing of Urban Infrastructure and Housing Improvements

- by Owner Occupants. *World Development*. 12(7), 743-753.
- Turner, J. F. C. (1968). Housing Priorities, Settlement Patterns, and Urban Development in Modernizing Countries. *Journal of the American Planning Association*. 34(6), 354-363.
- Turner, J. F. C. (1969). *Uncontrolled urban settlement: Problems and policies*. Recuperado de <http://www.popline.org/node/519735>
- Turner, J. F. C. (1977). *Housing by people: Towards autonomy in building environments*. New York, EE.UU.: Pantheon Books.
- Turner, J. F. C. (2002). Reflections on Scale and Subsidiarity in Urban Development and Poverty Alleviation: A Personal View of Development by People. A keynote address for the Urban Forum (pp. 2-3).
- Turner, J. F. C. & Fitcher, R. (1972). *Freedom to build: Dweller control of the housing process*. Nueva York, EE.UU. & Londres, Reino Unido: Macmillian Company.
- Zolezzi, M., Tokeshi, J. & Noriega, C. (2005). *Densificación habitacional: Una propuesta de crecimiento para la ciudad popular*. Lima, Perú: DESCO.