

CAPITULO II: LA VIVIENDA INFORMAL

En las últimas cuatro décadas el espacio urbano de Lima ha crecido 1,200%. Este solo hecho es impresionante, pero lo es más si consideramos que ese enorme crecimiento ha sido fundamentalmente informal. En efecto, las personas han adquirido, habilitado y/o edificado sus vecindarios al margen o en contra de las disposiciones estatales, constituyendo asentamientos informales¹

Con el transcurso del tiempo estos asentamientos pueden gozar eventualmente de un régimen legal de excepción, que puede considerarse como una respuesta improvisada de las autoridades frente al problema, de tal manera que, si bien pueden recibir títulos de propiedad sobre el terreno —que no comprenden el reconocimiento de la propiedad de las edificaciones—, se les imponen además una serie de limitaciones en el ejercicio de sus atributos por un período de tiempo. Algunos asentamientos pueden haber nacido inclusive por decisión política del gobierno, pero su desarrollo posterior no ha sido mayormente distinto que el del resto, excepto porque tal vez no han resultado los más prósperos.

En los asentamientos informales las habilitaciones se producen precisamente a la inversa de lo que prescribe el urbanismo tradicional. Los informales ocupan primero el lote, después construyen, luego habilitan y sólo al final obtienen la propiedad del terreno; exactamente a la inversa de lo que sucede en el mundo formal. Es por eso que estos asentamientos evolucionan de una manera distinta que la ciudad tradicional y dan la impresión de hallarse en edificación permanente.

Hechas estas precisiones, hay que señalar que del total de viviendas de Lima a 1982, el 42.6% pertenece a los asentamientos informales, el 49.2% a los barrios formales y el 8.2% restante a áreas tugurizadas ubicadas dentro de estos barrios. Este quiere decir que en la capital por cada diez viviendas formales, existen nueve informales. Hay distritos como Comas, Independencia, San Juan de Miraflores y Villa María del Triunfo que son casi totalmente informales, y otros, como Carabayllo, El Agustino, San Juan de Lurigancho y San Martín de Porres, que lo son mayoritariamente.

En lo que respecta a la población, del total existente en la capital a 1982, el 47% se ubicaba en los asentamientos informales, el 45.7% habitaba en los barrios formales y el 7.3% restante vivía en las áreas tugurizadas.

Hoy en día los dueños de Lima ya no son solamente las familias tradicionales que viven en cómodas residencias de trabajado estilo arquitectónico, sino también los migrantes y sus

¹ Entendemos por “asentamientos informales” todas las áreas pobladas que en el Perú se conocen como barriadas, barrios marginales, áreas similares, urbanizaciones populares de interés social (UPIS), áreas de recepción, albergues, pueblos jóvenes, asentamientos humanos marginales, asentamientos humanos municipales y cooperativas.

descendientes, que han tomado por asalto una ciudad que les negaba el acceso y han debido forzar el sistema legal para edificar sus viviendas y desarrollar sus barrios espontáneamente.

De la misma manera, estos nuevos limeños han creado a través de los años una riqueza cuantiosa, dando mayor valor a la tierra e invirtiendo en la edificación de sus propias viviendas, desmintiendo un prejuicio bastante difundido —incluso entre los sectores supuestamente más progresistas— que presenta a los peruanos de origen humilde como individuos incapaces de procurarse satisfacciones materiales y a quienes el Estado debe aprovisionar, guiar y controlar.

Así, a junio de 1984 el valor de una vivienda informal promedio era de 22,038 dólares; y el valor total de los inmuebles ubicados en los asentamientos informales de Lima ascendía a 8,319.8 millones de dólares —es decir, a una cifra equivalente al 69% de la deuda externa total a largo plazo del Perú a ese mismo año— de acuerdo con la tasación realizada por los investigadores del ILD, casa por casa y a precios de reposición.

Una manera de apreciar la importancia de esta inversión es compararla con el esfuerzo estatal, ya que en el mismo periodo en que se realizó —aproximadamente entre el 60 y el 84— el Estado también construyó viviendas para pobladores con características socioeconómicas similares a las de los informales. Ocurre, sin embargo, que la inversión estatal realizada para este efecto solo llegó a la suma de 173.6 millones de dólares; es decir, a nada más que el 2.1% de la inversión informal. Aún el total de la inversión pública en vivienda hasta 1984, incluyendo la destinada a la clase media unos 862.2 millones de dólares, equivale solo al 10.4% de la inversión informal.

Ahora bien, para que los informales hayan logrado edificar al margen de la ley vecindarios que albergan a alrededor del 47% de la población de Lima y al 42.6% de sus viviendas, y que valen 8,319.8 millones de dólares, previamente ha tenido que desmoronarse la formalidad y fortalecerse la informalidad hasta ser capaz de crear un sistema alternativo de urbanización.

En las páginas que siguen trataremos de explicar este proceso. Empezaremos por describir cómo se produce la adquisición informal de propiedad, para establecer la normatividad extralegal y la lógica de funcionamiento implícita en ella. Luego pasaremos a exponer la evolución histórica de los asentamientos informales y la constante derrota de la formalidad, que paulatinamente ha ido perdiendo espacio, y finalmente, describiremos cómo la informalidad ha logrado establecer, al cabo de los años, un nuevo sistema de derechos de propiedad sobre la tierra.

1.0 LA ADQUISICION INFORMAL DE PROPIEDAD

En el transcurso de sus investigaciones, el ILD no encontró ninguna prueba que justifique el prejuicio que presenta como anárquica y desordenada la vida en los asentamientos informales. Antes bien, encontró un conjunto de normas extralegales capaces de regular en alguna medida

las relaciones sociales, compensar la falta de protección legal y conseguir progresivamente estabilidad y seguridad para los derechos adquiridos.

Estas reglas son lo que el ILD ha denominado “normatividad extralegal”. Compuesta básicamente por costumbres de origen informal y por algunas reglas propias del Derecho oficial en la medida en que son útiles a los informales, la normatividad extralegal está llamada a gobernar la vida en los asentamientos informales a falta o deficiencia de la ley. Viene a ser, en consecuencia, el Derecho que generan los informales para normar y ordenar su vida y sus transacciones, y en esa medida tiene vigencia social.

Hemos identificado por lo menos dos maneras de acceder informalmente a la propiedad inmobiliaria para fines de vivienda. La primera es la invasión y la segunda es la compraventa ilegal de terrenos agrícolas a través de asociaciones y cooperativas. En ambas se percibe el funcionamiento de algunos elementos de la normatividad extralegal.

1.1 La Invasión

La ocupación ilegal de terrenos estatales o privados se da fundamentalmente de dos maneras, que hemos denominado “invasión paulatina” e “invasión violenta”.

La primera se produce gradualmente sobre asentamientos ya existentes. Por lo general se trata de rancherías anexas a fundos o haciendas, o a campamentos mineros. En cualquier caso, lo que sucede es que el propietario del terreno tiene una relación particular con los ocupantes (generalmente son sus propios empleados o arrendatarios), razón por la cual en un principio no tiene interés en desalojarlos. Por añadidura, suele reconocerle muy escaso valor al terreno, disminuyendo así la importancia del mismo en su patrimonio y los esfuerzos que está dispuesto a dedicar para conservarlo.

Sucede que a lo largo del tiempo nuevos grupos de personas que no tienen ya relación alguna con el propietario se van incorporando al asentamiento, ya sea porque tienen parientes ahí, adquieren un terreno, lo alquilan o sencillamente porque lo invaden. De esta manera, van ocupando gradualmente el terreno adyacente a partir del asentamiento original, hasta convertirse en los poseedores efectivos de toda el área. Los asentamientos formados por invasión paulatina no alcanzan un perfil definitivo hasta después de un largo proceso.

Para ser exitosas, estas ocupaciones requieren, sin embargo, una masa crítica mínima que proporcione a los pobladores cierta capacidad de presión y negociación para disuadir al propietario de intentar recuperar el terreno. Tienen, por lo demás, una racionalidad interna muy similar a la que veremos en el siguiente caso.

En lo que respecta al segundo tipo de invasión, en cambio, no existe vinculación previa entre los pobladores y el propietario del terreno. Esto es precisamente lo que determina que deba

ser violenta e intempestiva; lo cual, por supuesto, no quiere decir que no sea el fruto de una compleja y detallada planificación.

De acuerdo con las observaciones del ILD, el proceso de la invasión violenta se inicia con la reunión de un grupo de personas identificadas por pertenecer a una misma vecindad, familia o paisanía, con el interés común de procurarse vivienda, que en una o varias asambleas de carácter reservado planean la invasión. A menudo existe también una intervención decidida de invasores profesionales, generalmente sindicalistas, políticos o simplemente empresarios, que ponen al servicio de los interesados su experiencia en la organización de invasiones a cambio de determinados réditos políticos o económicos.

Establecido el núcleo original, en las asambleas preparatorias se discute qué lugar presentaría las condiciones necesarias para poder establecerse. No sólo se evalúa la idoneidad del sitio, sino también la facilidad con que podrían invadirlo. De hecho, las invasiones se producen sobre terrenos públicos y privados con diferente intensidad, lo que revela que los invasores escogen entre éstos y aquéllos en función de la expectativa de éxito que cada uno ofrece. Se calcula que a lo largo de la historia el 90% de las invasiones violentas han ocurrido en terrenos estatales, con énfasis especial en aquéllos que eran eriazos o se encontraban desocupados. Este significa que es más sencillo invadir al Estado que a los particulares, porque, como no se está afectando a nadie en especial, existen menos estímulos para reaccionar. Adicionalmente, el gobierno tiene siempre en consideración motivaciones políticas que lo pueden hacer sensible frente a un hecho que, si bien es una usurpación de propiedad, puede presentarse como un acto espontáneo de justicia redistributiva.

Elegido el terreno, el núcleo original trata de hacer ver a los interesados que están mejor formando parte de una invasión, que actuando individualmente. Comienzan a reunir así la masa crítica indispensable para lograr un tamaño óptimo de invasión que permita disminuir las posibilidades de represión policial y evitar la “reinvasión” del asentamiento por nuevos individuos que traten de ocupar las áreas libres

Luego, contratando los servicios de ingenieros o estudiantes de ingeniería, se traza un plano, se reparten los lotes del asentamiento y se reservan las áreas que en un futuro ocuparán los edificios públicos (escuelas, centros de salud o municipios) así como los lugares de recreación (parques o canchas deportivas). De la misma manera se empadrona a los futuros invasores, se aprueba el aporte que harán para los gastos comunes, y se crean y determinan responsabilidades para la negociación con la autoridad, el control del orden público en el asentamiento y la organización de la resistencia contra cualquier intento de desalojo a través de piquetes de pobladores. En algunos casos, se contrata abogados y se presenta una solicitud formal de adjudicación del terreno en la repartición competente para poder exhibir ante las autoridades que traten de desalojarlos una copia de la misma con el comprobante de que se encuentra “en trámite”. De este modo los dirigentes pueden argumentar que no están despojando al Estado de su patrimonio, sino que han solicitado la adjudicación del terreno

legalmente y se han visto forzados a ocuparlo a fin de evitar que otros potenciales —y, en muchos casos, inexistentes— invasores lo ocupen ilegalmente.

Terminados estos actos preparatorios, se realiza la invasión. Esta se produce de noche o hacia la madrugada en una fecha preestablecida que generalmente coincide con alguna efeméride cívica, para reducir así las posibilidades de una reacción rápida de las fuerzas del orden. Los invasores, sin importar si son 100 ó 40,000, llegan al lugar convenido en camiones o microbuses alquilados, trayendo consigo palos, esteras y todo lo necesario para levantar su primera vivienda. Entran al terreno y despliegan una multitud de banderas peruanas, tratando de indicar que no se está cometiendo un delito, sino un acto patriótico reivindicatorio y de “justicia social”. Inmediatamente después, la gente de los piquetes se encarga de demarcar el asentamiento con tiza en polvo, de acuerdo con el plano previamente elaborado. Por su parte, las mujeres y los niños limpian el desmonte y, en cuestión de horas, los lotes se encuentran distribuidos y las esteras colocadas sobre cada uno de ellos en forma de “iglu”.

Al mismo tiempo se organiza la “olla común”, de la que comerán los invasores en esos primeros días y una suerte de guardería donde un grupo de madres de familia se encarga de cuidar a todos los niños pequeños de la invasión, a fin de dejar a sus padres libres para realizar sus propias tareas.

Dependiendo de lo que se haya decidido o del tamaño del asentamiento, los dirigentes pueden dedicarse también a recibir e instalar a las personas que vengan a adherirse a la invasión y ayudar a afianzar la masa crítica reunida.

En muchos casos, se negocia simultáneamente con el comité de microbuseros más cercano para que extienda *de facto* su ruta hasta llegar al nuevo asentamiento, asegurando así la facilidad de transporte de los invasores. Además, producida la toma del terreno, no tardan en aparecer los ambulantes, que se encargan de aprovisionar a los pobladores de alimentos y demás vituallas, y los vendedores de materiales de construcción, con todo lo necesario para edificar las primeras viviendas.

Todo esto coincide también con los diferentes aprestos de los invasores para evitar la represión y guardar el orden interno. Así, se conforman unos piquetes de defensa que están listos para repeler cualquier intento de desalojo con piedras, palos y otros objetos contundentes, así como para castigar drásticamente la comisión de cualquier delito.

Otro modo de evitar la represión o de disminuir su efectividad consiste en bautizar el asentamiento con el nombre del Presidente en ejercicio, su cónyuge o alguna otra figura política de nota, procurando comprometerla para que intervenga en su favor, tal como ocurrió en los asentamientos María Delgado de Odría, Clorinda Málaga de Prado, Pedro Beltrán, Juan Velasco Alvarado, Víctor Raúl Haya de la Torre, Villa Violeta o Pilar Nores de García, entre otros.

Por último, si es que la policía quiere amedrentar a los invasores, se pone a las mujeres y a los niños por delante, a fin de sensibilizar a las autoridades y hacerle sentir a la tropa que el enfrentamiento es abusivo.

1.1.1 El “Contrato de Invasión”

Al margen de la anécdota, es evidente que la invasión tiene una rigurosa lógica de funcionamiento. Nunca es casual, sino deliberada. Por consiguiente, implica la existencia de negociaciones entre los futuros invasores, que son resultado de haber identificado diferentes intereses comunes a iniciativa de un grupo original, generalmente más dinámico que los demás.

Si las invasiones son deliberadas e implican negociaciones para llegar a ellas, suponen también la existencia de un acuerdo previo entre los invasores. Es en ese sentido que podemos hablar de un “contrato de invasión” como la fuente de la normatividad extralegal en los asentamientos informales y el origen de la organización de los vecinos.

Los diferentes acuerdos necesarios para hacer una invasión vienen a ser las cláusulas de ese contrato. Tales cláusulas pueden ser agrupadas en dos: las que se refieren a la creación, demarcación y repartición del asentamiento mismo, y las que crean, determinan funciones y asignan responsabilidades a la organización informal encargada de ejecutar los términos del contrato.

Las cláusulas que se refieren al asentamiento mismo son, entonces, los acuerdos que determinan los planos, reparten los terrenos y consignan el empadronamiento inicial de los invasores. Por su parte, las cláusulas que se refieren a la organización informal son los acuerdos que establecen los mecanismos para elegir a la dirigencia, le encargan la negociación con las autoridades o eventualmente con los invadidos, le asignan presupuestos y estipendios, le encomiendan la actualización de los padrones, le confían el cuidado del orden público, la administración de justicia y aun la movilización de la resistencia.

Estos contratos no son privativos de las invasiones violentas; existen también en las paulatinas, en la medida en que los ocupantes iniciales deciden permanecer en el terreno, y establecen entre sí su sistema de relaciones y la manera de permitir la incorporación de nuevos habitantes al asentamiento. Ello no obstante, se conocen experiencias en las que el núcleo originario pretendió limitar estas adhesiones, provocando inclusive otros “contratos de invasión” antagónicos al suyo. Son casos típicos Mirones Bajo, Reynoso y San José de Tres Compuertas, formados paulatinamente antes de 1961 a iniciativa de la Federación de Trabajadores Areneros, que reclamó para sus afiliados terrenos públicos ganados al cauce del río Rímac, a raíz de su canalización en los años 40. En estos casos ocurrió una singular disputa entre las diferentes organizaciones que buscaron conseguir el favor oficial para sus asociados y excluir específicamente a los del otro grupo, pero al demandar bienes públicos de

cuyo consumo nadie podía quedar excluido, como agua, desagüe, luz o aun reconocimiento, terminaron beneficiándose mutuamente.

Normalmente, sin embargo, ese enfrentamiento no ocurre, porque predomina el carácter abierto del “contrato de invasión”, que es la clave para conseguir una masa crítica, afirmar la necesidad social por encima de la ley y evitar que el propietario pueda reaccionar, eficazmente.

Por consiguiente, podríamos decir que el “contrato de invasión” se perfecciona por el libre consentimiento de los interesados, no necesariamente consta en documento escrito y se encuentra abierto a la inclusión de nuevas partes.

1.1.2 El Derecho Expectatio de Propiedad

La ejecución del “contrato de invasión” trae como consecuencia inmediata la instauración de un derecho sobre el terreno, que carece de equivalente específico en el mundo legal y al que hemos denominado “derecho expectatio de propiedad”. La idea de instaurar un derecho real por iniciativa privada y en contravención de las normas establecidas puede seguramente parecer un refinamiento erudito; sin embargo, el ILD ha podido comprobar que éste es el derecho predominante en Lima y que cada vez lo es más, ya que por cada 100 casas que se construyeron en la capital en 1985, 69 estaban regidas por la normatividad extralegal y sólo 31 por el sistema jurídico formal.

Sin embargo, el derecho expectatio de propiedad no proporciona a sus titulares todos los beneficios que consagra el sistema jurídico formal. Tiene un carácter temporal, en espera de que alguna vez el gobierno confiera a los informales la propiedad definitiva o de que, con el transcurso del tiempo, las organizaciones populares puedan defenderlo tan efectivamente como el Estado. Por consiguiente, se va perfeccionando de manera progresiva. En un principio el derecho expectatio se sustenta únicamente en la presencia de los invasores sobre el terreno, después también en los empadronamientos que empiezan a realizar ellos mismos para acreditar su posesión y disminuir, por ende, la necesidad de una constante presencia física. Posteriormente, el derecho expectatio se va sustentando además en la propia actividad de las autoridades. Así, cada uno de los 159 pasos administrativos que deben seguir los pobladores para legalizar el asentamiento, recibir la titulación de los lotes e incorporar el vecindario a la ciudad, y que en su conjunto tardan un promedio de veinte años, acarrea una mayor seguridad y estabilidad para los derechos adquiridos. No obstante, esta mayor seguridad no significa una integración cabal al sistema jurídico formal, sino un reconocimiento por vía de excepción que es visto subjetivamente por los pobladores como decisivo para incrementar su inversión. De esta forma, en el momento en que queda claro que el Estado no erradicará el asentamiento, los invasores comienzan a edificar con material noble. Estas edificaciones, a su vez, se convierten en un nuevo y poderoso sustento para el derecho expectatio, por cuanto en el Perú es políticamente inaceptable demoler viviendas de material noble, a tal punto que puede considerárseles el primer título de propiedad sobre el

terreno. El resultado de este proceso es un nivel de inversión en las viviendas que está, en función del grado de seguridad legal que el Estado le confiera a los asentamientos. Así, a mayor seguridad, mayor inversión y a menor seguridad, menor inversión.

Para ilustrar este resultado, el ILD escogió los asentamientos informales Mariscal Castilla y Daniel Alcides Carrión, creados en el mismo periodo de tiempo, habitados por personas de iguales características socioeconómicas y contiguos geográficamente. La única diferencia entre ellos residía en la seguridad legal: mientras que el primero obtuvo la calificación de permanente, el segundo fue calificado como erradicable. De esta manera, el ILD encontró que el valor de una vivienda típica en el asentamiento con seguridad legal era equivalente a 41 veces el de una vivienda en el otro asentamiento. Aun incluyendo el valor del terreno y no sólo el de la construcción, la vivienda en el asentamiento con seguridad legal tiene un valor equivalente a 12 veces el de aquélla que no la tiene.

Posteriormente, utilizando una muestra mayor de 37 asentamientos, que cubrían todo el espectro de posibilidades y áreas de Lima, los investigadores del ILD determinaron que el valor promedio de las edificaciones con títulos de propiedad equivale a 9 veces el de aquéllas que no los tienen.

Los ejemplos anteriores revelan que si bien el derecho expectatio de propiedad crea la seguridad y estabilidad suficientes para poseer el terreno y edificar una casa, no proporciona los estímulos necesarios para invertir en ella fuertes cantidades de dinero. De hecho la gente está por lo menos 9 veces más dispuesta a invertir cuando tiene algún grado de protección del sistema jurídico formal.

De la misma manera, la imperfección de este derecho se expresa en que no proporciona a los invasores los mismos atributos sobre los inmuebles que la propiedad tradicional. Así, mientras no existen títulos definitivos, la venta del terreno y el alquiler de los inmuebles resultantes de invasiones están legalmente prohibidos. Por eso, si bien los pobladores pueden usar, disfrutar, reivindicar y disponer de los terrenos, siempre tienen que hacerlo dentro de una relativa vulnerabilidad que los obliga a tomar una serie de costosas medidas precautorias. Esto es especialmente dramático en el caso de la capacidad de disposición.

Para vender, por ejemplo, los informales recurren a la argucia de declarar que están traspasando las edificaciones, pero no el terreno, ocultando así la verdadera compraventa de la propiedad entera, pues la tierra es legalmente ajena mientras que la propiedad de las construcciones no está cuestionada. No obstante, como no existen todavía derechos definitivos y la normatividad extralegal es un sistema que sólo ampara a quienes la han contratado, se requiere que el traspaso cuente con la aceptación de los vecinos, especialmente en las etapas iniciales del asentamiento. En otras palabras, esto significa que el comprador debe manifestar ante la asamblea de vecinos su voluntad de adherirse al “contrato de invasión” y a sus acuerdos complementarios. En etapas posteriores, cuando el asentamiento tiene ya una seguridad legal mayor, la venta informal se realiza mediante el solo acuerdo entre

las partes, tal como ocurre en la sociedad formal, obviándose el requisito de concurrir a la asamblea. En todo caso, sin embargo, se recurre al expediente adicional de inscribir la venta del terreno en el rudimentario registro inmobiliario que, como veremos, mantienen las organizaciones informales.

Eventualmente, cuando las autoridades otorgan derechos de propiedad definitivos a los pobladores, se basan en la información contenida en este registro, de modo que la normatividad extralegal logra satisfacer, a la postre, la expectativa de propiedad generada.

El caso del alquiler no es menos engorroso. Como el inquilino tiene que ocupar efectivamente la vivienda, los informales temen que las autoridades lo vayan a reconocer como el propietario definitivo del terreno. Por lo que con frecuencia prefieren disfrazar el contrato de alquiler bajo la figura de hospedaje, debiendo permanecer el propietario de alguna manera en la edificación junto con el propio inquilino.

Estos dos ejemplos ilustran el hecho de que, a pesar del ingenio con que la normatividad extralegal protege a los pobladores de los asentamientos, existe una serie de costos que ellos deben asumir como resultado de haber accedido a la propiedad informalmente. Estos costos suponen contratar la invasión y ejecutarla físicamente, asumir el riesgo de la represión gubernamental o privada, así como el de la reubicación, soportar un largo período de ocupación insegura y vivir sin disfrutar de servicios básicos ni de obras de infraestructura; deben inmovilizar o desperdiciar buena parte de sus recursos al estar presentes físicamente en los terrenos para asegurar sus derechos; y, finalmente, adquirir una propiedad sobre la que únicamente pueden ejercer atributos disminuidos.

Todo esto indica que, contrariamente a lo que podría creerse, los invasores pagan un precio muy alto por el terreno que ocupan; sólo que, como no tienen dinero, lo pagan con su propio capital humano. Esto revela, asimismo, que nos encontramos frente a una sociedad costosa que no sólo obliga a asumir múltiples cargas para gozar de la formalidad, sino también en el caso de preferir la informalidad.

1.1.3 Las Organizaciones Informales

Las organizaciones informales son los órganos que los pobladores mismos eligen y designan para llevar a cabo la ejecución del “contrato de invasión”. A lo largo de la historia, estas organizaciones han recibido diferentes denominaciones oficiales: asociaciones urbanizadoras², asociaciones de pobladores³, organizaciones vecinales⁴, juntas de vecinos y comités comunales⁵ y organizaciones de pobladores⁶. Pero independientemente de esta diversidad de designaciones, lo cierto es que en todos los asentamientos informales han

² D.S. 26 Junio 1956.

³ Ley 13517.

⁴ Directiva 01-70-PND.

⁵ Decreto Legislativo 051.

⁶ Ordenanza 192.

existido siempre organizaciones de naturaleza democrática, con un organigrama básico y nítido compuesto por una dirigencia central como ente ejecutivo y una asamblea general como ente deliberativo. Esto contrasta notablemente con lo sucedido con la sociedad formal que, en el mismo lapso, ha visto persistentemente concentrar —en los gabinetes de los gobiernos *de facto*— las facultades legislativas y las ejecutivas. Inclusive los gobiernos locales, en épocas de dictadura, no tenían ni el origen ni el funcionamiento democráticos de las organizaciones informales.

Por cierto, las organizaciones que resultan del “contrato de invasión” no son las únicas que existen en los asentamientos informales. Hay muchas otras que se ocupan de satisfacer los más diversos intereses de los pobladores y que son muy parecidas a las que existen en la sociedad formal. Así, hay clubes de madres, asociaciones de padres de familia, patronatos escolares, clubes deportivos y centros parroquiales, entre otras.

De acuerdo con las investigaciones del ILD, el propósito fundamental de las organizaciones informales que surgen del “contrato de invasión” consiste en proteger y acrecentar el valor de la propiedad a la que han accedido. Para este efecto desempeñan un conjunto de funciones consistentes en negociar con las autoridades, defender el orden público, tratar de proveer servicios, registrar las propiedades existentes en el asentamiento y administrar justicia por su cuenta.

Como primera función, las organizaciones informales se ven en la necesidad de negociar con las autoridades, porque si bien la normatividad extralegal les permite poseer, edificar y aun explotar los predios con finalidades económicas, concede solo derechos expectaticios imperfectos, en una relativa posición de vulnerabilidad.

Resulta entonces imprescindible para los pobladores reforzarlos a través de tratativas con el gobierno.

Las negociaciones resultantes abarcan diferentes problemas, como el reconocimiento de los derechos adquiridos, la provisión de servicios básicos y obras de infraestructura y las demás contingencias que pueden resultar de las imperfecciones de lo que ha nacido ilegalmente. Por su propio carácter deben realizarse en el ámbito de la política y la burocracia, y exigen cultivar contactos, recabar información e invertir tiempo. Debido a ello, estas organizaciones tratan de contar con una dirigencia competente y con los contactos políticos o burocráticos suficientes como para poder conseguir apoyo. Esto es así a tal extremo que los pobladores no tienen ningún reparo en reemplazar a una directiva por otra, sin interesar mayormente su confesión ideológica, si es que pierde acceso a las autoridades. De ahí que haya existido a través de los años una flexibilidad pragmática para desplazar dirigencias y alternar simpatías políticas, según la necesidad de obtener beneficios en favor de los pobladores.

En lo referente a la defensa del orden público, las organizaciones actúan contra los delincuentes comunes en dos momentos definidos. En primer lugar, durante la invasión

misma, a través de los piquetes de autodefensa, vigilancia, seguridad y recepción de nuevos invasores; y en segundo lugar, ya establecido el asentamiento, a través de los vecinos mismos o de comisiones especialmente designadas para el efecto. En cualquier caso, de ocurrir un asalto, se utilizan pitos, luces o lamparines para dar la voz de alarma, a la que responden los vecinos acudiendo a capturar al delincuente, armados de palos, lampas, picos y otros objetos.

Por otra parte, como las organizaciones informales buscan mejorar el nivel de vida de sus socios y acrecentar el valor de sus propiedades, tratan también de proveer servicios públicos para los asentamientos. Para el efecto, asignan responsabilidades entre los pobladores, formando comisiones que se encargan de tareas específicas, como conseguir agua y desagüe, electricidad, pistas y aceras. Estas organizan sus presupuestos tomando en consideración los ingresos por cotizaciones de los pobladores y los egresos por concepto de estipendios a los dirigentes, realizaciones de obras, costo por trámites y fondo para sobornar a funcionarios públicos, entre otros. Una vez elaborados, estos presupuestos son sometidos a la aprobación de la asamblea.

En muchos casos sucede que la ejecución misma de las obras es reservada para ser llevada a cabo por los pobladores mismos, como forma de reducir los costos. En otros casos, dependiendo de la habilidad negociadora de los dirigentes o de la permeabilidad de las autoridades, se logra que el Estado o alguna institución privada realice las obras, en forma gratuita o cubriendo los gastos. En muchos casos se contrata a empresas formales para que las lleven a cabo.

Otra función que desempeñan las organizaciones informales es la de conservar un registro de la propiedad predial existente en el asentamiento, donde consta quiénes son los propietarios de los lotes. Comúnmente este registro se mantiene en cuadernos o en los mismos libros de actas que consignan los debates de las asambleas. Con el propósito de tener al día la relación de lotes y propietarios, se realizan empadronamientos permanentes durante el tiempo que precede al eventual reconocimiento legal. Cada nuevo empadronamiento busca ajustar el registro informal a la realidad posesoria. Por ello, todos son transitorios y, en caso de discrepancia, ceden generalmente ante la presencia física en el lote.

Como es la única fuente de información, los títulos de propiedad que eventualmente confiere el Estado después de un largo proceso administrativo suelen basarse en este registro. De ahí que, como se vio al momento de examinar las transferencias de propiedad, exista la tendencia a inscribir la operación en el registro informal para recibir el apoyo comunal frente a las autoridades. Este hace que, a diferencia de lo que ocurre en el resto de la sociedad urbana, una mayoría de los terrenos en los asentamientos informales esté registrada. Por cierto, no en los registros estatales, sino en los informales. Por consiguiente, si en algún momento el Estado decidiera establecer un sistema de registro obligatorio para la transferencia de propiedad, en los asentamientos informales estarían sentadas en buena parte las bases fundamentales para llevarlo a efecto antes que en la ciudad tradicional.

Finalmente, las organizaciones informales se encargan de administrar justicia por su propia mano, y lo hacen, básicamente, en dos competencias: predial y penal.

La competencia predial responde, en gran medida, al vacío dejado por la falta de intervención oficial. En efecto, a lo largo de los años, la administración de justicia formal, agobiada por sus múltiples problemas, ha tendido a desentenderse de los problemas individuales que se suscitan sobre terrenos de los asentamientos informales. De este modo, una serie de disposiciones han sustraído del Poder Judicial el conocimiento de estos conflictos, pasándoles la responsabilidad a las autoridades administrativas⁷. Sin embargo, éstas también han sido rebasadas por la iniciativa de los pobladores, viéndose obligadas a formalizar las decisiones adoptadas por las propias organizaciones informales o a intervenir en etapas muy avanzadas de los conflictos. Incluso se conocen casos en los que los conflictos sin resolver han tenido que llevarse informalmente a jueces de paz para que actúen como componedores, en lugar de someterse a las autoridades gubernamentales competentes. Lo importante de esto es que los jueces de paz, en vez de aplicar las disposiciones legales, se basan más bien en la normatividad extralegal para resolverlos, puesto que es la que tiene vigencia social y es, en muchos casos, la única aplicable en ausencia de todo Derecho formal.

Todo esto ha estimulado el desarrollo de la justicia informal en materia predial. Así, la dirigencia y la asamblea general funcionan como primera y segunda instancia, respectivamente, y resuelven casos sobre mejor derecho, incumplimiento de contratos de venta o alquiler, linderos e inclusive disputas familiares en torno a la propiedad del terreno. Sin embargo, la falta de coercibilidad disminuye su eficacia. Una prueba de ello es que, según cálculos del ILD, el 13% de los lotes reconocidos en asentamientos informales está en litigio.

Como las organizaciones informales tienen que defender el orden público, necesariamente desarrollan un conjunto de criterios prácticos para administrar justicia también en la competencia penal. Por ejemplo, en caso de delito se permite la comparecencia de acusados y agraviados, la defensa es personal, se actúan algunas pruebas (entre las que se otorga gran valor al testimonio de los vecinos), y resuelve el caso un jurado compuesto por cabezas de familia. Esto contrasta con el sistema judicial peruano que excluye a los jurados y opta por la administración de justicia profesional, siguiendo un antiguo prejuicio que considera que el pueblo peruano no tiene suficiente educación cívica ni responsabilidad para decidir acerca de la culpabilidad o inocencia de un acusado.

Del mismo modo, se aplica una serie de penas según la naturaleza de los actos cometidos. A los delincuentes comunes se les castiga con apaleamiento, desnudez, enterramiento o expulsión del asentamiento. Para hacer efectiva ésta última, los propios socios proceden a despojarlo del lote. Si hay resistencia y fracasa la expulsión, se estila permitir la instalación de un nuevo socio en las áreas libres del lote, de manera que tarde o temprano el repudiado pierde o ve disminuido su derecho expectatio de propiedad.

⁷ Ley 13517, Ley 14205, Ley 15016, D.L. 16762, D.L. 14476 y D.S. 19 del 10 de febrero de 1962.

El homicidio suele resolverse entregando al culpable a la policía, a menos que la naturaleza del crimen provoque un “linchamiento”. Hasta donde hemos podido determinar, un delito que muchas veces es castigado con la muerte es la violación de niños. Los violadores, llamados “monstruos” en el habla popular, suelen ser “linchados” si caen en manos de los pobladores. Cuando la policía descubre el cadáver no recibe mayores respuestas de los vecinos y, generalmente, se limita a llevarlo a la morgue, en un singular reconocimiento tácito de la justicia informal. Sin embargo, todos estos criterios son consuetudinarios, de suerte que no hay reglamentos penales escritos en los asentamientos informales⁸.

1.2 La Compraventa Ilegal

La segunda manera de acceder informalmente a la propiedad para vivienda es la compraventa ilegal de terrenos agrícolas a través de asociaciones y cooperativas.

A raíz de la aplicación de la Reforma Agraria en la década del 70, el gobierno dispuso que los predios rústicos fueran expropiados para ser distribuidos entre los campesinos. Esto paradójicamente abarató los terrenos agrícolas porque la amenaza de expropiación redujo su valor e indujo a muchos propietarios a vender, incrementándose inmensamente la oferta.

Paralelamente, la economía informal había mejorado de manera sustancial el ingreso de gruesos sectores de la población, potencialmente interesados a partir de entonces en comprar (como microbuseros, ambulantes e industriales clandestinos) y no ya en invadir terrenos. Así, surgió esta segunda modalidad de adquisición informal, en la que los pobladores se coludieron con los propietarios de los terrenos agrícolas de los alrededores de Lima para organizar la transferencia de esos terrenos por debajo de la mesa y dar lugar a nuevos asentamientos informales.

Para el efecto, recurrieron a diferentes subterfugios. El primero consistió en organizar asociaciones y cooperativas para agrupar a los compradores interesados en entidades de carácter legal que no despertasen ninguna sospecha, tuvieran la protección del Estado como vehículos formales para acceder a la vivienda y que, en el caso concreto de las cooperativas, gozaran del suficiente prestigio social como para hacer políticamente inviable una represión violenta. Otro subterfugio al que recurrieron propietarios e informales consistió en simular invasiones. Una vez cerrada la operación, los miembros de las asociaciones y las cooperativas ingresaban en el terreno como si lo estuvieran invadiendo y los dueños se abstendían de toda resistencia, de forma que a ojos de las autoridades no se estaba produciendo otra cosa que una nueva invasión violenta.

De ese modo, los propietarios particulares burlaron la afectación de la Reforma Agraria, transfiriendo a las asociaciones o a las cooperativas sus predios por un precio mayor que el de

⁸ Ello no obstante, en 1975 SINAMOS trató de poner uno en vigencia en Villa El Salvador. El experimento no tuvo mayor fortuna, porque respondía más al criterio de los funcionarios públicos que al de los pobladores.

la expropiación, pero menor al que habrían logrado si el mercado funcionara normalmente. A su vez, esas organizaciones adquirieron magníficos terrenos a precios reducidos, se ahorraron algunos de los costos de la invasión y accedieron a derechos de propiedad un poco más seguros. Por su parte, al gobierno militar no le era políticamente conveniente reprimir a las cooperativas que él mismo había enaltecido como vehículos para el cambio social.

Por añadidura, en 1976 el Estado se ató las manos. Ese año la ley le impuso la prohibición de expropiar terrenos agrícolas con fines de habilitación urbana⁹. Por consiguiente, los propietarios tenían un plazo de gracia perfectamente seguro para negociar sus predios y los informales tenían tiempo suficiente como para organizarse, ya que en el entretanto no corrían el riesgo de ser expropiados.

Como si esto fuera poco, ese mismo año el Estado reformó el Reglamento Nacional de Construcciones, permitiendo por primera vez realizar habilitaciones progresivas con requisitos mucho más sencillos que los tradicionales, de modo tal que para el desarrollo de los vecindarios y la edificación de las viviendas las asociaciones y cooperativas podían actuar legalmente sin despertar sospechas respecto a la ilegalidad de los terrenos.

De esta manera, comenzó a producirse la venta y urbanización de terrenos agrícolas más grande de la historia contemporánea de Lima. Estas operaciones han continuado inclusive después de aplicada la Reforma Agraria. Empobrecidos por la política de control de precios, importaciones subsidiadas y la falta de adecuados derechos de propiedad en el agro, entre otras razones, los propios beneficiarios de la Reforma Agraria han continuado vendiendo sus terrenos —pese a la prohibición establecida por la Ley de Reforma Agraria— a las asociaciones y cooperativas, tal como antaño lo hicieron los terratenientes.

Esta segunda modalidad de acceso informal a la propiedad para vivienda no es, pues, menos compleja que la invasión. Requiere de los futuros pobladores la previa constitución de una asociación —que puede ser “provivienda” o “de vivienda”— o de una cooperativa, la identificación de un terreno agrícola susceptible de albergar al nuevo asentamiento, la formalización de contactos con los propietarios de los terrenos, la reunión de la masa crítica necesaria y del dinero suficiente, e inclusive la simulación de una invasión violenta.

De acuerdo con un trabajo de campo realizado por los investigadores del ILD, a 1985 existían 269 organizaciones dedicadas a celebrar este tipo de compraventas: 105 asociaciones provivienda, 88 asociaciones de vivienda y 76 cooperativas. Según los mismos cálculos, estas organizaciones habrían incorporado a la ciudad alrededor de 3,400 hectáreas de tierra agrícola a través de este nuevo proceso informal. Esto hace alrededor de 34 millones de metros cuadrados, cifra que equivale aproximadamente a la mitad del área que existe en los pueblos jóvenes propiamente dichos.

⁹ D. L. 21419.

El ILD ha podido determinar también que, cuando menos, el 60% de los asentamientos nacidos de asociaciones y cooperativas son posteriores a la Reforma Agraria y que de mantener su ritmo de crecimiento podrían convertirse en el modelo predominante de urbanización informal de la capital.

En la práctica existen pocas diferencias entre estos nuevos asentamientos informales y los que resultan de las invasiones. Tan es así, que muchas veces las propias autoridades estatales aceptan reconocer como “pueblos jóvenes” o “asentamientos humanos marginales” a núcleos que son, en realidad, asociaciones o cooperativas.

Lo cierto es que la diferencia entre ellos está dada por problemas de índole legal no distinguibles a simple vista. Las asociaciones y cooperativas son personas jurídicas con una existencia efectiva anterior a la compraventa del terreno e inclusive a la invasión simulada. Sin embargo, el régimen legal es diferente para cada una de ellas. Su organización interna, estatutos y requisitos de constitución son distintos. Por añadidura, la asociación provivienda y la cooperativa gozan de beneficios tributarios y, por ende, están sujetas al control de diferentes oficinas administrativas, mientras que las asociaciones de vivienda, por no gozar de beneficio alguno, no están sujetas a ningún tipo de control.

En conclusión, lo que ha sucedido es que un cambio radical en las normas que regulaban la propiedad y tenencia de los terrenos agrícolas, aunado a otras modificaciones regales, han creado una demanda de medios alternativos para dedicar la tierra a fines urbanos. Esto dio lugar a una colusión de asociaciones y cooperativas con los propietarios de los terrenos, fueran terratenientes o beneficiarios de la Reforma Agraria, de la cual ha resultado una segunda manera de acceder informalmente a la propiedad para vivienda. Así, se ha cumplido con la doble función de asignar la tierra a usos valiosos prohibidos por la ley y evitar la expropiación.

1.2.1 Los Corredores Informales de Inmuebles

En los casos de compraventa ilegal de terrenos agrícolas suele existir una mayor mediación profesional que en la invasión. El grupo original que organiza la asociación o la cooperativa está constituido a menudo por empresarios capaces de concentrar la información necesaria para celebrar este tipo de transacción que, por su naturaleza, es de difícil acceso. Estos empresarios comúnmente llamados “especuladores”, son, indudablemente, corredores informales de terrenos.

Lo primero que hacen estos corredores informales es tratar de adecuar la oferta a la demanda. Para eso tienen que conformar previamente una asociación “provivienda” o “de vivienda”, o una cooperativa. Acto seguido, deben identificar los terrenos susceptibles de alojar al asentamiento. Se trata de un proceso complejo, donde la información es escasa y, por ende, cara, donde los costos de transacción son naturalmente elevados y resulta indispensable

contar con conocimientos antes de estar en posibilidad de formular una propuesta y presentarla a la consideración de las personas que poblarán el asentamiento.

Asimismo, entre sus múltiples funciones empresariales, los corredores informales deben negociar con los propietarios de los terrenos agrícolas. Esta negociación es especialmente delicada en la medida en que no sólo tienen que ponerse de acuerdo sobre el lote y el precio, sino también sobre la manera en que encubrirán la transacción y eventualmente utilizarán la invasión del terreno como escudo frente a las autoridades. De ahí la necesidad en muchos casos de tratar también con las autoridades antes de emprender la operación.

Seguidamente, los corredores informales necesitan reunir la masa crítica indispensable para organizar la transacción, tal como ocurre en la invasión violenta. La manera más difundida de hacerlo consiste en intentar descubrir y resaltar los intereses comunes de los potenciales participantes. Para el efecto, los corredores deben evaluar, en primer lugar, si los participantes estarán dispuestos a mantener su ocupación en la etapa inicial, en la que puede haber actos de violencia, o por lo menos a vivir bajo un techo rudimentario durante algún tiempo; en segundo lugar, si estarán dispuestos a comprometerse a largo plazo a mejorar su propiedad y contribuir a la construcción de la infraestructura necesaria; y, en tercer lugar, si ellos constituyen un grupo homogéneo que pueda cooperar pacíficamente entre sí.

Simultáneamente se trazan los planos del asentamiento, con la debida asistencia técnica, se estudian las posibilidades de obtener servicios como agua, desagüe, electricidad y transporte lo más rápidamente posible, e inclusive se ofrecen a los asociados o cooperativistas planos preelaborados de viviendas o la posibilidad de que un profesional especialmente contratado se los diseñe.

Concertada la cantidad de gente indispensable y establecidos los aportes, los corredores reúnen el dinero para adquirir el terreno, cierran la transacción con los propietarios y proceden a organizar la ocupación del predio en el plazo pactado.

Como al momento de realizar ese tipo de transacción los propietarios están legalmente impedidos de enajenar sus predios y las asociaciones o cooperativas impedidas de convertirlos en urbanos, la operación corre el riesgo de ser rechazada por las autoridades. De ahí que, para evitarlo, los corredores informales tengan que organizar adicionalmente una invasión. Así, el día convenido con los propietarios se ocupa el terreno con banderas peruanas y esteras y demás implementos, como si se tratara de una invasión violenta.

Como se ve, son muchos los servicios que prestan los corredores informales. Sin embargo, ninguno de ellos es gratuito. Antes bien, para hacerse pago, toman parte de las cuotas de los socios y/o cierto número de lotes, que venderán cuando el asentamiento esté desarrollado y su valor consecuentemente se haya incrementado. Por esta razón, las autoridades suelen tener hacia ellos una predisposición negativa que las ha llevado en repetidas oportunidades a perseguirlos implacablemente.

Nada de ello resta peso, sin embargo, al trabajo que estos corredores informales deben realizar ni a la racionalidad de sus decisiones. Una compraventa ilegal de terrenos agrícolas tendría costos insufragables individualmente, de ahí la necesidad para los futuros pobladores de que los organicen empresarialmente en asociaciones y cooperativas, y faciliten la operación lo más eficazmente posible.

2.0 EVOLUCIÓN HISTÓRICA

A lo largo de los años, el proceso de desarrollo de los asentamientos informales se ha expresado en un continuo avance de la informalidad a través de una sucesión de actos intempestivos, movimiento de masa, intrigas políticas e intercambio de favores. Por consiguiente, para describir este desarrollo con mayor claridad hemos organizado nuestra narración en 10 diferentes hitos históricos, cada uno de los cuales relata cómo la formalidad ha ido concediendo progresivamente el espacio necesario para el crecimiento de la vivienda informal.

2.1 La Informalidad Inicial

El primer espacio para el avance de la informalidad lo ofrecieron los formales mismos en las décadas iniciales de este siglo, al no respetar las leyes para urbanizar y buscar arreglos en los que reemplazaban estas normas generales por prerrogativas de clase, coimas y otras componendas.

Por ese entonces, empresas formalmente establecidas empezaron a desarrollar barrios residenciales sobre los terrenos de antiguas haciendas o pueblos, dirigidos básicamente a satisfacer las necesidades de vivienda de las clases altas y medias. Así se fueron edificando Lince en 1921, Jesús María en 1923, Magdalena Vieja en 1924 y San Isidro en 1926.

La característica común de todos esos vecindarios es que al urbanizarlos, los empresarios formales, terratenientes y contratistas incumplieron una serie de disposiciones legales: no recabaron licencias, dejaron inconclusas las obras de habilitación, no proveyeron servicios e inclusive se ampararon en contratos de dudosa legalidad. Es decir, urbanizaron informalmente los barrios tradicionales de la ciudad.

Posteriormente, antes de que empezara la marea migratoria, las mismas empresas formales se dedicaron a desarrollar vecindarios dirigidos a las clases populares. Para hacerlo, continuaron dentro de la tendencia que anteriormente habían utilizado para desarrollar los barrios residenciales; es decir, construir al margen o en contravención de las normas estatales vigentes. Comenzaron a surgir, de esa manera, las nuevas urbanizaciones de Chorrillos en 1926, Manzanilla y Chacra Colorada en 1928 y el Rímac —en la zona de Las Cabezas— en 1929, entre otras. Esto quiere decir que ya los barrios populares organizados por los propios

formales se desarrollaban tan informalmente como luego lo harían Comas, Ciudad de Dios, Villa María del Triunfo o Las Flores.

Un autor de la época, Carlos Alberto Izaguirre, describe cómo se produjo ese proceso: “(...) ninguno de los contratos celebrados transfiere el dominio, ni siquiera la posesión civil. Facultan sí al comprador a efectuar sobre el lote las obras que tenga por convenientes. Basta esta cláusula para que luego broten de la tierra millares de casas, algunas sin sujeción a las más elementales condiciones de una vivienda higiénica, junto a terrenos pantanosos, cerca a cursos de agua obscura que arrastra los detritus de las zonas antiguas, sin servicio de agua y desagüe, huérfanos de veredas y pavimentos. La calle suele estar ocupada por montones de piedra. Cada esquina y espacio sin cercar, se han convertido en letrinas públicas. En medio de estas condiciones el “tenedor” del lote, ya que no es, contractualmente, un poseedor, fabrica sus adobes, los compra si no le ha sido posible prepararlos, y poco a poco, con el auxilio de su mujer y de sus hijos, al atardecer de cada día, después de haber dejado el trabajo de la fábrica o de otro centro de labor, levanta su casa huyendo del régimen de arriendo”¹⁰.

Si no supiéramos que Izaguirre se está refiriendo a cómo empezaron a desarrollarse Chorrillos, Chacra Colorada o ciertas partes del Rímac, creeríamos que estaba describiendo los inicios de los asentamientos informales que hoy conocemos. Es evidente, pues, que a través de los años la informalidad ha sido siempre una alternativa para adquirir terrenos, habilitarlos y edificar viviendas sobre ellos.

Ello no fue óbice para que simultáneamente las autoridades trataran de involucrarse en el proceso. En 1915, la Municipalidad Provincial aprobó una ordenanza que obligaba a recabar licencia previa para urbanizar y prohibía vender lotes en urbanizaciones donde no se hubieran ejecutado obras de infraestructura básica¹¹. Siete años después, ante la aparente incapacidad para hacer cumplir esta disposición, el Presidente Augusto B. Leguía expidió un decreto que reiteraba la obligatoriedad de ejecutar las obras antes de vender los terrenos¹². Dos años más tarde, en 1924, el mismo mandatario promulgó el primer Reglamento de Urbanizaciones de nuestra historia, en el que intentaba sistematizar la reglamentación urbana existente y darle vigencia efectiva. Sin embargo, en 1928 el Congreso tuvo que intervenir, aprobando dos leyes que recalcan la obligación de ejecutar obras antes de vender y ordenaban la intervención del Estado, respectivamente¹³.

Al fracaso de la ordenanza de 1915, siguió el del decreto del 22, el del reglamento del 24 y finalmente el de las leyes del 28. En cada caso, la mayor participación de las autoridades — municipales, primero, ejecutivas, después, y legislativas, por último— revela la creciente preocupación estatal por el problema, pero también la incapacidad de las medidas adoptadas para enfrentarlo.

¹⁰ Izaguirre, Carlos Alberto: “La Legislación y la Compraventa de Lotes de Urbanizaciones”. Lima, 1943. Pp. 307-308.

¹¹ 21 de junio de 1915.

¹² 6 de octubre de 1922.

¹³ Leyes 6159 y 6186.

Ello terminó por exasperar al gobierno, que, en setiembre de 1931, declaró áreas rústicas —y por consiguiente no urbanizadas— todas las zonas en que no se hubiera cumplido con ejecutar las obras de habilitación urbana dispuestas por la ley, fueran de clase alta, media o baja¹⁴. En otras palabras, se declaró zonas rústicas a San Isidro, Jesús María, Chacra Colorada y Manzanilla, entre otras, e inexistentes las casas y edificios levantados sobre ellas. Por cierto, semejante declaración no produjo mayores consecuencias.

Lo que había sucedido era que ya desde entonces era posible negociar la aplicabilidad de las normas estatales, de modo tal que su ejecución podía resultar totalmente contradictoria con el texto de cada una de sus disposiciones. Así, los empresarios formales que tenían influencia política, recursos económicos suficientes o mejor posición social, negociaron la urbanización de los barrios residenciales para las clases alta y media con las autoridades encargadas de controlarlos y, animados por las pingües ganancias que obtuvieron, decidieron hacer lo mismo para desarrollar los barrios populares y venderlos posteriormente. No importaba mayormente lo que la ley o el reglamento dijese, sino lo que resultaba del acuerdo entre los funcionarios y los empresarios formales interesados en desarrollar los vecindarios. El acuerdo se convertía, a fin de cuentas, en la nueva ley entre las partes.

No es exagerado sostener, entonces, que la aplicación del Derecho podía ser ignorada por los pocos que tenían influencia política, recursos económicos suficientes o mejor posición social.

Tal parece que por entonces este estilo de vida no incomodaba mayormente a los habitantes de Lima, pues aún se trataba de una ciudad relativamente pequeña con solo medio millón de habitantes, donde el incumplimiento de la ley no podía advertirse como un problema capaz de transformar profundamente los cimientos de la sociedad. Sin embargo, los habitantes de la ciudad tradicional no sabían que la manera de negociar la producción y aplicación del Derecho que habían descubierto, iba a ser utilizada masivamente por los informales para “agudizar las contradicciones del sistema”, a medida que los movimientos migratorios fueran trayendo a los peruanos del campo a la ciudad.

2.2 Reconocimiento por Reubicación

El segundo avance lo permitió el reconocimiento implícito que hizo el Estado de derecho algunos asentamientos informales.

Una vez llegados a Lima, los migrantes se aprovecharon de que la ley era negociable y de una larga tradición de incumplimiento para organizar sus primeros asentamientos¹⁵, sólo que esta

¹⁴ Decreto Supremo del 30 de setiembre de 1931.

¹⁵ Los diversos investigadores no están de acuerdo en señalar cuándo apareció el primero de ellos. Según un estudio del Fondo de Salud y Bienestar Social de 1959, el más antiguo data de 1910. Un estudio posterior de José Matos Mar reconoce la primera formación en 1924. Uno más reciente del Programa Multisectorial de Obras de Infraestructura Básica en Pueblos Jóvenes con Aporte Comunal y Apoyo Alimentario (PIBA) sostiene, en cambio, que el primer asentamiento informal se creó en 1906. Otros señalan, finalmente, que el más viejo de nuestra historia republicana es la ciudad de Sullana, reconocido por ley del Congreso a raíz de una invasión a la

vez dentro de un movimiento explosivo hacia el crecimiento de la ciudad que haría trizas la aparente normalidad de los últimos siglos.

En las décadas que van de finales de los años 20 a finales de los años 50, transcurre la época de las invasiones paulatinas¹⁶. Por donde hubiera una rancharía, un tambo, o un antiguo campamento minero, empezaron a multiplicarse las personas y las viviendas como por generación espontánea. Los cerros cercanos al centro de Lima, las antiguas huertas, los bordes de las acequias y aun los basurales fueron poblándose progresivamente.

Ya desde 1920 y a lo largo de toda esa década la ciudad había estado llenándose de gente y, sin embargo, nada se había hecho por facilitar el acceso a la propiedad inmobiliaria. Semejante rigidez no pudo contener la emergencia de los asentamientos informales y el Estado tuvo que enfrentarse a la necesidad de reconocer a las invasiones paulatinas como formas de adquirir propiedad. Este reconocimiento se produjo por primera vez de manera indirecta, a través de la reubicación sobre terrenos de propiedad fiscal de los pobladores de un asentamiento afectado por desastres naturales.

En efecto, a partir de 1915 en las riberas del río Rímac, aproximadamente a la altura de la Plaza de Acho, había empezado a formarse un asentamiento conocido como Cantagallo. Hacia 1932, una crecida del río arrasó cierta parte de él y damnificó a un número considerable de pobladores.

Esta situación planteó un severo problema de conciencia al gobierno que hasta el momento simple y llanamente había ignorado a los asentamientos informales, escudado en el hecho de que no eran muy numerosos ni poblados. Puesto en la disyuntiva, el gobierno del comandante Sánchez Cerro, que trataba a toda costa de ser permeable al reclamo popular para marcar diferencias con el derrocado gobierno de Augusto B. Leguía y competir con el aprismo naciente, aceptó reubicar temporalmente a los damnificados en una zona cercana al Cerro San Cristóbal. Esta zona fue bautizada como Leticia, en honor al conflicto por esa ciudad amazónica suscitado en esa época con Colombia.

Los primeros ocupantes de Leticia se ubicaron en la falda de la colina, los siguientes subieron un poco más y los siguientes más y más, hasta copar el área. Así, existió una combinación de asentamiento creado por reubicación e invasión paulatina.

La decisión adoptada por el régimen sanchecerrista resultó fundamental porque fue la primera vez que el Estado les reconocía los habitantes de los asentamientos informales derechos adquiridos, susceptibles de cautela y aun de reposición con cargo al patrimonio estatal.

Hacienda Zuyana en 1839. Tratar de esclarecer estas divergencias es, sin embargo, sólo de interés académico, porque la población que vivía en los asentamientos antes de las grandes migraciones era muy reducida.

¹⁶ Un estudio de 1960 del Fondo Nacional de Salud y Bienestar Social llamado “Barriadas de Lima Metropolitana”, señala que 130 de las 157 barriadas existentes a esa fecha se formaron paulatinamente y sólo 24 por ocupación violenta.

Tal parece que en este período tampoco existieron organizaciones de pobladores como las conoceríamos más adelante. Dado que la reubicación era un acto oficial, existía una relativa seguridad en la tenencia de la tierra que hacía que los pobladores no necesitasen una organización de promoción y defensa. Además, como por entonces no había mayor esperanza de conseguir la instalación de servicios urbanos, los pobladores no tenían estímulos para organizarse.

Sin embargo, después del episodio de Leticia aparecía claro para los sectores populares que, frente a los tugurios, existía ya una alternativa informal de urbanización. Todo esto hizo que en 1940 los asentamientos informales tuvieran ya una pequeña presencia en la ciudad. Por cada 100 viviendas existentes a ese año, 4 eran informales y 96 eran formales.

2.3 Reconocimiento Político de los Invasores

El tercer avance fue consecuencia de la competencia política entre distintos sectores que intentaron granjearse las simpatías y el apoyo de los pobladores de los asentamientos informales, a cambio de un cierto reconocimiento de sus asentamientos, o al menos de la promesa de no reprimirlos drásticamente. Primero el APRA (Alianza Popular Revolucionaria Americana) y después el general Manuel A. Odría, y finalmente en los años 50 el político y periodista Pedro G. Beltrán convirtieron a los asentamientos informales y a sus habitantes en actores cada vez más importantes de la sociedad urbana. Desde entonces, ningún gobierno ni partido político ha podido prescindir de ellos.

A partir de 1940 las invasiones se incrementaron progresivamente, pese a que los asentamientos no se encontraban aún masivamente poblados. Este proceso se aceleró considerablemente después del terremoto de ese mismo año, que agregó a la necesidad natural de mayores viviendas el apremio resultante, de la destrucción de buena parte de la ciudad tradicional.

Fue así que, a pesar de no ser numéricamente importante, el problema de la vivienda informal comenzó a causar un creciente interés entre los políticos, especialmente debido a que se estaba formando una visible masa descontenta con el estado de cosas y con expectativas reivindicativas. Esto estimuló a algunos políticos que comenzaron a competir entre ellos por atraer a los pobladores de los asentamientos, ofreciéndoles todo género de beneficios; pero también preocupó a otros, porque daba la sensación de que esa masa era potencialmente revolucionaria. Así, repentinamente estos grupos, que en apariencia no tenían más que su audacia para establecerse en las afueras de la ciudad, empezaron a representar una amenaza y al mismo tiempo una oportunidad para los representantes de la sociedad formal: la amenaza de desobediencia civil y posible insurrección; la oportunidad de respaldo electoral y apoyo político.

Por su parte, los pobladores fueron haciéndose conscientes de los intereses comunes que los identificaban y de la posibilidad de satisfacerlos administrando sagazmente su caudal

electoral o el apoyo político que representaban. El efecto de este proceso fue que los políticos les ofrecieron el reconocimiento que el Derecho estatal les negaba, si no para darles estabilidad a sus posesiones, sí para convertirlos en interlocutores políticos válidos. Las bases del entendimiento eran claras: de un lado, los pobladores necesitaban contrarrestar la represión y mejorar su posición de negociación con las autoridades; de otro, los políticos necesitaban acrecentar su capacidad de convocatoria, ya fuera para ganar electores o para conseguir adeptos para sus aventuras revolucionarias.

La apertura del mercado político les abrió a los informales la posibilidad de negociar con las autoridades no sólo la no intervención de la policía o el reconocimiento de sus asentamientos, sino también la provisión de servicios, de asistencia y aun la consagración de sus derechos sobre la tierra.

No obstante, este intercambio favoreció generalmente a los pobladores, pues nunca se sintieron comprometidos a seguir incondicionalmente a los políticos que los patrocinaban, mientras éstos debían, en cambio, prestar sus servicios por adelantado para recibir algunas muestras de respaldo. En términos generales, los pobladores siempre han entendido la adhesión política como un instrumento más al servicio de su causa. Por esa razón, los políticos, a pesar de que en determinado momento parecen gozar de la simpatía de los pobladores, no han podido movilizarlos en su favor por períodos de tiempo muy prolongados. El mayor o menor respaldo ha estado siempre en función de lo que podían ofrecer en el momento.

Este comportamiento se ha reflejado también en la elección y permanencia en el cargo de los dirigentes de los asentamientos informales. Por regla general, se ha respaldado a los dirigentes que tienen alguna forma de acceso al poder o pueden tenerla dentro de un plazo razonable. Cuando los pobladores advierten que el dirigente pierde ese acceso o esa posibilidad, proceden a removerlo inmediatamente del cargo.

La primera ola significativa de invasiones organizadas políticamente ocurrió a raíz de la elección a la Presidencia de la República de José Luis Bustamante y Rivero, en 1945. Se estima que empezó, inclusive, un año antes de la toma oficial de mando. Ya por entonces, de cada 100 casas que se construían en Lima, 15 eran informales y 85 eran formales.

El APRA, que había apoyado con su gran caudal electoral a Bustamante, era un declarado enemigo del orden existente. Originariamente de inspiración marxista, este partido había desarrollado una organización corporativa que aspiraba representar los intereses de los grupos urbanos emergentes, dentro de un movimiento hacia una alianza de clases en el Perú. Consiguientemente simpatizaba casi por instinto con los asentamientos informales y veía en sus pobladores una base de apoyo potencial para sus ambiciones políticas y proyectos revolucionarios. Es así que, a iniciativa de sus células sindicalistas, participó en la organización de algunas de las invasiones violentas que comenzaron a producirse por entonces. Siguiendo el ejemplo aprista, otros grupos de izquierda comenzaron a involucrarse

también en el fenómeno y pronto el interés por representar políticamente a los pobladores le dio a la invasión un cariz de justicia reivindicativa.

Así, durante el gobierno constitucional del Presidente Bustamante, estas intervenciones políticas consiguieron un éxito singular. De las invasiones promovidas bajo su amparo, ninguna fue efectivamente evacuada por la policía, a pesar de que en el mismo período se produjo el mayor número de intentos de desalojo que se haya registrado hasta la década del 70. La mediación de políticos en la organización de las invasiones logró minimizar, así, los efectos de los desalojos policiales y maximizar, por el contrario, los de la iniciativa popular.

De esta manera, creció la presencia de la informalidad. En 1948, año en que el Presidente Bustamante fue depuesto por el general Manuel A. Odría, por cada 100 viviendas construidas en Lima, 19 eran informales y 81 eran formales.

El general Odría se autoproclamó Presidente y se apresuró a disputarle al APRA y a la izquierda marxista el espacio político dentro de los asentamientos informales. Por haber sido Ministro de Gobierno, en el año previo al golpe, Odría tenía un conocimiento cercano del problema y así desarrolló una estrategia en la que combinaba sus grandes esfuerzos por conseguir la simpatía de los pobladores, con su deseo de complacer a los grupos de presión interesados en conservar el *status quo*.

Por entonces, la ocupación paulatina de terrenos era el modelo todavía predominante, aunque las invasiones violentas comenzaban ya a cobrar fuerza, dando origen a los asentamientos más poblados y numerosos. El principal de ellos fue San Martín de Porres, originalmente llamado “Distrito Obrero-Industrial 27 de Octubre”, en honor a la fecha en que el General Odría dio su golpe de Estado.

En sus vínculos y trato con el pueblo, el régimen odríista ofrecía a la sociedad formal la aparente lealtad de los asentamientos informales, porque el gobierno estaba en posición de dar asistencia concreta ayudando en la adquisición de la tierra y la provisión de servicios, y haciendo que disminuyera la inquietud política al abrir la vía para que los pobres levantaran sus propias viviendas sin mayores gastos para el fisco. Así, a cambio de cada ayuda o asistencia, Odría iba consiguiendo el apoyo político o, por lo menos, la neutralidad de los pragmáticos pobladores de los asentamientos.

Por otro lado, la política odríista benefició también a los propietarios de bienes raíces en la ciudad tradicional y a los terratenientes en el campo. En el primer caso, al apoyar la formación de asentamientos informales, promovió a la población hacia la periferia, de manera tal que o bien se desocuparon algunos tugurios en el centro de la ciudad que posteriormente fueron demolidos para dar lugar a nuevos edificios o centros comerciales, o bien se incrementó el valor de los terrenos privados cercanos a los asentamientos. En el segundo caso, porque con su actitud el gobierno alentó implícitamente las migraciones del campo a la ciudad, con el objeto de mantener las estructuras tradicionales del agro. Algunos especialistas

han presentado el desarrollo urbano de este periodo como una estrategia gubernamental deliberada para atenuar los conflictos rurales trasladando hacia Lima a las personas más decididas y emprendedoras¹⁷.

Asimismo, el régimen odriísta tranquilizó a los propietarios privados que temían ser invadidos estimulando con su benevolencia la toma de terrenos eriazos del Estado y no los de propiedad particular. Además, incrementó la construcción de viviendas para los sectores más humildes —las llamadas “unidades vecinales” ideadas durante el régimen de Bustamante—, con el propósito de aminorar la presión social.

La política odriísta fue vista favorablemente por los pobladores, porque la benevolencia del dictador les permitía al fin y al cabo incrementar sus posibilidades de tener acceso a la vivienda. Así, lograron afianzar consistentemente sus derechos expectaticios de propiedad. De acuerdo con David Collier, durante el régimen odriísta sólo el 15% de las ocupaciones corrió riesgo de resistencia por parte de la policía y sólo el 10% fue efectivamente desalojado¹⁸. Esto quiere decir que 9 de cada 10 invasiones tenían aseguradas sus posibilidades de éxito.

Según el mismo Collier, existen evidencias de la colusión o connivencia relativa entre el odriísmo y los líderes de las invasiones durante este período. Lógicamente, esos contactos no se produjeron con el Presidente mismo, sino con representantes o dirigentes de su agrupación política.

En realidad, la realización de este tipo de negociaciones significaba para los informales que el mercado político ya no sólo los consideraba una base de acción atractiva, como había antes ocurrido con el APRA y la izquierda marxista, sino que ellos mismos eran capaces de darle a una dictadura como la de Odría la “legitimidad” que necesitaba.

Cabe señalar, sin embargo, que el régimen odriísta nunca confió absolutamente en la simpatía de los informales, probablemente recordando que ya antes los pobladores habían manifestado su respaldo al APRA, abandonándola luego, apenas perdió poder e influencia. Es por eso que asumió una actitud paternalista y nunca ofreció dar títulos de los lotes ocupados, manteniéndolos así en una relación de dependencia respecto del Estado y forzándolos a una lealtad aparentemente más duradera.

No obstante, sus opositores no le dejaron el monopolio de ese espacio político. Ya desde 1954, cuando 28 de cada 100 viviendas construidas en Lima eran informales, Beltrán fomentó y publicitó a través de sus diarios “La Prensa” y “Ultima Hora” la invasión a Ciudad de Dios, presumiblemente con la intención de incomodar al régimen odriísta, disputarle algo de su apoyo popular y resaltar la crisis que la llegada de los migrantes estaba provocando en la

¹⁷ Cf. Collier, David: “Barriadas y Elites de Odría a Velasco”. Instituto de Estudios Peruanos, Lima. 1976. Pg. 76

¹⁸ Collier, David: Ob. Cit. Pg. 62

ciudad. Este empeño suyo hizo que en los propios talleres de “La Prensa” los trabajadores planearan esa invasión, concertando el apoyo político de los amigos de Beltrán y el respaldo periodístico de los hombres de prensa que laboraban con ellos.

Cuatro años después, durante la segunda administración de Manuel Prado y específicamente desde que fue nombrado Presidente del Consejo de Ministros, Beltrán siguió en su esfuerzo por facilitar vivienda popular, esta vez a través de la creación de ciudades satélites, como Ventanilla, como alternativa para el futuro urbano del país.

Sin embargo, era ya un poco tarde para intentar cambiar las cosas. En 1961, año en que Beltrán dejó el Premierato, los informales habían levantado 41 de cada 100 viviendas y los formales las 59 restantes.

2.4 Reconocimiento Legislativo

El cuarto avance se dio cuando la sociedad le otorgó a la vivienda informal un primer reconocimiento legislativo, aceptando la existencia de los asentamientos pero intentando someterlos a un régimen de excepción.

La activa participación de los políticos y el paralelo crecimiento de los asentamientos tenían que resolverse de alguna manera, pues cada vez se hacía más evidente que la utilización de las invasiones violentas como instrumentos de presión ocasionaba un enorme desperdicio de recursos para la sociedad. La manera de hacerlo fue a través del reconocimiento legal de los asentamientos existentes que se produjo con la promulgación de la Ley 13517, en febrero de 1961.

De esta forma, los asentamientos que habían sido relativamente insignificantes 16 años antes, empezaron a ser objeto de un arduo debate en las salas del Congreso, con la participación de todos los partidos políticos.

En lo esencial, la Ley 13517 pretendía hacer borrón y cuenta nueva: reconoció los asentamientos existentes al tiempo de su promulgación, les dio a sus habitantes la posibilidad de formalizar sus posesiones y estableció la política gubernamental futura respecto del desarrollo urbano. No obstante, le impuso características muy singulares a cada una de estas concesiones.

Si bien la ley declaraba de interés nacional la remodelación, saneamiento y legalización de los asentamientos informales existentes hasta el 20 de setiembre de 1960¹⁹, trataba de imponer a los que ya habían invadido todo el rigor de la formalidad, forzándolos a adecuar sus asentamientos a un standard estatal obligatorio.

¹⁹ Por “remodelación” la ley entiende adaptar la planta del asentamiento a los criterios urbanos oficiales; por “saneamiento”, la remoción del desmonte, eliminación de basura e instalación de agua y desagüe; y por “legalización”, el reconocimiento del nuevo barrio, después de que los dos procesos anteriores estuvieran completos y la repartición de títulos de propiedad a los tenedores de los lotes.

Por consiguiente, no trataba de solucionar el problema de las invasiones o del acceso a la vivienda, sino que se limitaba a imponer las condiciones que los pobladores existentes debían cumplir para ser legalmente reconocidos. La Ley 13517 debe entenderse como el precio establecido por la sociedad formal para aceptar eventualmente a los informales dentro de algún tipo de legalidad.

Del mismo modo, si bien la ley dio acceso a la propiedad formal, lo hizo bajo un régimen de excepción abiertamente discriminatorio. Con el pretexto de proteger a los pobladores de la acción de los especuladores, estableció que la propiedad a la que tenían derecho era inenajenable y que no podían venderla, alquilarla ni subdividirla durante el tiempo que tomara el proceso de titulación y aun 5 años después de haber recibido la titulación definitiva. Como el ILD ha calculado que los informales tienen que esperar 20 años antes de recibir el título, en la práctica esta limitación se extiende por lo menos un cuarto de siglo. De esta manera, pese a que iban a recibir títulos, los informales se convertirían en propietarios disminuidos; es decir, prohibidos de participar en el mercado inmobiliario y, por lo tanto, incapaces de competir en igualdad de condiciones con la sociedad formal.

En ese mismo sentido, la ley reconoció la existencia de organizaciones informales en los asentamientos, pero no las puso en pie de igualdad con las demás organizaciones que existían en la sociedad formal, sino que prefirió restarles autonomía encasillándolas en un modelo obligatorio de afiliación llamado “asociación de pobladores” y exigiéndoles que recabaran autorización administrativa antes de funcionar. Para ello se obligó a todas las organizaciones constituidas antes de 1961 a adoptar, este nuevo modelo y se les impidió a los informales elegir otras formas de organización, estableciendo la prohibición de pertenecer, a más de una asociación y anunciando que al momento de asignar legalmente los lotes se preferiría a las personas afiliadas a ellas.

De esta forma empezó la historia de un “*apartheid* legal” que habría de caracterizar a la mayoría de disposiciones y actitudes gubernamentales referentes a los asentamientos a partir de entonces.

Finalmente, al establecer la política gubernamental futura, la Ley 13517 prohibió la realización de futuras invasiones, privando a los asentamientos que se formaran posteriormente de la posibilidad de recibir reconocimiento oficial, y dispuso que el Estado tomase la iniciativa, creando para el efecto las Urbanizaciones Populares de Interés Social (UPIS), llamadas a ser los reemplazantes planificados de los asentamientos informales. Sin embargo, ninguna de estas dos disposiciones fue exitosa.

La prohibición de formar nuevos asentamientos pretendía separar a los viejos informales de los nuevos, en el entendido de que el reconocimiento y los beneficios conferidos a los asentamientos existentes se convertirían en un poderoso incentivo para multiplicar el número de invasiones. No obstante, se incurrió en la ingenua suposición de creer que una ley podría

detener la emergencia social, cuando en realidad para los informales significaba que las autoridades estaban dispuestas, a la larga, a reconocer hechos consumados y conferir vigencia a la informalidad.

Las campañas electorales de 1962 y 1963 estimularon los primeros problemas. Los diferentes partidos políticos prometieron hacer una reforma agraria, lo que provocó una ola de invasiones campesinas en las áreas rurales. Pronto esto tuvo un efecto similar en la ciudad, donde los informales ya habían aprendido a interpretar las condiciones políticas favorables. Como la Ley 13517 en resumidas cuentas se había limitado a bajar los costos de acceder a la propiedad informalmente pero había mantenido incólumes los costos de acceder formalmente, continuaron las invasiones, e inclusive muchos arrendatarios del interior de la ciudad — anticipando que los tugurios podrían ser clasificados como barrios marginales— empezaron a causar desórdenes.

Al parecer, los militares, que se habían hecho brevemente del poder (1962-63), interpretaron esta atmósfera de aparente desobediencia civil como una seria radicalización de las masas urbanas. Tal vez haya sido debido a esa sensación que durante este breve interinato fueran desalojados el 47% de las invasiones producidas.

La llegada de Fernando Belaúnde al poder (1963-68) dentro de un movimiento dirigido hacia un aparente progresismo del Estado, despertó múltiples expectativas. En realidad, el nuevo régimen se convirtió en el gran ejecutor de la Ley 13517, con énfasis especial en conjurar el problema de los asentamientos futuros a través de un agresivo programa de construcción de UPIS, puesto que ya era evidente que la prohibición de realizar nuevas invasiones no bastaba para conjurar el problema.

Sin embargo, las UPIS no tuvieron el éxito esperado, porque a lo largo de la historia no llegarían a albergar más del 16% del total de viviendas existentes en los asentamientos informales y porque sus características físicas nunca llegarían a satisfacer plenamente las necesidades de los nuevos limeños: por ejemplo, proporcionaban viviendas con un promedio de 18 m² por persona, mientras que los demás asentamientos ofrecían 25 m².

La consecuencia más importante del reconocimiento legal no fue el haber producido una nueva manera de ordenar las cosas, sino quizás el haber constituido un estímulo y una esperanza adicionales para que los informales encontrasen vivienda segura en las ciudades.

Cuando un golpe militar depuso al Presidente Belaúnde en 1968, los informales dominaban ya el crecimiento de Lima. De cada 100 casas construidas ese año, 57 eran informales y únicamente 43 eran formales.

2.5 Enfrentamiento con el Gobierno

El quinto avance consistió en la victoria política que obtuvieron los informales luego de su primer enfrentamiento masivo con el Estado.

Al comenzar el llamado “Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada” que encabezó en su Primera Fase (1968-75) el general Juan Velasco Alvarado, el descontento era generalizado. Demasiadas expectativas habían quedado insatisfechas en el gobierno anterior: los informales ya establecidos que habían esperado una masiva asistencia gubernamental comprobaron que ésta era exigua y los todavía no establecidos habían tenido que seguir recurriendo a las invasiones, con su inevitable costo de sacrificios y violencia; los propietarios formales que temían la usurpación de sus terrenos, habían advertido que las invasiones no podían ser detenidas con una ley; los políticos y los funcionarios públicos habían experimentado directamente la insuficiencia de sus esfuerzos; y los intelectuales habían impuesto, finalmente, la tesis de que el problema residía en la falta de “reformas estructurales” que no alcanzaban a definir.

Sea como fuere, el hecho es que los militares decidieron tomar al toro por las astas. Aliados con un grupo de intelectuales socialistas, lo primero que hicieron fue involucrarse en la organización misma de los asentamientos como ningún otro gobierno lo había hecho hasta entonces. Pretendieron imponerles a los informales un nuevo modelo *standard*, como condición para recibir asistencia estatal²⁰. Con este modelo, llamado “organización vecinal”, lo que en realidad se estaba haciendo era establecer un mecanismo para controlar a los pobladores mediante la intervención directa del Estado, con la aparente intención de proporcionarles ayuda técnica.

Sin embargo, resultaba imposible encasillar a los pobladores en un esquema rígido porque su sociedad era ya mucho más compleja y dinámica de lo que los funcionarios gubernamentales se imaginaban. Para comenzar, los informales construían a mayor velocidad que el resto de la sociedad civil. La mayor parte de la gente trataba de construir un segundo piso en sus propias casas para alquilarlo, aunque fuera ilegal. Las casas en los asentamientos más antiguos se vendían a pesar de la prohibición existente. La gente se organizaba para construir, pistas y aceras, así como para proveerse de servicios. Inclusive comenzó a notarse la aparición de comercio, manufactura y transporte informales por toda la ciudad. Era, pues, un mal momento para intentar encasillar la incipiente economía de mercado que se estaba generando, a pesar de las múltiples distorsiones impuestas por el sistema legal imperante. Esta voluntad del gobierno produjo un punto de tensión que presagiaba nuevos enfrentamientos.

Como la política de las UPIS había fracasado en su intento de encabezar la urbanización futura de la capital, las invasiones habían continuado. Sin embargo, el gobierno militar no estaba dispuesto a permitir que este flujo continuara, toda vez que se creían capaces de imponer verticalmente un nuevo orden al proceso.

²⁰ Directivas 01 70 PND y 03-70 PND de mayo y agosto de 1970.

Fue así que entre 1968 y 1970 las fuerzas policiales desalojaron el 79% de las nuevas invasiones. Este período de severa represión terminó súbitamente en 1971, cuando una invasión violenta derrotó física y políticamente al gobierno, provocó una crisis ministerial y determinó la adopción de una nueva política estatal.

Como muchos recordarán, el 29 de abril 1971 comenzó una gran invasión en Pamplona, localidad aledaña al Colegio de la Inmaculada de propiedad de la Compañía de Jesús — congregación a la que pertenecía también el Obispo Auxiliar y luego “Obispo de los Pueblos Jóvenes”, Luis Bambarén Gastelumendi— que se extendería sobre terrenos públicos y privados cercanos. Se estima que esta invasión, que contaba con la participación de varias decenas de miles de individuos, fue la más grande de la historia reciente. A su lado, las invasiones de Ciudad de Dios y Comas lucían como modestas mudanzas.

El gobierno militar reaccionó drásticamente ordenando una intervención policial de desalojo que dejó como saldo un dirigente muerto y gran cantidad de heridos. Los pobladores, por su parte, lograron capturar a un comandante de la policía, amenazando con victimarlo si se seguía intentando proceder con el desalojo. Por primera vez se llegaba a un enfrentamiento de esa naturaleza. Los incidentes cubrieron las páginas de todos los periódicos y revistas, y fueron considerados como una abrupta manifestación de desobediencia civil, particularmente grave para un régimen dictatorial que decía representar al binomio “pueblo y Fuerza Armada” y estar abocado a la creación de un orden revolucionario en el país.

El Ministro del Interior, general Armando Artola Azcárate —célebre durante la lucha antissubversiva que el ejército llevó a cabo contra guerrillas comunistas en 1965— reaccionó duramente, argumentando que se estaba manipulando a gente inocente para propósitos sediciosos. Cometió el error, sin embargo, de enfrentarse de paso con Bambarén, quien estuvo presente en el lugar de los hechos durante los días más críticos de la invasión y llegó a celebrar inclusive una misa al aire libre por el alma del dirigente Salvador Saldívar, muerto durante la refriega.

Esa actitud fue considerada como una provocación por el Ministro, quien de inmediato ordenó la detención del Obispo y lo hizo encerrar. La Iglesia Católica protestó airadamente y Artola contraatacó organizando una manifestación de “verdaderos pobladores” en respaldo de la posición gubernamental. Mientras tanto la invasión de Pamplona había ido consolidándose, no sólo desde un punto de vista físico sino también moral, debido a la muerte de Saldívar y la intervención de la Iglesia. Como resultado de todo esto y por el temor a un nuevo levantamiento, el 13 de mayo de 1971 Bambarén fue puesto en libertad y cuatro días más tarde Artola tuvo que renunciar.

Al parecer, la invasión estuvo muy bien planeada, pues coincidió con una reunión de la junta de gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que se realizaba en Lima. Esta institución había aportado anteriormente recursos para diferentes proyectos de vivienda

en el país. El incidente fue una llamada de atención internacional y sirvió de verdadera caja de resonancia para los invasores.

De la misma manera, los invasores supieron interesar muy bien a los medios de información todavía independientes, los que se encargaron de resaltar la contradicción que existía entre la justicia social que el “Gobierno Revolucionario” pretendía buscar y la drástica represión que se había descargado sobre los invasores de Pamplona.

Por primera vez los pobladores de un asentamiento informal traían por tierra a un Ministro del Interior, que en este caso gozaba de un poder considerable y una reputación de “hombre fuerte”. Como corolario se llegó a un compromiso mediante el cual los invasores aceptaron trasladarse a un sitio elegido y habilitado de alguna manera por el gobierno, donde se formó el asentamiento llamado Villa El Salvador o Villa Salvador, dicese que originalmente en honor a Salvador Saldívar.

La invasión de Pamplona tuvo diversos efectos en la actitud del gobierno militar frente a la formación de nuevos asentamientos. A pesar de estar vigente la prohibición de nuevas invasiones contenida en la Ley 13517, la política de reubicación de los invasores sobre tierras gubernamentales reservadas para tal propósito fue nuevamente emprendida, aunque ya no bajo la forma de UPIS sino de lotes con servicios.

Así, las autoridades desarrollaron una actitud aparentemente contradictoria frente al problema. De un lado, seguían proscritas las invasiones, pero de otro, como se trataba de un “Gobierno Revolucionario”, cuando se producía una invasión había que atender al hecho de que la gente deseaba un lote para levantar, su vivienda; por lo tanto, había que reubicarla en otros emplazamientos. De esta manera se cumplía con el doble propósito de servir a la justicia y de evitar los problemas urbanos derivados de los asentamientos informales. Al parecer, esto reforzó la realización de nuevas invasiones, puesto que se tenía la seguridad de que en cualquier caso el gobierno militar estaba comprometido a reubicar a los pobladores en alguno de los llamados “bolsones” de recepción establecidos.

Sin embargo, los sucesos de Pamplona despertaron también la preocupación del gobierno militar por tener el control político de los asentamientos. La experiencia que por entonces se producía con la guerrilla urbana en Argentina y Uruguay estimulaba aún más esta preocupación dado que, hasta donde se sabe, los altos mandos militares temían que se produjera una radicalización política del pueblo.

Por añadidura, esto coincidía con el interés de la dictadura por disputar al APRA y a la izquierda la influencia y hegemonía en el medio, pues era consciente de que la búsqueda de “legitimidad” y el incremento del poder de convocatoria son los elementos políticos más preciados por cualquier régimen que pretenda ser revolucionario.

Así, dispuesto a evitar que las cosas se le volvieran a ir de las manos, como en el caso de Pamplona, el gobierno militar decidió pasar a la ofensiva. Para el efecto, creó el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS)²¹, destinado a concentrar bajo su mando todas las relaciones del Estado con los asentamientos.

La idea original consistió en utilizar a SINAMOS para movilizar, organizar y controlar a los pobladores, tratando de convertir los asentamientos en poblaciones modelo donde no sólo se repartieran terrenos, sino también se lograran generar actividades económicas comunitarias para todos los habitantes. De esta forma, se escogió como experiencia piloto a Villa El Salvador, probablemente por el impacto político que significaba pasar a la ofensiva en el mismo lugar en el que los invasores habían traído abajo al Ministro del Interior, y se creó ahí la Comunidad Urbana Autogestionaria (CUAVES).

La CUAVES representó la doble ambición de generar asentamientos humanos modelo y controlar políticamente a la población, de ahí que su estructura consistiera en una compleja red de afiliaciones encabezadas por un secretariado que atendería desde problemas de orden público o litigios, hasta la educación, provisión de servicios, asistencia sanitaria y la producción y comercialización de bienes. A su vez, SINAMOS centralizaría finalmente las decisiones.

A la larga, todo este empeño fracasó. Tanto SINAMOS como la CUAVES fueron perdiendo gradualmente influencia, en lo fundamental porque los pobladores fueron controlables por el Estado sólo en la medida en que no se afectaba su actividad económica y social, y se les proporcionaba beneficios tangibles como los servicios básicos, y porque las organizaciones espontáneas eran mucho más eficaces para satisfacer los intereses de los pobladores que el sistema fuertemente burocratizado y centralista que se había propuesto.

Si bien SINAMOS sobrevivió al régimen velasquista, entre 1976 y 1977 fue nada más que un tramitador de asuntos jurídicos de los asentamientos informales, hasta que en julio de 1978 fue disuelto definitivamente. Por su parte la CUAVES jamás tuvo la vigencia que esperaron sus propulsores. Perdió vigencia cuando Villa El Salvador fue elevada a categoría de “distrito” por el gobierno, en 1983.

En sentido estricto, los informales derrotaron al “Gobierno Revolucionario” en todo el frente de batalla. A pesar del esfuerzo desplegado por instaurar un nuevo orden revolucionario dentro del cual pudieran darse los cambios necesarios, cuando Velasco fue derrocado por la propia Fuerza Armada en 1975, 62 de cada 100 casas construidas ese año en Lima eran informales y solo 38 eran formales.

2.6 Surgimiento de Asociaciones y Cooperativas

²¹ Decretos Leyes 18896 y 19352.

El sexto avance ocurrió cuando los informales aprovecharon el proceso de Reforma Agraria iniciado por Velasco para convertir ilegalmente terrenos agrícolas en urbanos, creando así un segundo espacio para el desarrollo de la vivienda informal.

Si bien desde 1950 el Estado había tratado de planificar el desarrollo de la ciudad frente a la migración incontenible, fue solo a partir de la aplicación de la Reforma Agraria del gobierno militar, a principios de los años 70, que hubo una preocupación oficial por determinar exactamente los límites de las ciudades, fuera de los cuales los terrenos cultivados existentes estarían sujetos a redistribución. Como la ciudad tenía que seguir creciendo, los planificadores establecieron áreas de expansión urbana que abarcaban parte de esos terrenos cultivados y que, en tal virtud, ya no estarían afectos por la Reforma Agraria.

Ello despertó el masivo interés de los terratenientes por conseguir que sus predios fueran incorporados en tales áreas de expansión. Para el efecto no escatimaron esfuerzos, desplegando al máximo sus influencias políticas o utilizando sobornos.

El resultado fue que en muy poco tiempo se habían establecido vastas áreas de expansión que tenían, en la práctica, regímenes de excepción frente a la Reforma Agraria. Esto hizo que el gobierno militar comenzara a sospechar y dispusiera que los propietarios urbanizaran sus terrenos en un plazo perentorio de 5 años. Por ende, sabiendo que en este período de tiempo no era posible conseguir financiación, clientela y construcción formales suficientes, los propietarios debieron tratar con las asociaciones y cooperativas en los términos descritos cuando hablamos acerca de las modalidades de acceso informal a la propiedad para vivienda.

La existencia de asociaciones y cooperativas, por lo demás, no era reciente, pero la diferencia consistía en que los que utilizaron estas modalidades de organización para formarse antes de la década del 70 se ubicaron en zonas urbanas afectadas de alguna manera por la tugurización, como Santoyo, Huerta Perdida, Pedregal o Ancieta, mientras que a partir de entonces los asentamientos que las utilizaron comenzaron a ubicarse de manera preferente sobre terrenos agrícolas²².

Por consiguiente, durante el gobierno de Velasco, además de la invasión, este tipo de compraventa vino a convertirse en un segundo instrumento a disposición de los informales para derrotar al Estado.

2.7 Reconocimiento Urbano

²² Ese es el caso de las cooperativas Daniel A. Carrión, San Pedro y el Valle, en San Juan de Lurigancho; San Miguel, San Carlos, Pachacútec, 27 de Abril, Jardín Azul, DEMSA, Santa Clara, entre otras, en Ate-Vitarte; y Tayacaja, los Chancas, Andahuaylas, los Huancas, entre otras, en El Agustino. Esa es también la situación de las asociaciones provivienda Las Flores y Campoy, en San Juan de Lurigancho; y de Fuerzas Policiales, San Roque, San Martín y 11 de Octubre, en Ate, Vitarte.

El sétimo avance ocurrió cuando las autoridades se vieron obligadas a reconocer que los asentamientos de origen informal podían convertirse en barrios formales no sujetos a ningún régimen de excepción, si cumplían con el proceso de legalización prescrito.

Ya en su Segunda Fase (1975-1980), el gobierno militar había sido rebasado por los cuatro costados, al ser impotente para reprimir o controlar las invasiones e incapaz de advertir que las asociaciones y cooperativas habían comenzado a adquirir ilegalmente terrenos agrícolas como resultado de la propia Reforma Agraria. El crecimiento informal de la ciudad se presentaba, entonces, como irreductible.

En este marco se produjo, en 1979, la aprobación del D.L. 22612, que marcaría un hito definitivo en el reconocimiento de la nueva propiedad popular, al establecer que a partir del momento en que los asentamientos terminaran el proceso de legalización establecido por, la Ley 13517, pasarían a ser barrios ordinarios de la ciudad, susceptibles, por consiguiente, de convertirse en distritos. De este modo, bajo el pretexto de subsanar un error administrativo de la ley de 1961 que no establecía cuál era el *status* final de los asentamientos, los militares les reconocieron la misma categoría urbana que los vecindarios tradicionales de la ciudad.

Esta declaración no sólo significó una mayor seguridad y estabilidad para los derechos expectaticios adquiridos, sino que representó la aceptación de que los asentamientos informales son, a fin de cuentas, otra manera de hacer barrios en la ciudad. El peso de la evidencia había convencido por fin a las autoridades de que, a diferencia de lo que pensaban los legisladores del 61, no estaban frente a una aberración urbana pasajera susceptible de corrección a través de un procedimiento administrativo, sino que se enfrentaban a una forma distinta de urbanizar que era, al fin y al cabo, expresión del anhelo popular de tener propiedad privada.

Esta aceptación marcó el término del intento del gobierno central por involucrarse en el funcionamiento interno de los asentamientos, a tal punto que al redactarse la nueva Constitución de la República en ese mismo año, los constituyentes transfirieron la responsabilidad a las municipalidades. También, para 1979, el desarrollo de la informalidad había hecho que por cada 100 casas construidas ese año en la capital, 65 fueran informales y solo 35 formales.

2.8 Reconocimiento de la Propiedad Privada y de las Organizaciones

El octavo avance se produce cuando las autoridades incrementan la repartición de títulos de propiedad y reconocen a las organizaciones informales como voceros legítimos de los asentamientos informales.

Habiéndoles cedido el gobierno central la posta, a los municipios no les quedó otra alternativa que adecuar su acción a los deseos de sus electores; es decir, repartirles los títulos de

propiedad que demandaban. Comenzó así una marcha acelerada hacia la propiedad privada que habría de terminar perfeccionando los derechos expectaticios adquiridos.

A lo largo de la historia, la atención prestada a esta tarea había sido dispar. En conjunto, en unos 20 años de trabajo —de 1961 a 1980— sólo se ha titulado válidamente alrededor del 25% del total de lotes. En los primeros diez años de vigencia de la Ley 13517 se repartieron aproximadamente 8,000 títulos de propiedad. Durante los años 71 y 72 SINAMOS entregó aceleradamente más de 7,000 títulos nuevos. No obstante, este ritmo declinó rápidamente, al punto de que entre 1979-80 solamente se repartieron unos 1,000 títulos.

Tal parece que SINAMOS descuidó la labor técnica indispensable para titular —planos, remodelación, etc.—, de modo que cuando el trabajo anterior se terminó, ya no pudo seguir, titulando. Por añadidura SINAMOS tenía más interés en la propiedad comunal que en la privada, tal como lo prueba uno de sus textos confidenciales: “El proceso de legalización en los términos antes descritos produce ciertos efectos negativos en la población marginal por que (*sic*) actúa generalmente como elemento de desintegración familiar y comunal, destruyendo radicalmente el alto grado de cohesión social alcanzado por estos grupos en las etapas previas de la invasión a través de sus organizaciones espontáneas. Tal proceso constituye, además, el origen de serios conflictos entre los habitantes, prueba de esto es el alto grado de problemas litigiosos existentes en los barrios legalizados”²³.

El advenimiento del régimen democrático alteró considerablemente esta percepción y resaltó cuán equivocadas habían estado las autoridades. Las evidencias demostraron que lo que la gente deseaba era una propiedad privada y que su interés por modelos socializados de comunidad era más bien retórico. Elegido el gobierno municipal en 1980, esta aspiración tuvo por fin una expresión política. Dado que el Concejo tenía interés por conservar su popularidad y tentar la reelección, reconoció que los votantes residentes en asentamientos informales eran particularmente sensibles al problema de sus terrenos, de manera que, en lugar de tratar de imponer verticalmente una comunidad ideal, prefirió repartir títulos de propiedad.

Así, utilizando criterios más permisivos, durante la gestión del Alcalde Eduardo Orrego (1981-1983), la Municipalidad de Lima fue capaz de entregar más de 22,000 títulos, el número *récord* de la historia.

Al triunfar la izquierda mayoritariamente marxista, encabezada por Alfonso Barrantes, en las elecciones ediles de 1983, la Municipalidad trata de continuar repartiendo títulos, reconociendo el interés popular por conseguir la propiedad privada de sus terrenos. De acuerdo con cálculos del ILD, a julio de 1986 la administración municipal marxista había entregado válidamente menos de 11,000 títulos adicionales.

²³ Anteproyecto del Plan Bienal 1973-1974. X Región de SINAMOS. Oct. 1972. Texto mimeografiado de circulación restringida.

Por añadidura, el Municipio reconoció que la autonomía en la organización de los asentamientos era otra expectativa postergada. Para satisfacerla dictó la Ordenanza 192 que creó la llamada “organización de pobladores”.

En esta oportunidad, las autoridades ediles no establecieron un modelo único para organizar los asentamientos sino que reconocieron el derecho a la libre asociación sin autorización previa, aceptando bajo el *status* legal a cualquiera de las formas asociativas previstas jurídicamente e inclusive a las agrupaciones de hecho.

Lo destacable de la ordenanza es que reafirma el reconocimiento de organizaciones de pobladores nacidas para ejecutar invasiones y actos contrarios a la ley.

2.9 Hacia un Estado Mimético

El noveno avance consistió en que, ante la evidente inoperancia del sistema legal, el Estado tuvo que recurrir a la normatividad extralegal, y en concreto a la invasión, para llevar a cabo un proyecto de vivienda.

El 15 de julio de 1984, 7,000 familias invadieron 640 hectáreas a la altura del Km. 18 de la Carretera Central en la quebrada de Huaycán. Esta invasión fue acordada, planeada, organizada y ejecutada por la propia Municipalidad de Lima. Además, gran parte de los invasores eran servidores públicos o pertenecían a entidades difícilmente sospechosas de ser informales. De acuerdo con las versiones recogidas por el ILD, los primeros invasores de Huaycán estaban agrupados en 11 organizaciones reconocidas previamente por la Municipalidad²⁴. Entre ellas, dos pertenecían a sus propios trabajadores y a los del Concejo Distrital de Ate-Vitarte, una reunía a los trabajadores del Instituto Nacional de Cultura, que reclamaba el terreno como zona arqueológica, y una última agrupaba a los trabajadores del Colegio de Arquitectos. De una u otra manera, los futuros pobladores tenían una relación especial con las autoridades o una cercanía con los problemas de la vivienda, lo que los convertía en un grupo de interés claramente, movilizable por el Estado.

Fue la demora en los trámites de adjudicación de los terrenos, que debían pasar del dominio del Ministerio de Vivienda al del Consejo, lo que exasperó a las propias autoridades ediles y las convenció de dar luz verde a la invasión. En verdad, el propio Alcalde Alfonso Barrantes, preocupado por el interminable procedimiento burocrático, consultó el asunto dos meses antes con el entonces Ministro de Vivienda, Javier Velarde Aspíllaga, y éste, según propia confesión, tuvo que admitir que, ante la imposibilidad de acelerar el trámite administrativo, invadir Huaycán era la única solución viable.

²⁴ Asociación Andrés Avelino Cáceres; Asociación José Carlos Mariátegui; Cooperativa de Vivienda del Instituto Nacional de Cultura; Cooperativa de Vivienda de los trabajadores de la Municipalidad de Lima; Asociación Provivienda del Concejo Distrital de Ate-Vitarte; Asociación Provivienda del Colegio Teresa Gonzáles de Fanning; Cooperativa de Vivienda del Colegio de Arquitectos del Perú; Asociación 18 de Enero; Asociación Paraíso de Huaycán; Sector de Educación Costal y la Asociación Las Malvinas.

El hecho de que un Alcalde y un Ministro, con todo el poder político de sus cargos, no hayan podido enfrentar los procedimientos establecidos y hayan tenido que recurrir al expediente de la invasión, puso en evidencia que la normatividad legal era incapaz de facilitar vivienda a las clases populares, a tal punto que en esa oportunidad a las autoridades no les quedó otro remedio que mimetizarse de informales y adoptar sus técnicas y sistemas. Sin embargo, el resultado no fue el mismo: los funcionarios públicos a diferencia de los informales, no son conocedores del funcionamiento de la normatividad extralegal que rige la invasión.

En efecto, ocho días después de producida la toma del terreno, 4,000 personas provenientes del asentamiento humano “Horacio Zeballos” y dirigidas por Jaime Zubieta Calderón intentaron ingresar a Huaycán y, tras un violento enfrentamiento con los invasores originarios, fueron rechazados.

Durante los meses de agosto y setiembre estos enfrentamientos continuaron intermitentemente, siempre con la victoria de los pobladores que contaban con el respaldo del Municipio. El 6 de octubre se produjo otra batalla campal entre 8,000 pobladores, esta vez con bombas molotov, escopetas caseras y petardos. Los heridos y contusos se contaron por decenas, y se necesitó la intervención de la Guardia Civil para controlar los desmanes.

Los choques se reanudaron hacia fines de octubre. El 27 en la madrugada, frustrados por las constantes derrotas, los pobladores de “Horacio Zeballos”, en número aproximado de 3,000 entre hombres, mujeres y niños, iniciaron esta vez la invasión de unos terrenos de propiedad privada aledaños al sector derecho de Huaycán. Crearon así un nuevo asentamiento que podía beneficiarse de las distintas obras y servicios que el Municipio proporcionara a Huaycán.

Durante noviembre y diciembre, los actos de violencia continuaron; pero, curiosamente, cuando la tormenta parecía haberse calmado, Jaime Zubieta —Presidente de “Horacio Zeballos” y líder de los nuevos invasores— cayó misteriosamente asesinado²⁵.

Toda esa secuela de violencia fue el resultado de que la Municipalidad no tomara en cuenta la existencia de la normatividad extralegal. Cuando los informales planean una invasión actúan consensualmente, hacen sondeos de sus intereses comunes, reúnen la masa crítica suficiente para copar casi por completo el área y establecen un sistema para permitir la incorporación de las personas que posteriormente pretenden afincarse en el asentamiento, con atención especial a los vecinos del lugar. De esa manera, la invasión tiene una lógica de funcionamiento de la que depende su capacidad de coordinar esfuerzos, diseñar un asentamiento, distribuir los lotes, organizar la autodefensa, administrar justicia, negociar con las autoridades y progresar.

²⁵ De acuerdo con declaraciones del Alcalde de Ate-Vitarte, Franklin Acosta, publicadas en mayo de 1985 en “El Nacional”, ese Concejo Distrital había presentado una denuncia por homicidio en agravio de Zubieta ante el Ministerio Público.

Lamentablemente, al reemplazar la voluntad y espontánea colaboración de los pobladores por un orden ideal que pretendía establecer cómo debía ser el asentamiento, la Municipalidad le quitó toda su eficacia a la invasión y tergiversó la lógica inherente al proceso: la invasión no fue acordada sino aprobada; a falta de un sondeo bien hecho, la gente se dedicó a pelear en lugar de cooperar entre sí; y se favoreció sólo a las organizaciones reconocidas por el Municipio, cerrándose la posibilidad de incluir a nuevas partes interesadas en vivir en el asentamiento.

Lo más destacable de la invasión de Huaycán es que la informalidad no solo venció a la formalidad, sino que incluso la contagió, probando ser una alternativa más viable.

2.10 Persecución Frustrada de Asociaciones y Cooperativas

El décimo avance está expresado en el reconocimiento legislativo otorgado a la compraventa ilegal de terrenos como segunda vía de acceso informal a la propiedad para vivienda.

A partir de 1975 la actividad de las asociaciones y cooperativas había sido floreciente. La venta de terrenos agrícolas ilegalmente convertidos en urbanos había dado lugar a centenares de vecindarios nuevos y a miles de casas edificadas sobre ellos. Sólo en los primeros meses de 1985, 45 asociaciones y cooperativas habían logrado vender alrededor de 600,000 metros cuadrados. Para el efecto, se hicieron públicas y recurrieron a una profusa propaganda en los medios de información con el propósito de conseguir el mayor número de afiliados posible. De este modo, la marea informal traspuso el valle del Rímac para llegar a los de Lurín, por el sur, y Chillón, por el norte.

En semejantes condiciones la actividad de asociaciones y cooperativas no podía seguir pasando inadvertida por las autoridades. En medio de una cobertura periodística de considerable envergadura, denunciaron el hecho y procedieron a sancionarlas por urbanizar sin licencia terrenos agrícolas, imponiéndoles cuantiosas multas, demoliendo las casetas de ventas e, inclusive, iniciando acciones penales contra los corredores informales.

Sin embargo, cuando las autoridades trataron de sancionar a las asociaciones y cooperativas, descubrieron que con ello no eliminaban las viviendas que por millares se habían venido construyendo sobre los terrenos que eran materia de infracción. Dado que la demolición de esas casas y la erradicación de sus habitantes ponía en peligro su popularidad y era física, social y políticamente imposible, no les quedó más alternativa que reingresar, a menos de un año de iniciada su campaña, al ancho camino de las convalidaciones. Vencida ya, la Municipalidad dispuso hacer un empadronamiento de los pobladores para “regularizar su situación”.

Esta derrota tuvo una casi inmediata expresión legislativa. El 12 de enero de 1985 se publica la Ley 24071 que establece que las cooperativas de vivienda con programas en ejecución deberán entregar títulos de propiedad en 60 días a sus afiliados. Con esto el Congreso, si bien

se dirige únicamente a las cooperativas, tal vez por esa suerte de inmunidad de la que gozan en el ámbito político peruano, dio un primer reconocimiento implícito a la compraventa ilegal de terrenos como manera de acceder a la propiedad inmobiliaria. Por consiguiente, consagró un avance informal definitivo.

Actualmente la informalidad sigue creciendo. El fracaso frente a las asociaciones y cooperativas y el ejemplo dado por el gobierno municipal, que también trató de hacer las cosas fuera de la ley, debilitaron aún más el sistema legal, fortaleciendo las modalidades informales de acceder a la propiedad. Así, durante 1985 se multiplicó la toma de terrenos. Según propia declaración del Ministro del Interior, Abel Salinas, ante el Congreso de la República, hasta octubre de ese año se habían producido 282 nuevas invasiones.

Para fines de 1985, por cada 100 casas levantadas ese año en Lima, los informales eran propietarios de 69 y los formales solo de 31.

3.0 LA LARGA MARCHA HACIA LA PROPIEDAD PRIVADA

Todo este proceso de desarrollo de la ciudad ha puesto en evidencia que la gente es capaz de forzar un sistema que no la acoge, no para caer en la anarquía, sino para tratar de forjar uno distinto que respete un mínimo de derechos indispensables.

En el caso de la vivienda informal esos derechos son los de propiedad. Por consiguiente, la historia de los asentamientos informales es la historia de la lucha de los informales por acceder a la propiedad privada inmobiliaria y también la de la constante derrota de la normatividad legal existente.

En el primer caso, la lucha de los sectores populares por acceder a la propiedad privada se refleja con claridad en los nombres que a través de los años han ido recibiendo los asentamientos. Esa nomenclatura revela, además, el paulatino reconocimiento de mayor, *status* urbano que se les ha ido otorgando: “barriada”, que fue la primera denominación oficial que recibieron, “pueblos jóvenes”, “asentamientos humanos marginales” y “asentamientos humanos municipales”.

En el segundo caso, la derrota del Estado se expresa en la permanente sucesión de reparticiones públicas encargadas oficialmente de tratar con los asentamientos: desde 1957 hasta 1985, once oficinas diferentes han tenido esa responsabilidad; a un promedio de 2 años y medio de administración por cada una.

Así, se han sucedido la Oficina Nacional de Barriadas del Ministerio de Gobierno y Policía en 1957, la Oficina de Asistencia Técnica en ese mismo año, el Instituto Nacional de Vivienda en 1960, la Corporación Nacional de Vivienda el año siguiente, la Junta Nacional de Vivienda en 1963, ONDEPJOV y el Ministerio de Vivienda en 1969, SINAMOS en 1971, la Dirección de Promoción Urbana y la Dirección de Asentamientos No Regulados en 1978 y la

Dirección Ejecutiva de Asentamientos Humanos Marginales de la Municipalidad Provincial desde 1981. De esta manera, la informalidad, que empezó siendo un problema de policía en 1957, derrotó a través de los años a los técnicos y políticos del gobierno central hasta ser derivada a las municipalidades.

Asimismo, la normatividad extralegal prevaleciente y las organizaciones informales han tenido como cometidos principales garantizar y perfeccionar la propiedad privada adquirida y no imponer un sistema colectivista. Esto no significa, por cierto, que en los asentamientos no exista una considerable y extendida actividad comunal; pero ésta responde a la necesidad de compensar la falta de servicios estatales y, en todo caso, está generalmente dirigida a beneficiar a la propiedad privada.

En efecto, en el período que va de 1961 a 1981, las casas independientes en Lima se han multiplicado en un 375%, mientras que el número de casas de vecindad se ha reducido en un 34%. Este significa que la gente ha salido del agro o de tugurios generalmente alquilados en barrios formales para dirigirse a los asentamientos informales y vivir en casas propias, buscando sentar así las bases materiales indispensables para participar en la incipiente economía de mercado que están generando las clases populares del Perú.

De este modo, en aquellos distritos de Lima donde hay una proporción considerable de asentamientos informales, existe un mayor porcentaje de viviendas de propiedad de sus habitantes que en los barrios formales. Por ejemplo, mientras que en Villa María del Triunfo —un barrio informal— el número de viviendas propias está por encima del 99%, en Breña —donde casi no hay viviendas informales— las viviendas propias son sólo el 28% del total. Ello revela, por consiguiente, que el desarrollo de la informalidad ha permitido que el porcentaje de pobladores de ingresos bajos con vivienda propia sea superior al de pobladores con ingresos medios y vivienda propia.

El desarrollo de los asentamientos informales ha evitado también que Lima se convierta en un inmenso tugurio. El ILD ha calculado que de no ser por ellos, Breña, el Cercado y Barranco tendrían hoy una población 91 %, 85% y 81 % mayor que la actual, respectivamente. Por su parte, el Rímac tendría un 45% más de habitantes; Magdalena del Mar 48%; Lince 58% y Surquillo 59%. Asimismo La Victoria estaría un 32% más tugurizada; Miraflores 25% y Pueblo Libre 17%.

Esa tugurización habría tenido como efecto adicional que los 8,319.8 millones de dólares generados por los asentamientos informales jamás hubieran podido realizarse. En su lugar, los tugurios adicionales sólo valdrían 460 millones de dólares; es decir, sólo un 5.5% de lo efectivamente generado por los informales.

Los asentamientos informales pueden ser considerados, así, como una alternativa muy superior a los tugurios. Han generado un sistema de derechos privados y extralegales de

propiedad, desarrollados en un medio en el cual no existen mecanismos legales eficientes que permitan expresar el valor que las personas de origen humilde le reconocen a la tierra.

Ocurre, sin embargo, que el sistema informal no es perfecto ni deseable. El rango de posibilidades que aparentemente consideran los informales al momento de decidir es limitado y conlleva un enorme derroche de recursos, resultante de los costosos procedimientos de invasión o compraventa informal y de las inseguridades propias de la ilegalidad. Asimismo, las propiedades a las que acceden se encuentran disminuidas por una especie de “*apartheid* legal” que se resiste a conferirles la totalidad de sus atributos. Además, el sistema no es estable ya que a la postre no protege a los informales mismos cuando otros tratan de invadirlos. De esta forma la falta de un sistema legal de derechos de propiedad eficientes perjudica tanto a los formales como a los informales.

Como veremos en los capítulos siguientes, éstas son características comunes a toda la informalidad y revelan que vivimos en una sociedad costosa en la que las facilidades que provee el Derecho no están al alcance de todos los peruanos.

El hecho fundamental es que los migrantes del campo a la ciudad, convertidos ya en informales, han realizado a través del tiempo una larga marcha hacia la propiedad privada, avasallando a su paso al Estado y a la sociedad formal. Así, setenta años después y a pesar de todos los dispositivos legales promulgados desde 1915, en Lima se sigue urbanizando informalmente; pero ya no en San Isidro, Chacra Colorada, u Orrorantia, sino a las orillas de los ríos, en los antiguos fundos, en los confines de la ciudad popular.