

Es vida no experiencia

ESTUDIO DE GESTIÓN DE TERRITORIO
EN LAS LADERAS DEL ASENTAMIENTO HUMANO
JOSÉ CARLOS MARIÁTEGUI
(S JL)



CARLOS ESCALANTE ESTRADA • ESTHER ÁLVAREZ ESTRADA
FABIOLA ESPINOZA VERGARA • JESÚS QUISPE ROMERO
EQUIPO COMUNITARIO DE JCM

Es vida no experiencia

Es vida no experiencia

Estudio de gestión de territorio en las
laderas del Asentamiento
Humano José Carlos Mariátegui (SJL)

Carlos Escalante Estrada
Editor

Es vida no experiencia: Estudio de gestión de territorio en las laderas
del Asentamiento Humano José Carlos Mariátegui
© Instituto de Desarrollo Urbano - CENCA, 2020
© Carlos Escalante Estrada, 2020
Serie Construyendo Lugares de Esperanza n° 02

Diseño y diagramación:
Héctor Huerto Vizcarra
Diseño de cubierta:
Gerardo Espinoza Trujillo

Editado por:
Asociación por la Cultura y Educación Digital
ACUEDI Ediciones
Calle Vertiente N° 179 - La Molina
RUC: 20546738419
hector@acuedi.org

Primera edición: Octubre 2020
Tiraje: 500 ejemplares

Impreso por ACUEDI Ediciones
Av. Argentina 144, Cercado de Lima
Octubre 2020

ISBN: 978-612-48306-1-7
Hecho el depósito legal en la
Biblioteca Nacional del Perú N° 2020-05518

Índice

Introducción.....	9
Metodología: La investigación de acción participativa.....	13
Los procesos de ocupación de tierras y la normatividad	
Abg. Esther Alvarez Estrada.....	19
Recuperando la historia del barrio: el proceso de ocupación del AHJCM	
Soc. Fabiola Espinoza Vergara.....	25
La gestión del territorio en las partes altas del AHJCM y el proceso actual de ocupación	
Arq. Carlos Escalante Estrada.....	43
Inversiones en las partes altas del AHJCM	
Eco. Jesús Quispe Romero.....	71
Abordaje jurídico a los procesos de ocupación informal. El caso de las partes altas del AHJCM	
Abg. Esther Alvarez Estrada.....	125
Conclusiones y apuntes para la reflexión.....	139

Introducción

El presente texto es fruto de un intento colectivo por comprender el proceso urbano de las poblaciones ubicadas las laderas de la periferia de la ciudad de Lima. Ha sido desarrollado por miembros del Instituto de Desarrollo Urbano CENCA junto al Equipo Comunitario del Asentamiento Humano José Carlos Mariátegui (AHJCM) entre los años 2015-2017. Los cambios que ocurren en las ciudades en relación a las modalidades de ocupación del suelo, la propiedad del suelo y los actores que intervienen, plantean nuevos retos marcados por ciclos repetitivos de mayor vulnerabilidad, fragmentación social e incremento de la violencia en los barrios populares.

El estudio se centra en las partes altas del Asentamiento Humano José Carlos Mariátegui (AHJCM), ubicado dentro del distrito de San Juan de Lurigancho, que tiene más de un millón de habitantes. Este asentamiento se formó en 1984 a raíz de las migraciones masivas generadas en gran medida por la crisis económica y la violencia armada que tuvo lugar en el país en esos años. Las poblaciones se asentaron en las laderas del AHJCM donde las familias pagan por el agua más cara de Lima, con niveles de peligro alto y medio alto dada la condición del suelo, cuentan como viviendas precarias, entre otras desigualdades que abordaremos en los siguientes capítulos. Es decir, una serie de injusticias concentradas en las laderas de la periferia de la ciudad.

La transformación de esta realidad requiere el concurso de varios actores, especialmente de sus protagonistas sociales. En esa perspectiva, nos planteamos abordar esta tarea de reflexión-acción con la participación de miembros de la comunidad, a fin de

que contribuya al proceso de gestión territorial que vienen realizando las vecinas y vecinos de las distintas agrupaciones familiares del AHJCM.

En tal sentido, promovimos la constitución de un Equipo Comunitario integrado por líderes comunales con experiencia de gestión y reconocimiento de sus comunidades, que estuvo integrado por Teófila Felipe, Guzmán Zamudio, Abad Villanueva, Rosa Blanco, Nadia San Miguel y Sabina Chambi, para participar en el proceso de reflexión-acción. Este proceso significó un diálogo de saberes populares y profesionales. Además, significó un proceso pedagógico bidireccional. El Equipo Comunitario luego del desarrollo de este estudio, asumió otras tareas como la conformación del Observatorio de Riesgos Cotidianos, obteniendo información sobre riesgos generados por su propio proceso de urbanización, muchas veces invisibilizados por las autoridades y el público en general. Asimismo lideraron el mapeo comunitario del AHJCM, construyendo una agenda colectiva de sus demandas más sentidas y formulando una propuesta integrada de mejoramiento de sus condiciones de hábitat. De esta manera, el estudio no se reduce a un ejercicio académico sino que se vincula a objetivos de fortalecimiento de capacidades comunales en el marco del proceso de luchas por el derecho a la ciudad, entendido como la estrategia que despliega la población para acercarse a su objetivo final de proveerse de un lugar donde vivir.

En un período marcado por el dominio de las ideas neoliberales en la escena política y académica, es interés de este estudio analizar sus manifestaciones en el territorio, así como en las desigualdades sociales previamente existentes. Y en un proceso que se desarrolla en un lugar específico de la ciudad: la periferia conformada por las laderas de cerros que conforman las estrechas quebradas de las partes altas del AHJCM en San Juan de Lurigancho. El estudio parte preguntándose sobre qué factores

están en la base del proceso de ocupación del suelo en esa zona y cuáles son sus efectos en el nivel de riesgo y en el acceso a las oportunidades y beneficios que brinda la ciudad.

Para abordar esta cuestión y contribuir a su transformación, adoptamos la metodología de la Investigación Acción Participativa (IAP), que presentamos en el segundo capítulo. Mediante esta metodología buscamos promover un diálogo entre saberes que nos permita no solo comprender una realidad compleja sino también estrechar los lazos necesarios para contribuir a la transformación de la realidad que enfrentamos.

La complejidad de los procesos urbanos en marcha requiere de análisis transdisciplinarios y multidimensionales. Por eso, los abordamos desde un enfoque histórico, social, territorial, económico y jurídico. Estas dimensiones son tratadas en los siguientes capítulos del estudio. Así, en el tercer capítulo revisamos las sucesivas disposiciones regulatorias que el Estado peruano adoptó, desde mediados del siglo pasado hasta la fecha, para dar respuesta al fenómeno de las invasiones de terrenos y la expansión urbano-popular, que se produjo en Lima y las principales ciudades del país.

En el cuarto capítulo complementamos la revisión histórica del marco legal, que nos ofrece un contexto amplio de la política urbana en relación a las ocupaciones informales, con el abordaje de la historia más específica de las poblaciones que se asientan en las partes altas de José Carlos Mariátegui. Para ello, se toma en consideración que, a pesar de ser asentamientos relativamente recientes, en su lucha por acceder a condiciones mínimamente habitables han llevado a cabo acciones conjuntas que les han permitido avanzar en la consecución de sus objetivos. Esto es necesario recuperar para construir su memoria colectiva y consolidar su identidad. Por tanto, si el capítulo anterior nos ofrece un panorama de la política adoptada por el Estado peruano a través

de sucesivos gobiernos, este capítulo presenta la otra cara de la moneda: la autogestión popular.

El quinto capítulo analiza los factores y las fuerzas que están en juego para el proceso actual de ocupación del suelo y urbanización, así como la generación de riesgos cotidianos que lo suele acompañar. La producción social del hábitat no se realiza de manera aislada de otras fuerzas que actúan en territorios marginalizados. En tal sentido, nos detenemos en el análisis del tráfico de tierras y el rol de diferentes actores como la municipalidad distrital, empresas públicas de servicios, la Comunidad Campesina de Jicamarca, los urbanizadores informales y los dirigentes vecinales.

El sexto capítulo aborda aspectos económicos a través del análisis y valorización de inversiones de los diversos actores que actúan en el proceso de urbanización en estos barrios, desde el punto de vista económico. En este capítulo, además de analizar la gestión comunitaria e inversiones de cada Agrupación Familiar (AF) en infraestructura básica, equipamiento comunal, construcción de viviendas y gastos de urbanización, se analiza el caso de una obra compartida entre varias agrupaciones familiares (una vía que integra varios pueblos) y el caso de inversiones realizadas por «urbanizadores informales» en lotizar y acondicionar mínimamente un predio para la venta de lotes.

El séptimo capítulo aborda el proceso de ocupación del suelo en las partes altas del AHJCM desde una óptica jurídica, analizando la situación legal de las Agrupaciones Familiares (AF) en su proceso de formalización y el rol desempeñado en este esfuerzo por dirigentes y pobladores. Asimismo, se recupera la voz de los pobladores que narran su proceso de ocupación y su visión de la problemática que enfrentan. El último capítulo ofrece algunas conclusiones y recomendaciones en relación a las preguntas de investigación e hipótesis formuladas.

Metodología: La investigación de acción participativa

Como parte de nuestro Plan Estratégico del Instituto de Desarrollo Urbano CENCA, venimos trabajando procesos de cambio junto a los vecinos y vecinas del AHJCM desde el año 2012. Las acciones abarcan varias dimensiones tales como, escuela de formación de líderes, escuelas de mujeres, acompañamiento técnico, diseño urbano participativo, asesoría legal, entre otras. Todo ello inspirado en la pedagogía popular, la coproducción de conocimientos y el diálogo de saberes.

En este camino, teniendo una aproximación holística sobre el territorio, nos pareció importante que los problemas y prácticas de los y las vecinas sean escritos, permitiendo así que se conserve en la memoria colectiva la lucha del territorio. También para que otros actores del país puedan conocer cómo se vive y se lucha en los barrios periféricos de Lima.

Es así que esta publicación representa el posicionamiento desde la investigación-acción participativa (IAP), que implica un trabajo codo a codo inserto en los procesos de transformación de los territorios, de investigaciones que no planteen la neutralidad valorativa, sino que tomen partido por la gente y acompañen su andar. Conocer integralmente el territorio donde se interviene es un imperativo para la generación de procesos de cambio.

La IAP es un enfoque investigativo que apunta a la producción de un conocimiento propositivo y transformador a través del debate, la reflexión y la construcción colectiva de saberes entre diferentes actores de un territorio, para comprender la

complejidad de la sociedad y lograr su transformación. Como mencionara Fals Borda en una de sus entrevistas, este método no tiene todas las respuestas, pero estamos tratando de buscarlas honestamente.

Existen algunas consideraciones al momento de plantear la metodología que se sigue en un proceso de IAP. Las técnicas usadas en esta investigación, fueron sencillas y sobre todo comunicables: las entrevistas, la observación participante, líneas de tiempo y grupos de debate fueron las técnicas empleadas.

Algunos miembros de la comunidad, a través del Equipo Comunitario, fueron parte activa de esta investigación desde su formulación, planteamiento de preguntas, elaboración de herramientas y análisis. Asimismo organizamos presentaciones de resultados con una convocatoria abierta a los y las vecinas del AHJCM, donde pudimos intercambiar y cuestionar varios de los hallazgos preliminares.

En el cuarto capítulo de este estudio, acerca de la historia de la ocupación del AHJCM, se rescata la historia de lucha de los y las vecinas. Ello implicó una recuperación de la memoria colectiva sobre los gajes del vivir en un asentamiento de ladera. Antes que demostrar una teoría, la pretensión de esta investigación es comprender una problemática urbana. Sin embargo, también partimos de hipótesis de trabajo que permitieron orientar el andar.

El curso de la investigación en sí mismo significó un proceso pedagógico bidireccional. Tanto para los miembros del equipo de CENCA, quienes pusimos a prueba algunos aprendizajes preexistentes a partir de la experiencia en otras localidades, como también para el equipo de investigadores comunitarios, quienes se familiarizaron con herramientas de investigación.

A través de esta metodología la investigación permite conjugar dos procesos en los que la gente toma un rol activo: el de conocer y el de actuar. Cuando nos preguntamos ¿cómo conocer

del tráfico de tierras? La respuesta que damos es: La gente sabe. Y cuando la pregunta es ¿qué se está haciendo al respecto? Nos percatamos que las Agrupaciones Familiares (AF) son las principales agentes de cambio. En esta construcción dialéctica del saber, los vecinos y vecinas son protagonistas de la investigación, y el fin de esta es la transformación de la realidad investigada. En otras palabras, sujeto, objeto y acción hacen parte de un mismo proceso.

El proceso de IAP de este estudio no culmina con la producción de un documento, sino que, acorde al espíritu con que se ha gestado, pretende actuar frente a las realidades sociales. Es así que este 2020 seguimos en este asentamiento, acompañando la lucha de las organizaciones vecinales de las laderas del AHJCM.

Para organizar esta investigación, diseñamos algunos elementos que orienten —aunque no siempre dirijan— el camino a seguir, identificando algunas etapas y fases. A continuación, presentamos una descripción de los procedimientos desarrollados en cada una:

a. Unidad de observación y unidad de análisis

Se pretende analizar el escenario que propicia la ocupación de zonas de riesgo por la población y el tráfico de tierras en las partes altas del AHJCM, en el distrito limeño de San Juan de Lurigancho. El proceso de ocupación de las partes altas del AHJCM se remonta a mediados de los años ochenta, razón por la cual ese será el año de partida de nuestro análisis hasta la actualidad.

En específico estamos hablando de veintinueve asentamientos humanos, Agrupaciones Familiares (AF) y unidades de vivienda:

AF abarcadas en el estudio de gestión del territorio del AHJCM

1. AF Super S III
2. AF Super S II

3. AF Super S IV
4. AF Ampliación T prima 5
5. AF Ampliación T prima 1,2,3,4
6. AF Las Lomas
7. AF 3 de mayo - Las Lomas
8. AF Ampliación Manzana T1A
9. AF Ampliación Manzana T2A
10. AF Corazón de Jesús
11. AF Santa Rosita
12. UV Biohuerto Paraíso
13. AF Pilar Nores
14. AF Ampliación U4B
15. AF AHJCM Ampliación 5° etapa - Parcela 2
16. AF Nueva Generación
17. AF U4 Ampliación A
18. AF U4 Ampliación B
19. AF Portada de Belén
20. AF Ampliación U4A
21. AF Ampliación U6C
22. AF Los Jardines 5° Etapa
23. AF U6A Ampliación
24. AF Ampliación U11 1° etapa
25. AF Ampliación U11 2° etapa
26. AF 12 de Octubre
27. AF Ampliación 12 de Octubre
28. AF 12 de Octubre - Nueva Generación
29. AF Quebradas Verdes

Los pueblos seleccionados no responden a un estricto criterio probabilístico, sin embargo, por sus características podemos afirmar que son unidades representativas del universo dado. Los principales criterios de selección fueron:

- Posibilidad de expansión
- Cobertura de servicios y posibilidad de titulación
- Modalidad conocida de venta de lotes

b. Organización del trabajo

La organización interna de este proyecto de investigación se realiza de la siguiente manera:

b.1 Equipo técnico:

Conformado por profesionales y técnicos de diferentes áreas de especialidad, miembros del equipo de CENCA. Este equipo se encargó de la convocatoria, facilitación del proceso pedagógico, revisión de material bibliográfico que alimente el estudio y su redacción final. Los integrantes fueron:

- Carlos Escalante
- Fabiola Espinoza
- Esther Álvarez
- Jesús Quispe

b.2. Equipo comunitario:

Conformado por vecinos y vecinas de las partes altas del AHJCM. La labor fundamental de este equipo es el debate de situaciones problemáticas, así como la definición y desarrollo de propuestas en torno a los asuntos que se propone la investigación. El levantamiento de información y análisis estuvo realizado tanto por el equipo técnico como el equipo comunitario.

El equipo comunitario lo integraron líderes que mostraron su disponibilidad a formar parte de este estudio. En colectivo se realizaron talleres sobre temas referidos al hábitat, las condiciones de vida de la gente, el presupuesto participativo, así como los resultados de otras investigaciones. Estuvo integrado por:

- Teófila Felipe
- Guzmán Zamudio
- Abad Villanueva
- Rosa Blanco

—Nadia San Miguel

—Sabina Chambi

c. Instrumentos de investigación

El enfoque de la IAP, aunque considere la investigación como proceso, no deja de contar con la rigurosidad y el carácter sistemático del hacer ciencia. Para la gestión de la información en este enfoque existe una vasta cantidad de técnicas, entre cualitativas y cuantitativas. En este estudio la selección de técnicas a utilizar se hizo en torno a los objetivos del estudio:

—Talleres participativos

—Notas de campo

—Fotografía, videos y diapositivas

—Entrevistas

—Historias de vida

—Mapeo de la zona

—Grupos focales

—Lluvia de ideas

Los procesos de ocupación de tierras y la normatividad

Abg. Esther Alvarez Estrada

En el caso del Perú, el proceso de migración hacia las principales ciudades del país, especialmente a Lima, a partir de mediados de la década del cincuenta determinó en el campo jurídico una serie de problemas legales, donde la normatividad tradicional no tenía respuesta. Estos nuevos pobladores no eran propietarios ni inquilinos sino ocupantes precarios, «usurpadores». Las invasiones se producían indistintamente en terrenos de propiedad privada o estatal. La respuesta de los propietarios era la acción judicial y el amparo policial.

Ante esta realidad, el Estado creó la primera dependencia específica para enfrentar el problema de las barriadas, situándola en el Ministerio de Gobierno y Policía y denominándola Oficina Nacional de Barriadas, establecida en enero de 1957. Sin embargo, pese a la represión, las invasiones crecían y se multiplicaban. El derecho era totalmente insuficiente frente a la magnitud social del hecho. Los lanzamientos masivos después de innumerables juicios de desahucio eran impracticables. Las cárceles hubieran quedado estrechas para albergar a poblaciones enteras condenadas por el delito de usurpación.

Frente a la presión social, el Estado terminó por asumir la nueva forma de crecimiento de la ciudad y optó por concederle legalidad. La barriada se convertía de esta manera en una nueva forma de acceso a la propiedad inmobiliaria privada urbana.¹

1. Ver Rivera, A. (1981) «Aspectos legales y jurídicos de pueblos jóvenes». En UNICEF y Fondo Naciones Unidas para la Infancia (Ed.). *Servicios básicos integrados en áreas urbano-marginales del Perú*. Lima: UNICEF.

El 14 de febrero de 1961 se promulgó la Ley 13517, Ley Orgánica de Barrios Marginales, que declaraba de necesidad, de utilidad pública y de interés nacional la remodelación, saneamiento, electrificación y legalización de las barriadas establecidas hasta el 20 de septiembre de 1960. Posteriormente, se irán ampliando estos plazos límites para el reconocimiento de las barriadas. Así podemos mencionar, entre otras, la Ley 24513 promulgada en junio de 1986, que declaró de necesidad, de utilidad pública y de preferente interés social el saneamiento físico legal de los asentamientos humanos denominados pueblos jóvenes que hubieran solicitado su saneamiento físico legal al 14 de abril de 1986. Posteriormente, se dio la Ley 25102 que ampliaba el plazo a octubre de 1989, la Ley 25314 que la prorrogaba hasta el 31 de mayo de 1990 y la Ley 27046 del 05 de enero de 1999 que permitió la ampliación del plazo de formalización al 22 de marzo de 1996.

En el período de Alberto Fujimori, con la Constitución de 1993, se cercenaron una serie de derechos sociales, entre ellos, el derecho a la vivienda así como la expropiación por razones de interés social. En este marco, se expidió la Ley 26557, del 27 de diciembre de 1995, que despojó a las Municipalidades de la facultad de realizar la formalización de los asentamientos humanos. Y el 22 de marzo de 1996 se creó la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), mediante el D.L. 803, Ley de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal, centralizando las competencias de formalización en esta institución.

En el periodo de Valentín Paniagua, ante las severas críticas de centralización y recorte de competencias municipales, en abril del año 2001 se restituyó la política de formalización a las Municipalidades así como la potestad de entregar los títulos de propiedad. Asimismo, se dispuso la creación de secretarías técnicas conformadas por funcionarios de COFOPRI y funcionarios de las Municipalidades para llevar adelante la formalización.

En el periodo de Alejandro Toledo se promulgó el Decreto Supremo 021-2002-JUS que permitió legalizar las ocupaciones informales establecidas (entre marzo de 1996 y diciembre de 2001). Asimismo, mediante la Ley 28391 se ratificó la devolución de competencias de formalización a las Municipalidades Provinciales. También se expidió en febrero de 2006 la Ley 28685 que permite la desmembración de terrenos de propiedad comunal de la costa, siempre que estén siendo ocupados por posesiones informales a diciembre de 2003. Además, luego de una marcha contundente impulsada por el Comité de Campaña por el Derecho a la Vivienda y diversas gestiones ante el Congreso y el Ministerio de Vivienda, se logró la aprobación de la Ley 28687, Ley de Acceso a la Formalización, que amplió el plazo de formalización de ocupaciones sobre terrenos de propiedad del Estado y privadas hasta diciembre de 2004.

Durante el gobierno de Alan García se volvió a quitar las competencias a las Municipalidades Provinciales respecto del saneamiento físico legal de los asentamientos humanos, mediante la Ley 28923 del 08 de diciembre de 2006, que estableció el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos por un periodo de tres años, devolviendo las competencias de formalización a la COFOPRI. Este plazo fue prorrogado mediante la Ley 29320, de fecha 11 de febrero de 2009, a dos años adicionales a los establecidos.

El gobierno de Ollanta Humala promulgó la Ley 29802 (31 de octubre de 2011) ampliando la vigencia del régimen extraordinario a la COFOPRI por un periodo de 5 años, es decir, hasta diciembre de 2016. Además, amplió el plazo de formalización de las ocupaciones informales de manera excepcional a las familias afectadas por el sismo del 15 de agosto de 2007, siempre que estuvieran en posesión en terrenos de propiedad del Estado hasta el 20 de febrero de 2009. Durante el gobierno de Humala se

promulgó también el Decreto Legislativo 1202 (23 de septiembre de 2015) mediante el cual se dictaron medidas complementarias en materia de acceso a la propiedad formal. Así, se creó el Programa de Adjudicación de lotes con fines de vivienda sobre terrenos del Estado desocupados o terrenos ocupados por poblaciones con posesión del 1 de enero de 2005 hasta el 24 de noviembre de 2010 (ver cuadro).

Hace quince años no se expide normatividad que permita la regularización de las ocupaciones informales sobre terrenos de propiedad comunal de la costa, como consecuencia se evidencia la ausencia del Estado en estos territorios y lamentablemente el tráfico de tierras afecta a algunas agrupaciones familiares de las partes altas del AHJCM. También afecta la inseguridad jurídica de miles de familias, al no tener una norma que ampare su regularización, y la inseguridad física al ser necesaria la mitigación de riesgos por encontrarse en zonas de riesgo.

En los casos de las ocupaciones de la zona intermedia de las partes altas del AHJCM que se encuentran tituladas, al encontrarse sobre laderas y ser necesario contar con muros de contención, no acceden a los subsidios del Estado, como son Techo Propio o Sitio Propio, pues las entidades técnicas no ingresan por cuanto el monto del subsidio no alcanza para los muros de contención más el módulo de treinta y dos metros cuadrados.

Gobierno	Normatividad	Sumario	Entidad encargada
Manuel Prado Ugarteche	Ley Orgánica 13517 promulgada el 14 de febrero de 1961.	Declara de necesidad, utilidad pública e interés nacional la remodelación, saneamiento y legalización de los barrios marginales o barriadas existentes en las áreas urbanas y suburbanas del territorio nacional. Y prohíbe la formación de barrios marginales con posterioridad al 20 de septiembre de 1960.	Corporación Nacional de Vivienda.
Alan García Pérez	Ley 24513, junio 1986.	Declara de necesidad, utilidad pública y de preferente interés social, el saneamiento de la estructura físico legal de los asentamientos humanos denominados pueblos jóvenes. Se reconoce como pueblo joven a todo aquel establecido sin título legal en terreno de propiedad fiscal, municipal, comunal o privada que haya solicitado su reconocimiento al 14 de abril de 1986.	Municipalidad provincial
Alan García Pérez	Ley 25102, 1989	Amplía el plazo de saneamiento físico legal para las ocupaciones establecidas a octubre de 1989.	Municipalidad provincial
Alan García Pérez	Ley 25314	Amplía el plazo de saneamiento físico legal al 31 de mayo de 1990.	Municipalidad provincial.
Alberto Fujimori Fujimori	Ley 26557, diciembre 1995	Despojan a las municipalidades la competencia de la formalización de la propiedad informal.	
Alberto Fujimori Fujimori	D.L. 803, marzo 1996	Se creó la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI).	COFOPRI
Alberto Fujimori Fujimori	Ley 27046, 1999	Amplía plazo de formalización al 22 de marzo de 1996.	COFOPRI

Valentín Paniagua	D.S. Nº 005-2001-JUS, que creó las Comisiones Provinciales de Formalización.	Restituye la política de la formalización a las municipalidades.	Municipalidades provinciales y Secretaría Técnica COFOPRI
Alejandro Toledo	D.S. 021-2002-JUS	Amplía plazo de formalización a diciembre de 2001.	Municipalidades provinciales y Secretaría Técnica COFOPRI
Alejandro Toledo	Ley 28391	Ratifica la devolución de competencias de formalización a las municipalidades provinciales.	Municipalidades provinciales y Secretaría Técnica COFOPRI
Alejandro Toledo	Ley 28685	Permite la desmembración de terrenos de propiedad comunal de la costa que se encuentren ocupados a diciembre de 2003.	Municipalidades provinciales y Secretaría Técnica COFOPRI
Alejandro Toledo	Ley 28687	Permite el acceso a la formalización y amplía el plazo de formalización de ocupaciones sobre terrenos de propiedad del Estado y privadas hasta diciembre de 2004.	Municipalidades provinciales y Secretaría Técnica COFOPRI
Alan García Pérez	Ley 28923, diciembre 2006	Establece el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos por un periodo de tres años, devolviendo las competencias de formalización a la COFOPRI.	COFOPRI
Alan García Pérez	Ley 29320, febrero 2009	Prorroga régimen temporal de COFOPRI dos años más hasta 2011.	COFOPRI
Ollanta Humala	Ley 29802, octubre 2011	Amplía el régimen temporal de COFOPRI por 5 años hasta diciembre 2016.	COFOPRI
Ollanta Humala	D.L. 1202, septiembre 2015	Creó el programa de adjudicación de lotes con fines de vivienda sobre terrenos del Estado desocupados o terrenos ocupados por poblaciones con posesión del 01 de enero de 2005 hasta el 24 de noviembre de 2010.	COFOPRI

Recuperando la historia del barrio: el proceso de ocupación del Asentamiento Humano

José Carlos Mariátegui

Soc. Fabiola Espinoza Vergara,

Teófila Felipe y Rosa Blanco

San Juan de Lurigancho en el siglo XX

A lo largo del siglo XIX y primera mitad del XX, el distrito lo conformaban grandes haciendas, bosques, ranchos y establos de propiedad de la aristocracia limeña y de familias extranjeras. Durante la Reforma Agraria impulsada por el gobierno del general Velasco, muchas de estas propiedades son vendidas para la creación de cooperativas de vivienda y urbanizaciones. Así, el período de mayor crecimiento poblacional en el distrito se produce entre finales de los setenta y los años ochenta, producto de la toma de tierras y la formación de barrios como Huáscar, Bayovar, José Carlos Mariátegui, entre otros.

Este proceso transformaría radicalmente el futuro del distrito, que pasó de 80,000 habitantes en 1970 a 591,213 habitantes en 1993. En la actualidad, San Juan de Lurigancho (S JL) es el distrito más poblado del Perú, con más de un millón de habitantes. En el contexto de la explosión demográfica en la ciudad de Lima producto de la crisis del campo, la guerra interna, así como la crisis económica y política del país, San Juan de Lurigancho fue uno de los distritos que acogió a buena parte de esta población, como veremos en los siguientes subcapítulos.

La geografía del valle de San Juan de Lurigancho

El valle de SJL tiene una altitud entre los 190 m.s.n.m. (Zárate) y los 2,240 m.s.n.m. (Cerro Colorado, Canto Grande) y una superficie de 131.25 km² con un clima templado, la altitud del distrito implica que cuente con áreas planas y semiplanas rodeadas de estribaciones andinas de variable pendiente.² Actualmente, la mayoría de las quebradas de las estribaciones andinas se encuentran ocupadas por familias de escasos recursos. Estas quebradas constituyeron alguna vez parte de una red hidrográfica natural, actualmente seca. Sin embargo, debido a la geografía, precipitaciones intensas podrían activar estos antiguos cauces.

AHJCM, primeros años: «Eran tiempos buenos, eran tiempos duros»³

La noche del 10 de mayo de 1984 se produjo la toma de unos terrenos eriazos ubicados frente a la Ciudadela Mariscal Cáceres por aproximadamente quinientas familias, en su mayoría migrantes andinos. Este nuevo asentamiento sería reconocido por la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho en octubre de 1984 bajo la denominación de Asentamiento Humano José Carlos Mariátegui (AHJCM), en honor al laureado periodista e ideólogo peruano, a propuesta de los nuevos habitantes del lugar. Por entonces, tanto el gobierno metropolitano como el distrital tuvieron apertura frente a las nuevas ocupaciones debido a la crisis del campo, producto de la guerra interna acaecida sobre todo en la zona andina del país. La Comunidad Campesina de Jicamarca y la Empresa Nacional de Edificaciones (ENACE) eran las propietarias originales de estas tierras.

2. INEI. *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2012*. Lima, INEI.

3. Basado en la redacción del *Diagnóstico social de las partes altas de JCM*, redactado por Fabiola Espinoza para el Instituto de Desarrollo Urbano CENCA en el 2017.

Este proceso de crecimiento de las ocupaciones formaba parte de las transformaciones estructurales que atravesaba entonces la sociedad peruana. Solo entre 1993 y 1997 se formaron 833 nuevos asentamientos humanos, con cerca de medio millón de habitantes. Para entonces se estimaban 1,980 barriadas con una población de 2,623,000 habitantes, que representaba el 37% de la población total⁴ mientras que más familias continuaban ocupando las periferias de la ciudad.

El AHJCM originariamente abarcó el área plana, que terminó de ocuparse entre 1984-1988, con la paulatina llegada de nuevas familias en busca de lotes para vivienda. Desde entonces se inició la ocupación de zonas todavía más alejadas, de mayor pendiente, con mayor presencia de rocas, al punto que, en el caso del asentamiento en cuestión, era conocido como «las partes altas de José Carlos Mariátegui» y formaba parte del ecosistema conocido como lomas estacionales.

La ocupación de las partes altas del AHJCM

Los primeros terrenos de las partes altas del AHJCM en ser ocupados fueron aquellos que tenían mejor ubicación por su proximidad a las áreas ya previamente ocupadas, así como la disposición del terreno para levantar una vivienda. Un terreno con menos rocas y de menor pendiente era más valorado para levantar ahí una «choza».

El proceso de ocupación de las quebradas del AHJCM empezó con la ocupación de las AF T Prima 1, 2, 3, 4 y T prima 5, en los primeros años de la década de los noventa. La escasez de recursos, agudizada por las crisis económica y política del país,

4. Julio Calderón. «Análisis comparativo de la población beneficiada y la no beneficiada por el Plan Nacional de Formalización». *Centro de Investigación y Desarrollo*, 2001.

forzó a las familias pobres a ocupar las faldas de los cerros más cercanos al área plana:

«Yo soy casi fundador, llegué cuando apenas la ocupación había iniciado hacía tres meses, más o menos, con quince familias comandando el proceso de ocupación[...] realmente era feo, no había pircado, no se podía ni caminar porque era tierra nomás» (Entrevista N° 10, AF U4A).

«Fundador» es el término con el que se conoce coloquialmente a aquellos primeros ocupantes que se hicieron de un lote cuando «todo era roca», es decir, aquellos moradores que ocuparon el cerro y se encargaron de su urbanización a través de la apertura de vías y pircado de sus viviendas. El arribo permanente de nuevas familias en búsqueda de un lote perennizaría la ocupación y el proceso de urbanización hasta nuestros días.

Al arribar a las partes altas del AHJCM, los vecinos revelan que estos terrenos antes de ser ocupados eran basurales de las viviendas de las zonas planas y, en otros casos, contaban con la vegetación y fauna —zorros y lechuzas— propias de las lomas temporales. Para garantizar la cobertura de servicios y mejorar sus condiciones de vida, los habitantes del AHJCM se organizaron en Agrupaciones Familiares (AF), las que en adelante serían las interlocutoras de la población ante el gobierno local, empresas públicas, privadas y demás organizaciones.

La pobreza de las familias queda expresada en la precariedad de las viviendas, que constan actualmente de paredes de triplay y techos de calamina en la mayoría de las casas. Pero a principios de la ocupación todas las casas eran de estera, así continuó hasta comienzos del año 2000. Por esos años, la solicitud de ocupación de un nuevo lote la realizaba la familia demandante frente a la asamblea general y no se pagaba ingreso. O, en todo caso, se brindaban a las familias muchas facilidades para pagar, dada la difícil situación económica que atravesaban.

En las partes más cercanas al área plana y, en consecuencia, de mayor antigüedad, tal como T prima 5 o 12 de Octubre, es posible encontrar viviendas en proceso de consolidación con construcciones de ladrillo y cemento. Pero conforme se avanza cuesta arriba, resulta más difícil encontrar viviendas de ladrillo, sobre todo en aquellas AF en las que las vías de acceso son solamente peatonales como U6A, Quebradas Verdes o Biohuerto Paraíso y en aquellas recientemente instaladas.

Son las familias ocupantes, con el apoyo de vecinos y conocidos, quienes se encargan del aplanado, pircado y levantamiento de sus viviendas. Este proceso se realiza con los propios conocimientos, intuiciones o experiencias de los vecinos, algunas veces asesorados por albañiles locales. La mayoría no considera las recomendaciones técnicas de INDECI, que no suelen ser conocidas, lo que expone a los vecinos a mayores riesgos en una zona que es considerada de alto riesgo de acuerdo al plano de vulnerabilidad del programa *Barrio Mío*. La gran pendiente y la erosión del suelo vuelven constante el deslizamiento de piedras y rocas, sobre todo en temporadas de lluvias.

Los pueblos de las partes altas ocupan un área natural denominada lomas estacionales. Las condiciones puestas por el mercado del suelo en Lima obligan a una lucha silenciosa entre la necesidad de una vivienda para los pobres y la de preservar las áreas naturales. Esta situación de convivencia-lucha, denominada coloquialmente «ganar espacio al cerro», se expresa en las difíciles condiciones climatológicas del área donde la concentración de la humedad alcanza el 95% en invierno y la sensación de calor en verano es mucho mayor que en el área plana. Entre triplays y esteras estas condiciones son todavía más amargas.

La ocupación de las partes altas del AHJCM continúa y entre el 2006-2014 los asentamientos de las tres quebradas analizadas se expandieron treinta y tres hectáreas cuesta arriba. En

1996, durante el gobierno autoritario de Alberto Fujimori, fue creada la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI)⁵ para hacerse cargo, entre otras labores, del saneamiento físico-legal de los asentamientos humanos a nivel nacional. Bajo la idea de que los pobres puedan insertarse en el mercado y a través de sus viviendas acceder a créditos, muchos asentamientos informales fueron titulados.⁶ Sin embargo, en el marco de la Ley 28687 se estableció que la titulación solo procedería en adelante en aquellos asentamientos ocupados hasta el 2004.

El área que abarca las partes altas del AHJCM es de propiedad de la Comunidad Campesina de Jicamarca. El limitado control urbano del Estado, entre otros factores, ha alentado la presencia de traficantes de terrenos en el lugar quienes, bajo el amparo de autoridades corruptas y la protección de mafias delincuenciales, toman posesión de terrenos que son vendidos a familias que son muchas veces estafadas. En varias oportunidades ha habido enfrentamientos entre las AF y los traficantes. Existen además diferentes modalidades del tráfico de tierras que luego describiremos.

La lucha por el agua (1994-2009)

Las características de la ocupación del AHJCM constituye un lugar común en el proceso de ocupación del suelo de los sectores populares en Lima Metropolitana y sus alrededores. Es similar además el proceso que realizan las familias y asentamientos por lograr que ese espacio de tierra, del cual han tomado posesión, logre convertirse en su hábitat. Entre los años 1998-2009 se produjo una gran organización por la obtención del servicio

5. Ver D.L. 803: <http://www.cofopri.gob.pe/media/RESOLUCIONES/d%201%20803.pdf>

6. Para más información revisar: Antonio Estafano Caria (2008). *Titulos sin desarrollo: Los efectos de la titulación de tierras en los nuevos barrios de Lima*. Lima: DESCO [Disponible en la web].

de agua potable y alcantarillado entre los diferentes pueblos de los diferentes sectores y agrupaciones familiares que conforman el AHJCM. Dada la naturaleza de esta demanda, la organización también abarcó zonas altas de otros distritos de Lima como Independencia, Puente Piedra y Huaycán.

Para obtener la luz, los asentamientos de las laderas en un inicio a través de una conexión eléctrica clandestina de una caja comparten luz más de una vivienda, aunque esto implicaba un pago al vecino dispuesto a «dar la luz». Esta modalidad de acceso a luz eléctrica estaba siempre expuesta a que arribe la empresa proveedora (en este caso Edelnor) para efectúe que un corte definitivo de la conexión y/o penalice con el pago de una multa. Sin embargo esta práctica ha sido la más usual entre los AAHH de Lima.

«Como todo el mundo, nosotros hemos comprado nuestro cable y robado luz de la parte de abajo, bueno no robado porque les pagábamos, pero fue ilegal. Ahí vinieron de Edelnor y se llevaron el cable. Eran tiempos buenos, eran tiempos duros» (Entrevista a Regina Toomey, miembro de una comunidad eclesíastica y habitante del Asentamiento Humano Raimondi desde hace veinte años).

En el año 1998 los asentamientos de las partes altas obtienen luz provisional de la empresa proveedora Edelnor. De otro lado, una preocupación importante para los pueblos era la obtención de título de propiedad debido a que entonces contar con título de propiedad garantizaba el acceso a los servicios básicos como luz eléctrica, agua y desagüe; siendo el agua la necesidad imperante para las familias ocupantes. Justamente la lucha por obtener títulos de propiedad fue la primera lucha emprendida por los barrios del AHJCM y del Asentamiento Humano Casablanca, que implicó la conformación de una organización conjunta inter-asentamientos. Así se crea la Ampliación N° 3, que inicialmente albergó a seis pueblos: U6, U4, Ampliación B5, W3 Ampliación, U5A y T prima. Pero durante los años que siguieron

se sumaron otras Agrupaciones Familiares como 12 de Octubre, que era la ampliación de U11 y U4A, y logró tener una articulación con otros distritos.

«En ese tiempo se formaba lo que el mismo pueblo desde la necesidad de presionar con más fuerza, se formó la Ampliación N°3, donde 6 pueblos se juntaron y se formó una directiva central y fue eso que realmente presionó para el agua y desagüe. » (Entrevista a Regina Toomey).

La campaña por la re-reelección de Alberto Fujimori en el año 2000 utilizó como política la entrega de títulos de propiedad a asentamientos humanos en zonas de laderas. Es así que, en el año 2000, los asentamientos de muchas zonas de laderas, pantanos y, en general, zonas consideradas de alto riesgo son titulados en Lima. Entre esos cientos de asentamientos se encuentra el AHJCM.

Luego de obtener el título de propiedad, la lucha principal emprendida en colectivo por los asentamientos del AHJCM fue la denominada lucha por agua, en la que la organización interbarrial denominada Ampliación N° 3 tuvo el rol protagónico.

La Ampliación N°3 fue la encargada de llevar adelante el proceso de la obtención de la conexión de agua y desagüe. La estrategia inicial de los pueblos de la Ampliación N° 3 fue de elaborar ellos mismos el proyecto de prefactibilidad de agua y desagüe para los asentamientos humanos de José Carlos Mariátegui y Casablanca. Entre las primeras coordinaciones que tuvieron los dirigentes con SEDAPAL, se acordó que la zona de ambos asentamientos formaría parte del esquema denominado Sargento Lorenz. Sin embargo, con las sucesivas coordinaciones se acordó elaborar una segunda etapa del Esquema Sargento Lorenz denominada Juan Pablo II, que abarcaba los asentamientos humanos de José Carlos Mariátegui, Saúl Cantoral, Cristo Rey, Antonio Raimondi y Casablanca.

El período que requirió mayor organización y movilización de la población abarcó los años de 1998-2004, que es cuando

se firma el convenio entre el Ministerio de Economía, SEDAPAL y los pueblos. Entre los dirigentes que formaron parte de esta etapa también se encuentran: Santos de U6, Carlos Villanueva de Corazón de Jesús, Isabel Rodríguez por Antonio Raimondi, Julio Pariguana, Sr. Chequesaca, Regina Toomey, entre otros muchos.

Organización interna de la Ampliación N° 3

A nivel organizativo interno, la Ampliación N° 3 tenía una Junta Directiva Central integrada por dirigentes de los asentamientos y agrupaciones conformantes, indistintamente del número de familias componentes de cada asentamiento. Hubo también coordinadores por las dos grandes zonas (José Carlos Mariátegui y Antonio Raimondi), que en el momento de mayor efervescencia fueron Percy Rodríguez por el AHJCM y Oscar Vallejos por Raimondi.

Eran tiempos sin duda difíciles a nivel económico y político, situación que repercutía en la economía familiar y en las relaciones interpersonales. De acuerdo a Regina Toomey, existió mucha desconfianza entre los pueblos:

«Hubo también desconfianza entre pueblos un poco pero pese a eso se logró conformar un comité. Hubo un año entero en que semanalmente había reuniones de dirigentes. Coordinamos con Comas, con dirigentes de Independencia» (Entrevista a Regina Toomey).

Si bien la Ampliación N° 3 se centró en la lucha por el agua, también abordó otros temas del desarrollo local como el mejoramiento del equipamiento barrial, la construcción de la biblioteca, comedores, local comunal, realizado todo a través de faenas comunales.

Durante el último período de gobierno de Alberto Fujimori quedó aprobado el proyecto de factibilidad para la instalación de agua y alcantarillado en la zona. Existía además un fondo ya asignado, compuesto en parte por una donación de la

Cooperación Japonesa (JICA). Durante el periodo de Alejandro Toledo (2001-2006), el Ministerio de Economía no realizaba los trámites necesarios con el Ministerio de Vivienda para la asignación presupuestaria y la ejecución del esquema por SEDAPAL. Entonces el Ministro de Economía era Pedro Pablo Kuczynski. Entonces se organizaron pobladores de las Limas en masivas movilizaciones que lograron hacer presión al gobierno central:

“Entonces ahí donde nos movilizamos con la hermana Regina, el padre Gerardo y todo SJL que estaban en ese proyecto en una marcha grande. Y cada vez que él (Toledo) hacía un mitin por ahí, nosotros íbamos, la última que fuimos fue por acá por Payet, Comas y nos fuimos en mancha a hacer visible que en una reunión había dicho que sí se iba a hacer el convenio Agua Para Todos. Y sí, dijo ahí que se iba a hacer y listo, dejó todo firmado. Con Alan García ya se ejecutó. Eso fue lo que nos hizo movilizar más» (Entrevista a Teófila Felipe, AH U6A).

Entre el 2002- 2004 se realizaron sucesivas marchas organizadas por los pueblos de la Ampliación N°3. La masiva marcha que reunió a distintos asentamientos humanos de Lima culminó en el local del Ministerio de Economía, donde ingresó una comitiva de dirigentes a reunirse con representantes del Ministerio de Economía, Vivienda y el entonces Jefe de SEDAPAL. Ahí se pactó el compromiso de iniciar la construcción de las instalaciones de agua y alcantarillado que son parte del Esquema Juan Pablo II, 2° etapa Sargento Lores, San Juan de Lurigancho.

Historia de la ocupación de pueblo de U6A

U6A es un pueblo del AHJCM que inicia su ocupación aproximadamente en el año 1997. Teodosia Alcarraz (50) es originaria de Andahuaylas, Apurímac. Llegó a Lima a los trece años a trabajar en la casa de una familia adinerada en San Borja. No le fue bien. A los dieciséis se fue a vivir con su tía, con la que permaneció cerca de once años hasta que tuvo a su hija mayor

y la familia crecía, por lo que conseguir un lugar para formar su hogar se volvió un imperativo.

Corría el año 1995, el hermano de Teodosia había conseguido un lote en un cerro, «de San Juan de Lurigancho al fondo» le dijo. Cuando ella conoció el lugar no creyó que fuese posible vivir ahí, no creyó que ella podría acostumbrarse; pero se quedó a vivir con la urgencia de quien necesita un lugar para habitar: «Yo vine cuando había tres casitas. Cuando había lechuzas, puras espinas. ¡Dios Mío! Yo lloraba acá día y noche, yo pensé que era la última que había venido a vivir acá y mira cómo está. (...) Y para mí era bien difícil acostumbrarme porque había unas cuantas casitas, lleno de tierra ni siquiera agua».

U6A nació entonces de la ampliación del barrio llamado U6, que se ubica en la parte baja. Era entonces un basural oscuro, sin luz ni agua. La primera ocupante del área que ahora comprende U6A fue Elizabeth Yacua y su esposo, que falleció de TBC al inicio de la ocupación. Ellos, junto al señor Chider, tomaron la tierra, no pagaron nada, pero tuvieron que lidiar con la oposición de los vecinos de la parte baja. Conforme fueron llegando más familias, se dispuso a una persona encargada —el vecino Chider— de dar los terrenos a las familias que venían y organizarse hasta formar una Junta Directiva e iniciar la apertura del camino, entre otros trabajos. Teodosia pagó veinticinco soles para ocupar su terreno.

Era ciertamente difícil acostumbrarse, muchos asentaron sus chozas, se quedaron un tiempo, pero como no se acostumbraron vendieron o abandonaron su terreno y se fueron. Como cuenta Aída del Valle, quien conoció la zona durante una visita de familia y le avisaron que había un lote de 4x5 metros ya pirca-do. Entonces ella tenía veintidós años y vivía en un cuarto alquilado con su pareja y sus hijas pequeñas.

«Vinimos a ver y había un espacio chiquito, estaba armado, pero no vivía nadie y ya pues, como la plata también era escasa en ese tiempo, yo decía “ya pues, qué importa vamos; si no nos acostumbramos nos volvemos”. En sí no me acostumbraba. Me iba, me venía, a las 10 pm. Llegaba y a las 6 de la mañana me iba» (Entrevista a Aída del Valle).

La decisión de ocupar un lote requiere también el apoyo de la familia, sobre todo siendo familias jóvenes. Así como implica un cambio en el estilo de vida de los nuevos ocupantes. En el caso de Aída, las difíciles condiciones de habitabilidad en este asentamiento provocaban discusiones con su pareja, hijas y padre. Significó además un aprendizaje personal, de pasar de no saber vivir en un lugar como ese a lograr, de forma paulatina, a acostumbrarse. Ese proceso implicó transitar por emociones difíciles y cuestionamientos constantes:

«En ese tiempo habré tenido veintidós años. Lloraba yo, qué estoy haciendo acá; con mi esposo nos discutíamos. Encima mi papá vino y peor dijo “Aquí lo has traído a mi hija, en su pueblo mejor está, esto lleno de basura, lleno de piedra, lleno de tierra, qué cosa come aquí en la tierra”» (Entrevista a Aída del Valle).

Estoy llevó a que ella abandonase el lote por un mes. Así como ella, muchas vecinas que arribaban al asentamiento humano no lograban acostumbrarse y abandonaban sus terrenos. Pero Aida regresó.

«De ahí vuelta regresé y ya poco a poco me acostumbré. Me fui habituando ya más, trabajábamos en las escaleras, ya así me animé a quedar. Mi pareja no se acostumbró, él si no se acostumbró y se fue. Me dijo “si tú quieres quedarte, quédate, pero yo si no estoy acostumbrado a bañarme sin agua, sin ducha.” No se acostumbró, se fue, nos dejó acá a mis hijas. Nos quedamos, ya pues y así logramos ya superar y ya estoy viviendo, ya tranquila» (Entrevista a Aída del Valle).

Fueron tantos los conflictos surgidos a partir del terreno que ocupaban, que la pareja de Aída decidió marcharse puesto que no se acostumbró a las condiciones del lugar, sin agua, ni

luz, ni facilidades de transporte y similares. Asimismo importante reflexionar que la motivación de Aida para volver y quedarse radicó en el trabajo comunitario que lograba realizar con las vecinas y vecinos, que facilitaba de algún modo las condiciones de habitabilidad en el asentamiento humano.

Era un imperativo para las familias ya asentadas promover que llegasen nuevos vecinos, a fin de estar un poco más seguros al contar con mayor presencia de familias y reunir así fuerzas para los trabajos de apertura de caminos y demás faenas.

Al principio tuvieron problemas con el barrio de U6, pues ellos se oponían a la formación de U6A. Por ejemplo, para el tema del agua: «la gente de abajo —de acuerdo a Teodosia— no permitía que el aguatero suba, así que nosotros con nuestro baldesito teníamos que bajar. ¡Cuánto tiempo hemos estado así!». Ante la negativa, las vecinas de U6A tenían que ir a SEDAPAL a traer al aguatero. «Si no hay cuarenta cilindros, no subo», decía el aguatero que subía por el lado de la AF U11, que es la quebrada contigua, mientras que los niños cumplían la labor de llamar al aguatero con sus baldes y cilindros.

La luz eléctrica provisional llegó en 1998. Antes de eso, U6A «jalaba» luz de abajo. «Jalar luz» significa realizar una conexión clandestina desde una caja eléctrica formal cercana, generalmente mediante conexiones inseguras que atraviesan techos o, en algunos casos, subterráneos. Esta es una práctica común en ocupaciones y asentamientos humanos recientes.

En el año 2000 obtuvieron el título de propiedad otorgado por COFOPRI. Se titularon 34 lotes. Sin embargo, debido a que la ocupación continuó, actualmente solo la mitad de los lotes se encuentran titulados y con servicio de luz y agua definitiva. El título de propiedad de la otra mitad se encuentra todavía en trámites.

Los altibajos para obtener el agua potable

La instalación del agua potable se realizó en el 2009 con el programa Agua Para Todos realizado por el gobierno central, es decir, catorce años después de la fundación del barrio. Durante esos años, fueron varios los intentos por obtener agua. El más saltante fue el que ocurrió en 1999 donde un supuesto ingeniero pidió veinticinco dólares por cada lote para la elaboración del proyecto de agua del barrio. Luego de cobrar el dinero desapareció.

La instalación definitiva de agua se produce luego de una serie de luchas desarrolladas por diferentes asentamientos de San Juan de Lurigancho con el Esquema Sargento Lores II Etapa.

La escisión con la AF Los Girasoles

Actualmente el Asentamiento Humano U6A está integrado por 76 familias. Hasta el 2014 eran 85 familias. Ocurrió que en el 2014 existía un área de expansión que todavía continuaba ocupándose con nuevas familias y, como tal, todavía estaba en pleno proceso de «urbanización» a través de faenas comunales para la construcción de escaleras y caminos. Esta nueva área estaba integrada entonces por nueve familias. Aquí radican las diferencias: mientras una parte del asentamiento ya se encuentra habilitado de agua, luz y escaleras (conseguido a lo largo de los años de ocupación), esta nueva área que iba poblándose recién iniciaba el proceso de preconsolidación y quienes ocupaban esta zona eran conocidos como «los nuevos».

En el 2014, dirigidos por uno de los vecinos nuevos, este sector decidió independizarse de U6A y formaron su propia AF denominada Los Girasoles. Esta nueva AF cuenta ahora con una Junta Directiva propia, así como han obtenido un plano visado otorgado por la Municipalidad de San Juan de Lurigancho, pese

a que esos mismos terrenos ya se encuentran dentro del plano visado de U6A. Sin duda la superposición de planos visados generará conflictos futuros de seguir así.

Dimensión mágico-religiosa

En U6A todos los vecinos y vecinas han escuchado acerca de la mujer de blanco. Se trataría del espectro de una mujer vestida con mantas blancas que muchos dicen haber visto por el barrio en reiteradas oportunidades. Por ejemplo, la señora Teodosia, afirma que en una oportunidad:

«Era como la una de la mañana y me dio ganas de orinar, y como no había nada de luz me daba miedo subir arriba detrás de una roca, ahí era mi baño. Entonces me acompaña mi esposo y vamos, en eso aparece una cosa así de blanco ¡fuuuuufuuuu! Estaba sonando arriba. Y no sé cómo me levanto para ver arriba así brillante todavía se vio; y mi esposo me agarró. «¡Vamos!», me jaló. No sé qué habrá sido, flotando blanco encima de nosotros así como brillante, sonando todavía. De repente, habrá sido algún encanto, cerro, no sé. Pero mi esposo me jaló de la mano y nos hemos bajado a la carrera. Los dos lo vimos. De ahí ya pues, cuando murió ya la gente empezó a hablar que sí, a cada uno también, pero más queja había de arriba» (Entrevista a Teodosia Alcarraz).

En este caso, tanto su esposo como ella sintió aquella extraña presencia en simultáneo. Los vecinos empezaron a compartir sus experiencias sobrenaturales a partir de que se produjeron varias muertes sucesivas en el barrio, así como los niños presentaban problemas para dormir, que cotidianamente se conoce como «susto». Se intuye entre los y las vecinas que todas aquellas apariciones mágicas están relacionadas a que en aquel cerro se realizaban ceremonias de «magia negra».

«Una vez yo también sentí la presencia de un señor de negro, de capa negra, sombrero negro, yo estaba en la escalera con mi hijita. Y yo me acordé de mi abuela y le señalé —no le miré—, le menté la madre. “Te voy a quitar tu alma”, le dije. Su alma tiene miedo, mi abuelita decía así, con lisuras y amenazarle de su alma. Nunca más le volví a ver (...).Yo no creía, recién acá viniendo he aprendido» (Entrevista a Teófila Felipe).

La señora Teófila ha presenciado varias apariciones, pese a que ella no creía en este tipo de eventos sobrenaturales antes de vivir en la zona. Pero también los niños presenciaron eventos similares: A su hijo mayor le hicieron una limpieza porque estaba con «susto». Cuando un niño está mal de susto, se dice que no puede dormir, llora seguido y no come. Sin duda, estas apariciones u eventos sobrenaturales son relatos comunes en nuestro país y ayudan a dotar de una explicación mágica a la realidad. En este caso observamos que existe una explicación mágica-religiosa a una serie de eventos fatídicos ocurridos que se vincula al territorio habitado. Asimismo, tiene una conexión de arraigo a los territorios de origen de los y las vecinas de U6A. Teófila rememora las enseñanzas de su abuelita (original de Huancayo), del «susto» y la «limpia»; Teodosia hace referencia a los «pagos». En ambos casos, vinculados a una tradición andino-amazónica común.

U6A hoy

Las transformaciones a nivel urbanístico que se han realizado en U6A desde su fundación se deben principalmente al trabajo de su población. La apertura de la vía de U6A fue realizada por la organización de los propios vecinos, así como el pircado y levantamiento de las viviendas, la construcción de escaleras y la obtención de servicios. Su relación con la Municipalidad ha sido muy reducida estos años. Sin embargo, en el 2016 la Municipalidad Distrital a través del programa de presupuesto compartido garantizó la compra de materiales para la construcción de un muro de contención en la zona baja del asentamiento, mientras que los vecinos y vecinas a través de trabajos comunales se encargaban de la construcción del muro, basados en los conocimientos empíricos que ellos mismos poseen.

Sin embargo, es un lugar común en las entrevistas realizadas reconocer que en la actualidad existe una mayor desorganización entre los vecinos y vecinas. Cuando le preguntamos a Teófila cuál es el tema que ha empeorado en el barrio considera que: «Estamos un poco desorganizados, ya no estamos unidos como antes. Antes salíamos a una faena y salíamos todos, ahora salimos unos cuantos, a veces un 50%, no salen mucho». La participación en faenas comunales se ha reducido considerablemente, sobre todo a partir de la obtención de servicios y el título de propiedad.

La gestión del territorio en las partes altas del AHJCM y el proceso actual de ocupación

Arq. Carlos Escalante Estrada

A inicios de los noventa, diversas familias empezaron a ocupar las laderas de cinco estrechas quebradas —de difícil acceso y alta pendiente— colindantes a la zona plana del AHJCM, conformando lo que ahora se denomina como las partes altas del José Carlos Mariátegui. Las poblaciones se organizaron en Agrupaciones Familiares (AF). Posteriormente, tres de ellas (Portada de Belén, Quebradas Verdes y Los Ángeles) empezaron a ocupar las lomas costeras temporales que coronaban estas quebradas. Este conjunto de asentamientos —ubicados a más de ochocientos metros de altura—, a la fecha del estudio forman parte de la última oleada de ocupaciones informales ocurrida en Lima, en el distrito de San Juan de Lurigancho.

En tal sentido, las poblaciones que conforman las partes altas del AHJCM forman parte de los asentamientos periféricos de la ciudad, están en sus límites y presentan una dinámica de expansión relativamente constante. Esta ubicación periférica dificulta su acceso a las oportunidades de empleo y servicios que ofrece la ciudad, mayormente ubicadas en la zona plana del distrito y de la metrópoli. Incluso los aísla un tanto de los centros de poder y control urbano, como la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho, y facilita de alguna manera el desarrollo de ocupaciones más autónomas o promovidas por actores informales como los traficantes de tierras.

La población de estos asentamientos es relativamente pequeña —solo cuatro asentamientos tienen más de cien familias, aunque siguen creciendo— y sus hogares están constituidos generalmente por parejas jóvenes o madres solteras. Los varones se emplean en trabajos temporales en construcción (gasfitería, albañilería, maestros de obra) y como taxistas. Las mujeres venden alimentos ambulatoriamente o en pequeños negocios en casa y laboran también como empleadas domésticas, lavanderas, en manualidades y en la venta de artesanías, entre otros.

La mayoría carece de títulos de propiedad de sus terrenos pues no han culminado su proceso de saneamiento físico legal. Solo el 8% declara ser propietario, mientras que el 75% son poseesionarios y 17% declaran tener un tipo de tenencia mixto (Proyecto Clima sin Riesgo 2015).⁶ Sin embargo, cuentan con servicio eléctrico provisional y parcialmente (alrededor del 20%) y con conexiones de agua y saneamiento (aproximadamente 40%), mientras que las demás familias son abastecidas por camiones cisternas, pilones públicos o compra agua a sus vecinos.

1. El proceso de ocupación del suelo

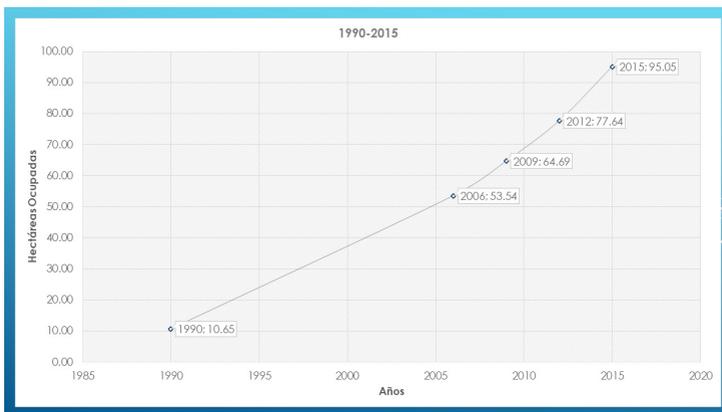
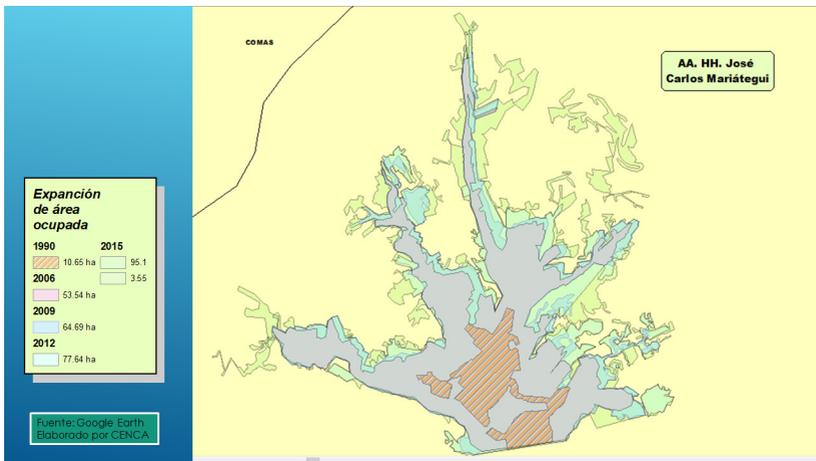
El proceso general de ocupación del suelo en la zona alta del AHJCM se inicia en la década de los noventa alcanzando aproximadamente 10.65 hectáreas, a partir de lo cual se da pie a una expansión paulatina, que en el año 2006 llega a las 53.54 hectáreas. En el 2009 a 64.69, en el 2012 a 77.64 y al 2015 se estima en 95.10 hectáreas (ver Gráfico N° 1).

De manera específica todos los pueblos declaran⁷ haber ocupado sus terrenos hasta el 2004, salvo Bio Huertos (donde hubo tres participantes, uno dijo haber ocupado en el 2004, otro

6. Proyecto Clima Sin Riesgo (2015). *Resultados Preliminares de encuestas a nivel de Pueblos de José Carlos Mariátegui*. DPU- UCL, CENCA, CIDAP, FCPV.

refirió que la fundación fue en el 2005 y el tercero que fue en el 2006). La mayoría de los pueblos declara haber ocupado el 2001 (4) algo menos en el 2000 (3) y menos aún (2) el 2004 y 2002, hay solo uno en el 2003 y el 2005 y hay tres pueblos más antiguos que declararon haberse fundado en el año 1997, 1995 e incluso 1970. Hay un poblador que declara que su pueblo fue fundado en 1997, pero otro poblador del mismo pueblo dice que fue en el 2002 (Quebradas Verdes).

Gráfico I: Proceso de expansión general de JCM



La ocupación del suelo contiene dos procesos específicos a su interior, uno de expansión a través de nuevos asentamientos y otro de expansión interna o relleno del área inicialmente delimitada. Ambos procesos se superponen en muchas ocasiones.

El proceso de ocupación inicial de las Agrupaciones Familiares (AF) de la zona alta del AHJCM se realizó básicamente a través de la modalidad de invasiones. En base a los resultados del taller de ESD⁷ se tiene que de los que declararon fecha de ocupación, dos pueblos (es decir el 22.22%) se asentaron en la década del noventa (Mz. U6A 1991 y Nueva Generación 1998), cinco (55.55%) en el primer quinquenio del 2000 (Quebradas Verdes 2001, Ampliación T Prima 5 2001, Mz. B 2V 2002, Santa Rosita 2004, Bio Huerto 2005), y solo dos Agrupaciones Familiares (22.22%) (AF 24 de Junio y AF Súper S4) manifestaron haber ocupado el 2007.

Cuadro Nº 1: Cómo accedieron al lugar que ocupan y cuánto pagaron

Agrupación Familiar	Ocupación	Pago: soles
Mz U 6 A	Invasión en 1991.	100. Al inicio 70 soles y en el 2014 cobraban 1,000 soles.
Nueva Generación	Fue una invasión en 1998. Se adquirió a través de la Junta Directiva	460. Al inicio 300 soles y ahora 2,000 soles.
Corazón de Jesús	Invasión en 2001.	8
A.F. Portada de Belén	Se organizó un grupo y se posesionaron en 2001.	
Quebradas Verdes	Invasión en 2001.	Al inicio 150 soles y ahora 2,000 soles.
Ampliación T Prima 5	Invasión en 2001.	Al inicio 300 soles y ahora 1,500 soles.

7. Taller de Ordenamiento territorial, Planos Visados y Tráfico de tierras. Realizado el 1 de Julio del 2015.

Mz B 2 V	Invasión en 2002.	Al inicio 100 soles hasta el 2012 cobraban 10,000 soles.
Santa Rosita	Fue una invasión en 2004.	150. Al inicio 100 soles y ahora 2,000 soles.
3 de Mayo	Invasión en 2004.	50
Las Lomas 26 de Enero	Se organizaron un grupo de personas y se posesionaron en 2004.	200
Bio Huerto	Se organizaron un grupo de personas y se posesionaron en 2005.	50. A inicio 200 soles y ahora 3,000 soles.
A.F. Super S 4	Invasión en 2007.	50. Al inicio 25 soles y ahora 3,500 soles.
A.F. 24 de Junio	Fue una invasión en 2007.	Al inicio 50 soles y actualmente 3,000 soles.
27 de marzo 3ra etapa	Se adquirió como ampliación de la segunda etapa.	300

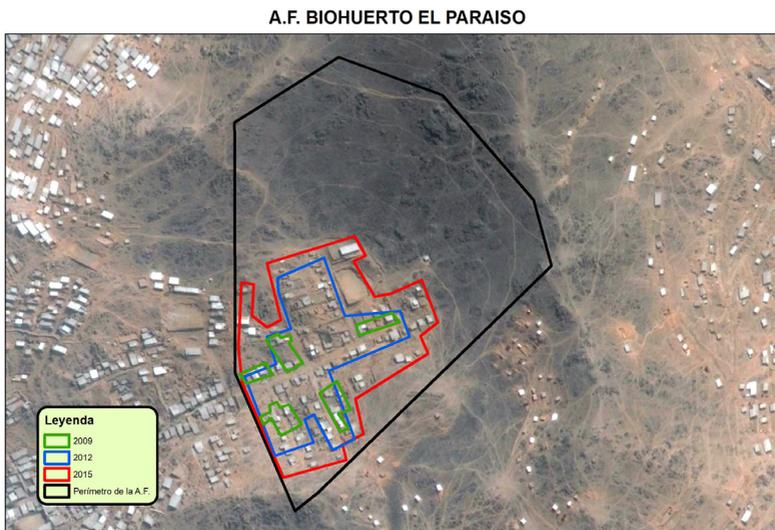
Elaboración: CENCA

El monto de pago para acceder a un lote se incrementa con el tiempo de vida del asentamiento, en la etapa inicial suele estar entre 50 y 200 soles, pero en la actualidad —después de 7 a 14 años— pueden estar entre 1,500 y 3,500 soles, es decir, se ha incrementado unas veinte veces. Este incremento parece estar más relacionado con el proceso de consolidación del asentamiento, que tiene relación con la obtención de servicios básicos y mejor articulación con el resto de la ciudad. Pero también con un cambio de carácter en la naturaleza del acceso, inicialmente tuvo una connotación más administrativa y social, los pobladores se inscribían en una organización y ocupaban un lote, posteriormente el proceso adquirió una connotación más comercial, es decir, el poblador pagaba por un lote.

Esta situación da cuenta de un proceso progresivo de ocupación del territorio. Habría que añadir que también al interior de

cada asentamiento se fue ocupando progresivamente el territorio, tal como se aprecia en los gráficos adjuntos (ver gráficos 2, 3 y 4). Las declaraciones de los pobladores entrevistados dan cuenta de que el grupo inicial que ocupó el lote era bastante reducido y que luego se van incrementando, conformando en ocasiones núcleos de poblaciones con niveles de consolidación diferenciados. Los que se asentaron primero generalmente pueden tener servicios básicos y viviendas más consolidadas, los segundos se abastecen de los primeros y sus viviendas son más precarias. Este proceso de ocupación no solo es progresivo sino también fragmentado, debido en alguna medida a la topografía de los terrenos que limitaban la extensión de los mismos. Cabe mencionar que la ocupación del suelo se realiza básicamente sobre laderas de cerros con pendientes pronunciadas, lo que configura diferentes niveles de riesgo como se verá más adelante.

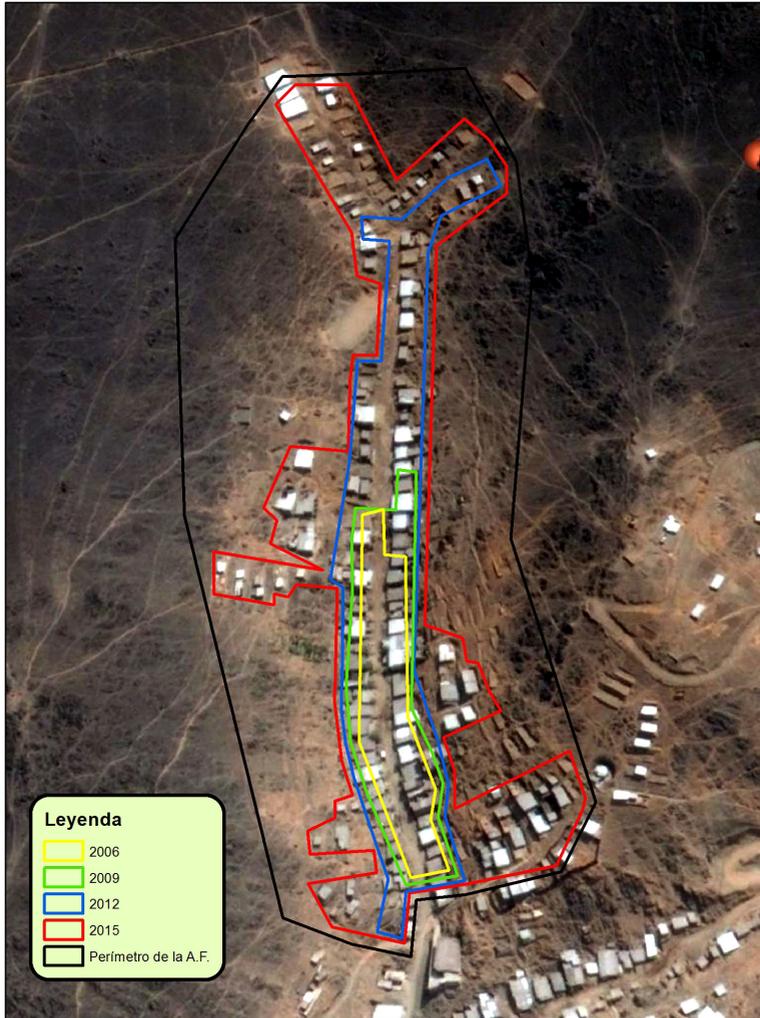
Gráfico 2: Proceso de expansión interna AF Bio Huerto Paraíso



FUENTE: Imagen Satelital de Google Earth (2006, 2009, 2012 y 2015) Imagen base Google Earth 2015.
Perímetro de la A.F. según PUI-SJL 2013.

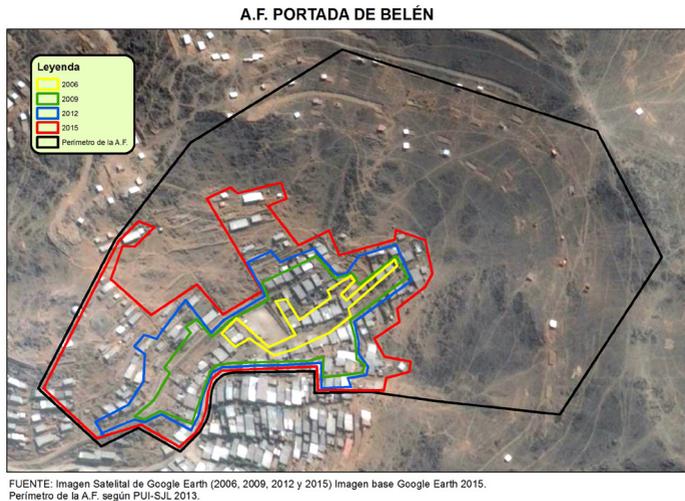
Gráfico 3: Proceso de expansión interna AF Quebradas Verdes

A.F. QUEBRADAS VERDES



FUENTE: Imagen Satelital de Google Earth (2006, 2009, 2012 y 2015) Imagen base Google Earth 2015. Perímetro de la A.F. según PUI-SJL 2013.

Gráfico 4: Proceso de expansión interna AF Portada de Belén



Actualmente hay dos modalidades para la ocupación del territorio, una es la expansión interna a través de la ocupación de nuevos lotes, que se venden a nuevos pobladores, y otra es el traspaso de lotes e incluso viviendas. La primera modalidad es más común en las agrupaciones más nuevas y que están ubicadas en la periferia del territorio, y la segunda se realiza sobre todo en las agrupaciones de ocupaciones más antiguas y con mayor nivel de consolidación urbana.

El tipo de urbanización resultante se caracteriza básicamente por la existencia de un conjunto de lotes destinados mayoritariamente a la construcción de viviendas, con pocas áreas destinadas a equipamientos comunales y parques, los cuales son ubicados generalmente en los terrenos más abruptos y menos accesibles. También se aprecian lotes vacíos, especialmente en las denominadas ampliaciones. El trazado es básicamente ortogonal y, por lo general, no se adapta a la topografía del terreno, registrando mayores pendientes tanto en los propios lotes como en las vías de acceso.

Desde el punto de vista de la ubicación de las poblaciones respecto del entorno urbano preexistente, encontramos que el proceso de ocupación del territorio se realiza mayoritariamente mediante asentamientos que se ubican a continuación de otro a lo largo de alguna vía. Esta forma de crecimiento es prácticamente el doble de los asentamientos que crecen en terrenos encima de otros asentamientos (52.17% vs. 26.8%). Más de la quinta parte (21.74%) de los casos no contestaron la pregunta.

La cantidad de asentamientos que se están expandiendo es mayor (12) al número de asentamientos cuyos pobladores declaran que no se expanden (8). Hay varias ocasiones (3) donde un poblador afirma que su pueblo se está expandiendo y otro poblador del mismo asentamiento dice lo contrario. La mayoría de las poblaciones que declaran que se están expandiendo se fundaron entre el año 2000 y el 2003, las posteriores —que se fundaron entre el 2004 y 2005— parece que están todavía en una etapa de consolidación interna más que de expansión. También es importante el número de poblaciones que afirma que se está formando otro asentamiento más arriba de donde están ellos. Esta información puede ser un indicio de un proceso de expansión que pudiera tener un carácter especulativo.

La decisión de ampliar un pueblo recae mayoritariamente en sus dirigentes y delegados, en menor medida esta decisión la toma la asamblea de pobladores, aunque también hay referencias a traficantes de terrenos (4) y en algún caso se les nombra directamente.

Cuadro Nº 2: Año de Fundación y proceso de expansión

Población	Año de fundación	Se expande	No se expande	Quién toma la decisión
Q- San Hilarión	1970	Sí se está expandiendo.		

W- Santa Rosa Alameda Casa Blanca	1995		No se expandió porque es un cerro pequeño.	
O- UGA	1997		No se expandió.	
D- Amp. 26 de Enero Las Lomas	2000	Sí se está expandiendo.		
J- Los Girasoles	2000		No hay expansión.	
C- Portada de Belén	2001	Sí se está expandiendo.		El propietario de la expansión es el Sr. Virgilio.
H- Corazón de Jesús	2001	Sí se está expandiendo.		Por decisión del delegado.
I- Nueva Generación	2001	Sí se está expandiendo para evitar ingreso de traficantes.		Acuerdo de Asamblea.
K- Ampliación T5	2001			
V- T Prima	2001		No se está expandiendo.	Otros pobladores que son de otras manzanas (traficantes) se están adueñando.
F- Quebradas Verdes	1997 - 2002		No se expandió.	Dirigentes están traficando.
R- Virgen María	2002		No se expandió.	
S- El Mirador S4	2003	Sí se expandió.		Acuerdo de Asamblea.
E- 3 de Mayo Las Lomas	2004		No se expandió.	
G- Santa Rosita	2004		No se expandió.	
B- Bio Huerto Paraíso	2005		No se está expandiendo.	

Fuente: Taller de Gestión de Riesgos
Elaboración: CENCA

Al igual que el proceso de ocupación, el proceso de consolidación urbana es también progresivo. Por ejemplo, los pobladores asistentes a los talleres de ESDEL del 2015 manifestaron que les tomó más de ocho años (8.26 años como promedio) para obtener su servicio domiciliario de agua y saneamiento, y algo más de nueve años (9.64 años en promedio) para obtener la luz definitiva. En ese lapso tuvieron que recurrir a soluciones intermedias como el pilón de agua, camiones cisternas o servicio de luz provisional. También muchas familias nuevas toman servicios de agua y electricidad de poblaciones más antiguas, que cuentan con este servicio a través de mangueras y cableados clandestinos y por un pago por el servicio, tal como lo ha verificado el proyecto Clima Sin Riesgo.

2. La mayor exposición al riesgo

La ocupación de terrenos rocosos con altas pendientes y la demora en obtener servicios sin duda generaron agudos niveles de riesgos para las poblaciones asentadas.

Así tenemos que el lapso para obtener servicios básicos por conexiones domiciliarias tuvo un impacto en el nivel de vulnerabilidad de las personas ante las enfermedades. Casi el 90% (88.89%) de los pobladores consultados, que tuvieron periodos extensos sin contar con servicios definitivos, expresaron que sí tuvieron enfermedades, la mayoría de las cuales fueron de origen estomacal y en menor medida de la piel.

Cuadro Nº 3: Riesgo de enfermedades e incendios

Agrupación Familiar	Lapso sin servicio de agua por redes	Enfermedades	Lapso sin servicio de luz definitiva	Incendios
B- Bio Huerto Paraíso	10 años	Hubo enfermedades estomacales.	10 años	No hubo incendios.
C- Portada de Belén	6 años	Hubo enfermedades estomacales.	11 años	No hubo incendios.
D- Amp. 26 de Enero Las Lomas	7 - 9 años	Hubo enfermedades. Cólera.	9 años	No hubo incendios.
E- 3 de Mayo Las Lomas	11 años	Hubo enfermedades estomacales.	9 años	No hubo incendios.
F- Quebradas Verdes	14- 9 años	No hubo enfermedades.	15-10 años	
G- Santa Rosita	11 años	Hubo enfermedades.	6 años	
H- Corazón de Jesús	7 -8 años	Hubo muchas enfermedades.	8-9 años	
I- Nueva Generación	8-9 años	Hubo más enfermedades estomacales.	13 años	No hubo incendios.
J- Los Girasoles	8 años	Hubo más enfermedades estomacales y hongos en el cuerpo. Alergia al polvo.	11 años	
K- Ampliación T5	7 años		9 años	
L- 27 de Enero	9 años		11 años	
M- 24 de Junio				

Q- UGA	12 años			
P- Mz. TG				
Q- San Hilarión	5 años	Hubo enfermedades estomacales y otras.	8 años	Sí hubo incendios.
R- Virgen María	8 años			
S- El Mirador S4	12 años	Hubo enfermedades.	10 años	
V- T Prima	7 años	Hubo enfermedades.	9 años	Sí hubo incendios.
W - Santa Rosa Alameda Casa Blanca				No hubo incendios.
X - Super S2				No hubo incendios.

Fuente: Taller de Gestión de Riesgos
Elaboración: CENCA

En relación al riesgo de caída de rocas y colapso de pircas, estas se generan no solo por la presencia de rocas susceptibles de desprenderse y rodar por la ladera, sino también por la construcción artesanal de muretes de piedras llamados pircas que pueden generar desprendimientos ante movimientos sísmicos laterales y/o humedecimiento del terreno adyacente.

Respecto a las dimensiones de la pircas, más de la mitad de los pobladores (56.52%) declaran tener pircas grandes, más de la tercera parte (34.78%) manifiestan que sus pircas son medianas y tan solo el 4.35% mencionan que sus pircas son pequeñas, un porcentaje similar no da información sobre las mismas.

Si comparamos el año de ocupación o fundación con el nivel de pendiente no se puede apreciar un patrón de correlación, pero sí podemos observar que cuanto más tarde ocupan, mayor es la altura de las pircas. En el cuadro siguiente se puede apreciar

que en los asentamientos que ocuparon entre el año 2001 y 2005, la altura predominante de las pircas es grande, mientras que en los que ocuparon entre 1997 y el 2000, la altura de las pircas es más variable, encontrándose grandes, medianas y chicas. Esta situación puede ser un indicio de que las ocupaciones más recientes deben modificar en mayor medida el relieve del terreno y presumiblemente generar mayor riesgo.

Cuadro N° 4: Grado de pendiente, altura de pircas y riesgo

Pueblo	Año de fundación/ ocupación	Grado de pendiente	Altura de pircas predominante
Quebradas Verdes	1997 - 2002		Grandes y chicas
Los Girasoles	2000	Suave	Medianas
Amp. 26 de Enero Las Lomas	2000	Pronunciada	Grandes
Portada de Belén	2001	Pronunciada	Grandes
Corazón de Jesús	2001	Suave	Grandes
Ampliación T5	2001		Medianas
Nueva Generación	2001 - 2004		Grandes
Santa Rosita	2004	Suave	Grandes
3 de Mayo Las Lomas	2004	Pronunciada	Grandes y medianas
Bio Huerto Paraíso	2001- 2004 -2005	Suave	Grandes

Fuente: Taller de Gestión de Riesgos

Elaboración: CENCA

Casi la mitad de los pobladores (45,45%) declara que no se han caído piedras, mientras que algo menos de la tercera parte (31.81%) afirma que sí han caído piedras y en tres asentamientos (13.63%) hay un poblador que manifiesta que no ha habido caída de rocas y otros que sí ha habido caída de rocas. En dos asentamientos (9.09%) no se respondió la pregunta.

Si comparamos el tamaño predominante de las pircas y el porcentaje de caída de rocas, se puede decir que, a pesar de que

predominan las pircas grandes (mayores a un metro cincuenta de alto), son menos los pobladores que han tenido caída de rocas. No obstante, el hecho de que casi la tercera parte declare que sí ha habido caída de rocas sin que haya sido producido por un sismo de magnitud, da cuenta del riesgo producido por estas pircas.

Cuadro N° 5: Instalación de servicios definitivos de agua y electricidad

Pueblo	Año de Fundación	Año instalación de agua definitiva	Lapso sin servicio de agua por redes	Año de instalación de luz definitiva	Lapso sin servicio de luz definitiva
B- Bio Huerto Paraíso	2005		10 años		10 años
C-Portada de Belén	2001	2007	6 años	2012	11 años
D- Amp. 26 de Enero Las Lomas	2000	2007-2009	7-9 años	2009	9 años
E- 3 de Mayo Las Lomas	2004		11 años	2013	9 años
F- Quebradas Verdes	1997-2002	2011	14-9 años	2012	15-10 años
G- Santa Rosita	2004		11 años	2010	6 años
H- Corazón de Jesús	2001	2008-2009	7-8 años	2009-2010	8-9 años
I- Nueva Generación	2001	2009	8-9 años	2014	13 años
J- Los Girasoles	2000	2008	8 años	2011	11 años
K- Ampliación T5	2001	2008	7 años	2010	9 años
L-27 de Enero	2000	2009	9 años	2011	11 años
M- 24 de Junio					

Q- UGA	1997	2009	12 años		
P- Mz T6					
Q.- San Hilarión	1970	1975	5 años	1978	8 años
R- Virgen María	2002	2010	8 años		
S- El Mirador S4	2003		12 años	2013	10 años
V- T Prima	2001	2008	7 años	2010	9 años
W- Santa Rosa Alameda Casa Blanca	1995				
X- Super S2		2008			

Fuente: Taller de Gestión de Riesgos
Elaboración: GENCA

3. El proceso de urbanización

El proceso de transformación de suelo eriazos a una zona urbana tiene dos etapas: i) transferencia de propietarios originales a nuevos posesionarios, y ii) diversas modalidades de acceso al suelo de acuerdo a las nuevas condicionantes. Este proceso consta de varios elementos esenciales: la propiedad del suelo matriz, el proceso de transferencia a «intermediarios», el papel del tráfico de terrenos, las nuevas normas municipales y, finalmente, las principales modalidades de acceso al suelo.

3.1 Los factores

La propiedad del suelo matriz

Los terrenos que ocupan la mayoría de los asentamientos humanos de las partes altas del AHJCM son propiedad de la Comunidad Campesina de Jicamarca. Esta comunidad se extiende

sobre un enorme territorio que comprende cien mil hectáreas y abarca desde las serranías de Lima hasta los límites con Chosica, Huachipa, San Juan de Lurigancho y Carabayllo. Sus títulos de reconocimiento comunal corresponden a los años 1863 y 1984, y actualmente cuenta con títulos de propiedad de sus tierras inscritos en el Registro de Propiedad Inmueble de Lima.

El proceso de transferencia del suelo a intermediarios informales

La Constitución Política del Perú de 1979 estableció la transferencia de tierras comunales, aunque la actual Constitución no aborda este tema. Sin embargo, el presidente García promulgó el 13 abril de 1987 la Ley 24656 que permitió, por excepción, enajenar tierras comunales. En el caso específico de la Comunidad Campesina de Jicamarca hay denuncias sobre la legalidad de los procesos de transferencia de terrenos, que incluiría a dos expresidentes comunales y procesos en el juzgado mixto de San Juan de Lurigancho y Lima. En este escenario se facilita la labor de traficantes de tierras, financistas y operadores de invasiones que aprovechan para sus propios fines la autonomía de las comunidades en el uso y la libre disposición de sus tierras comunales. En el blog W.Germinal, en su entrega del 3 de junio del 2012, se señala casos de falsificación de firmas de comuneros en supuestas asambleas comunales donde se aprobó ventas o transferencias de terrenos comunales.⁸

El tráfico de tierras

Desde una perspectiva jurídica, el tráfico de tierras es entendido como la promoción de acciones que vulneran la propiedad o

8. Ver Julio Parco (2020). W. Germinal. Consulta en: <https://wgerminal.blogspot.com/2012/06/comunidad-campesina-de-jicamarca-ultima.html>

posesión de inmuebles, así como el libre ejercicio de un derecho real, mediante el engaño ya que ofrecen terrenos sin ser de su propiedad, obteniendo los promotores beneficios económicos por estas acciones.

El tráfico de terrenos forma actualmente parte del proceso de acceso al suelo de muchas familias de escasos ingresos, por la necesidad de contar con un sitio donde vivir. Ante la carencia de otras alternativas a su alcance, participan en invasiones. Estas son organizadas y/o promovidas por los denominados traficantes de terrenos.

Estos urbanizadores informales, cada vez más, van alcanzando mayores dimensiones y contactos, lo que los convierte en actores centrales para el delineamiento de la expansión de la ciudad. Según la Policía Nacional, se tiene identificada una red de traficantes de terrenos en la ciudad de Lima que posee veintidós bases distritales en toda la capital (Diario La República 27/03/2012).

Nuevas normas municipales

La Ordenanza Municipal 110-MDSJL estableció la «visación» de planos para asentamientos humanos y organizaciones sociales con fines de vivienda, con el objetivo original del acceso a servicios públicos (electricidad, agua, saneamiento, teléfonos) de asentamientos que, por trabas legales y de propiedad, no pueden formalizar la posesión de sus terrenos a corto plazo. Esto está siendo usado para «visar» áreas de expansión internas dentro del asentamiento o áreas adicionales indicadas generalmente como «área verde o tratamiento paisajístico» (lomas) y facilita la expansión y venta de lotes en áreas muy riesgosas.

3.2 Modalidades de acceso al suelo

Ocupación progresiva autónoma

A cargo de grupos de pobladores y promovidas por dirigentes vecinales que luego de un tiempo de convivir con los pobladores salen del asentamiento. Muchas de estas poblaciones han seguido no solo un proceso de consolidación, sino también de expansión interna a cargo de dirigentes vecinales aprovechando el procedimiento de visado de planos. La venta de nuevos lotes ha generado nuevos riesgos debido a la necesidad de aplanar terrenos con pendientes generalmente pronunciadas y contenerlas con muretes de piedra hechos artesanalmente.

Ocupación organizada por traficantes de terrenos de manera directa

Donde el traficante por lo general tiene una persona que lo representa y promueve la venta de terrenos. En estos casos, los traficantes suelen invertir en «adquirir algún tipo de posesión», en elaborar planos de lotización para la venta de terrenos y en habilitar caminos de acceso. En ocasiones, también construyen equipamientos educativos y otros.

Ocupación progresiva en alianza entre dirigentes y traficantes

Donde el traficante y dirigentes vecinales llegan a un acuerdo para desarrollar —generalmente ampliar— la ocupación original del asentamiento. Con el consentimiento del dirigente, el traficante abre vías de acceso a nuevos lotes y se procede a la venta de los mismos.

Ocupación progresiva autónoma en conflicto con traficantes

Donde un grupo de pobladores luego de ocupar un terreno e iniciar su proceso de urbanización, es interpelado por traficantes quienes le reclaman un pago por terrenos que dicen ser suyos. También se da el caso de que asentamientos organizados por traficantes pretenden expandirse sobre el perímetro (área de expansión) de un asentamiento vecino.

Traspaso y ventas de lotes en asentamientos humanos

A cargo de familias posesionarias. Por lo general, esto ocurre conforme la comunidad va adquiriendo algunos servicios básicos, alumbrado público, conexiones domiciliarias de electricidad y agua y se ha efectuado algún tipo de acondicionamiento del terreno (aplanado y pircado). Aunque esta es una transacción privada en los asentamientos que no tienen título de propiedad, se efectúa un «pago» a la comunidad para que al nuevo poseedor se le incorpore en el padrón de la comunidad y, de esta manera, se le incluya en los posibles beneficios que se estuvieran gestionando (titulación y otros).

4. El rol de los actores

Aquí un breve recuento de los actores involucrados en nuestro caso.

La comunidad campesina

Es propietaria de la tierra, transfiere a intermediarios (dirigentes vecinales o traficantes). Se han producido dobles o hasta triples ventas de los mismos terrenos por el conflicto entre tres

grupos de dirigentes de la comunidad campesina. Por lo general, estas ventas no se inscriben en los Registros Públicos o en ocasiones su inscripción es rechazada por falta de representatividad del vendedor. Sin embargo, esta respuesta oficial se produce cuando la venta ya ha sido realizada, generando inseguridad en la tenencia del suelo. Situación muy problemática que requiere verificar los procedimientos correctos e identificar a los poseedores con mayor derecho.

Los traficantes de tierras

Organizan el proceso de expansión urbana a través de la adquisición, muchas veces irregular, de terrenos e inversiones para su comercialización.

Los dirigentes vecinales

Organizan la ocupación del territorio en su perímetro, en ocasiones venden nuevos lotes, contribuyendo a la construcción social del riesgo vía la ocupación informal. Elaboran el padrón de la comunidad y otorgan el certificado de vivencia, con lo cual se inicia el proceso de reconocimiento de la posesión de lotes por la Municipalidad Distrital. Se encargan también de interactuar con autoridades públicas para gestionar servicios básicos y otras obras a favor de la comunidad. Cabe manifestar que actualmente se aprecia una mayor flexibilidad en la organización vecinal y las asambleas, sobre todo en las poblaciones un poco más antiguas y consolidadas, ya que son menos frecuentes.

La Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho

Reconoce a la organización social y a sus dirigentes, otorga el certificado de posesión y visa los planos de los asentamientos para que accedan a servicios básicos. Sin embargo, si

al visarlos no verifica que no queden áreas libres y/o que realmente vivan los pobladores en todo el perímetro indicado en esos planos, puede facilitar así la expansión informal e incluso el microtráfico de terrenos. Siendo su competencia, no tiene recursos suficientes para efectuar el control urbano sobre todas los asentamientos informales ni tampoco ha elaborado el mapa de peligros ni el Plan de Gestión de Riesgos del distrito.

Los pobladores

La mayoría de pobladores, que se asientan en las partes altas del AHJCM, pertenecen a segmentos sociales de bajos ingresos, que dedican la mayor parte de su tiempo en agenciarse el sustento familiar y los gastos básicos. Tienen la necesidad de contar con una vivienda y carecen de alternativas a su alcance. Por lo que se ven obligados a la ocupación informal de terrenos muy accidentados e inadecuados para vivir. Buscan labrarse un porvenir para ellos y sus familias, construir un sitio donde vivir, obtener un lugar en la ciudad aunque sea en sus fronteras; pero también con el tiempo muchos de ellos buscan obtener otro terreno para sus familiares. Estas familias asumen riesgos y luchan por lo que desean, y lo hacen obviamente a su manera, sin mucho apego a normas que le son extrañas y tratando de aprovechar las posibilidades que se les presentan.

Su percepción del riesgo difiere de la de las autoridades o los expertos y, en general, de aquellos ajenos a su asentamiento y su realidad. El riesgo forma parte de su vida cotidiana incluso, con una actitud fatalista, no piensan poder reducirlo y asumen que ya lo manejarán cuando se manifieste. La vida diaria les presenta problemas tan urgentes que no piensan mucho en el largo plazo. Tienen alta capacidad de movilización a través de faenas comunales para construir o mejorar equipamiento comunal. También han conformado un grupo de lideresas comunales, que

participan del proceso de investigación acción conjuntamente con el equipo de CENCA, para analizar el proceso de gestión de su territorio a partir de su propia experiencia, como base para discutir el papel de los actores y factores externos al AHJCM.

La organización social de segundo nivel

La organización social de segundo nivel ha surgido en ciertas coyunturas, logrando agrupar a varios asentamientos momentáneamente en base a demandas compartidas. Por ejemplo, esto se hizo para gestionar el agua, que significó coordinaciones y movilizaciones conjuntas (para más detalle ver capítulo anterior), y lo mismo sucedió para el acceso vial a varios asentamientos que solo se podían comunicar por escaleras (ver capítulo siguiente). En otro caso, la articulación se amplía a otros distritos al otro lado del cerro: Comas y Huarochirí (desde avenida Wiese en el AHJCM y la avenida Revolución en Collique, con un ramal hacia Jicamarca). En este último caso, se articularía informalmente dos distritos, San Juan de Lurigancho y Comas, facilitando nuevas ocupaciones en zonas muy riesgosas, a menos que las autoridades ejerzan el control urbano y la planificación territorial que se requiere.

Otros actores públicos que participan puntualmente

En el ámbito metropolitano y nacional existen muchas autoridades con competencias y funciones de manejo territorial sobrepuestas, lo que genera fragmentación y debilita la aplicación de políticas. En la zona de estudio intervienen principalmente las siguientes:

SEDAPAL que se encarga de la administración y dotación de servicios básicos de agua y saneamiento. Es por lo tanto una

institución muy importante para los pobladores y actualmente ha iniciado la ejecución del esquema 400-425.

COFOPRI que ha entregado algunos títulos de propiedad a pobladores asentados en terrenos públicos y que ha declarado a la zona de alto peligro.

VIA INTERDISTRITAL. Vincula dos distritos (Comas y SJL) y establece un eje de expansión urbana no planificado.



Ministerio de Agricultura que recientemente ha declarado a las lomas costeras de Lima como una zona de prioridad y alta sensibilidad, pero sin mayor inversión ni actuación en las «lomas» del AHJCM.

El Ministerio del Ambiente (MINAM) es el ente normativo y rector en la protección y conservación del ambiente, poco ha hecho en el caso de la protección de las «lomas» del AHJCM.

CENEPRED es el ente rector en la prevención y reducción de riesgos de desastres, asesora a las municipalidades en la elaboración de Planes de Gestión de Riesgos, aunque no existe uno para el AHJCM.

5. Relación entre los actores

Existen dos ámbitos principales: i) los actores directamente involucrados en el proceso de ocupación del suelo y generación de riesgos: los traficantes de tierra, dirigentes vecinales y habitantes de las laderas y ii) los que intervienen de manera más puntual como las empresas inmobiliarias formales, entidades del gobierno central, la Municipalidad de Lima e, incluso, la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho y la Comunidad Campesina de Jicamarca.

En el primer grupo la relación es generalmente de conflicto y disputa entre traficantes, dirigentes vecinales y población por los terrenos o por quien se apropia de la renta producto de su venta. En ocasiones, pueden colaborar entre traficantes y algunos dirigentes que se asocian para compartir esta renta vendiendo terrenos. Entre poblaciones y dirigentes las relaciones son más bien de desconfianza, debido a la poca transparencia sobre el destino de las ganancias o de las gestiones ante las autoridades locales.

La inacción de la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho marca este proceso. La falta de control urbano a la ocupación de laderas y la aplicación laxa de normas de visado de planos lo indica. Sumado a prácticas clientelistas respecto a algunas pequeñas «obras municipales». Existen denuncias ocasionales de conexiones entre funcionarios municipales y traficantes de tierras.

La Comunidad Campesina de Jicamarca tiene sus propias contradicciones internas y su relación suele ser con los intermediarios informales (dirigentes y/o traficantes) y no directamente con la población.

La empresa de agua SEDAPAL, COFOPRI (encargados de titular) y el Programa Techo Propio (Ministerio de Vivienda,

asigna subsidios) actúan sectorialmente y sin mucha coordinación entre sí, atienden demandas puntuales siempre con presupuestos insuficientes.

Lamentablemente, el órgano rector, el Ministerio de Vivienda, no reconoce la relación entre el mercado formal —que acapara los mejores terrenos con factibilidad de servicios— y los traficantes —que atienden la enorme demanda de los más pobres vía el mercado informal e incluso ilegal—. Al no regular el mercado formal del suelo, los más pobres no acceden al mejor suelo y su demanda sigue siendo atendida por traficantes y complementariamente por dirigentes vecinales. Ese ministerio tampoco establece una estrategia con alternativas viables para los más pobres (densificar terrenos consolidados, ordenamiento y reubicación a zonas de menor riesgo u otras).

6.- Conclusiones y recomendaciones del capítulo. Hacia una estrategia para abordar la expansión informal en las laderas de la ciudad

La gestión del suelo está desvinculada de la gestión del riesgo y del ambiente, las instituciones y los actores tienen limitadas capacidades para desarrollar, dirigir y promover un proceso de cambio y transformación. Los actores públicos están ausentes no solo en la periferia, sino en regular el mercado de tierras e implementar programas de vivienda a escala suficiente para atender la magnitud y complejidad del problema. Tampoco lideran ni conducen la construcción de una agenda conjunta, no existen planes, control, ni promoción de prácticas positivas. Los actores que aparentemente tienen una relación más lejana con el problema de ocupación en riesgo del suelo en la periferia pueden ser claves para su resolución, particularmente si cambian de óptica y orientación política.

La necesidad de los más pobres, la inexistencia de políticas que los atiendan y les garanticen acceder a viviendas adecuadas en terrenos seguros, y la actuación de otros agentes como traficantes, municipios, entre otros, permiten la ocupación informal, la urbanización en riesgo y la pobreza, perpetuando la autoconstrucción progresiva y precaria de viviendas sin asistencia técnica, en un círculo vicioso de construcción social del desastre, que tarde o temprano afectará a estas familias y a la ciudad en su conjunto.

El suelo se valoriza por las inversiones de pobladores y el Estado en acondicionar el terreno, la autoconstrucción de viviendas, vías de acceso, escaleras, algunos equipamientos comunales y campos deportivos, así como la conexión de servicios de agua, saneamiento y electricidad. Ello valoriza también el suelo adyacente e incrementa las expectativas de rentabilidad, lo que alienta la expansión y reinicia el círculo vicioso de ocupación y generación de riesgos.

Este problema complejo requiere soluciones complejas. Para detener el círculo vicioso que se deriva de la creación continua de nuevos asentamientos informales que replican el riesgo, debe implementarse una participativa, «concertada» y coordinada estrategia y políticas de desarrollo para abordar el proceso de expansión informal, los riesgos y amenazas en las laderas de la ciudad.⁹ Esta estrategia debe considerar un conjunto de medidas interconectadas tales como:

a) Ampliación de la oferta formal de suelo seguro para segmentos sociales D y E, mediante la regulación del mercado formal del suelo. Para que parte de las nuevas habilitaciones (por lo menos el 20%), se dirijan expresamente a sectores sociales D

9. Allen, A. y otros (2015). *Lima sin riesgo: Aprehendiendo la configuración de trampas de riesgo*. At the International Seminar «Ciencias sociales y riesgo de desastres en América Latina: un encuentro inconcluso». Buenos Aires, 15-17 de septiembre.

y E. Además, implica densificar zonas planas pero cercanas a las laderas de cerros que cuentan con servicios y buena accesibilidad, y expandir los programas estatales de vivienda subsidiada, para que puedan tener un mayor nivel de incidencia en el déficit de vivienda. Para lo cual se debe modificar la política de asignación de terrenos eriazos del Estado, priorizando la atención del déficit de vivienda y no la promoción de inversiones del sector inmobiliario.

b) Controlar el suelo adyacente a los actuales asentamientos de borde. Para lo cual se debe concertar con comunidades campesinas para regularizar ocupaciones a través de procesos de habilitación urbana, fomentar el uso paisajista y productivo de laderas de cerros, mediante programas de reúso de aguas servidas y otros, con apoyo de SEDAPAL, y mejorar el control urbano a cargo de municipalidades distritales, etc. El caso de la vía interdistrital requiere de una presencia activa de las autoridades municipales en la que se combine acciones de control urbano y ordenamiento territorial, que impida las ocupaciones en las zonas más peligrosas y el apoyo a la ocupación en las zonas más seguras con programas de asistencia técnica y subsidio a la vivienda.

c) Lo anterior debe ser complementado con políticas efectivas de regulación del suelo; definición de usos del suelo en la periferia (para paisajismo, protección y conservación de lomas costeras, actividades micro empresariales, etc.); promoción del reciclaje y reúso de aguas para irrigación; delineación de programas de intervención directa del gobierno central y municipal, así como vigilancia ciudadana (Observatorio de Riesgos).

d) Programas de fortalecimiento organizativo a las poblaciones de la zona, mostrando las ventajas de ocupar el suelo más seguro, y desarrollo de procesos de construcción del conocimiento a partir del análisis de su propia situación.

Inversiones en las partes altas del AHJCM

Eco. Jesús Quispe Romero

El objetivo del presente capítulo es valorizar las inversiones realizadas en las partes altas del Asentamiento Humano José Carlos Mariátegui (AHJCM), identificando para ello las modalidades y los diversos actores. En la primera parte se analiza la gestión comunitaria e inversiones en Agrupaciones Familiares (AF) en los aspectos relacionados al hábitat: infraestructura, equipamiento, gastos de urbanización y vivienda. En la segunda parte se analiza la inversión en una Carretera de Integración que recorra las partes altas del AHJCM. Mientras que en la parte final se presenta un informe de las inversiones de los «desarrolladores inmobiliarios informales», como es el caso de la Asociación de Vivienda Los Jardines de Polonia.

Gestión comunitaria e inversiones en Agrupaciones Familiares

Si asumimos como hipótesis que la gestión comunitaria es una característica de las AF en las partes altas del AHJCM, se debe realizar un análisis de las inversiones relacionadas al hábitat. Se ha considerado una muestra de siete AF que han sido seleccionadas en base a los siguientes criterios:

- Que se encuentren en las tres quebradas donde está ubicado el universo de pueblos del área de estudio. De este modo, se han escogido de la Quebrada 1 la AF Corazón de Jesús y la Unidad de Vivienda Bio Huerto Paraíso; de la Quebrada 2 la AF Nueva Generación y la AF Portada de Belén; de la Quebrada 3

la AF Quebradas Verdes y la AF 12 de Octubre. Además, se ha tomado en cuenta una AF que está ubicada entre las Quebradas 2 y 3, se trata de la AF Manzana U 6A Ampliación.

- La accesibilidad de llegada a las Juntas Directivas de las AF en base al relacionamiento previo por las actividades que CENCA implementa en la zona en la actualidad y los proyectos ejecutados anteriormente, como la instalación en dichos pueblos de viviendas de emergencia con el apoyo del Servicio Latinoamericano, Asiático y Africano de la Vivienda Popular - SELAVIP.

Aspectos analizados:

Para un mejor análisis, las inversiones relacionadas al hábitat, identificadas en las AF se han clasificado en los siguientes bloques:

a) Infraestructura Urbana. Aquí se considera a las inversiones básicas que dan soporte a la vivencia en el territorio, que a su vez se clasifican en vías de comunicación, como las carreteras, vías de ingreso, calles o escaleras; la prevención de riesgos, como los muros de contención, diques, entre otros; y el abastecimiento de servicios básicos, como la electrificación, el agua y el desagüe.

En cuanto a las vías de comunicación terrestre y los muros hay que destacar que, cuando los pobladores de las AF de las partes altas del AHJCM ocuparon estas zonas de las faldas de los cerros en los años 2000 o antes, el problema de mayor preocupación fue la habilitación de las vías de acceso, pues era imprescindible para el libre traslado de las personas, alimentos, artefactos, acarreo de los materiales de construcción, etc.

Las Juntas Directivas de las AF, en paralelo al proceso de saneamiento físico y legal de los terrenos que ocuparon, se organizaron para construir en primer lugar las vías de ingreso principales ante la falta de apoyo las entidades estatales, porque legalmente «no existían» para el Estado. El mecanismo principal de organización para estas acciones fueron las faenas comunales.

En dichas faenas comunales la población —hombres, mujeres, jóvenes y adultos— aportó la mano de obra «sin cobrar remuneración alguna». Estas actividades se realizaban replicando las costumbres ancestrales de nuestra cultura andina como el *ayni* y la *minka*, practicadas con mayor frecuencia en las comunidades campesinas de la sierra andina del país, que es de donde proviene la mayoría de la población que ocupa estos barrios. Con este mecanismo principal de trabajo convirtieron las enormes zanjas iniciales, caracterizadas por la presencia de grandes rocas que los hacían lugares inhóspitos, en vías transitables. Los trabajos fueron realizados principalmente con herramientas manuales. Las más utilizadas fueron las palas, picos, barretas, combas, sacos de yute o tocuyo y carretillas para el acarreo de piedras y material de desmonte. En algunas vías como en la AF 12 de Octubre, comentó el Sr. Manuel Silva, secretario general de dicho asentamiento, «se rodaban las piedras grandes desde las faldas de los cerros hasta abajo para llenar las enormes zanjas, eso se hacía los domingos».

Como un ejemplo del proceso de construcción de vías en las AF de las partes altas del AHJCM, mencionamos lo ocurrido en la AF Quebradas Verdes. Allí la vía de ingreso principal, de aproximadamente trescientos metros de extensión, se construyó a través de un centenar de faenas comunales, realizadas los días domingos en las mañanas de 6 a.m. a 10 a.m. entre los años 2001 y 2003, con la participación de un promedio de treinta pobladores. Ello equivale a 1,500 jornales de ocho horas. Siendo el valor de cada jornal de S/. 80, se puede señalar que en 1,500 jornales el valor de la mano de obra aportada por los vecinos asciende a S/. 120,000.¹⁰ Si añadimos la compra y reposición de herramientas

10. Comparado con los Jornales de Construcción Civil, el monto es menor al de un peón S/. 90.97, el más bajo en la escala salarial para trabajadores de esta actividad, debajo del Oficial y Operario que perciben S/. 99.94 y S/. 117.39 al día.

(palas, picos, barretas, combas, triciclos y sacos de yute o tocuyo), y consideramos el periodo promedio de reposición de estas herramientas (cada seis meses) luego de realizar los cálculos respectivos podemos afirmar que, para la habilitación de esta vía, el monto de inversión fue S/. 142,288. Esto es equivalente a US \$ 44,465. Tal como se ha relatado, la construcción de esta vía fue íntegramente realizada por la intervención de los pobladores.

Cuadro N° 01

Vías de Comunicación Terrestre en las partes altas del AHJCM

Concepto	Quebradas Verdes	12 de Octubre	Portada de Belén	Mz. U6A Ampl.	Bio Huerto Paraíso	Corazón de Jesús	Consolidado	
	S/.	S/.	S/.	S/.	S/.	S/.	S/.	%
Calles	142,288	838,464	543,883		283,591	637,963	2,446,189	95.5%
Calle de ingreso principal	142,288	248,226	401,143				791,658	30.9%
Amp.12 de Octubre - Nueva Generación		53167.8					53,168	2.1%
Calle La Cumbre		370,990					370,990	14.5%
Calle La Cima		166,080					166,080	6.5%
Mejoramiento de Pasaje Jerusalén			69,740				69,740	2.7%
Calle Sin Nombre por Replanteo			73,000				73,000	2.9%

Calle de Ingreso y hacia Local Comunal					89,947		89,947	3.5%
Calles A, B, C, D, E, F, G					168,644		168,644	6.6%
Aporte a vía de integración J.C.M.- Motupe					25,000		25,000	1.0%
Pasaje La Unión, vía principal						635,720	635,720	24.8%
2do.Tramo Esc. Psj Unión- Daniel A. Carrión						2,243	2,243	0.1%
Escaleras	39,134			31,509		19,122	89,765	3.5%
Escalera Selva Central y 2 adicionales	39,134						39,134	1.5%
Escalera Pasaje Girasoles				31,509			31,509	1.2%
Escalera en Psj Unión - Daniel A. Carrión						2,147	2,147	0.1%
Escalera en Pasaje Sra. Jenny Meza						3,827	3,827	0.1%

Escalera Santos Carrasco						7,232	7,232	0.3%
Escalera Límite con Mz T-2						2,147	2,147	0.1%
Escalera Pasaje Raquel Manzanedo						3,769	3,769	0.1%
Muro de contención				19,550		5,420	24,970	1.0%
Vías de comunicación terrestre	181,422	838,464	543,883	51,059	283,591	662,505	2,560,924	100%
%	7.1%	32.7%	21.2%	2.0%	11.1%	25.9%	100.0%	

Fuente: Entrevistas con dirigentes de A.F. de las partes altas de JCM
Elaboración: CENCA

En el Cuadro N° 01 se observa que el monto de inversión en las vías de comunicación terrestre fue de S/. 2'560,924. De este monto, el 95.5% fue invertido en calles, el 3.5% en escaleras y solo el 1% en muros de contención.

Si analizamos por AF, son dos las que concentran el mayor porcentaje de lo invertido en vías de comunicación: 12 de Octubre y Corazón de Jesús con el 32.7% y 25.9% respectivamente.

Solo se han construido dos muros de contención en dos AF cuyo monto de inversión (S/. 24,970) representa solo el 1% del valor total de las vías de comunicación terrestre en las AF.

Además, como resultado de un concurso de proyectos promovido por CENCA, la AF U6A Ampliación recibió S/. 1,500 en materiales. Este hecho fue solo un incentivo pues los pobladores aportaron mano de obra y materiales adicionales. Con ello, el monto invertido en este muro llegó a S/. 19,550. Los pobladores

Fotografías de vías y escaleras en los pueblos de las partes altas del AHJCM



Vía principal de ingreso a AF Quebradas Verdes



Vía principal de ingreso a la AF Portada de Belén



Escalera en AF Quebradas Verdes: antes y después



Vías en la AF 12 de Octubre



Muro de contención en AF UBA Ampliación



Vía de ingreso AF Corazón de Jesús

realizaron las obras con faenas comunales y con la supervisión técnica de CENCA. El otro muro fue construido por los mismos pobladores de la AF Corazón de Jesús.

Esta inversión mínima en muros reflejaría que las organizaciones vecinales por cuenta propia no han logrado financiar inversiones de esa magnitud, ya que se requiere para su construcción abundantes materiales, personal y equipos especializados. Ello hace necesaria la intervención de entidades públicas como las municipalidades o entidades del Gobierno central.

A la fecha de la elaboración del presente estudio, varias AF de esta zona habían gestionado sin éxito la construcción de muros de contención y escaleras en el Programa Barrio Mío, que fue implementado por la Municipalidad Metropolitana de Lima en el período 2011-2014.¹¹

Las fuentes de financiamiento para la construcción de las vías han sido los pobladores con el 98.5% de los recursos (ver Gráfico N° 01). En cambio,



Escalera en AF Mz. UGA

el Estado tiene una participación mínima (1.4%) con el aporte de la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho y de la Región Callao. En el primer caso, su aporte se valoriza en las horas de máquina de un cargador frontal y una pala mecánica

11. Antes del Programa Barrio Mío, la Municipalidad Metropolitana de Lima solo había construido escaleras en asentamientos humanos ubicados en laderas.

por quince días para la construcción de la Av. Bello Horizonte, en el tramo desde el reservorio de SEDAPAL hasta la AF Portada de Belén, de aproximadamente un kilómetro, construido entre los años 2001 al 2005, que se calcula en S/. 36,000. Para el segundo caso, se valoriza en las dos máquinas que se utilizaron para la construcción de la calle Jerusalén en la AF Portada de Belén, donde se calcula que le costó a la región S/. 2,240. En el caso de CENCA, su participación se da con el premio de S/. 1,500 en materiales (0.06%). Además, hay que tomar en cuenta el aporte del candidato Juan Navarro quien donó cuatrocientas presas de pollo, valorizadas en S/. 600, para realizar una pollada para

Gráfico N° 01



construir el primer tramo de la escalera Los Girasoles de la AF U6A Ampliación el año 2012 (0.02%).¹²

Como se observa en el Cuadro N° 02, el Programa Barrio Mío, al culminar el tercer trimestre del año 2014, en el AH-JCM había inaugurado un proyecto que consideraba construir

12. Cabe mencionar que con dicho mecanismo el Sr. Juan Navarro, entonces precandidato a la alcaldía de San Juan de Lurigancho, apoyó la construcción de numerosas escaleras, muros de contención y losas deportivas en diversos asentamientos humanos del distrito de San Juan de Lurigancho, lo que le dio réditos políticos para su posterior elección como alcalde en el año 2014.

diez escaleras con una longitud total de 345 metros en el Asentamiento Humano Peruanos Unidos – Sector Vista Alegre, Cerro el Mirador del Asentamiento Humano Villa Mercedes y se encontraba en construcción un muro de contención de 74 metros en el AHJCM, Ampliación 5ta Etapa, Mz. V-2 Ampliación C y D. A dicha fecha, varios proyectos contaban con el financiamiento respectivo y se encontraban en los procesos administrativos para su ejecución, aunque en algunos la fase de asignación de fondos había quedado inconclusa. En conjunto, los quince proyectos del Programa Barrio Mío para el AHJCM consistían en veintitrés muros con 272.48 metros, treinta y ocho escaleras por un total de 955 metros y una losa deportiva. Todo esto estaba valorizado en S/.15'964,252. Al final de la gestión municipal de Lima Metropolitana, que culminó en diciembre de 2014, esto había quedado pendiente de asignación presupuestal.

Cuadro N° 02

Estado de los proyectos del Programa Barrio Mío en el AHJCM al 30/09/14

Proyecto:	Detalle sobre estado	Muros	Metra- do de muro (mts)	Esca- leras	Metra- do de esca- leras (mts)	Losa Depor- tiva	Inversión	Unidad que otorga viabili- dad
MEJORAMIENTO DE LAS VÍAS DE ACCESO EN LAS ZONAS ALTAS DEL A.H. PERUANOS UNIDOS - SECTOR VISTA ALEGRE CERRO MIRADOR DEL A.H. VILLA MERCEDES DEL DISTRITO DE S.J.L	Obra inaugu- rada el 11/09/2014	0	0	10	345.02	0	S/. 342.000.62	OPI MML
MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA EN EL ASENTAMIENTO HUMANO MARIÁTEGUI, PERUANOS UNIDOS, DISTRITO DE S.J.L	ADS-CLASI- CO-78-2014. Buena pro 01/10/2014	0	0	0	0	1	S/. 476.042.42	OPI MML

MEJORAMIENTO DE VIAS DE ACCESO PEATONAL EN LAS ZONAS ALTAS DEL AHJCM, PERUANDOS UNIDOS, SECTOR EL MIRADOR, SJL.	Fecha de buena pro 29/09/2014	0	0	8	247.57	0	S/. 468,117.17	DPI MML
MEJORAMIENTO DE TALUDES EN ZONAS DE RIESGO POR DESLIZAMIENTO EN EL AHJCM - AMP. 5TA ETAPA MZ. V-2 AMP. C Y D, SJL.	Inicio de obra 19/09/2014 / Fin de obra 17/11/2014	2	73.78	0	0	0	S/. 318,924.45	DPI MML
MEJORAMIENTO DE TALUDES EN ZONAS DE RIESGO POR DESLIZAMIENTO EN EL ASENTAMIENTO HUMANO PERUANDOS UNIDOS SECTOR B MARIA JESUS ESPINOZA, DISTRITO DE SJL.	Aprobada con acuerdo de concejo Nro. 1273 del 09/09/2014	3	198.7	0	0	0	S/. 798,126.64	DPI MML
MEJORAMIENTO DE TALUDES Y VÍAS DE ACCESO EN ZONAS DE RIESGO EN P.J.S. EL MANANTIAL Y EL RIO EN LA AMP. BA Y P.J. PRINCIPAL EN LA AMP. T5 DE LA PARCELA 7 DEL AHJCM AMP. V ETAPA Y CA. SAN MARTIN (PRINCIPAL) AF SUPER SIII y 24 DE JUNIO, SJL.	Fecha de viabilidad 10/02/2014	2		2		0	S/. 2,690,731.00	DPI INVERMET
MEJORAMIENTO DE TALUDES Y VIAS DE ACCESO EN LOS PS.JES I. LADERA ALTA y JR. DEL PARQUE DEL A.H. CIUDAD MCAL. CACERES SECTOR III AMP. M III (MZ. SIA, SIB) Y AMP.II (LOTE 3) y EL AHJCM -5TA ET. AMP. MZ. SI-C LOS EUCALIPTOS y MZ. PI-C, SJL.	Priorizado	1		1		0	S/. 1,036,687.95	DPI INVERMET
MEJORAMIENTO DE TALUDES Y VIAS DE ACCESO EN ZONAS DE RIESGO POR DESLIZAMIENTO EN EL A.H. JOSÉ CARLOS MARIÁTEGUI AMPLIACIÓN V ETAPA SECTORES AMPLIACIÓN W3 Y LOS ALAMOS Y AF 21 DE ENERO DEL DISTRITO DE SJL, PROVINCIA DE LIMA - LIMA	Priorizado	4		5		0	S/. 2,600,442.00	DPI INVERMET

Serie Construyendo Lugares de Esperanza

MEJORAMIENTO DE TALUDES Y VIAS DE ACCESO EN ZONAS DE RIESGO POR DESLIZAMIENTO DEL AHJCM AMPLIACIÓN V ETAPA SECTOR AMPLIACIÓN U II S.J.L.	Priorizado	2		2		0	S/. 1.951,842.00	DPI MML
MEJORAMIENTO DE TALUDES Y VIAS DE ACCESO EN CIUDAD MARISCAL CACERES SECTOR III Y AF NUEVA GENERACION MZ U AMPLIACION A Y B DEL DISTRITO DE S.J.L PROVINCIA DE LIMA - LIMA	Priorizado	2		3		0	S/. 1.665,796.00	DPI MML
MEJORAMIENTO DE TALUDES EN ZONAS DE RIESGO POR DESLIZAMIENTO EN LA CALLE JERUSALEN Y PASAJE 14 DE MARZO DE LA AGRUPACION FAMILIAR LA PORTADA DE BELEN DEL DISTRITO DE S.J.L.	Priorizado	2		0		0	S/. 950,093.00	DPI INVERMET
MEJORAMIENTO DE TALUDES EN ZONAS DE RIESGO EN CIUDAD MARISCAL CACERES - AREA REMANENTE, AREA FRACCION 9, SECTOR AGRUPACION FAMILIAR Q26 A, EN LOS PASAJES I Y 9, ENTRE LA MZ. G, J Y K, DISTRITO DE S.J.L.	Priorizado	2		0		0	S/. 590,870.52	DPI MML
MEJORAMIENTO DE TALUDES EN ZONAS DE RIESGO POR DESLIZAMIENTO EN LA CALLE 24 DE ENERO TRAMO DESDE EL LOTE 24 DE LA MZ-B HASTA EL LOTE 13 DE LA MZ-E Y PASAJE 30 DE AGOSTO TRAMO FONDO DE LOTE I HASTA EL LOTE 24 DE LA MZ-A EN LA AGRUPACION FAMILIAR SUPER S-II.	Priorizado	2		0		0	S/. 1.141,322.49	DPI INVERMET
MEJORAMIENTO DE TALUDES EN ZONAS DE RIESGO DEL AHJCM V ETAPA AMPLIACION TIA, T2A CORAZON DE JESUS, EN EL DISTRITO DE S.J.L.	Fecha de viabilidad 10/02/2014	1		0		0	S/. 485,096.21	DPI INVERMET

MEJORAMIENTO DE LAS VÍAS DE ACCESO EN LAS ZONAS ALTAS DEL ASENTAMIENTO HUMANO PERUANOS UNIDOS, SECTOR MARÍA JESÚS ESPINOZA, S.J.L.	Entrega terreno 30/06/2014.	0	0	7	363	0	S/. 448,160.00	DPI MML
		23	272.48	38	955.59	1	S/. 15'964,252.47	

Fuente: Programa Barrio Mío, MML
Elaboración: CENCA

Los proyectos de muros de contención de las AF considerados en el presente estudio como Nueva Generación y Portada de Belén, estaban priorizados pero aún no tenían asignado el presupuesto, por lo que no fueron ejecutados.

En cuanto al abastecimiento de servicios básicos, en primer lugar hay que tomar en cuenta al agua y desagüe. Los pobladores de las partes altas se abastecieron de agua inicialmente mediante mangueras. Posteriormente, con la constancia de posesión emitida por la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho, como instrumento que registra la vivencia de las familias y con los demás documentos técnicos como los planos de lotización y el padrón de beneficiarios, las Juntas Directivas de algunas AF gestionaron la dotación de este servicio ante SEDAPAL.

La dotación del servicio de agua y desagüe en los pueblos de las partes altas del AHJCM fue posible por la ejecución del Proyecto PP30 Lote 9 A «Mejoramiento de áreas marginales de Lima, San Juan de Lurigancho, Comas, Independencia, Puente Piedra, Ate, Chaclacayo», financiado por la Agencia de Cooperación Internacional del Japón – JICA. Anteriormente estaba previsto su financiamiento por el Japan Bank for International Cooperation – IBC, cuya gestión se inició en el año 1999.¹³ Las obras

13. Entrevista con la Sra. Carmela Gavonel, funcionaria del área de Gestión Social de SEDAPAL, realizada el 6 de abril de 2016.

realizadas en el marco de este proyecto fueron: a) Restauración de redes alimentadoras, b) Redes secundarias y c) Conexiones domiciliarias. El costo total de la obra fue S/. 53'044,600.90 y brindó el servicio a 7,894 lotes de AF ubicadas en las zonas de Saúl Cantoral y el AHJCM. Eso representa una inversión en cada lote de S/. 6,719.61. Las obras culminaron entre los años 2008 y 2009.

Como una referencia comentamos lo acontecido en la AF Quebradas Verdes, donde la dotación de este servicio para las viviendas fue como parte de la implementación del Programa Agua Para Todos en el año 2009, ejecutado por SEDAPAL a un costo aproximado por lote de 1,576.80. Por cada lote se pagó en un plazo de diez años S/. 13.14 al mes mediante recibo y fueron cincuenta y cinco lotes lograron abastecerse de este servicio. Esto significó para SEDAPAL recuperar S/. 86,724 del monto invertido (S/. 369,578). Cabe mencionar que algunos pobladores, cuyo plazo de pago fue de cinco años, ya han culminado con el pago de esta conexión domiciliaria. En concreto, esto implica que el subsidio estatal ha sido solo del 76.5% del costo total de este proyecto.

En el Cuadro N° 03 y Gráfico N° 02 se observa que el total invertido en agua y desagüe fue de S/. 2'489,704, equivalente a US\$ 778,032.50, de los cuales el 95.5% corresponde a inversión estatal que proviene de SEPADAL. El resto proviene de EDYFICAR (2.4%) y de los propios pobladores (2.2%). Hay que recalcar que, de los pueblos considerados en el presente capítulo, solo en la Unidad de Vivienda Bio Huerto Paraíso no existen conexiones domiciliarias de agua y desagüe.

En el caso de la AF Portada de Belén, para las obras de agua y desagüe de cuarenta pobladores, adicionales a los treinta y uno que ya contaban con dicho servicio, los pobladores decidieron hacerlo por cuenta propia, sistema también denominado como autofinanciamiento. El costo de la obra inicialmente fue estimado en S/. 114,000. Se pagó S/. 80,000 (70%), de los cuales

S/. 20,000 provenían de recursos de los mismos pobladores y S/. 60,000 fue financiado por EDYFICAR. Se registró un avance de más de dos tercios de la obra. Sin embargo, esta se paralizó desde agosto de 2014, reanudándose los trabajos en septiembre del año siguiente, con lo cual se previó culminar para octubre de 2015. No obstante, recién se terminó en mayo de 2019. Esto significó un costo por lote de S/. 2,850, aparte de los S/. 200 por medidor. En total, el costo por lote fue de S/. 3,050. Para sufragarlo, algunos pobladores recurrieron a préstamos de la financiera EDYFICAR, que varios ya han cancelado. Los morosos son pocos (3). Posteriormente, diez pobladores se han incorporado a la gestión.

En ese sentido, el único caso registrado de intervención de una entidad especializada en microfinanzas fue de EDYFICAR, que luego de su incorporación al Grupo Romero fue absorbida por MiBanco, que ha brindado financiamiento para la instalación de redes y conexiones de agua y desagüe. Ello se debió a que los pobladores de la zona fueron considerados como sujetos de crédito y el hecho que para septiembre de 2015 solo existan 3 morosos significa que existe un alto nivel de cumplimiento en la devolución de los préstamos.

En el caso de la AF Nueva Generación, el aporte de los pobladores fue por el pago en efectivo de S/. 195 por medidor para sesenta predios, más S/. 8,500 por el costo del proyecto. Esta suma asciende a S/. 29,110.

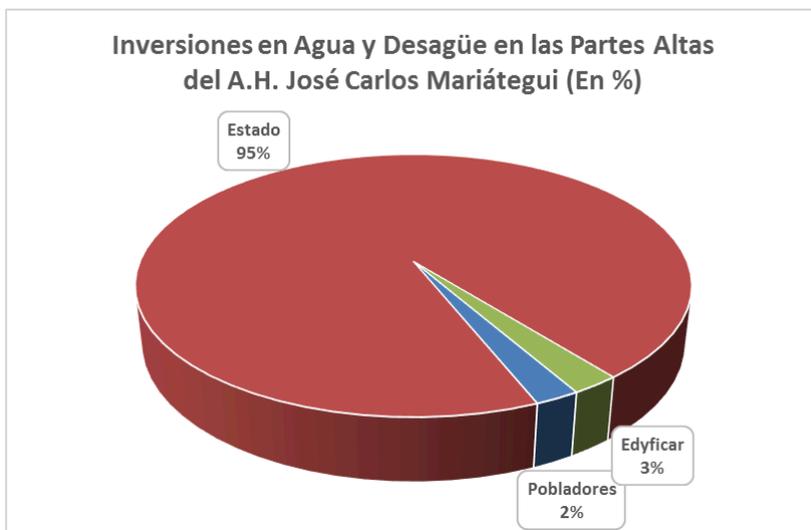
Los pobladores de la Unidad de Vivienda Bio Huerto Paraíso por sus propios medios han instalado un sistema de conexión provisional de agua desde la AF Santa Rosita de Mariátegui, que les permite contar con este servicio básico. En cambio, para el desagüe cada lote tiene un silo.

Cuadro N° 03
Inversiones en Agua y Desagüe en las partes altas del AHJCM
(En S/. y %)

Agrupación Familiar	Pobladores	Estado	EDYFICAR	Total
Quebradas Verdes		369,579		369,579
12 de Octubre		369,674		369,674
Portada de Belén	20,000	208,308	60,000	288,308
Nueva Generación	29,210	559,977		589,187
UGA	1,628	497,251		498,879
Bio Huerto Paraíso	4,400			4,400
Corazón de Jesús	100	369,579		369,679
Total	55,338	2'374,366	60,000	2'489,704
%	2.2%	95.4%	2.4%	100%

Fuente: Entrevistas con dirigentes de A.F. de las partes altas de JCM
Elaboración: CENCA

Gráfico N° 02





Izquierda: Construcción de obras de agua y desagüe en la AF Portada de Belén. Arriba: Cisternas de Agua Potable en la Unidad de Vivienda Bio Huerto Paraíso.

Para el caso de la electrificación en el Cuadro N° 04 y Gráfico N° 03 se muestran las inversiones realizadas para la instalación de ese servicio, necesario para la iluminación de las calles en las noches y el funcionamiento de los aparatos electrodomésticos. EDELNOR S.A. es la empresa privada que ha financiado el 58%, el Estado el 26% y los pobladores el 15%.

En ese sentido, EDELNOR S.A. luego de la firma de los convenios realizó las obras que luego fueron cobradas a los pobladores mediante el recibo emitido mensualmente. Algunos funcionarios de dicha empresa señalaron que según la ley el costo de la conexión corría a cargo del cliente. Los requisitos para la conexión domiciliaria fueron: a) Constancia de posesión otorgada por el municipio, b) DNI, c) Pago de la Comisión y d) Factibilidad de servicio. El costo de la conexión domiciliaria fue regulado. De hecho, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) estableció los costos mensualmente. Para los cálculos de la inversión en electricidad se ha tomado la cifra de la conexión domiciliaria de S/. 302 por vivienda.¹⁴

En las AF Nueva Generación, U6A y Bio Huerto Paraíso la inversión de EDELNOR S.A. ascendió a S/. 182,670. Mientras que en las AF Quebradas Verdes, Portada de Belén y Corazón de Jesús la inversión fue netamente estatal. Mediante el Decreto de Urgencia N° 116-2009, OSINERGMIN transfirió 100 millones de soles al Ministerio de Energía y Minas para asumir «el costo de la conexión, la que será de propiedad del usuario, y para financiar proyectos de electrificación dentro de las zonas de concesión de empresas de distribución eléctrica». ¹⁵ Los dirigentes de dichas AF gestionaron y lograron que sus pobladores sean beneficiados con este financiamiento.

La inversión de los pobladores por este concepto es mínima (3.8%) y se refiere a las diversas gestiones realizadas por las Juntas Directivas de las AF o de las comisiones encargadas de visitar las entidades responsables para dotar de electricidad a los pobladores.

Cuadro N° 04
Inversiones en Electrificación en las partes altas del AHJCM
(En S/. y %)

Agrupación Familiar	Pobladores	Estado	EDYFICAR	Total
Quebradas Verdes	2,250		16,610	18,860
12 de Octubre	600	36,000		36,600
Portada de Belén	3,600		25,670	29,270
Nueva Generación	5,600	63,600		69,200
U6A		93,240		93,240
Bio Huerto Paraíso		25,830		25,830

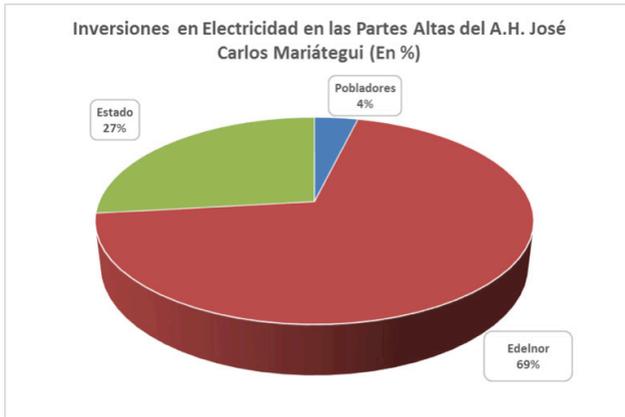
14. Entrevista realizada el 17 de diciembre de 2014 a César Romero Asencio, jefe de sección atención a comunidades de EDELNOR S.A.

15. Artículo 4, Decreto de Urgencia N° 116-2009 que promueve el suministro del servicio público de electricidad en zonas urbano marginales del país.

Corazón de Jesús			42,280	42,280
Total	12,050	218,670	84,560	315,280
%	3.8%	69.4%	26.8%	100%

Fuente: Entrevistas con dirigentes de AF de las partes altas del AHJCM
 Elaboración: CENCA

Gráfico N° 03



Obras de electrificación en Unidad de Vivienda Bio Huerto Paraíso

b) Equipamiento Urbano. En este bloque se considera a las inversiones que permiten y aportan cohesión social, esparcimiento, recreación y deporte a la población. Esto incluye el equipamiento educativo referido a colegios, PRONOEI, etc.; el equipamiento institucional referido al local comunal; el equipamiento recreativo como las canchas deportivas y las áreas verdes; y el equipamiento religioso como la capilla.

La inversión en la construcción de los diversos equipamientos urbanos que existen en los pueblos de las partes altas del AHJCM, que permiten y aportan a la cohesión social, esparcimiento, recreación y deporte de la población, se ha basado principalmente en el propio esfuerzo de los pobladores. Del valor total invertido (S/. 1'059,729) en las siete AF, el 78.6% ha sido aporte de las mismas organizaciones sociales, siendo las faenas comunales el principal mecanismo utilizado para su construcción. El 18% proviene de la Iglesia Católica y en mínimo porcentaje participan otros actores, según se observa en el Cuadro N° 05 y Gráfico N° 04.

En tres AF como son Portada de Belén, Bio Huerto Paraíso y Corazón de Jesús, los únicos que intervienen en la construcción de los equipamientos urbanos son los mismos pobladores. Aunque la AF que gestionó y logró incorporar una mayor cantidad de actores para la construcción de equipamientos fue U6A Ampliación. Allí el Estado, vía el Ministerio Educación, construyó y equipó el local para el funcionamiento del Programa No Escolarizado de Educación Inicial (PRONOEI) y la Asociación de Desarrollo Sostenible para los Pueblos Urbanos y Rurales (ADSOPUR) realizó aportes para la construcción de su local comunal, donde también funciona el comedor popular.

La Municipalidad Metropolitana de Lima aportó seiscientos plantones para una campaña de arborización realizada en el año 2014 a propósito del Día del Ambiente, en la AF Quebradas

Verdes. CENCA, a su vez, aportó un monto de S/. 1,500 en materiales como parte del premio de un concurso de proyectos para la construcción de escaleras y un muro de contención en la AF Nueva Generación.

Cuadro Nº 05

Inversiones en Equipamiento Urbano en las partes altas del AHJCM según actores
(En S/. y %)

Agrupación Familiar	Pobladores	Iglesia Católica	Municipalidad de Lima	Estado	CENCA	ADSOPUR	Total
Quebradas Verdes	217,869		12,000				229,869
12 de Octubre	20,360	200,000					220,360
Portada de Belén	142,578						142,578
Nueva Generación	76,908				1,500		78,408
UGA	192,432			8,860		4,000	205,292
Bio Huerto Paraíso	126,942						126,942
Corazón de Jesús	56,280						56,280
Total	833,369	200,000	12,000	8,860	1,500	4,000	1'059,729
%	78.6%	18.9%	1.1%	0.8%	0.1%	0.4%	100%

Fuente: Entrevistas con dirigentes de AF de las partes altas del AHJCM
Elaboración: CENCA

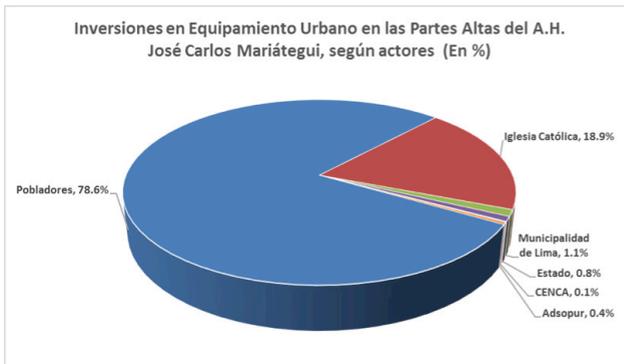


Gráfico Nº 04

El fútbol es el principal deporte que se practica a nivel nacional. En las partes altas del AHJCM no es la excepción. Todas las AF han construido una cancha deportiva (ver Cuadro N° 06), las mismas que aún sin contar con piso de cemento son utilizadas para la práctica del fútbol y también para el vóleibol. Allí se realizan los campeonatos inter calles, manzanas, entre pueblos. Estos espacios se convierten en un factor que contribuye a la cohesión social al interior de cada pueblo y entre los pueblos.

Cada pueblo se ha organizado para realizar la construcción de sus canchas deportivas. Para la AF Quebradas Verdes viene a ser el más importante equipamiento urbano, de treinta metros de largo por dieciocho metros de ancho, su construcción demandó la realización de ciento cincuenta faenas comunales entre los años 2008 y 2012. Con la participación de un promedio de treinta y cinco vecinos y vecinas, fueron realizadas los días domingos en las mañanas, dotados de las herramientas manuales como lampas, picos, barretas y combas para «bajar» la pendiente del cerro y, con las piedras y material que se eliminaba, colocarlas en la parte baja para la «nivelación». Al finalizar fue necesario el alquiler de máquinas por un monto de S/. 6,000 y así tener una plataforma plana que sirva para la práctica del deporte, así como un lugar para la realización de asambleas y fiestas populares. La inversión realizada en este espacio deportivo y cultural asciende a S/. 216,000 equivalentes a US \$ 67,500.

Algunas AF utilizan el espacio destinado inicialmente para otros fines como cancha deportiva, tal es el caso de la AF Portada de Belén, cuya área utilizada como cancha deportiva fue inicialmente destinada para parque. Mientras que en la AF U6A Ampliación, el área utilizada para cancha deportiva es una vía de tránsito vehicular hasta la actualidad.

Cuadro N° 06
Tipos de Equipamiento Urbano en las partes altas del AHJCM según AF
(En S/. y %)

Concepto	Quebradas Verdes	12 de Octubre	Portada de Belén	Nueva Generación	Mz. U6A Ampl.	Bio Huerto Paraíso	Corazón de Jesús	Consolidado	
	S/.	S/.	S/.	S/.	S/.	S/.	S/.	S/.	%
Cancha deportiva*	216,000	20,360	118,218	78,408	190,572	81,144	43,500	748,202	70.6%
Áreas verdes	13,869							13,869	1.3%
Equipamiento religioso		200,000						200,000	18.9%
Local comunal**			24,360		5,860	45,798	12,780	88,798	8.4%
Local PRONEI					8,860			8,860	0.8%
Total Equipamiento Urbano	229,869	220,360	142,578	78,408	205,292	126,942	56,280	1'059,729	100%

* En la AF Portada de Belén la cancha deportiva funciona en área destinada para parque y en la AF U6A Ampl. el área utilizada para cancha deportiva es una vía de tránsito vehicular.

** En el mismo local también funciona un comedor popular.

Fuente: Entrevistas con dirigentes de AF de las partes altas del AHJCM

Elaboración: CENCA

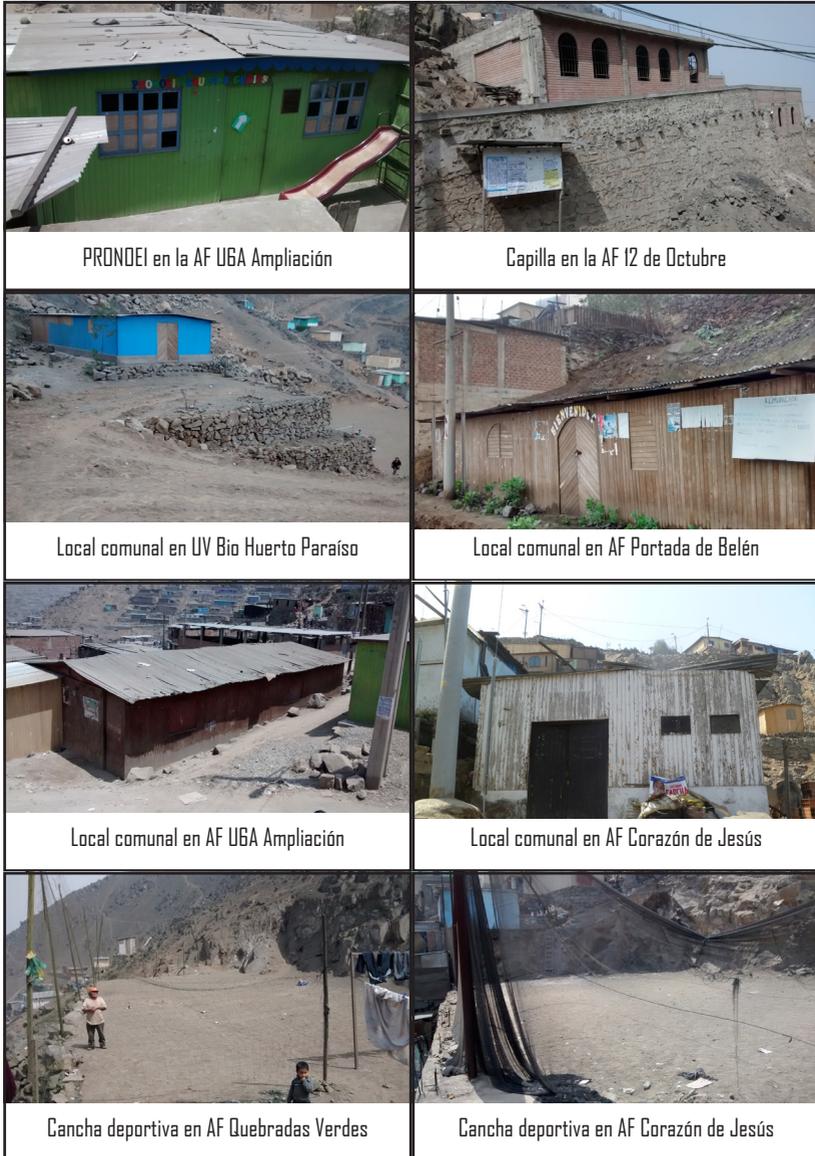
El equipamiento de mayor envergadura es la capilla construida en material noble por la Iglesia Católica en la AF 12 de Octubre, que tiene un mínimo de doscientos metros cuadrados. Para su construcción se han utilizado ingentes recursos, pues antes de su edificación se ha levantado un muro de contención de una altura de más de tres metros. Por ello, la cifra de S/. 200,000 es referencial representando el 18.9% del total invertido en equipamiento. Aún faltan los acabados, por lo que aún no es utilizada para las actividades religiosas.

Los locales destinados para la realización de asambleas populares y que contribuyen al fortalecimiento organizacional son los locales comunales, que existen en varias AF. Sin embargo, la inversión en estos equipamientos no es alta pues en su construcción se ha utilizado como material principal la madera. Por ello, el monto total invertido en locales comunales solo es el 8.4% del total invertido en equipamiento urbano.

El único equipamiento urbano estatal existente en estas AF es el PRONOEI construido en la AF U6A Ampliación, cuyo material predominante es la madera. Por ello, el monto de inversión es mínimo y equivale al 0.8% del monto total en equipamiento.

La inversión más importante relacionada a la formación de áreas verdes en estas AF fue la realizada en Quebradas Verdes, luego de una coordinación entre la Junta Directiva y el Programa Barrio Mío de la Municipalidad Metropolitana de Lima, con motivo del Día Del Ambiente en junio del año 2014. Para ello se gestionó con el Programa Adopta Un Árbol a cargo del Servicio de Parques de Lima (SERPAR) la entrega de 600 plántones que fueron sembrados en las faldas del cerro en la parte superior de la cancha deportiva. Esto se hizo con dos propósitos: a) La generación de áreas verdes y con ello la protección del ambiente y b) Para impedir la ocupación de estos espacios para fines de vivienda y que se mantengan como áreas verdes.

C) Gastos de urbanización. En este bloque se considera los diversos gastos realizados por las Juntas Directivas y comisiones relacionados a la elaboración y visado de planos de lotización, visitas de técnicos del municipio a los pueblos, replanteo y ubicación de hitos, y en general todas las gestiones relacionadas ante las entidades competentes para la formalización de la propiedad de los predios que ocupan, lo que se conoce como saneamiento físico y legal, que es el paso previo para la concreción



de los equipamientos urbanos, proyectos de pistas y veredas, así como la inspección de riesgos por parte de Defensa Civil.

La fuente de recursos para los gastos de urbanización son las organizaciones sociales. Esto se hace en base a diversas modalidades, ya sea pagos regulares mensuales o pagos puntuales para la elaboración de planos o proyectos.

En el Cuadro N° 07 se observa que los gastos de urbanización de las AF materia del presente estudio, hasta el año 2015, fueron de S/. 76,732. Las AF que tienen mayores recursos invertidos en este concepto son la U.V. Bio Huerto Paraíso (20.9%), seguida de Quebradas Verdes (19.3%). Entre las que registran montos menores están las AF 12 de Octubre (8.5%) y la AF Portada de Belén (5.9%).

Cuadro N° 07
Gastos de Urbanización en las partes altas del AHJCM
(En S/. y %)

Agrupación Familiar	Consolidado	
	S/.	%
Quebradas Verdes	14,842	19.3%
12 de Octubre	6,500	8.5%
Portada de Belén	4,500	5.9%
Nueva Generación	12,700	16.6%
Mz. UGA Ampliación	8,920	11.6%
Bio Huerto Paraíso	16,000	20.9%
Corazón de Jesús	13,270	17.3%
Total	76,732	100%

Fuente: Entrevistas con dirigentes de AF de las partes altas del AHJCM
Elaboración: CENCA

D) Vivienda. En este bloque se toma en cuenta los gastos en estructuras, paredes, techos, puertas y ventanas, muros de contención y servicios higiénicos.

De hecho, la vivienda viene a ser el patrimonio principal de las familias de las partes altas del AHJCM, que han construido

de acuerdo a su disponibilidad de recursos. Entonces, se analiza en este acápite en primera instancia los aspectos técnicos constructivos, luego las diversas fuentes de los recursos.

Para establecer el valor de las inversiones en materia de vivienda se han considerado los siguientes aspectos técnicos constructivos. Para estos criterios y cálculos del valor de las viviendas se contó con la colaboración de la Arq. Teresa Arias Ávila:

1. Precio del terreno (lote).
 - a. En algunos casos no se pagó, principalmente fundadores.
 - b. Costo neto del terreno, cuota entregada a dirigentes o por traspaso.
2. Derecho de ingreso.
 - a. Precio mínimo en el caso de fundadores.
 - b. Cuota por nuevo socio conforme el tiempo transcurrido desde la fundación.
3. Acondicionamiento del terreno.
 - a. Una simple limpieza, pampeo o nivelación (hasta 5% de pendiente).
 - b. Nivelación y terraceo, incluye pirca simple.
 - c. Nivelación y terraceo, incluye cimientado y /o muro de contención.
4. Construcción neta: paredes, columnas, techos, acabados, muros.
 - a. Incluye gastos de elementos modificados o eliminados (estera, madera, calamina).
 - b. Incluye carpintería de madera y/o fierro, pintura.
5. Infraestructura de servicios básicos.
 - a. Cuota de inscripción ante organismo competente (SEDAPAL, EDELNOR), incluye pago por red central pública.
 - b. Gastos de colocación de red pública al interior de la vivienda.

- c. Construcción de silo, cableado desde punto informal, mangueras provisionales.
- 6. Costos administrativos específicos.
 - a. Monto solicitado por la directiva sin recibo de la institución correspondiente.
 - b. Monto solicitado por tramitador sin recibo de la institución correspondiente.

Cuadro N° 08

Inversiones en construcción de viviendas en las partes altas del AHJCM

(En S/. y %)

Agrupación Familiar	Pobladores		SELAVIP		ADSOPUR		Techo Propio		Total	
	S/.	%	S/.	%	S/.	%	S/.	%	S/.	%
Quebradas Verdes	352,232	82.9%	43,528	10.2%	29,240	6.9%			425,000	100%
12 de Octubre	633,537	83.5%	22,158	2.9%	12,480	1.6%	90,475	11.9%	758,650	100%
Portada de Belén	270,456	76.9%	81,094	23.1%					351,550	100%
Nueva Generación	349,327	86.6%	49,298	12.2%	4,535	1.1%			403,150	100%
Mz. UGA Ampliaci	285,178	81.6%	52,772	15.1%	11,600	3.3%			349,550	100%
Bio Huerto Paraíso	211,887	75.6%	68,513	24.4%					280,400	100%
Corazón de Jesús	510,217	95.2%	25,963	4.8%					536,180	100%
Total	2'612,833	84.2%	343,327	11.1%	57,845	1.9%	90,475	2.9%	3'104,480	100%

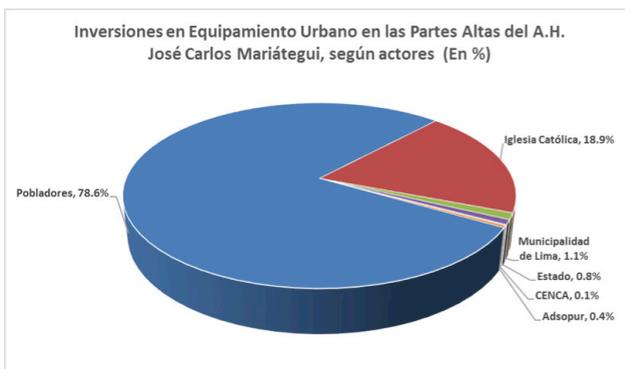
Fuente: Entrevistas con dirigentes y pobladores de AF de las partes altas del AHJCM

Elaboración: CENCA

Las viviendas de las partes altas del AHJCM se caracterizan porque en su construcción de pisos, paredes y techos el material predominante es precario, abundando los pisos de tierra,

maderas en las paredes y calaminas en los techos. Un pequeño porcentaje ha utilizado material noble, es decir, cemento, ladrillos y fierros. El bajo ingreso económico de las familias viene a ser la principal limitación de los pobladores de esta zona de la capital, lo que no permite contar con mejores condiciones de habitabilidad.

Gráfico N° 05



En el Cuadro N° 08 y Gráfico N° 05 se observa que el total invertido en vivienda en las siete AF de las partes altas del AH-JCM asciende a la suma de S/. 3'104,480. De este monto, el 84.2% corresponde a inversión de los pobladores, el 11.1% al aporte del Servicio Latinoamericano Asiático y Africano de la Vivienda Popular (SELAVIP). Cabe mencionar que este hecho es una excepción porque una de las condiciones para realizar el estudio en estas siete Agrupaciones Familiares fue la implementación de este proyecto. El Estado ha intervenido de manera limitada en este territorio. En un 2.9% del monto total. Cinco viviendas en la AF 12 de octubre fueron construidas por el Programa Techo Propio en la modalidad Construcción en Sitio Propio, mecanismo por el cual el Estado otorga un Bono Familiar Habitacional - BFH

de S/. 18,095 (4.7 UIT del año 2015). Las explicaciones para tal situación serían la dificultad para cumplir algunos de los requisitos para el acceso a este programa:

- Grupos Familiares propietarios que cuenten con terrenos saneados física y legalmente.
- Grupos Familiares propietarios que cuenten con terrenos con servicios de electricidad, agua y desagüe o soluciones alternativas.
- Compromiso de una Institución Financiera Intermediaria (IFI) para emitir las garantías y/o créditos complementarios, de ser necesario, en la zona a trabajar.

La exigencia de título de propiedad sería la principal limitación. La mayoría de AF no cuenta con el proceso de saneamiento físico y legal concluido. La ONG Asociación de Desarrollo Sostenible para los Pueblos Urbanos y Rurales (ADSOPUR) invirtió S/. 57,845 que representa a solo el 1.9% del total en este rubro (ver Cuadro N° 09). Esta institución implementó el proyecto «Baños solidarios domiciliarios Fase I-II» entre los años 2010 y 2012, por el que otorgaron financiamiento sin interés no mayor a tres años, acorde a la capacidad de pago del beneficiario a un costo aproximado de S/. 3,320 por baño, con un descuento entre 20% y 50% en función a la puntualidad de pagos, y son empleados como incentivo y reconocimiento al compromiso y la responsabilidad. Hasta marzo de 2016 esto benefició a alrededor de trescientas treinta familias de las partes altas AHJCM y alrededores. Con el proyecto «Construyendo desde la base, muros solidarios domiciliarios» apoya la construcción de muros de contención domiciliarios seguros para «mitigar el riesgo que asumen las familias al vivir en zonas propensas a desastres naturales». El máximo de financiamiento es de quince metros lineales. La altura dependerá de la necesidad del terreno. Mientras que el costo promedio de cada muro es de S/. 10,000 a S/. 25,000.

Para marzo de 2016 ofreció un descuento por puntualidad de pago entre 15% y 20% del costo total del muro, el cual fue entregado en cinco etapas y previo pago de las cuotas, sin intereses. Para el mes de marzo de 2016 habían apoyado cuarenta muros de los sesenta que se habían proyectado.

Cuadro N° 09
 Inversión de ADSOPUR en partes altas del AHJCM
 (En S/.)

Agrupación Familiar	Baños construidos*	Inversión Adsopur S/.	Aporte Beneficiarios S/.	Total inversión
AF Nueva Generación	3	2,880	6,720	9,600
AF Quebradas Verdes	18	29,240	28,360	57,600
I2 de Octubre	8	12,480	13,120	25,600
UGA	7	11,600	10,800	22,400
Total baños	36	56,200	59,000	115,200
Agrupación Familiar	Muros construidos**	Adsopur S/.	Aporte Beneficiarios S/.	Total inversión
AF Nueva Generación	1	1,645	5,834	7,479
Total inversión Adsopur		57,845	64,834	122,679

* Proyecto Baños Solidarios Fase I-II

** Proyecto Muros Solidarios

Fuente: ADDSOPUR

Elaboración: CENCA



Vivienda en AF Quebradas Verdes



Vivienda en AF Bio Huerto Paraíso



Vivienda en AF UGA Ampliación



Vivienda en AF Nueva Generación



Vivienda construida con el apoyo de SELAVIP



Vivienda construida con el apoyo de SELAVIP



Vivienda construida con el financiamiento de Techo Propio en la AF 12 de octubre



Vivienda construida con el financiamiento de Techo Propio en la AF 12 de octubre

Cuadro N° 10

Síntesis de inversiones en las partes altas del AHJDM

Actores	Quebradas Verdes		12 de Octubre		Portada de Balón		Nueva Generación		Mz. UGA		Bio Huerto Paraíso		Corazón de Jesús		Resumen	
	S/.	%	S/.	%	S/.	%	S/.	%	S/.	%	S/.	%	S/.	%	S/.	%
Pobladores	812,144	65%	1,648,189	74%	1,009,177	74%	679,843	59%	589,889	49%	711,333	98%	1,268,335	77%	6,394,430	66.7%
Estado (Agua y desagüe)	386,189	31%	389,579	17%	289,818	20%	403,177	35%	506,111	42%			387,095	23%	2,321,967	24.2%
Estado (Techo Propio (GSP))			-	0%		0%								0%	90,475	0.9%
Empresa privada							63,600	6%	93,240	8%	25,830	4%		0%	182,670	1.9%
Iglesia Católica			200,000	9%		0%								0%	200,000	2.1%
CENCA							1500	0%	1,500	0%				0%	3,000	0.0%
SELAVIP	-	0%	-	0%	81,094	6%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	315,099	3.3%
Adspur	29,240	2%	12,480	1%			4,525	0%	15,800	1%					61,845	0.6%
Municipalidad de Lima	12,000	1%													12,000	0.1%
Juan Navarro									600	0%					600	0.0%
Total:	1,239,572	100	2,230,247	100	1,360,089	100	1,152,645	100	1,206,940	100	737,163	100	1,655,430	100	9,582,0865	100.0%

Fuente: Información de los pobladores

Elaboración: CENCA

En el Cuadro N° 10 se tiene un resumen de las inversiones realizadas en las partes altas del AHJCM. Según los actores que intervienen, son los pobladores quienes tienen el protagonismo de lo invertido en el mejoramiento del hábitat (66.7%), que incluye la vivienda y su entorno, las vías de acceso, los equipamientos, que permiten mejoras en las condiciones de vida de los pobladores. El segundo actor destacado es el Estado, cuyo aporte principal fue el financiamiento de proyectos de agua y desagüe (24.2%). Es mínima la presencia del Estado en el tema de la vivienda, pues los módulos de vivienda construidos como parte del Programa Techo Propio significaron solo el 0.9% del total invertido. Ello en el marco de la aplicación del Plan Nacional de Vivienda 2006-2015 Vivienda para Todos. La empresa privada se hace presente mediante la empresa EDELNOR, encargada del suministro de redes de electricidad (1.9%). Entre otros actores que intervienen, se encuentra la Municipalidad de Lima y la Iglesia Católica con mínimos porcentajes.

Queda en claro que la estrategia de la producción social del hábitat, donde los pobladores son los protagonistas del cambio, es una realidad en esta parte de la ciudad de Lima. Ellos cambiaron este territorio inhóspito en un lugar habitable con sus fuerzas, su entusiasmo, su organización e ímpetu, por incorporarse a una ciudad que los excluye, que es inequitativa, marcada por profundas desigualdades e inequidades económicas y sociales.

Carretera de integración en las partes altas del AHJCM*

Como se ha constatado en la primera parte de este capítulo, en la construcción del hábitat de las partes altas del AHJCM existe un protagonismo popular evidente. Lo que mostramos en

* Esta parte se elaboró con la colaboración de Abad Villanueva

este acápite es la articulación de esfuerzos de varias Agrupaciones Familiares (AF) en una obra de mayor alcance: se trata de la construcción de la Carretera de Integración en las partes altas del AHJCM y la vinculación de estos pueblos como zona del distrito de San Juan de Lurigancho.

En la construcción de esta vía se habría considerado los siguientes objetivos para varios pueblos:

a) Facilitar el traslado de personas, mercaderías y materiales de construcción desde la zona de Motupe hasta las partes altas del AHJCM y viceversa.

b) Mejorar la comunicación entre los pueblos de las partes altas del AHJCM.

c) Facilitar la evacuación en caso de emergencias.

Entre los objetivos particulares, para algunos pueblos se pueden mencionar:

a) Ocupación de dos manzanas consideradas en el plano inicial de la Unidad de Vivienda Bio Huerto Paraíso.

b) Ampliación del número de lotes en un aproximado de cincuenta de la AF El Mirador Súper S 4.

Los antecedentes de este proceso llegan hasta el 2011, cuando el Sr. Pedro de la Unidad de Vivienda Bio Huerto Paraíso tuvo la idea de la construcción de una vía que pueda comunicar la U.V. Bio Huerto Paraíso con la AF Nueva Generación. Dicha vía se construiría uniendo los pueblos AF Pilar Nores y la AF Santa Rosita de José Carlos Mariátegui. Dicha iniciativa no se concretó porque en el trayecto previsto existía un lote que impedía llegar a la AF Nueva Generación, el mismo que está ubicado en su ingreso. Entonces, su propietario pedía S/. 35,000 por vender dicho lote. En la actualidad el monto ha subido a la suma de US \$ 20,000.

Entre agosto y septiembre del año 2014 la U.V. Bio Huerto Paraíso nombra una comisión encabezada por su secretario de

organización para realizar la coordinación con otros pueblos que serían beneficiarios, invitándolos para que se sumen a la iniciativa para la construcción de la mencionada vía de integración. Queda como referencia que la propuesta inicial de la construcción esta vía fue de los pobladores de la Unidad de Vivienda Bio Huerto Paraíso.

Hay que enfatizar que esta carretera ha sido construida por iniciativa de los pobladores de varias AF mencionadas anteriormente, ante la nula presencia del Estado. El nivel más cercano al ciudadano, que sería en este caso el municipio de San Juan de Lurigancho, debió estar presente, pero no lo estuvo. Desde el punto de vista legal esta construcción es «informal e ilegal». La ocurrencia de este hecho es también una manifestación del «desborde popular» que reseñara Matos Mar en su obra clásica.¹⁶ El Estado ha sido desbordado una vez más y ante la necesidad de mejorar la comunicación entre varios pueblos, esta obra se ha hecho realidad.

Según el manual de carreteras «Especificaciones Técnicas Generales para Construcción (EG – 2013)», revisado y corregido en junio de 2013, debe existir un contratista que ejecute la obra, el mismo que «tiene la responsabilidad de estar completamente informado (y cumplir) todas las leyes, normas, códigos, ordenanzas, reglamentos, órdenes y decretos de cuerpos o tribunales que tengan cualquier jurisdicción o autoridad, que en cualquier forma afecten el manejo de la obra».¹⁷ El contratista tiene que tener autorización expresa para la utilización de explosivos y «antes de realizar cualquier voladura se deberán tomar todas las precauciones necesarias para la protección de las personas, vehículos, la plataforma de la carretera, instalaciones y cualquier otra estructura y edificación adyacente al sitio de las voladuras. Es

16. José Matos Mar en *Desborde popular y crisis de Estado: El nuevo rostro del Perú en la década de 1980* describe el escenario político, económico y social del proceso por el cual los pobladores indígenas migran a la capital a lo largo del siglo XX, fenómeno que fue socialmente progresivo en esa época y ahora tiene otras motivaciones.

17. Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2013). *Especificaciones Técnicas Generales para Construcción*. Lima: MTC, p. 51

responsabilidad del contratista la prevención y cuidado de la vida de las personas, establecer medidas preventivas de seguridad, las cuales serán verificadas por el Supervisor». ¹⁸ De la información disponible, nada de lo anterior ha ocurrido. En la construcción de esta vía no se ha contado con un proyecto que incluya expediente técnico, planos, metrado y presupuesto. No existió una empresa contratada para tal fin, solo se ha alquilado maquinaria para el movimiento de tierras y se han utilizado explosivos para la voladura de rocas de gran tamaño para la nivelación del terreno.

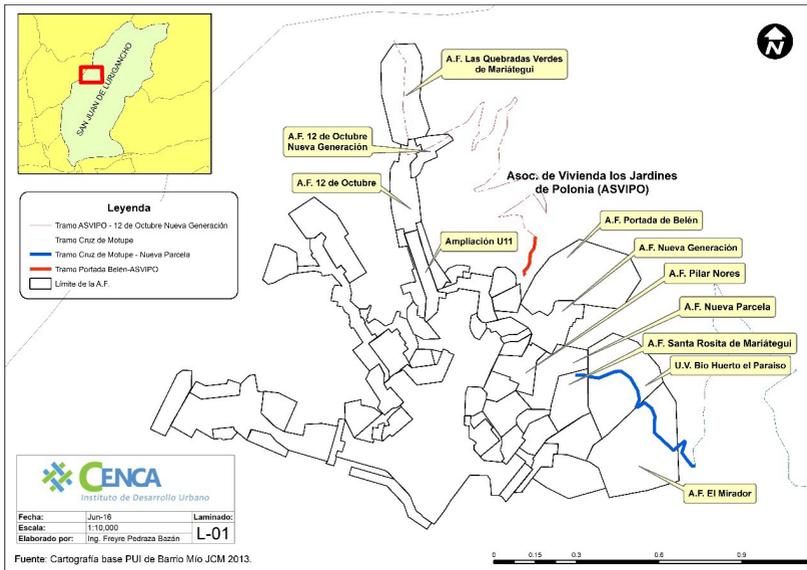


Para la puesta en marcha de la obra, la comisión formada inicialmente por pobladores de la Unidad de Vivienda Bio Huerto Paraíso logra sumar a la iniciativa a otros pueblos por el lado de las partes altas del AHJCM. De esta manera, la AF Pilar Nores, Santa Rosita de José Carlos Mariátegui, AF Nueva Parcela,

18. Op. Cit., p. 54.

AF Nueva Generación, AF Santa Fe, AF El mirador Súper S 4 y la AF Portada de Belén. Por el lado del Asentamiento Humano Cruz de Motupe se incorporan a la iniciativa la AF 16 de Julio, AF Lomas de Motupe y el Asentamiento Humano Las Cataratas, aunque hay que precisar que este pueblo pertenece a Jicamarca.

Plano de la Vía de Integración de las Partes Altas del AHJCM con Motupe



Como se ha mencionado, no existe un plano general de la vía. En cada pueblo existe un espacio destinado para tal fin y en algunos pueblos pasa por espacios públicos utilizados actualmente como canchas deportivas. Tiene una extensión aproximada de un kilómetro. Desde la AF Nueva Parcela, pasando por la Unidad de Vivienda Bio Huerto Paraíso y AF Súper S 4 para llegar a la AF 16 de Julio, el ancho promedio es de cinco metros. Al llegar a la AF Nueva Generación se interrumpe por la presencia del lote mencionado anteriormente. Sin embargo, las obras no

se han truncado por este hecho. Estas han continuado en la AF Portada de Belén y la Asociación de Vivienda Jardines de Polonia (ASVIPO) donde existe una vía de ancho mayor que la anterior. Continúa por la AF Quebradas Verdes. Su continuación puede ser un medio para comunicar San Juan de Lurigancho con el distrito de Comas por la zona de Collique. Todo el recorrido de esta vía es trocha, sin ningún tipo de cobertura. Incluso por algunos tramos existen capas altas de polvo.

El costo del viaje en mototaxi para tres personas, desde el paradero 4 de Motupe hasta la AF 16 de Julio, esto es en la cima del paso vehicular por el cerro que limita la zona de Cruz de Motupe con el AHJCM, es de S/. 20 o un promedio de S/. 6.70 por persona. A dicho costo habría que añadir el traslado hasta las AF El Mirador Súper S4, U.V. Bio Huerto Paraíso o AF Santa Rosita. Esto hace suponer que el costo total puede llegar a S/. 8 o más por viaje en un solo sentido. Si es que se desea ir a Motupe y regresar puede significar la suma de S/. 16 o más. Es por este motivo que esta vía aún no es utilizada con frecuencia como medio de transporte.

La vía que es parcialmente utilizada para el traslado de las personas es muy útil para el traslado de materiales de construcción. Es el caso de los pobladores de la AF Santa Rosita de Mariátegui que han trasladado los materiales utilizados para la construcción del muro de contención y mallas de su cancha deportiva. Sin embargo, algunos propietarios de bodegas como la «Bio Huerto Paraíso» ubicada en la AF del mismo nombre, que es el principal negocio de este pueblo, aún traslada las mercaderías (arroz, azúcar, bebidas gaseosas, etc.) por la vía de ingreso del lado del AHJCM, hasta donde puede ingresar la mototaxi y de allí cargando al hombro. Este se debe por el alto costo de transporte que representa el ingreso por la nueva vía.

En el Cuadro N° 01 se presenta la inversión realizada para la apertura de la vía de acceso desde el Asentamiento Humano

16 de Julio en la zona Cruz de Motupe hasta la AF Nueva Parcela en la zona de José Carlos Mariátegui. Según la información proporcionada por los pobladores de los pueblos participantes de este proyecto vial, los principales rubros considerados en la inversión para la ejecución de la vía son: a) Costo del traslado de máquina, b) Pago de derecho de paso al Asentamiento Humano Las Cataratas, c) Costo de alquiler de máquina y d) Aporte para muro de contención en la AF Las Cataratas. El monto total invertido asciende a S/. 242,360.

Cabe mencionar que fueron cuatro las AF «titulares» de la gestión para la ejecución de la vía: U.V. Bio Huerto Paraíso, AF El Mirador Súper S4, por el lado de José Carlos Mariátegui, y por el lado de Motupe, 16 de Julio y Las Lomas de Motupe. A los pueblos anteriores se sumaron las AF Nueva Parcela y Santa Rosita de Mariátegui. El Asentamiento Humano Las Cataratas ha «cedido el pase» ya que de lo contrario no se habría concretado la construcción.

A continuación se muestra el valor de la inversión en la ejecución de la vía, la misma que se descompone de la siguiente manera:

a) Costo del traslado de máquina: Los seis pueblos mencionados en el párrafo anterior, titulares o no, aportaron la suma de S/. 2,100 para el traslado de la maquinaria, lo cual hace un total de S/. 12,600.

b) Pago de derecho de paso al Asentamiento Humano Las Cataratas: Los cuatro pueblos considerados titulares realizaron un aporte de S/. 4,000 cada uno por el «derecho de pase», para que el Asentamiento Humano Las Cataratas autorice el paso de la vía o, dicho de otro modo, para que esta nueva vía se empalme con la anteriormente construida por ese mismo asentamiento. Esto significa que el derecho de pase tuvo el costo de S/. 16,000.

c) Costo de alquiler de máquina: La oruga utilizada para la construcción de la vía tuvo un costo total de S/. 160,000, el mismo que fue pagado por los cuatro pueblos considerados titulares, correspondiendo a cada pueblo la suma de S/. 40,000. Cabe precisar que este componente viene es el más costoso de la inversión ya que representa el 66% de la misma. Es decir, esta máquina ha tenido un rol fundamental en la construcción de la vía.

d) Aporte para muro de contención en la AF Las Cataratas: Fue necesario construir un muro de contención para el paso de esta vía en el Asentamiento Humano Las Cataratas. Cada uno de los seis pueblos promotores aportaron mano de obra para trabajar en este muro de contención: la AF Santa Rosita de José Carlos Mariátegui envió una persona por 62 días. Si consideramos que el valor de un jornal es de S/. 80, esto equivale a un aporte de S/. 4,960 por cada uno de los seis pueblos. El aporte total por este concepto asciende al monto de S/. 29,760.



Con lo descrito en los párrafos anteriores, el monto total de inversión en la vía desde el Asentamiento Humano 16 de Julio, en la zona Cruz de Motupe, hasta la AF Nueva Parcela en la zona de José Carlos Mariátegui asciende a S/. 242,360. Hay que destacar que el principal costo es el alquiler de la máquina cuyo concepto representó el 66% de la inversión total.

El 100% de la inversión provino de los mismos pobladores de los pueblos promotores de esta vía integradora, siendo este un esfuerzo totalmente autogestionario.

Cuadro Nº II

Inversión estimada en desarrollo de la vía de acceso Cruz de Motupe - José Carlos Mariátegui

Aporte por cada pueblo	Para el traslado de máquina	Pago de derecho a Catarata	Máquina	Para muro de contención en La Catarata		Total
				En efectivo	Mano de obra*	
				S/.	S/.	
Bio Huerto Paraíso	2,100	4,000	40,000	4,000	4,960	55,060
El Mirador Súper S4	2,100	4,000	40,000	4,000	4,960	55,060
16 de Julio	2,100	4,000	40,000	4,000	4,960	55,060
Las Lomas de Motupe	2,100	4,000	40,000	4,000	4,960	55,060
Nueva Parcela	2,100			4,000	4,960	11,060
Santa Rosita	2,100			4,000	4,960	11,060
Total	12,600	16,000	160,000	24,000	29,760	242,360

* La AF Santa Rosita de Mariátegui ha aportado una persona por 62 días con un promedio de S/. 80 soles cada día. Ese promedio se ha trasladado a otros pueblos.

Fuente: Vecinos de la zona

Elaboración: CENCA

Inversiones de «desarrolladores inmobiliarios informales»: El caso de la Asociación de Vivienda los Jardines de Polonia (ASVIPO)*

En las partes más altas del AHJCM, en la cima del cerro a donde se llega continuando por la Av. Bello Horizonte, vía principal de la AF Portada de Belén, se ubica la «Asociación de Vivienda Los Jardines de Polonia» (ASVIPO). Esta urbanización es fruto de lo que podríamos considerar un caso de «desarrolladores inmobiliarios informales». Utilizamos aquí este término para mencionar a los promotores de la ASVIPO, por oposición a los desarrolladores inmobiliarios que existen formalmente y que un número significativo están agrupados en la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios (ADI PERÚ), ya que uno de sus códigos de ética institucional es «Respetar y cumplir las leyes y reglamentos aplicables que rigen nuestra conducta empresarial». En el caso de ASVIPO, desde el inicio al ocupar y «urbanizar» un terreno que no les corresponde legalmente, los ubica en el campo de la informalidad.

Su existencia se remonta al año 2009 cuando sus promotores ubican un terreno público de 255,609.28 metros cuadrados (casi 26 has.), sin contar con ningún documento que pueda señalar que tienen alguna potestad sobre dicha área. Pese a ello, iniciaron el proceso de «habilitación informal» y realizaron la lotización, producto de lo cual obtienen 760 lotes. Luego construyeron la vía de ingreso principal y comenzaron vender lotes con fines de vivienda y otros con vocación comercial.

Según la SUNAT la razón social de esta organización es Asociación de Vivienda los Jardines de Polonia C.L.V.R. (ASVIPO) y está inscrita el 12 de junio de 2015 con el Registro Único de Contribuyente (RUC) N° 20600448715. Con fecha 31 de mayo

* Esta sección contó con el apoyo de Alberto Amanzo.

de 2016 pasó al estado de «Baja de Oficio», por lo que la SUNAT ha colocado el siguiente aviso en la hoja RUC de esta organización: «Importante: Los comprobantes de pago o notas de débito emitidos por este contribuyente no dan derecho a crédito fiscal del IGV, en tanto se encuentra con estado de BAJA DE OFICIO». El domicilio de esta asociación es Mz. U6A Lote 31 AHJCM, Lima, San Juan de Lurigancho. Los pobladores de esta AF desconocen tal situación. En la parte alta del AHJCM desde el 7 de enero de 2013 su presidente y representante legal es Virgilio Rojas Clemente.

Según la directiva, la ASVIPO es propietaria del terreno sin contar con título de propiedad, solo por el simple hecho de ocuparlo.¹⁹ Esta modalidad es distinta de la invasión en la que un grupo de familias organiza la «toma de tierras». En este caso el terreno ubicado en la cima del cerro es caracterizado como «abandonado» y un par de personas decide hacerse de la propiedad bajo el argumento «el que vive es el dueño... con cinco años que vivas ya eres dueño». Algo así como «la posesión me ampara». La ASVIPO emite una «constancia de vivencia». En el año 2012 habría sido emitida la resolución en Registros Públicos como Asociación y la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho los habría reconocido como organización en el año 2014, entregándoles credenciales a los dirigentes.

En ese sentido, según el plano de lotización y secciones viales, la ASVIPO tiene 255,609.28 metros cuadrados de área total. Adicionalmente tendrían seis hectáreas en un lugar cercano a ASVIPO. En su plano, que fue elaborado en enero del año 2013, existen áreas para mercado, losa deportiva, colegio estatal y 760 lotes. Para fines de septiembre de 2015, los dirigentes informaron que existían 360 lotes ocupados y 400 lotes libres. Cada lote se vende entre S/. 8,000 y S/. 10,000. Según su ubicación se le

19. Información proporcionada por la secretaria general Sra. Victoria Aliaga Espinoza, en visita realizada en septiembre de 2015.

adiciona la suma de S/. 300 si es que tiene acceso a una carretera construida en su frente o S/. 600 si es que tiene dos carreteras. El área promedio de cada lote es de 140 metros cuadrados. Antes que exista carretera el precio de los terrenos era de S/. 6,000. La directiva afirma que «tienen plano visado y legalizado notarialmente».

En el Cuadro N° 12 se tiene la información de los ingresos que generan las ventas de lotes y las inversiones realizadas para la construcción de las vías de ingreso y acceso a los lotes.

Con la información proporcionada por la dirigencia de la existencia de 360 lotes ocupados, asumiendo el supuesto que 100 lotes fueron vendidos a S/. 6,000 y 280 lotes a S/. 8,000, significa que los ingresos generados son de S/. 2'680,000. Ello sin considerar los montos adicionales por la ubicación cercana a una o dos carreteras (S/. 300 y S/. 600 respectivamente).

La ASVIPO promueve la venta de sus lotes entre los pobladores de las AF de las partes altas del AHJCM, del Asentamiento Humano Las Cataratas y entre sus «primeros clientes», es decir, entre los que ya compraron, que son familias que tienen posibilidades económicas para comprar terrenos a esos precios para ellos o sus demás familiares. También son potenciales clientes los pobladores de la parte baja o plana del AHJCM y de otros distritos de Lima. Según un mototaxista «los domingos sube bastante gente, porque hay asambleas, también vienen de otros distritos, hasta de Chorrillos, el pasaje desde el mercado El Trébol hasta allá (ASVIPO) costaba S/. 10 de ida, ahora ha bajado a S/. 6 por la competencia».²⁰ En la visita realizada en septiembre de 2015 se pudo constatar que la vivencia es mínima. Ello se explica porque quienes compran los lotes construyen un ambiente techado de material precario (madera machihembrada principalmente) y cada fin de semana que «visitan su predio» no realizan vida comunitaria, solo

20. Mototaxista Edwin de la Asociación de Mototaxistas José Carlos Mariátegui, que brinda el servicio de transporte hacia ASVIPO.

reciben informes de la Junta Directiva sobre el estado de las gestiones para la dotación de servicios básicos y vías de acceso. El propósito es hacer vivencia cuando exista la dotación de los servicios básicos y mejores vías de acceso. Algunos lotes fueron comprados por Radio Cora, para colocar las antenas de retransmisión, y veintiséis lotes por una empresa que fabrica vasos descartables.

En el mismo Cuadro N° 12 se tiene la información de las inversiones en infraestructura urbana realizadas principalmente en el rubro de la apertura de calles. Para estimar la inversión por cada calle se ha partido de la información básica proporcionada por la Secretaría General. Para abrir la vía de acceso principal (color morado en el Mapa de Calles de la ASVIPO), que es la vía que continúa desde la AF Nueva Generación-12 de Octubre, utilizaron cincuenta horas de máquina oruga, máquina que fue trasladada desde Chorrillos. Solo el traslado costó S/. 1,600, el costo de cada hora fue S/. 270, lo que suma S/. 13,500. La longitud de la vía de ingreso es de 690 metros, según la medición aproximada utilizando para ello el programa Google Earth, lo cual equivale a un promedio de S/. 19.57 por metro. Con este dato del costo promedio por metro de máquina se ha calculado las restantes vías o calles. Ante la falta de información del nombre de las calles se ha optado por colocarles números y la referencia en el Mapa de Calles de la ASVIPO es según el color. De los cálculos realizados según el metraje del total de vías (5.11 km), el monto invertido en la apertura de las vías o calles de esta asociación asciende a la cifra de S/. 101,578.26.

El problema de accesibilidad es por el lado correspondiente a la otra vía de acceso principal, que es por el Asentamiento Humano Las Cataratas, organización que está ubicada en terrenos de la Comunidad Campesina Jicamarca, la misma que se niega a dar pase aunque la vía ya está construida. Exige se le pague la suma de S/. 40,000 por servidumbre.

En cuanto a los servicios básicos, la gestión del servicio de electrificación está en curso ante EDELNOR, a la que han presentado plano visado por la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho. De hecho, EDELNOR pide dos requisitos: a) vivencia y b) Constancia de Posesión otorgada por la Municipalidad. Por el momento, se cuenta con el servicio en forma provisional.

En cuanto a agua y desagüe no tienen conexiones domiciliarias. Las familias se proveen de este líquido elemento por dos medios: camión cisterna (el costo de cada cilindro es S/. 5) y el reservorio que administra el presidente de la asociación (en este caso el costo también es de S/. 5). Para el desagüe cuentan con silos en los predios.

Sobre el equipamiento comunal, como parte del proceso de habilitación urbana en los planos han considerado áreas destinadas al mercado, una losa deportiva y un colegio. En la cima existe una construcción de cuatro pisos destinada a una Institución Educativa Privada de propiedad del presidente de la asociación ASVIPO. La inversión se estima en S/. 130,000. Por fallas estructurales está paralizada y tampoco cuenta con autorización para funcionar.

Además, de acuerdo a la dirigencia las tierras en esta asociación son aptas para la agricultura, tal es así que pueden sembrar y cosechar «sin fumigar» entre otras las siguientes plantas: oca, yuyo, trigo, calabaza.

Sobre los gastos de urbanización, se considera en este rubro la elaboración de planos de lotización, asumiendo el costo promedio por lote de S/. 20. Esto hace un total de S/. 15,200 por 760 lotes. Luego de la elaboración del plano en gabinete se procede al trazado y demarcación de hitos, asumiendo el costo promedio por lote de S/. 10. En 760 lotes el monto total asciende a S/. 7,600. Ambos conceptos hacen una inversión de S/. 22,800.

De lo anterior se tiene que el total de las inversiones asciende a S/. 254,378.26, monto que deducido de los ingresos por la venta de lotes de S/. 2'680,000 han generado el monto de S/. 2'425,621.74 equivalente a S/. 758,006.79 en ganancias.

Cuadro N° 12
Ingresos e Inversiones en la ASVIPO
(En S/. al mes de septiembre de 2015)

Inversión	Unidad de medida	N°	Valor unitario	Costo total S/.	Costo total en \$ [1]
I.- Ingresos por venta de lotes [2]					
Lotes vendidos	Lote	100	6000	600,000.00	187,500
Lotes vendidos	Lote	260	8000	2,080,000.00	650,000
I.- Total ingresos por venta de lotes		360		<u>2,680,000.00</u>	
a) Infraestructura Urbana					
a.1) Vías de comunicación terrestre [3]					
a.1.1) Carretera de ingreso (color morado en el mapa)	MI	690	19.57	13,500.00	
a.1.2) Calle 01 (color rojo en el mapa)	MI	410	19.57	8,021.74	
a.1.3) Calle 02 (color amarillo en el mapa)	MI	1340	19.57	26,217.39	
a.1.4) Calle 03 (color verde en el mapa)	MI	530	19.57	10,369.57	
a.1.5) Calle 04 (color marrón en el mapa)	MI	620	19.57	12,130.43	
a.1.6) Calle 05 (color azul en el mapa)	MI	450	19.57	8,804.35	
a.1.7) Calle 06 (color celeste en el mapa)	MI	360	19.57	7,043.48	

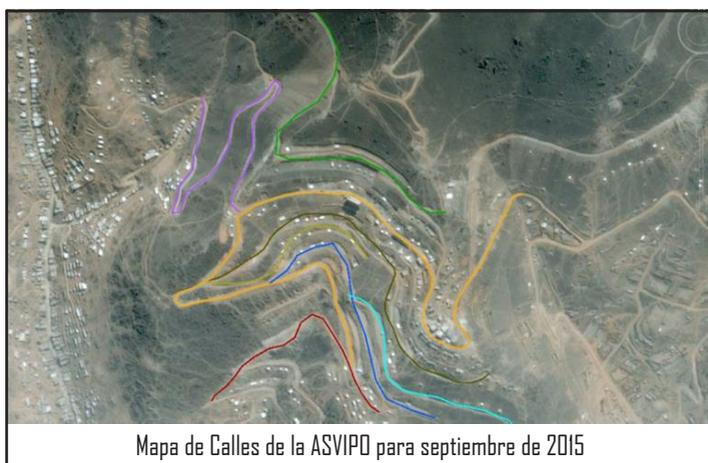
a.1.8) Calle 07 (color verde limón en el mapa)	MI	300	19.57	5,869.57	
a.1.9) Calle 08 (sin colorear en el mapa)	MI	410	19.57	8,021.74	
a.1) Valor vías de comunicación terrestre		510		<u>99,978.26</u>	
a.2) Abastecimiento de servicios					
a.2.1) Agua y Desagüe, no tienen se proveen de camión cisterna					
a.2.2) Electricidad, estan en proceso ante Edelnor					
b) Equipamiento urbano					
b.1) Colegio particular de 4 pisos (4)	Pisos	4	20,000.00	80,000.00	
c) Gastos de urbanización					
Elaboración de planos de lotización (5)	Lotes	760	20.00	15,200.00	
Trazado y demarcación de hitos (6)	Lotización	760	10.00	7,600.00	
Total inversiones en ASVIPO				<u>179,978.26</u>	<u>56,243.21</u>
d) Ganancia (Ingresos - Inversiones)				<u>2,500,021.74</u>	<u>781,256.79</u>

(1) Tipo de Cambio S/. 3.20 por Dólar USA

(2) Estimado 100 a S/. 6,000 y 260 a S/. 8,000.- en base a la información proporcionada por la Secretaria General, el total de lotes son 760 en 26 Has.

(3) Trazado de vías y medición en Google Earth, según la Secretaria General para abrir la vía de acceso principal fue contradada 50 horas de máquina a S/. 270 la hora, lo cual asciende a S/. 13,500. La longitud de la vía de ingreso es de 690 ml, ello arroja un monto promedio de S/. 19.57 por m.l. Según este promedio se ha calculado las restantes vías o calles.

- (4) Estimado general.
 - (5) Estimado de S/. 20 por lote, para un total de 760 lotes.
 - (B) Estimado de S/. 10 por lote, para un total de 760 lotes.
- Fuente: Entrevista con dirigente ASVIPO
Elaboración: CENCA



Para finalizar, luego del análisis de las inversiones realizadas en el proceso de construcción de hábitat en las partes altas del AHJCM, se ha arribado a las siguientes conclusiones:

—Luego de la ocupación de manera informal, la primera preocupación de los pobladores es la construcción de las vías de ingreso, luego las vías internas y las escaleras. Estas y otras infraestructuras se realizaron mediante faenas comunales, que viene a ser el principal mecanismo de construcción del hábitat que contribuye a la cohesión de los pobladores. Es así como el protagonismo popular ha convertido áreas inaccesibles en zonas habitables en las afueras o bordes de la ciudad. En estas obras el 98.5% de la inversión ha sido de los pobladores.

—Luego del avance en el proceso de formalización de la propiedad se procede a la dotación de los servicios públicos esenciales como el agua, desagüe y electrificación. En el primer caso es el Estado, vía SEDAPAL, quien aporta la inversión principal con 95%, mediante la implementación de los esquemas que han permitido a los pobladores contar con dicho servicio. En ese sentido, los pobladores proceden a la devolución parcial de la inversión, la que se realiza mediante los recibos de consumo en plazos de cinco o diez años. En el caso de la electrificación concurren: La empresa privada EDELNOR prestadora del servicio, que realiza la inversión inicial principal (69%); los pobladores que devuelven en los recibos de consumo; el Estado, vía los subsidios con el Programa Luz Para Todos que financió el 27%, de la inversión en electricidad.

—Las inversiones en equipamiento urbano tienen como fuente principal la población organizada (79%), quienes mediante faenas comunales han construido las canchas deportivas y locales comunales. Con el aporte de otras entidades se han construido áreas verdes, equipamiento educativo y religioso. En este último caso destaca la Iglesia Católica que en la AF 12 de Octubre tiene un amplio

local casi culminado. Los gastos de urbanización, que vienen a ser las gestiones para el saneamiento físico y legal de los terrenos ocupados, han sido íntegramente cubiertos por el esfuerzo de los pobladores.

—La inversión en las viviendas ha sido principalmente por el esfuerzo de los mismos pobladores, proceso denominado autoconstrucción (84%), siendo en la mayor parte de los casos de material precario. La contribución de CENCA con las viviendas de emergencia con el apoyo de SELAVIP es mínimo (11%). Los módulos de vivienda del Programa Techo Propio solo representaron el 2.9% y el aporte de ADSOPUR, mediante baños y muros de contención, fue el 1.9%. La falta de titulación de los predios y la ubicación en laderas dificultan la presencia de Techo Propio en la zona.

—El Estado ha sido «desbordado» otra vez: La vía que comunica la zona de Motupe con las Partes Altas del AHJCM es una inversión de alto impacto en esta parte del distrito de San Juan de Lurigancho. Ha sido gestionada, diseñada y ejecutada por iniciativa de los propios pobladores, sin ninguna intervención de entidades estatales. Ello demuestra que en la periferia de Lima algunas vías de comunicación se construyen sin ninguna planificación, ni integración al sistema vial urbano. Esta vía beneficia principalmente a los pueblos de las partes altas del AHJCM porque permite un mejor traslado de personas, mercaderías, materiales de construcción, etc. Además, mejora la comunicación entre los pueblos de las partes altas del AHJCM y facilitará la evacuación en caso de emergencias. Más adelante puede ser una vía alterna de comunicación entre los pueblos de esta zona del distrito de San Juan de Lurigancho y el distrito de Comas por la zona de Collique. El aspecto negativo es que aumentará la ocupación y construcción de viviendas en las laderas de los cerros en lugares de mayor pendiente, acentuando la vulnerabilidad, incrementando el caos en el crecimiento ya

desordenado de la ciudad y aumentará las ganancias de los «desarrolladores inmobiliarios informales», quienes incorporarán nuevas tierras a sus ilícitos negocios, ocupando y «urbanizando» zonas cada vez de mayor dificultad de acceso, aprovechando la necesidad de muchas familias y la reserva de un terreno a futuro de otras personas para sus descendientes.

—Una muestra de la debilidad de las instituciones del Estado para ordenar el crecimiento de la ciudad, especialmente en los bordes o áreas periurbanas, es la existencia de la Asociación de Vivienda los Jardines de Polonia, en la cima de los cerros del AHJCM. Unas personas que denominamos «desarrolladores inmobiliarios informales» ocupan de hecho 26 hectáreas de terreno, realizan la habilitación informal e ilegal, como parte de ello construyen vías, lotizan, logran algún manto de legalidad como «Asociación de Vivienda», realizan la publicidad y posterior venta de terrenos con el compromiso de dotarlos de servicios básicos. El resultado es un «buen negocio» para los promotores y muchas viviendas construidas pero no ocupadas, la inversión inicial es de los «promotores» que luego recuperan con la masiva venta de terrenos.

Abordaje jurídico a los procesos de ocupación informal. El caso de las partes altas del AHJCM

Abg. Esther Alvarez Estrada

Marco General

La falta de planificación de la ciudad, así como de regulación, ha dejado que la especulación inmobiliaria concentre los mejores terrenos para el desarrollo inmobiliario, y ha generado un financiamiento inalcanzable para los que menos tienen, los cuales resultan siendo excluidos territorial y socialmente. La ausencia de políticas y programas de acceso a vivienda asequible a los sectores D y E, al haber el Estado dejado en manos de los privados la solución habitacional, ha resultado en un fracaso respecto al acceso a vivienda para estos sectores. Esto ha empujado a los sectores empobrecidos de la ciudad a ocupar lugares inadecuados. El Estado ha continuado con una política de regularización limitada en plazos legales, que incluso no han sido ampliados hace más de diez años, lo que deja a muchas ocupaciones informales fuera de la posibilidad de regularización, con una total ausencia del Estado en zonas como las partes altas de José Carlos Mariátegui o formalmente conocido como las partes altas de la Ciudad Mariscal Cáceres de San Juan de Lurigancho.

Según estimados de COFOPRI existe un remanente por formalizar de aproximadamente 730,754 lotes, es decir, casi 3'500,000 de habitantes que viven en asentamientos humanos.²¹

El derecho a la vivienda es una parte importante de las políticas sociales. En el mundo se le reconoce en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 25) y en el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales (art. 11). Pero en el caso peruano con la Constitución de 1993 se excluyó el derecho a la vivienda que de manera expresa estaba contenido en la constitución de 1979.

Nuestro Plan Nacional de Vivienda culminó en el 2016. En la actualidad no contamos con una Política Nacional de Vivienda expresada en un Plan Nacional de Vivienda. El caso del derecho a la vivienda para los sectores de menores recursos económicos existe en el papel, pero en la práctica no se llega a los más empobrecidos de la ciudad. Las condiciones mínimas para garantizar el derecho a la vivienda no existen. Solo se cuenta con dispositivos legales que amplían plazos para la legalización de las ocupaciones informales, sin servicios y en muchos casos establecidas sobre zonas de riesgos, algunas en zonas mitigables y otras en zonas no mitigables.

Causas de las ocupaciones informales y sus consecuencias para la ciudad: La regularización del suelo, el derecho a la vivienda y la ciudad

Tenemos un modelo de ciudad dispersa que no obedece a un proceso de planificación. Las entidades competentes que deben abordar el ordenamiento territorial no intervienen. Se deja que el mercado decida por dónde crece la ciudad. Las contradicciones de intereses sobre el suelo terminan excluyendo a la población de menores recursos económicos que va ocupando los peores espacios residuales, cada vez menos accesibles e inadecuados.

21. Proyecto de Ley N° 4929/2015-CR. En la exposición de motivos se plantea un cuadro de estimados.

Las ocupaciones informales en esta última década se han asentado prioritariamente en laderas —zonas de riesgo— generando vulnerabilidad física, social y de salud. Ello debido a sus escasos ingresos, la pobreza y la desigualdad que genera exclusión social. Hay que recalcar que para el 2014 el INEI estimaba que la pobreza era del 22.7% y la pobreza extrema del 4.3%.

Las ocupaciones surgen como ampliaciones de los barrios antiguos, no son masivas como antes sino pequeñas (entre treinta y ciento cincuenta familias generalmente). En muchos casos están fuera del alcance establecido en la Ley 28685 según la cual solo podrán formalizarse aquellos que estén ocupando terrenos de propiedad comunal de la costa a diciembre de 2003, y la Ley 28687 que permite la formalización de las ocupaciones informales que estén sobre propiedad del Estado y privado a diciembre de 2004.

Según lo señalado por el Informe Nacional Hábitat III, las familias de la franja inferior del NSE «E», los pobres extremos, tienen la opción de mejoramiento del entorno a través de los programas Mi Barrio, La Calle de Mi Barrio (ambos urbanos) y Mejorando Mi Pueblo (rural), hoy reunidos en el Programa Mejoramiento Integral de Barrios y Pueblos (PMIB).

La política para los sectores D y E es la legalización de la ocupación informal. Esta se ha dado desde 1962 con la promulgación de la Ley 13517, Ley de Legalización de Barriadas Marginales, y ha continuado de esta manera ampliando los plazos para su legalización a través de diversas normas. Después de Hábitat II se centralizaron competencias respecto a la formalización recortándose las a las municipalidades. Se promulgó el Decreto Legislativo 803, creándose COFOPRI. Se ampliaron los plazos de formalización mediante D.S. 009-99-MVCS y se promulgaron las Leyes 28685 y 28687 de acceso a la formalización y al suelo.

En la gestión de Ollanta Humala se promulgó el Decreto Legislativo N° 1202 (setiembre de 2015) permitiendo la legalización de las ocupaciones informales sobre terrenos de propiedad del Estado siempre que estén posesionados a noviembre del 2010, debiendo realizar pagos del valor comercial. Esta medida ya estaba establecida en la Resolución N° 020 -2011/SBN que aprueba la directiva N° 003-2011/SBN referida a los «Procedimientos para la aprobación de la venta directa por causal de predios de dominio privado del Estado de libre disponibilidad» a los solicitantes que vienen ejerciendo su posesión desde antes del 25 de noviembre de 2010 . Se persiste así en la política de regularización donde se aborda solo el aspecto dominial.

La centralización de competencias respecto a la formalización ha sido creada en el gobierno de Fujimori, despojando a las municipalidades provinciales de las mismas. Esta política centralista ha sido mantenida por los gobiernos de los presidentes Alejandro Toledo, Alan García, Ollanta Humala y Martín Vizcarra, a través de leyes que han ido prorrogando la autorización para que COFOPRI asuma la formalización. Esto en desmedro de la descentralización.

Caso: partes altas de José Carlos Mariátegui

San Juan de Lurigancho cuenta con más de cinco generaciones asentadas en el distrito. Las primeras migraciones que recibió durante las décadas del cincuenta y sesenta fueron a causa del crecimiento industrial y las expectativas de mejoramiento del nivel de vida en la urbe. La segunda oleada migratoria, entre los años 1973 y 1980, tuvo como origen la expulsión del campo ante el fracaso de la reforma agraria y por el retroceso del empleo rural, proceso acorde con la aparición de los llamados vendedores ambulantes e informales. Durante la gran ola migratoria

(1979-1992), durante los veinte años de violencia, San Juan de Lurigancho fue el distrito que más población inmigrante recibió.

San Juan de Lurigancho ha tenido un crecimiento desordenado. La zona de entrada al distrito está conformada por asociaciones, cooperativas y urbanizaciones, y su parte media y hacia el final, por asentamientos humanos. José Carlos Mariátegui se encuentra casi al final del distrito.

El 10 de mayo de 1984 se da inicio a la posesión de las tierras del Asentamiento Humano José Carlos Mariátegui (AH-JCM) y el 14 de octubre del mismo año la Municipalidad Distrital reconoce a este sector como José Carlos Mariátegui.

José Carlos Mariátegui es un asentamiento humano que cuenta con servicios básicos y en su totalidad con títulos de propiedad de sus lotes inscritos en el Registro de Propiedad Inmuneble de Lima.

Nuestra intervención es sobre las partes altas, conformadas por Agrupaciones Familiares (AF) que fluctúan entre 30 a 150 lotes. Estas ocupaciones informales sobre laderas se han originado generalmente de a pocos sin una organización previa, por aviso de familiares o amigos, siendo los dirigentes de los asentamientos consolidados de las partes bajas los que han ido incorporando a estas familias, en algunos casos cobrándoles por el derecho a la posesión, en otros como gastos administrativos. Existen casos en los cuales los dirigentes gestionan planos y los hacen visar por la Municipalidad Distrital y estos lotes los venden a familias que van en busca de un lugar donde vivir. En ese sentido, recogemos el testimonio de la Sra. Rosa Blanco de Rojas de la AF Portada de Belén de las partes altas del AHJCM:

«Llegué por intermedio de una familia, (2004) cuando mi hija tenía 8 años (ahora tiene 20 años), el terreno costó 250 soles, no había agua, luz ni carretera. Thomas el dirigente nos dijo que hay que hacer la carretera con faenas comunales, había una roca en la Agrupación Familiar Nueva Generación, no querían darnos el pase. Trajimos a la policía y abrimos el pase. Actualmente

tenemos plano visado por la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho, contamos con informes de riesgo de la Municipalidad de Lima Metropolitana, estamos en proceso de levantar observaciones, tenemos que hacer un muro de contención. Los más antiguos somos solo treinta aproximadamente, estamos aptos para titular, noventa que son las ampliaciones no están aptos para titular, llegaron el 2010, 2011, se les cobraba por derecho de ingreso 250 soles. Nos han dicho que la propiedad del terreno es de la comunidad campesina Jicamarca».

Estos terrenos en laderas son de propiedad de la comunidad campesina de Jicamarca, siendo calificados como zonas de riesgos, carecen de habilitación urbana, servicios básicos, lo que hace difícil para estas familias adecuar el terreno para lograr generarse un espacio para vivir. Esta problemática se agudiza al carecer de accesos y servicios básicos.

Así hemos podido constatar que de diecisiete AF solo están tituladas dos y una parcialmente, las otras catorce no están tituladas. Hay que remarcar que seis AF están dentro del plazo legal, cuatro están fuera de plazo de ley, cinco tienen ampliaciones que están fuera de plazo legal pues han llegado después del 2003. Además, algunas se encuentran superpuestas con la propiedad de la comunidad campesina de Jicamarca.

La ocupación de las tierras en laderas se da a través de conocidos, familiares, por gente con necesidad de un lugar para vivir que busca terrenos para hacer su vivienda. Para ello se contactan con los dirigentes, abonan un derecho de ingreso y se posesionan. El testimonio de la Sra. Teófila Felipe Pérez de la AF U6A es bastante representativo:

«Me casé y llegué a la casa de mi suegra en Caja de Agua. Luego mi tío me pasa la voz que hay lotes en la zona de Mariátegui. Empecé a buscar, averigüé y hablé con el secretario general Sr. Santos para que me dé un lote, me dijeron que había dos lotes y que estaban gestionando ante COFOPRI el saneamiento físico legal. Le pedí que me venda y el dirigente me dijo que haga una solicitud dirigida a la Junta Directiva Central y pagar un derecho de ingreso de cien soles, luego lo hice pircar de 4 x 4, me cobraron 40 soles y me vine a vivir con

esteras en febrero de 1998. Llegué con mi hijo de dos años y medio, no había agua, ni luz, solo estaba lotizado, sin títulos».

Otro testimonio similar es del Sr. Guzmán Zamudio Rojas de la AF Ampliación Mzs. U4A:

«Llegué el 2002 no tenía nada agua, luz, ni escaleras, se tenía que jalar el agua, la luz, a veces no querían darnos los vecinos, poco a poco se hizo la vía, luego se tramitó el pilón de agua, con eso se mejoró un poco la calidad de vida. Con Alan García tuvimos el agua y la luz y luego con la población se hizo la escalera, estamos en trámite ante COFOPRI de nuestra titulación, nos falta levantar observaciones de riesgo, tenemos que hacer nuestros muros de contención, tenemos el proyecto del muro de contención en EMAPE, tiene código SNIP, es la vía que une Portada de Belén, Nueva Generación, U6C, los Jardines, U4A».

Lo mismo le sucede a la Sra. Crescencia Pollo Nieto de la AF Nueva Generación, donde tiene que empezar desde cero a tramitar su acceso a los distintos servicios básicos:

«Soy Crescencia Pollo Nieto acá llegué por mi primo hace dieciséis años (en el año 2000), ni existía esta carretera, ni Portada de Belén, había una tremenda piedra no había pasaje, trabajábamos a pulso todos los domingos desde las ocho de la mañana hasta las dos de la tarde, discutiendo, discutiendo con Portada de Belén así hemos hecho la carretera, primero pasaba el carro cisterna y bajaban las mujeres de Portada de Belén y a la prepo se llevaban el agua para arriba y a veces nos quedábamos sin agua. Hace seis años tenemos agua, nosotros hemos firmado convenio con SEDAPAL por diez años pagamos mensualmente 14 soles, luz he pagado 480 soles. Ahora somos doscientos, cincuenta tenemos agua y les damos a los vecinos que no tienen agua, 150 vecinos, les cobramos diez soles mensuales, yo vivo sola, soy madre soltera, mis hijos ya tienen familia, yo tengo que trabajar en mi tiendita sino trabajo no me da nadie, yo vivo arriba en la vivienda que me dieron por SELAVIP».

La modalidad de ocupación de las laderas se hace a través de ampliaciones de los asentamientos humanos más antiguos, luego se irán independizando de acuerdo a la fecha de ocupación. Hay AF que son ocupadas por etapas: unas familias llegan en un año que puede estar dentro del marco legal establecido y otras llegan posteriormente a la fecha límite establecida en la ley generándose conflictos para su formalización.

En el proceso de formalización ante COFOPRI, las AF se encuentran con un principal problema de superposición con los terrenos de la Comunidad Campesina de Jicamarca, inscrita en el tomo 10H fojas 515 del registro de predios de Lima, cuya venta de derechos y acciones en copropiedad impide la aplicación de la Ley N° 28685, que establece que los terrenos comunales pierden su condición de comunal si antes del 31 de diciembre del 2003 han sido ocupados por posesiones informales. Asimismo, en la partida registral de la Comunidad Campesina de Jicamarca existen títulos pendientes de inscripción, que contienen escrituras públicas de transferencia de porcentajes de acciones y derechos por parte de la comunidad campesina a favor de propietarios privados.

Según COFOPRI de producirse las inscripciones de las transferencias de acciones y derechos, no procedería la independización de la partida matriz de los terrenos ocupados por las posesiones informales, señalando que, aunque no se produjera dicha inscripción, tales transferencias deben ser consideradas jurídicamente válidas ya que acreditarían la existencia de un derecho de propiedad privada sobre el terreno de la comunidad, lo que impediría la formalización de las posesiones informales.

De lo que señalan los dirigentes y pobladores entrevistados se puede ver que, además del problema jurídico, existe un problema de saneamiento físico por la ubicación en la que se encuentran por el riesgo existente, observando que mientras se sigue dando este proceso de ocupación cada vez en las zonas más altas, generan más riesgos para los mismos ocupantes y más aún para aquellos colindantes que se encuentran en las zonas bajas, al encontrarse expuestos a las caídas de piedras, rocas, sea por movimientos de tierras que estas familias realizan para ganarle terreno a la ladera o sea por los efectos de lluvias, la humedad o movimientos sísmicos.

El tema de la vulnerabilidad de las familias por el riesgo generado, en razón de su ocupación, impide el avance en los procesos de formalización pues previamente es necesario mitigar los riesgos cuando es posible. En los otros casos cuando por el alto riesgo no se podría formalizar, se debería reasentar a las familias de manera concertada.

Se complejiza el problema por los traficantes de tierras quienes venden las laderas sin ningún tipo de respaldo jurídico, ni habilitación urbana, generando inseguridad jurídica, vulnerabilidad y riesgos exponiendo al peligro a familias de escasos recursos económicos. Por ello se debería establecer Políticas y Programas de Vivienda que establezcan mecanismos de acceso al suelo y la vivienda segura que lleguen a estos sectores D y E.

COFOPRI realiza la formalización a través de campañas, existiendo asentamientos como U4A de las partes altas del AH-JCM que desde el 2001 están esperando su titulación, así como los barrios que se encuentran dentro del plazo legal, es decir, ocupando a diciembre de 2003- 2004, pero que no se logran titular por la inexistencia de programas que aborden la problemática de riesgo de manera sistemática, dependiendo de las gestiones que ellos puedan realizar ante la Municipalidad Distrital, la Municipalidad Provincial de Lima o del Ministerio de Vivienda, que en muchos casos se ven contaminadas por el clientelismo político.

De las diecisiete AF materia de estudio en las partes altas de José Carlos Mariátegui, nueve —incluyendo las ampliaciones— se encuentran fuera del plazo legal establecido en la Ley 28685 y la Ley 28687, es decir, no podrán ser legalizadas por COFOPRI. En el Informe Hábitat III se reconoce este problema al señalar que «el asentamiento informal en áreas de riesgo persiste, puesto que en los procesos de densificación o expansión urbana ordenada no se ha logrado incorporar significativamente a los sectores de bajos ingresos».

Se hace necesario abordar la existencia de más de un millón de habitantes que viven ocupando tierras sin saneamiento físico legal a través de la implementación de un Programa de Comunidades Seguras y Saludables de manera descentralizada, que incluya el saneamiento físico legal integral, es decir, mitigación de riesgos (muros de contención, escaleras, equipamientos, áreas verdes) titulación, agua y saneamiento, y desarrollo de capacidades para un hábitat productivo.

Cabe señalar que, a pesar de reconocer que nos encontramos en un país altamente vulnerable, no se asume con mayor énfasis el abordar esta problemática. Se promulgó la Ley 29869 de reasentamiento poblacional, pero esta normatividad es burocrática por lo que deviene urgente revisarla, simplificarla y asignarle financiamiento para la implementación de programas de reasentamiento poblacional concertado. La norma por sí misma no resuelve la problemática existente.

El rol de los dirigentes y pobladores

Los dirigentes de los asentamientos humanos de José Carlos Mariátegui 5ta etapa y las ampliaciones conformaron una organización de vecinos denominada Comité de Obras Generales de la 5ta etapa del Asentamiento Humano José Carlos Mariátegui y Ampliaciones «con el objetivo de lograr la formalización de las ocupaciones informales, acceder a los servicios básicos de agua, saneamiento, salud y los subsidios para el mejoramiento de sus viviendas». Avanzaron el tema de agua y saneamiento y luego se debilitó, por lo que cada AF de manera autogestionaria asumió las gestiones para mejorar sus condiciones de vida. A la fecha existe otra organización en la que se agrupan en torno al presupuesto participativo y al programa Mejorando mi distrito de 2015 mediante el cual cada AF realiza su expediente técnico y

la municipalidad distrital aporta hasta 5 UIT en materiales para muros, escaleras o lozas.

Respecto a qué está haciendo la comunidad, los participantes en el taller señalaron expresamente luego de un debate grupal lo siguiente:

«Levantamos observaciones de Defensa Civil, tratando de mejorar las zonas de riesgo:

- »• Chicoteo de Pircas.
- »• Instalación de cableado eléctrico.
- »• Simulacro contra incendios (balde de arena y extintores).
- »• Mejoramos los accesos peatonales y viales.

»Para el levantamiento de observaciones encontramos contradicciones de parte del Estado. Por un lado, COFOPRI para titular nos exige el levantamiento de las observaciones de Defensa Civil, quien nos solicita que tengamos muros de contención, escaleras, pero cuando vamos a gestionar obras a cualquier entidad del Estado nos exigen el título de propiedad.

»Además realizan simulacro contra desastres naturales (terremoto), ubican zonas de evacuación.

»Gestionan evaluación de Defensa Civil, presentan la documentación solicitada por las autoridades utilizando sus propios recursos económicos.

»Se hacen gestiones para obtener sus títulos de propiedad.

»Se hacen gestiones para obtener plano visado por la Municipalidad Distrital.

»Se hacen gestiones para obtener los servicios básicos agua, desagüe y electrificación.

»Se gestiona para obtener presupuesto para construcción de muro de contención, escaleras y pistas.

»Se ha solicitado la agilización de la aprobación de propuesta legislativa que amplía el plazo para su formalización.

»Han tenido innumerables reuniones con COFOPRI, también con el Ministerio de Salud para resolver el problema de la posta médica y, por último, en el 2005 solicitaron ser beneficiarios del Programa Techo Propio en Sitio Propio, respondiendo el Fondo Mi vivienda mediante carta N° 1399.2015-FMV/CG de fecha 31 de agosto de 2015, donde previamente tendrían que cumplir con algunos requisitos como ser propietarios del predio, estar inscritos en el SISFO, conformar un grupo familiar, no haber recibido apoyo habitacional previo por parte del Estado y tener un ingreso familiar mensual no mayor a 1915 soles».

Conclusiones del capítulo

1.- Los procesos de ocupaciones informales se han ido agudizando cada vez más, generando mayor vulnerabilidad física y riesgos.

2.- Existe inseguridad jurídica de las ocupaciones informales por no contar con el marco legal que permita formalizarlas.

3.- Hay ausencia de planificación de los gobiernos locales, avalando ocupaciones informales con el visado de planos sobre áreas consideradas de riesgo.

4.- El tráfico de tierras avanza sin control de los gobiernos locales, ni las autoridades judiciales.

5.- Las familias empobrecidas de la ciudad al no encontrar alternativas de acceso a vivienda, ocupan laderas sin tener en cuenta los riesgos que ello significa.

6.- El Estado se encuentra ausente para responder a esta problemática de la vivienda de los más empobrecidos de la ciudad.

7.- La política de dejar a que el mercado resuelva el problema de la vivienda de los más empobrecidos no ha funcionado.

Recomendaciones

1.- Establecer políticas de acceso al suelo y la vivienda orientadas a los sectores D y E. Para ello sería adecuado implementar instrumentos de planificación y reordenamiento de las laderas para mitigar los riesgos donde sea posible, reasentando familias establecidas en zonas de riesgo no mitigable, generando mecanismos de financiamiento adecuado con subsidios, que además contemplen ampliación del financiamiento para la reducción del riesgo con modelos de gestión que incluyan la participación de las familias beneficiarias.

2.- La implementación de estas políticas de acceso al suelo y la vivienda deberán ser abordadas de manera integral, es decir, no solo urbanísticamente sino encarando la dimensión social, económica y cultural para el buen vivir.

3.- Establecer de manera clara las competencias y atribuciones de los niveles de gobierno local, regional y central. Fortalecer la descentralización con financiamiento y planes de acceso al suelo y la vivienda.

4.- Las Municipalidades Distritales deberán abstenerse de visar planos en zonas inadecuadas bajo responsabilidad funcional.

5.- El Ministerio de Vivienda deberá revisar la Ley de Reasentamiento Poblacional y por la complejidad del problema establecer un programa que apoye a los gobiernos locales en esta difícil tarea con asesoría, acompañamiento y financiamiento.

6.- El Ministerio de Vivienda deberá adecuar el Programa Techo Propio Vivienda Nueva, incluyendo un modelo de gestión que permita la disminución del costo de la vivienda, así como cohesionar a las familias y garantizar una adecuada construcción de las mismas.

7.- Promover la densificación de los asentamientos humanos titulados con servicios básicos adyacentes a las laderas, a fin de generar un mecanismo de acceso a la vivienda para los sectores D y E principalmente, a partir de intervenciones urbanísticas integrales.

8.- Debe repensarse el rol de COFOPRI, la política de regularización dominial sin pensar en la ciudad y el ordenamiento del territorio tiene sus limitaciones, generando ciudades inseguras y excluyentes.

Conclusiones y apuntes para la reflexión

El estudio concebido como un aporte al esfuerzo colectivo e individual de las poblaciones de las partes altas del Asentamiento Humano José Carlos Mariátegui, que fue implementado en atención a los lineamientos de la investigación, acción participativa, partió preguntándose sobre los factores que están en la base del proceso de ocupación del suelo en esa zona y cuáles fueron sus efectos en el nivel de riesgo y en el acceso a las oportunidades y beneficios que brinda la ciudad. Interesaba conocer sus principales características, sus cambios en relación a etapas anteriores, el rol desempeñado por actores que no necesariamente son nuevos, pero que sí han incrementado su importancia o tienen diferentes motivaciones. Entre ellos se toma en cuenta a las comunidades campesinas, traficantes de tierras, dirigentes vecinales, poblaciones y Municipalidades Distritales principalmente en temas como el impacto de las políticas urbanas en tiempos de predominio neoliberal, el papel de la autogestión popular y la coproducción del conocimiento etc. Estos temas han sido las motivaciones principales de este estudio. Las conclusiones y recomendaciones que se plantean están orientadas por las preguntas de investigación e hipótesis que se formularon en un inicio.

Sobre el proceso urbano en las partes altas del AHJCM

El proceso urbano en las partes altas del AHJCM se caracterizó por haberse realizado sobre terrenos originalmente de propiedad de la Comunidad Campesina de Jicamarca. Estos

fueron lotizados y puestos a la venta por urbanizadores informales o traficantes de terreno, bajo varias modalidades que van desde la gestión directa por parte de personal de los traficantes, a modalidades de alianza con ciertas dirigencias vecinales o de conflictos con la población.

La ocupación del suelo se dio como un proceso muy fragmentado y progresivo. Fue llevado a cabo inicialmente por AF de pocas decenas de pobladores. Además, estuvo marcado por la topografía de los terrenos que limitaba la extensión de los mismos. Se ha realizado básicamente sobre laderas de cerros con pendientes pronunciadas que configuran diferentes niveles de riesgo. La mayoría de estas ocupaciones ocurrió fuera del plazo legal establecido para su formalización.

El tipo de urbanización predominante estuvo constituido por un conjunto de lotes destinados mayoritariamente a la construcción de viviendas. Fueron pocas las áreas destinadas a equipamientos comunales y parques. Estas últimas han sido ubicadas en los terrenos más abruptos y menos accesibles. El trazado fue básicamente ortogonal y, por lo general, no se adaptaba a la topografía del terreno, agudizando el problema de las pendientes.

Esta escasez de espacios públicos, abandono o mala utilización de los mismos limitó las posibilidades de encuentro y de consolidación social de la comunidad. Esta situación tuvo como base la falta de planificación o una planificación especulativa, que destinaba todo el espacio utilizable para viviendas, dejando los espacios públicos a las zonas más inaccesibles o riesgosas. Con lo que el resultado fueron asentamientos lotizados al máximo con algunos espacios residuales.

Se observó también fragmentación al interior de los asentamientos por las sucesivas expansiones que se produjeron. De allí que los núcleos de poblaciones que ocuparon inicialmente los terrenos por lo general contaban con servicios básicos,

mientras que los siguientes no, generándose situaciones diferenciadas y una suerte de fragmentación interna que se tradujo en el campo organizativo.

Entonces, son características de las nuevas modalidades de organización: una relativa flexibilidad en el control de asistencia y una menor frecuencia en las reuniones. Ello se debe a que los vecinos cuentan con menos tiempo que antes para participar, debido a la necesidad de dedicar más horas a la generación de ingresos familiares, a actividades domésticas y del cuidado familiar. Asimismo, se constatan altos niveles de desconfianza y de escepticismo.

Sobre los factores que están en la base del proceso de ocupación del suelo en las partes altas del AHJCM

En el proceso de ocupación del suelo concurrieron principalmente factores de tipo social, normativos, urbanísticos y políticos. Factores sociales referidos a poblaciones en extrema pobreza, que ocuparon el suelo y que tuvieron que pelear muy duramente para desarrollar sus vidas en esta zona.

Factores referidos a la normatividad emitida por autoridades nacionales y locales, en especial el visado de planos que terminó promoviendo la ocupación de zonas riesgosas en los asentamientos humanos. Paradójicamente, destacó la escasa participación del Estado en el proceso, en términos de planeamiento, control e inversión.

Factores urbanísticos relacionados al proceso urbano, donde la propiedad matriz del suelo de la Comunidad Campesina de Jicamarca se transfirió a intermediarios informales y al tráfico de tierras, que bajo las diferentes modalidades descritas comercializó el acceso al suelo con un nivel de habilitación muy básico.

Cabe mencionar también la construcción de vías que comunican varios pueblos y que habilitan nuevas zonas de ocupación. En el desarrollo de este tipo de vías muchas veces coincidieron

traficantes de terrenos con poblaciones, cada uno con intereses propios, pero que llegaron a acuerdos para abrir estas trochas.

El contexto político en que se desarrolló este proceso urbano se enmarcó en la vigencia de la ideología neoliberal, que se tradujo en un modelo de desarrollo urbano excluyente que segregó social y territorialmente a los sectores de menores recursos económicos. Esta ideología no solo otorgó una orientación a las políticas urbanas sino que también incidió en la comercialización, en el acceso al suelo y en el individualismo de distintos sectores de la población. A ello hubo que sumar las prácticas clientelistas de algunas autoridades.

Acerca del rol que han desempeñado los diferentes actores sociales en el proceso de urbanización

La Comunidad Campesina de Jicamarca, como propietaria original de los terrenos, intervino en la primera etapa mediante la transacción de los terrenos matrices sobre los que operaron los traficantes de terrenos.

Por su parte, los traficantes de tierras son las personas que vienen gestionando la urbanización básica y la comercialización directa o indirecta de lotes de terrenos y que se dedican a esta actividad de manera permanente. Los traficantes son los beneficiarios y la población la damnificada.

Los pobladores y sus dirigencias vecinales han sido los protagonistas del proceso de urbanización de la zona, constituyéndose en una fuerza social que, en sucesivas oleadas y de manera progresiva, ha ido sorteando dificultades para construir un ambiente adecuado donde vivir.

En este propósito dicha fuerza entró en relación con otros actores que buscaban obtener ganancias mediante la gestión informal del suelo. Tales como los denominados traficantes de tierras, dirigentes de la Comunidad Campesina de Jicamarca

e incluso algunos dirigentes vecinales, que empezaron a transitar de un rol de representación vecinal a disputar parte de la renta que producía este proceso de urbanización.

Por su parte, la Municipalidad actuó básicamente sobre hechos consumados, sin prevenir los procesos de ocupación del suelo, planear y/o concertar el desarrollo de los asentamientos. En esa relación se llevaron a cabo varias formas de clientelaje, especialmente con el reconocimiento, visado de planos y ejecución de obras. Se observó indicios de un relacionamiento entre autoridades y/o funcionarios municipales con urbanizadores informales para el tráfico de terrenos. Cabe mencionar que los actores no siempre tienen una ubicación fija, por ejemplo, un estudio reciente de Rita Lambert muestra cómo ingenieros que realizan los planos de lotización en ocasiones son consultores privados, pero en otras son funcionarios públicos y hasta candidatos a cargos públicos. Y también se da el caso que al estar su remuneración relacionada al número de lotes, se muestran proclives a ocupar el mayor espacio posible con lotes para vivienda en desmedro de los espacios públicos y áreas para equipamiento urbano.

Algo más lejana fue la presencia y el impacto en el devenir de las familias de José Carlos Mariátegui de las políticas urbanas y las instituciones públicas de nivel metropolitano o nacional, a excepción de SEDAPAL que sí jugó un rol importante en la consolidación de los barrios y la calidad de vida de la población.

Sobre la lógica asumida por la población en el proceso de ocupación del suelo

El motivo esencial de estas familias al asentarse en inhóspitas laderas de cerros fue la de labrarse un porvenir para ellos y sus familias, construir un sitio donde vivir, obtener un lugar en la ciudad aunque sea en sus fronteras. Hay la lógica de lograr un derecho ejerciendo la posesión.

Todo ello en un contexto donde las estructuras políticas, económicas y culturales los fuerzan a tomar este tipo de alternativas de ocupar terrenos muy adversos a sus necesidades. Estas familias asumen riesgos y luchan por lo que desean y lo hacen obviamente a su manera, sin mucho apego a normas extrañas y tratando de aprovechar las posibilidades que se les presentan. Entre ellas, la de obtener algún lote adicional para beneficio particular o de sus familias, que se expresa en la existencia de lotes en blanco, sobre todo en las denominadas «ampliaciones». Cabe mencionar que la informalidad está extendida en nuestra cultura.

Acerca de la incidencia de factores geográficos y de ubicación periférica en relación a la ciudad

El sector de las partes altas de José Carlos Mariátegui es una expansión del asentamiento de mismo nombre que ocupó una zona plana ubicada al frente de la Ciudadela Mariscal Cáceres en San Juan de Lurigancho. Esta expansión ocupó los cerros aledaños que flanquean un conjunto de quebradas por donde fue avanzando la población de manera progresiva. De tal manera, la topografía fue de alguna manera condicionando el proceso de expansión a través de las quebradas que rodean la zona plana.

Cabe mencionar que las partes altas de José Carlos Mariátegui forman parte de los asentamientos periféricos de la ciudad, se sitúan en sus límites y presentan una dinámica de expansión relativamente constante. Estos factores geográficos de ubicación en terrenos de altas pendientes, muchos de ellos utilizados como antiguos basurales ubicados en el extremo de la ciudad, acentúan la vulnerabilidad de las familias ocupantes dificultando su acceso a las oportunidades de empleo y servicios que ofrece la ciudad, mayormente ubicadas en la zona plana del distrito y de la metrópoli. Esta ubicación periférica y distante en relación a los centros de decisión (Municipalidad Distrital) dificulta el accionar

de las municipalidades en términos de regulación y control urbano, dando pie a un proceso de urbanización más autónomo en manos de especuladores urbanos (traficantes de terrenos) y poblaciones precarias

Pero también el relieve del terreno dificulta el despliegue de los propios asentamientos que tuvieron que lidiar con lugares inhóspitos e inadecuados para levantar sus viviendas y sus equipamientos colectivos, para lo cual debieron realizar enormes esfuerzos e inversiones monetarias en limpiar y aplanar terrenos.

Sobre los efectos del proceso de urbanización en el nivel de riesgo que afecta a los pobladores

El proceso de autogestión urbana, con escasa presencia estatal en terrenos áridos y de pendiente pronunciada, ha generado sin duda un incremento en el nivel de vulnerabilidad de las familias que están expuestas a riesgos cotidianos tales como caída de rocas ubicadas en las laderas de los cerros o por la construcción artesanal de muretes de piedras llamados pircas, que pueden generar desprendimientos ante movimientos sísmicos laterales y/o humedecimiento del terreno adyacente. También pueden contraer enfermedades respiratorias, gastrointestinales y de la piel por el extenso período en que no cuentan con abastecimiento seguro de agua potable ni saneamiento. Otros riesgos registrados han ocasionado accidentes vehiculares y peatonales e incendios (ver informes de riesgos del observatorio de riesgos cotidianos de José Carlos Mariátegui).

Sobre los resultados del análisis de la inversión efectuada y su relación con la autogestión y la participación del Estado

Los datos proporcionados por el estudio muestran con claridad que el mayor peso de las inversiones realizadas para

urbanizar los terrenos y construir sus viviendas correspondió a los propios pobladores. Ellos tuvieron un rol protagónico en las inversiones realizadas con la finalidad de contar con un lugar habitable en lo que antes fue una zona inhóspita. Mediante faenas comunales construyeron las vías de acceso, los muros de contención, las escaleras y las losas deportivas. Asimismo, la construcción de las viviendas fue principalmente el esfuerzo de los mismos pobladores. En la mayoría de casos estas son de material precario, aunque algunos construyeron con material noble por medio de la autoconstrucción.

Estamos ante un claro proceso de autogestión urbana en época de neoliberalismo político y económico, es decir, con mayor presencia de transacciones económicas para acceder a los lotes y menor tendencia hacia la organización sobre todo en los asentamientos más antiguos y consolidados. Las actividades más colectivas, como las movilizaciones para conseguir el agua y las faenas comunales para construir equipamientos, fueron más frecuentes en las primeras etapas del proceso de ocupación del territorio y de los propios asentamientos, decayendo a medida que se conseguían los servicios básicos y se consolidaba el barrio.

En este contexto, el Estado ha sido desbordado, los traficantes de terrenos ubican lugares y realizan la «habilitación informal e ilegal», construyen vías, lotizan, logran algún manto de legalidad como «Asociaciones de Vivienda», realizan la publicidad y posterior venta de terrenos con el compromiso que los servicios básicos vendrán luego. El resultado es un «buen negocio» para los promotores y muchas viviendas son construidas, pero no ocupadas.

La apertura de algunas «vías de integración», como la que vincula Motupe con el AHJCM, que es una obra de alto impacto en la zona, fue diseñada por los propios pobladores sin ninguna intervención de entidades estatales. Lo que demuestra

que en la periferia de Lima, la ciudad y sus vías de comunicación se construyen sin ninguna planificación, ni integración al sistema vial urbano de la metrópoli.

Sobre las características y el papel desempeñado por las políticas urbanas en el proceso de urbanización de las partes altas de JCM y su impacto en el desarrollo de la zona

Las políticas urbanas no ofrecieron un marco adecuado para que las familias pudiesen alcanzar una seguridad jurídica. Sus viviendas no pueden ser formalizadas por encontrarse fuera de los plazos, a pesar de que puedan estar ocupando el suelo por más de quince años. Las políticas tampoco fueron útiles para acceder a servicios del Estado, como por ejemplo el subsidio del Bono Familiar Habitacional, que les facilitaría el mejoramiento de sus viviendas precarias, pero debido a la exigencia de tener una titulación de sus predios y por los altos costos que demanda la construcción de muros de contención en las laderas de los cerros, no lo han conseguido. En el caso de la visación de planos para el acceso a programas de abastecimiento de agua y saneamiento, esto ha permitido que las poblaciones ocupen zonas de riesgo.

En general, las políticas urbanas tanto de nivel nacional como local se han caracterizado por ser reactivas, tratando de corregir situaciones de hecho, pero sin adelantarse a los procesos y planificar conjuntamente con los pobladores el desarrollo de sus comunidades. Más bien lo que se tiene es un conjunto de políticas aisladas e inconexas y una institucionalidad que no se ha mostrado preparada para responder a retos extensos y complejos, como el control de procesos de ocupación espontáneos y precarios, atinando solo a respuestas aisladas, individuales y muchas veces mediadas por el clientelaje.

Recomendaciones

1. Fortalecimiento de los espacios de agrupación de pueblos tales como el equipo comunitario y la Comuna 17. Para lo cual se plantea:

- * Promover la coproducción colectiva del conocimiento de su realidad, de su relación con autoridades locales y otros, tomando en cuenta los factores y fuerzas que están en juego.

- * Plantear procesos de planeamiento que consoliden el conjunto de demandas de la población, en base a los cuales se establezcan objetivos de desarrollo y programas de mejoramiento urbano que se propongan transformar su realidad urbana.

2. Se requiere construir procesos adecuados de gestión del territorio que comprendan la reurbanización de la zona, agrupando a los pueblos en microáreas de tratamiento de acuerdo a criterios de vecindad, accesibilidad compartida, iniciativas conjuntas, etc. Para ello se propone:

- * Replantear el procedimiento de los planos visados: que además de ceñirse al área ocupada por la población se incorpore la exigencia de áreas para recreación y equipamientos comunales, y el rediseño de la trama urbana de acuerdo a la topografía especialmente en zonas con bajo nivel de ocupación de lotes.

- * Plantear las zonas de interés social en vez de la zonificación de tratamiento paisajístico, donde puedan aplicarse normas especiales que permitan la reurbanización.

- * Declarar en emergencia la intervención en laderas a fin de realizar el reforzamiento de pircas, identificar espacios de evacuación y colocar pasamanos a las escaleras, como medidas inmediatas frente a la amenaza de un sismo en Lima.

- * Recuperación de espacios residuales.

3. Incorporar hacia adelante iniciativas de:

* Concertación con propietarios de la tierra para plantear una expansión ordenada y habitable.

* Densificación de zonas con factibilidad de servicios.

* Establecer áreas de borde para arborización basados en el reúso de aguas servidas.

4. Replantear la relación con la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho, basándose en prácticas de diálogo y concertación. Para ello se propone que la municipalidad promueva la asociación de los pueblos con objetivos comunes, en vez de la atención individual a cada pueblo que presenta una obra puntual. Para ello sería necesario:

* Rediseñar mecanismos de financiamiento de obras tales como las denominadas Obras con el Pueblo, Presupuesto Participativo y Proyectos de Gestión, a fin de que estos programas favorezcan a las poblaciones que se unan y formulen planes que enmarquen y den sentido a las obras puntuales.

* Acompañar procesos de autogestión con asistencia técnica oportuna, para lo cual la municipalidad debería convocar jóvenes profesionales y estudiantes universitarios para complementar sus equipos técnicos y abarcar progresivamente la demanda de los asentamientos humanos del distrito.

* Con base a lo anterior, se debe implementar programas de mejoramiento de barrios a través de núcleos ejecutores con asistencia técnica.