

# Trabajo final de Máster

## **Formal vs. Informal:**

La autoconstrucción asistida en el Programa Especial Huaycán

### **Estudiante:**

Jimena García López

### **Director/a:**

Noel Manzano Gómez

**Máster universitario de Ciudad y urbanismo**

Fecha: 02 de abril de 2023

---



## **Creative Commons**

Esta obra está sujeta a la siguiente licencia CC BY-NC-ND 4.0.

Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional

Más Información sobre la licencia: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

---

## Resumen del trabajo

La presente investigación busca conocer cuál ha sido el impacto del Programa de Habilitación Urbana del Área de Huaycán en la consolidación de la barriada. A partir de una combinación de revisión documental y una investigación empírica mediante entrevistas, se busca evaluar el programa y sus principales aciertos y falencias. El Programa Especial de Habilitación Urbana del Área de Huaycán inició el 15 de julio de 1984 con la toma de tierras. Más de 3000 personas se establecieron ese día en el lugar, y a partir de ese momento inició un trabajo de autogestión comunitaria, autoconstrucción y cogestión entre los pobladores y las autoridades. Si bien, se logró el objetivo de organizar a la población en los primeros años, existieron muchas dificultades que no permitieron un desarrollo sostenible en el tiempo. Asimismo, la crisis política, económica y social que atravesaba el país, fueron elementos que detuvieron el avance. La posibilidad de réplica de este modelo de cogestión radica no solo en la voluntad política de las autoridades de los diferentes niveles de gobierno, sino en la capacidad de los habitantes de organizarse para desarrollar objetivos comunes. A través del trabajo, se exploran diferentes dinámicas de relación sociales entre los distintos actores.

**Palabras clave:** vivienda; asentamientos informales; barriadas; formalización; desarrollo urbano; Huaycán.

**Número de palabras TFM:** 26 107

---

## Abstract

This research seeks to know about the impact of the Urban Rehabilitation Program of the Huaycán in the consolidation of the neighborhood. Based on a combination of documentary review and empirical research through interviews, we seek to evaluate the program and its main strengths and weaknesses. The Special Program for the Urban Development of the Huaycán Area began on July 15, 1984, with the taking of land. More than 3,000 people settled in the area on that day, and from that moment on, a work of community self-management, self-construction and co-management between the inhabitants and the authorities began. Although the objective of organizing the population was achieved in the early years, there were many difficulties that did not allow for sustainable development over time. Likewise, the political, economic, and social crisis that the country was going through were elements that halted progress. The possibility of replicating this co-management model lies not only in the political will of the authorities at different levels of government, but also in the capacity of the inhabitants to organize themselves to develop common objectives. Throughout the work, different dynamics of social relations between the different actors are explored.

## Tabla de contenido

Abstract .....	1
Tabla de contenido .....	2
Índice de figuras .....	4
Índice de tablas.....	5
1. Introducción.....	6
2. El problema .....	6
<b>2.1. Planteamiento del problema</b> .....	6
<b>2.2. Pregunta de investigación</b> .....	9
<b>2.3. Objetivos</b> .....	10
2.3.1. Objetivo general .....	10
2.3.2. Objetivos específicos.....	10
<b>2.4. Justificación</b> .....	10
3. Marco teórico.....	11
<b>3.1. Aproximación a los asentamientos informales</b> .....	11
<b>3.2. Visión dual: formal-informal</b> .....	15
<b>3.3. Políticas urbanas y la ciudad informal-ilegal</b> .....	18
<b>3.4. Historia comunitaria y memoria oral</b> .....	20
4. Marco metodológico .....	22
<b>4.1. Diseño de la investigación</b> .....	22
4.1.1. Población y muestra .....	24
4.1.2. Técnicas e instrumentos.....	24
4.1.2.1. Revisión documental.....	26
4.1.2.1.1. Instrumentos.....	27
4.1.2.2. Entrevistas .....	28
4.1.2.2.1. Instrumentos.....	30
<b>4.2. Resultados esperados</b> .....	31
<b>4.3. Planificación</b> .....	32
<b>4.4. Contexto de aplicación</b> .....	33
5. Análisis de interpretación de los resultados .....	37

<b>5.1. Producción de la ciudad informal como respuesta a la incapacidad estatal.....</b>	<b>38</b>
5.1.1. Las barriadas y el problema de la vivienda .....	38
5.1.2. El municipio y los programas de habilitación urbana.....	42
<b>5.2. Programa Especial de Habilitación Urbana del Área de Huaycán.....</b>	<b>45</b>
5.2.1. El PEH (Programa Especial Huaycán).....	45
5.2.2. El proceso de habilitación urbana .....	56
5.2.3. La gestión comunitaria.....	65
6. Conclusiones y recomendaciones .....	75
7. Consideraciones finales.....	79
8. Referencias bibliográficas.....	79

## Índice de figuras

Figura 1: Imagen de la ubicación de Huaycán. ....	34
Figura 2. Imagen aérea de la distribución espacial actual de Huaycán. ....	36
Figura 3. Imagen de la distribución de la población en Huaycán.....	37
Figura 4: Las barriadas de Lima por Jean Claude Driant. ....	42
Figura 5. Relación de organizaciones participantes y el número de personas inscritas. .....	54
Figura 6. Imagen de los primeros pobladores de Huaycán. ....	59
Figura 7. Artículo del Diario La República publicado un día después de la toma de tierras en Huaycán.....	60
Figura 8. Artículo del Diario La República sobre los primeros días en Huaycán.....	61
Figura 9. Artículo del Diario La República sobre la vida en Huaycán. ....	62
Figura 10. Artículo del Diario La República sobre posibles invasiones en Huaycán. ...	63
Figura 11. Artículo del Diario La República sobre enfrentamientos en Huaycán. ....	65
Figura 12. Organigrama del Comité de Gestión. ....	66
Figura 13. Formación de la Asamblea General. ....	67
Figura 14. Plano general de Huaycán.....	68
Figura 15. Vista aérea del área de Huaycán. ....	70

## Índice de tablas

<b>Tabla 1</b> .....	23
<b>Tabla 2:</b> .....	25
<b>Tabla 3:</b> .....	27
<b>Tabla 5:</b> .....	31
<b>Tabla 6:</b> .....	32

## 1. Introducción

En el Perú, el acceso a la vivienda sigue siendo un problema que afecta principalmente a las personas con menos recursos. Debido a la incapacidad del Estado por darle solución, se desarrollaron asentamientos informales en la periferia de las principales ciudades como por ejemplo Lima. Huaycán es un caso emblemático en cuanto al proceso de autoconstrucción asistida y cogestión desarrollado en el año 1984. Su importancia radica en la necesidad de evaluar el desarrollo de este tipo de políticas con el fin de proponer futuras soluciones al problema de la vivienda y la falta de suelo urbano teniendo en cuenta los aprendizajes de aquellas realizadas en el pasado.

Para efectos de este trabajo, se realizó una revisión de fuentes escritas, así como, una investigación empírica mediante entrevistas a habitantes, dirigentes y arquitectos del equipo técnico. Se presentan 6 apartados. La introducción, el planteamiento del problema con el desarrollo de objetivos y la justificación, el marco metodológico, donde se expone los elementos necesarios para la realización de los objetivos en plazos determinados, el marco teórico, en el cual se desarrollan los principales conceptos relacionados con el desarrollo informal, la ilegalidad, la dicotomía formal-informal, así como la presentación de autores relevantes para la investigación. El apartado 5 contiene el análisis e interpretación de los resultados, en el cual se hace un análisis de los hallazgos en los dos métodos de investigación aplicados y finalmente se presentan las conclusiones a las que se llegaron en relación con la pregunta y los objetivos de la investigación.

## 2. El problema

### 2.1. Planteamiento del problema

La condición urbana de América Latina está relacionada con los procesos de urbanización popular que han dado forma a la periferia de las principales ciudades de la región (Velarde Herz, 2017). A mediados del siglo pasado, los desplazamientos por conflictos armados internos, la industrialización en las ciudades, la desarticulación de áreas rurales y la concentración de servicios en entornos urbanos produjeron un

crecimiento demográfico acelerado que tuvo como consecuencia la expansión de la mancha urbana en las principales ciudades (Ibid, 2017).

El proceso de urbanización en América Latina se ha caracterizado por ser rápido y excluyente. La incorporación de nuevos habitantes en las ciudades con crecientes demandas sociales terminó por desbordar la institucionalidad pública y el desarrollo urbano tradicional debido a la distribución irregular de la población en el territorio (Carrión, 2017a). En este sentido, la ocupación informal de terrenos y su posterior auto urbanización han sido y son una de las principales formas de acceso al suelo urbano y a la vivienda para los sectores con menos recursos en muchos países de Latinoamérica (Ramírez Corzo Nicolini, 2017). Los asentamientos informales se desarrollan al margen de las regulaciones de planificación urbana y albergan entre un 20% y 50% de la población en las ciudades más grandes de la región (Gómez-Villanueva et al., 2021).

En el Perú, los desplazamientos de población desde el entorno rural hacia los espacios urbanos (mayormente ubicados en la costa) se tradujeron en procesos de urbanización acelerados y masivos (Velarde Herz, 2017). En el caso de Lima, el proceso migratorio seguido del aumento demográfico y la incapacidad distributiva de la economía aceleró la demanda sobre el suelo urbano. Se produjo la ocupación de terrenos en la periferia de la ciudad por parte de los grupos de menores recursos para convertirlos en espacios habitables (Ñiquen Castro-Pozo, 2017). Estas ocupaciones se desarrollaron a través del mercado informal de suelo en el cual los traficantes de terrenos organizados iniciaron procesos de lotización ilegal con fines de lucro, constituyendo mafias organizadas y delictivas (Velarde Herz, 2017).

La ciudad de Lima pasó de tener 645 mil habitantes en 1940 a 1 845 000 habitantes en 1961. Es decir, en 21 años la ciudad creció en un 300% (Calderón Cockburn, 2003). Asimismo, entre 1961 y 1998 la población de los asentamientos informales se incrementó de un 17% a un 38% del total de Lima y Callao (Ñiquen Castro-Pozo, 2017). Cada año entre 1993 y 1996, 72 500 personas se trasladaron a vivir a un asentamiento informal por lo que la cantidad de estos aumentó de 1147 a 1980. Es así como su población también se incrementó de 2188 millones hab. a 2623 millones hab. (Calderón Cockburn, 2019). Hacia el año 2002, el número de asentamientos

informales en Lima ascendía a 3653 y albergaban 3.8 millones de habitantes. Sin embargo, en el año 2007, estos asentamientos se duplicaron y el aumento de población llegó a constituir el 48% del total de habitantes de Lima (Ñiquen Castro-Pozo, 2017). En la actualidad, la ciudad cuenta con casi 10 millones de habitantes. Además, cerca del 40% del área urbana es de origen informal y alrededor de un 5% no podría ser urbanizado dado a lo precario de su ubicación (Facho, 2018). Siguiendo en esa línea, otro elemento importante para considerar en el desarrollo de asentamientos informales es la escasez y los precios elevados del suelo urbanizable. Existe una desconexión entre los propósitos de la políticas de vivienda social y el comportamiento del mercado de suelo (Calderón Cockburn, 2015).

En el caso de Perú, la postura del Estado en relación al desarrollo urbano ha sido dual, pues, por un lado, existe normativa que regula los procesos de urbanización y producción de la vivienda formal. Por otro lado, no solo existe tolerancia a la ocupación y construcción informal de vivienda como solución a la falta de espacios habitables para los sectores de menos recursos, sino también facilidades para la transición de estas situaciones de precariedad hacia la formalidad, mediante la provisión de servicios básicos, infraestructura y el títulos de propiedad (Grupo de Análisis para el Desarrollo, 2020). De este modo, hasta 1960, el Estado fue el promotor, es decir el que adquiría terrenos y contrataba empresas privadas para que ejecuten proyectos habitacionales para personas que no podían acceder al mercado inmobiliario (Calderón Cockburn, 2015), sin embargo, este modelo de políticas fracasó debido a los costos elevados de construcción, la mala gestión del Estado, al precio elevado del suelo, entre otros (Ibid, 2015). Por lo tanto, se establecieron nuevas políticas basadas en subsidios directos al consumidor para completar su capacidad de pago y de esa forma pueda cubrir la diferencia entre lo que pueda pagar con sus ingresos limitados y una vivienda con un valor tope establecido (Ibid, 2015). La política social de vivienda ha generado esfuerzos por combatir la informalidad del uso del suelo por medio de la promoción de alternativas formales. En este sentido, ha buscado promover la inversión privada a bajo riesgo con subsidios en la construcción de vivienda social como alternativa a la ciudad informal (Ibid, 2015). Sin embargo, la principal limitación a esta política es el incremento en el precio del suelo.

De acuerdo con la experiencia de otros países de la región como Chile, los subsidios a la vivienda social aumentan el precio del suelo (Ibid, 2015). Este incremento obliga a los promotores inmobiliarios a disminuir áreas y calidades, así como a localizar los proyectos en áreas periféricas. Esto trae consigo problemas de integración a la trama urbana, falta de integración social (Ibid, 2015), acceso a equipamientos y conectividad, entre otros, lo que produce segregación social y nuevos conflictos. Asimismo, el incremento en los precios del suelo favorece a los promotores inmobiliarios informales como los traficantes de terrenos, porque al invertir muy pocos recursos en la habilitación de servicios e infraestructura, la totalidad del aumento del precio se convierte en rentabilidad. En cambio, perjudica a los urbanizadores formales quienes hacen una inversión completa en la habilitación, por lo tanto, el incremento del precio del suelo resulta un costo adicional que eleva los precios del producto final en un 20% aproximadamente (Grupo de Análisis para el Desarrollo, 2020).

A partir de lo expuesto sobre la urbanización informal es importante entender cómo es que el Estado y las dinámicas populares pueden coordinarse y complementarse para permitir el desarrollo urbano y resolver el problema de vivienda de los sectores más pobres. Según Tokeshi & Zolezzi (2006), las políticas de vivienda en el Perú están desfasadas en el tiempo y con una práctica desigual, lo que impide que los procesos de planificación se cimenten. Asimismo, la débil institucionalidad produce que los resultados que se logran en un periodo no sean continuados en el siguiente y se limiten o reemplacen (Ibid, 2006). En la actualidad, el principal problema no es solo la falta de vivienda, también se debe tomar en cuenta el entorno donde se ubica, el acceso a servicios básicos, la habitabilidad y la adecuación cultural (Ortiz Flores, 2013). En este contexto, la producción de la ciudad popular sigue siendo una opción para solucionar la necesidad de vivienda (Ñiquen Castro-Pozo, 2017).

## 2.2. Pregunta de investigación

A continuación, se presenta la pregunta de investigación, la cual guiará los objetivos de la investigación:

- **¿Cómo ha impactado el Programa Especial de Habilitación Urbana del Área de Huaycán en la consolidación de la barriada?**

El programa de autoconstrucción asistida de Huaycán nace en un contexto político, económico y social complejo, no solo del país, sino de la ciudad de Lima. La migración masiva había generado una gran presión sobre el uso de suelo en la ciudad y ante la incapacidad de acceso al mercado inmobiliario formal, las barridas se expandieron en la periferia de la ciudad. Asimismo, el Estado había realizado diversas acciones para intentar dar solución al problema de la vivienda, pero sin éxito. En este sentido, Huaycán es un caso importante que analizar, debido a la aplicación de la cogestión en el desarrollo del programa. Si bien, existieron muchos factores que intervinieron en su ejecución como, por ejemplo, los diversos niveles de gobierno políticamente no alineados, la crisis económica y la crisis social debido al conflicto armado interno, así como, los intereses políticos de los mismos pobladores, resulta relevante evaluar si el programa ha tenido algún impacto importante en relación con la consolidación de la barriada.

## 2.3. Objetivos

### 2.3.1. Objetivo general

- Evaluar el impacto del Programa Especial de Habilitación Urbana del Área de Huaycán en la consolidación de la barriada.

### 2.3.2. Objetivos específicos

- Identificar a los actores involucrados en la producción de la vivienda en la ciudad de Lima y cómo participan en la producción y consolidación de la ciudad.
- Analizar la evolución de la política de vivienda en el Perú para determinar su alcance en el desarrollo de la ciudad de Lima y de Huaycán.
- Recopilar información sobre el Programa Especial Huaycán para contrastar el planeamiento inicial con el resultado en la actualidad.

## 2.4. Justificación

La presente investigación se enfoca en el desarrollo urbano de la periferia de la ciudad de Lima y su proceso de expansión. En el contexto de una ciudad grande y diversa como Lima, este trabajo se considera relevante porque aborda un problema que se encuentra vigente y que afecta a millones de personas. La falta de vivienda no es solo una variable cuantitativa a la cual se debe responder generando más espacios habitables. Por lo tanto, la investigación busca explorar la complejidad del problema del acceso a la vivienda relacionado al crecimiento urbano desordenado, disperso y fragmentado que ha tenido la ciudad de Lima. En este sentido, su aporte al campo de la gestión de la ciudad y el urbanismo es importante debido a que contribuye a indagar acerca de estrategias que permitan mejorar el desarrollo y la evolución de la ciudad a partir del estudio del Programa Especial Huaycán y su impacto en las barriada consolidada.

### 3. Marco teórico

#### 3.1. Aproximación a los asentamientos informales

Cuando hablamos de **asentamientos informales, precarios, ilegales, irregulares, tugurios**, entre otras denominaciones, se hace referencia a los asentamientos que se originan de manera ilegal o a partir de una invasión y se desarrollan a través de la autoconstrucción con medios precarios. Estos asentamientos, suelen estar ubicados en las periferias de las grandes ciudades y están asociados a la marginalidad y la pobreza (Sáez Giráldez, 2015). El nombre que reciben estos asentamientos cambia de acuerdo con el país en el que se encuentran. En Latinoamérica, se les conoce como favela en Brasil, campamento en Chile, invasión en Colombia, villa miseria en Argentina, entre otros (Ibid, 2015).

En el caso del Perú, desde el origen de este tipo de asentamientos, se utilizó el término **barriada**. Otras denominaciones como **barrio marginal**, la cual es de origen político y existe desde el año 1969; o **asentamiento urbano municipal**, la cual fue creada en 1983 por la Municipalidad Metropolitana de Lima (Castro & Riofrío, 1996), también fueron usadas con frecuencia. Finalmente, estas expresiones fueron sustituidas por **pueblo joven** y posteriormente, por **asentamiento humano** (Sáez Giráldez, 2015). En este sentido, a partir de la promulgación de la Ley N° 13517 de los

barrios marginales y urbanizaciones populares (también conocida como Ley de barriadas) en 1961, se establece la primera definición legal. Esta definición, consideraba la **barriada** como una zona de terreno de propiedad fiscal, municipal, comunal o privada, en la que por invasión y al margen de disposiciones legales sobre propiedad, se han constituido agrupamientos de viviendas de cualquier estructura, careciendo de servicios como agua potable, desagüe, alumbrado, veredas, vías de tránsito vehicular, entre otros (Driant, 1991).

Calderón Cockburn (2003) define el término **barriada** como un modo de hábitat, un asentamiento en el cual el acceso al suelo se produce mediante una modalidad no mercantil e ilegal, sobre un espacio no habilitado en términos urbanísticos. Asimismo, admite el término “**ilegal**” bajo dos consideraciones: en primer lugar, porque se trata de una **acción social de hombres y mujeres** que infringen el marco jurídico y, en segundo lugar, porque el **Estado no cumple con asegurar las condiciones adecuadas de vida** para los ciudadanos, a pesar de sus leyes (p.375). Es así como, la noción de **barriada** está considerada desde dos perspectivas: como **carencia** y **proceso** (García Cristóbal, 2016). Por un lado, se define a este tipo de asentamientos con relación a los servicios y obras que **carece**, y por otro, se entiende que la **barriada** es una modalidad de urbanización progresiva, donde primero se habita un terreno y luego se busca proveer vivienda, servicios y obras complementarias (Ibid, 2016). De acuerdo con Julio Calderón (2016), existe una tercera perspectiva, la **relacional**. Esto significa que la **barriada** no es solo una **realidad física**, sino que contiene y expresa **relaciones sociales** y la correspondencia entre **sociedad, Estado y mercado** (Ibid, 2016).

En 1969, Alfredo Rodríguez analiza las barriadas a partir del **proceso definido por la necesidad** de tener un lugar donde habitar y no desde la visión de carencias. Esto implicaría una organización previa, la ocupación del terreno y la construcción de una vivienda provisional, la regularización de la propiedad y la construcción de la vivienda definitiva (Driant, 1991). Más tarde, Max Meneses y Nonato Núñez (1975), regresan de manera parcial a la definición en términos de carencia, inspirada en la Ley de barriadas promulgada en 1961 y complementan el concepto con ciertas precisiones sobre el desarrollo del proceso. Ellos refieren que las **barriadas** son agrupamientos de viviendas que forman un **asentamiento humano**, que puede ubicarse en la periferia o

en el centro de las ciudades. Se originan en una ocupación violenta o progresiva de terrenos, los cuales son generalmente de propiedad estatal o de instituciones. Asimismo, estos terrenos carecen de todos los servicios e infraestructura básica. Una de sus principales características de los habitantes es que perciben bajos ingresos económicos y no poseen el respaldo legal de la propiedad (Ibid, 1991). En este sentido, estos asentamientos se encuentran en proceso de “**integración a la ciudad legalmente constituida**”, demostrando la capacidad e iniciativa de sus pobladores por cambiar el medio en el que viven (Ibid, 1991).

Driant (1991), ensaya una definición de **barriada**, en la cual menciona que son conjuntos de viviendas formado a partir de la ocupación de un terreno por familias, por iniciativa propia o asistida por los poderes públicos. Sin embargo, el terreno no cuenta con habilitación urbana al momento de su ocupación, a excepción de un trazo simple de lotización. En este sentido, la adjudicación, así como, la dotación de servicios, equipamientos públicos y la construcción de las viviendas, se realizan posterior a la ocupación del suelo en un proceso largo, que está a cargo de la población, en el marco de la familia o de la organización vecinal (Ibid, 1991).

Para Castro & Riofrío (1996) utilizar la expresión **barriada**, enfatiza el asentamiento como producto de una modalidad particular de habilitación del suelo y de edificación, en la cual primero se habita, luego se urbaniza y finalmente se edifica.

Por otro lado, Canettieri (2017), señala que la **ocupación** se produce cuando un determinado grupo de personas sin acceso a la vivienda se apodera de terrenos y edificios de los que no tiene **posesión formal o legal**. Estas ocupaciones representan una oportunidad de acceso a la vivienda, y están impulsadas por una lógica de necesidad, que el Estado ni el mercado han podido atender.

Para Chiodelli & Tzfadia (2016), los **asentamientos urbanos informales** son aquellos que se caracterizan por: el crecimiento de barrios y ciudades no planificadas, la desregulación del desarrollo del suelo y el aumento, legal e ilegal, de la migración a los barrios pobres de la periferia de las ciudades. Asimismo, describen la informalidad como un medio de vida estable en las ciudades contemporáneas relacionada al espacio físico del desarrollo no planificado, la economía informal y los asentamientos no autorizados. Por otro lado, AlSayyad (2004), cuestiona, que es lo que convierte en

relevante e importante a la **informalidad urbana**, para estudiarla en la actualidad. Asimismo, reconoce que la **informalidad** no es un concepto ni un proceso urbano del todo nuevo. Por el contrario, señala que la informalidad ha sido parte del desarrollo de las ciudades desde años atrás. En este sentido, Si bien, la noción de la informalidad como “**nueva forma de vida**” es actualmente reconocida por académicos y organizaciones internacionales, los autores reconocen las **debilidades y limitaciones** en su capacidad de captar la **complejidad de la informalidad** y de ofrecer alternativas. Una de las debilidades que mencionan es que esa **idea de informalidad** privilegia las **causas económicas** y se enfoca en elementos generales como la **rápida urbanización, el desarrollo capitalista global y el neoliberalismo**. Con esta postura se minimizan otros elementos específicos que también intervienen en la configuración de la informalidad, como el rol que tienen las autoridades públicas en la promoción de esta a través de planes, proyectos y políticas urbanas (Chiodelli & Tzfadia, 2016).

En los párrafos anteriores, se contrastaron las ideas de diversos autores sobre los términos utilizados para hacer referencia a los asentamientos que se forman a partir de la ocupación de terreno de los que no se tiene posesión formal o legal, y los cuales no cuentan con dotación de servicios básicos. Muchos coinciden en que este modo de hábitat se produce a partir de una lógica de necesidad de las personas con menos recursos, que Estado no ha cumplido con atender. Asimismo, mencionan que la particularidad de este proceso es que, primero se da la ocupación de suelo y progresivamente se produce la dotación de servicios y la construcción de las viviendas.

En el caso de Perú, existieron una serie de términos utilizados para referirse a este tipo de asentamientos como, por ejemplo, **barrio marginal, barriada, pueblo joven o asentamiento humano**. Sin embargo, **barriada** ha sido la denominación más reconocida e utilizada por los distintos autores. En este sentido, para efectos de este trabajo, se utilizará el término **barriada**, al ser un concepto reconocido a nivel internacional. Por otro lado, puedo establecer una definición alineada a la establecida por Driant (1991), en la cual menciona que las barriadas son conjuntos de viviendas formados a partir de la ocupación de terrenos, por iniciativa propia o asistida por los poderes públicos. Menciona también que estos terrenos ocupados no cuentan con la dotación de servicios y los equipamientos públicos y la construcción de las viviendas,

se realizan después de la ocupación del suelo en un proceso largo, que está a cargo de la población, en el marco de la familia o de la organización vecinal.

### 3.2. Visión dual: formal-informal

En los párrafos anteriores, se revisaron diversos términos utilizados para referirse a las barriadas, así como, sus definiciones. Ahora, es importante conocer la relación que existe entre lo formal e informal y como se vinculan con el desarrollo urbano.

Se entiende por **ciudad formal**, el asentamiento en el cual el proceso de urbanización, lotización y construcción están estrechamente relacionados (Rodríguez Moreno, 2019) y alineados con el mercado inmobiliario. Rodríguez Moreno (2019) señala que la **ciudad formal** contiene dos elementos relevantes: el primero se refiere a que, desde el punto de vista normativo, la ciudad formal cumple con lineamientos y criterios previamente establecidos y consignados en la norma. El segundo, se relaciona con la teoría urbana, que plantea un orden secuencial en el proceso de construcción de la ciudad; el trazo de una trama urbana, seguido por la infraestructura necesaria; la subdivisión de la trama inicial en lotes y finalmente la edificación (Ibid, 2019). Por otro lado, la **ciudad informal** se basa en lógicas de necesidad y oportunidad, así como la **ilegalidad** derivado del mercado ilegal de suelo (Tardin, 2006). Esto debido a que los asentamientos se constituyen al margen de las políticas urbanas y sin la posesión legal de los terrenos ocupados (Ibid, 2006).

Por otro lado, Maneiro & Bautès (2017), repasan **diferentes dimensiones** de la informalidad, como la **política y económica**. Por ejemplo, se mencionan que la **economía informal** comprende todas las actividades que generan ingresos y que no se encuentran reguladas por el Estado. Esto, se desarrolla en un contexto en el que las actividades similares sí se encuentran reguladas (Portes y Castells, 1989, como se cita en Maneiro & Bautès, 2017). Siguiendo esta línea, se entiende la **informalidad** también como una categoría **política** debido a que la **informalidad** depende de la capacidad y la forma de regulación estatal. En este sentido, los **límites** entre lo **formal** y lo **informal** se vinculan con las capacidades del poder del estado y las luchas sociopolíticas (Roy, 2005, como se citó en Maneiro & Bautès, 2017).

Para De Soto, la **informalidad** es un conjunto de actividades realizadas con medios **ilegales para fines legales** y **útiles** para la sociedad. Es decir, se basa en el criterio de **medios y fines**. Asimismo, menciona que el **concepto de informalidad** tiene ciertas características, como ser derivado del ámbito del derecho y la economía, enfocarse en actividades económicas más que en las personas y llenar el vacío entre producción y reproducción en cuanto a las actividades que generen ingresos (Bromley, 1998).

Tardín (2006), señala que los **asentamientos informales** presentan dinámicas de creación y expansión relacionados a la reproducción y ocupación extensiva del suelo en diferentes espacios, donde los **límites variables** de la **ciudad informal** se suman a los **límites imprecisos** de la **ciudad formal**. Asimismo, la fluidez de los límites espaciales entre los **asentamientos informales** y la **ciudad formal**, así como, su relación con la expansión por el territorio acentúa los cambios y la complejidad del paisaje urbano y su continua urbanización. En este sentido, la autora precisa que, en el desarrollo de los **asentamientos informales** en las ciudades, el dinamismo de los límites entre la **ciudad formal e informal** demuestra que estas **dos formas de ciudad** se combinan, se retroalimentan y denuncian una realidad donde no caben los discursos tradicionales de una **dualidad formal – informal**. Por el contrario, debido a la complejidad de las dinámicas, se requiere una comprensión integral de la ciudad (Tardín, 2006). En relación con lo anterior, parte de los investigadores de la **informalidad** rechaza el enfoque **dicotómico y monolítico** del tema. Esto se fundamenta en que la producción del espacio fusiona el desarrollo formal e informal, es decir no solo coexisten. En efecto, lo formal-informal son formas de desarrollo, prácticas y procesos complejos que se combinan de manera estructurada en una relación que cambia a lo largo del tiempo y conforma la realidad urbana actual (Chiodelli & Tzfadia, 2016).

En relación al enfoque dicotómico de lo formal-informal, Chiodelli & Tzfadia (2016) señalan que la dicotomía se presenta como algo móvil y flexible, por lo tanto, no se puede considerar la informalidad dentro de una dicotomía estricta. En este contexto, se evidencia la existencia de un **continuo entre la formalidad y la informalidad**. Esto se justifica debido a que, los asentamientos informales formados en base a la invasión de terrenos y la autoconstrucción de las viviendas pueden coexistir con subdivisiones

informales conformadas por la titularidad legal y las transacciones de mercado, pero infringiendo las regulaciones de uso de suelo.

Por otra parte, la definición de **informalidad urbana** en base a lo escrito por Roy(2005), se define como una **organización espacial** que **no sigue** la planificación del Estado, sin embargo, mantiene una lógica basada en un sistema de normas informales que regulan el proceso de transformación urbana (Roy, 2005). Por ejemplo, las familias de los sectores populares tienen trayectorias habitacionales que pasan de la formalidad a la informalidad, es decir, pueden vivir en un barrio periférico formal con la familia ampliada, alquilar de manera informal o formal y luego participar en una invasión de terreno temporalmente tolerada.

De acuerdo con Maneiro & Bautès (2017), los barrios no dejan de estar inmersos en un **híbrido formal-informal** pues, el desarrollo **habitacional informal** se vincula con las regulaciones del Estado y el mercado. Es así, como los **barrios informales** se constituyen fuera de las instituciones y con el paso del tiempo logran la **formalización**. Por lo tanto, la flexibilidad y la dinámica de la **dicotomía de lo formal-informal** es consecuencia de la **acción política** (Ibid, 2017).

Las formas tradicionales de estudiar la ciudad están estructuradas bajo un patrón dicotómico basado en ciertos ejes de organización: espacial, social, económico y cultural (Lutzoni, 2016). Este sistema dicotómico formal-informal considera la informalidad como el uso no regulado, incontrolado, desordenado e ineficiente del espacio, mientras que lo formal se refiere al orden, la regulación y la planificación (Ibid, 2016). Lutzoni (2016), señala que, desde un punto de vista teórico, la búsqueda constante de criterios que redefinan la informalidad no ha permitido que se pueda formular un concepto universal. Por lo tanto, muchas veces el término informal es utilizado con una connotación negativa, para señalar como se diferencia de lo formal y no lo que representa.

Como hemos visto, las categorías formal-informal, no pueden ser analizadas desde un método de oposición debido a que interactúan y se relacionan de forma recíproca (Ibid, 2016). Según AISayyad (2004), la informalidad es una lógica organizadora que solo se desarrolla en la medida en la que exista una norma o estructura formal que favorezca

su éxito. Por lo tanto, la relación formal – informal se manifiesta a través de su interacción (Lutzoni, 2016). En este sentido, la observación de los fenómenos urbanos contemporáneos nos permite evidenciar la fuerte conexión entre estas dos categorías (Ibid, 2016).

### 3.3. Políticas urbanas y la ciudad informal-ilegal

En definitiva, lo formal y lo informal están relacionados de manera muy estrecha, incluso se mueven en un continuo de manera fluida. A continuación, veremos la diferencia que existe entre informalidad e ilegalidad.

Para Calderón (2013), la ciudad ilegal está conformada por las prácticas sociales de empresarios o pobladores que vulneran el marco legal existente. Asimismo, menciona que el concepto de ciudad informal es cercano al de ciudad ilegal, sin embargo, la diferencia radica en que “lo informal” comprende el ámbito económico y no el jurídico. Es decir, en la ciudad informal se desarrollan actividades generadoras de ingresos que no están reguladas por el Estado, no obstante, estas actividades se realizan en espacios urbanos junto con actividades similares reguladas (Calderón Cockburn, 2013). Por otro lado, las prácticas de constructores, urbanizadores y promotores inmobiliarios que vulneran la normativa urbana también forman parte de la ciudad ilegal. En este sentido, la ciudad ilegal no solo corresponde al sector con menos recursos, pues puede comprender otros sectores sociales (Ibid, 2013).

Hernando De Soto señala las **implicancias** y las **dimensiones económicas** de la **ilegalidad urbana**. En ella señala el efecto que podría tener un **programa de regularización** en la economía urbana en general, al incorporar la economía **informal a la formal**. Asimismo, indica que esas políticas públicas pueden ser un mecanismo para reducir la pobreza (Edesio Fernandes, 2002).

Hardoy & Satterhwaite (1987), plantearon la existencia de una **ciudad ilegal** a partir de tres elementos: la invasión de terrenos, la obtención irregular de servicios básicos y la falta de respeto a las normas urbanísticas y de construcción. De acuerdo con Carrión (2017), esta forma de producción del espacio fue calificada como ciudad dual, entre ciudad legal e ilegal y manifestaba la desconexión entre la ciudad y la urbanización. En la actualidad, la ilegalidad de la ciudad ya no proviene de las

barriadas, porque la mayoría de estas han sido regularizadas, tampoco de la migración del campo a la ciudad, debido a que ya no es una de las principales causas del crecimiento poblacional (Ibid, 2017). Según Carrión (2017), la ilegalidad de las ciudades en América Latina se encuentra en la economía urbana a través de los mercados ilegales como el lavado de dinero proveniente del narcotráfico utilizado en el desarrollo inmobiliario, los recursos económicos que mueven políticas urbanas, entre otros.

El término “**regularización**” hace referencia al proceso de **saneamiento físico – legal** de los asentamientos humanos conocidos como barrios marginales, barriada o pueblos jóvenes y se origina en la ley 13517 (Castro & Riofrío, 1996). Es importante mencionar que, en Perú, el saneamiento físico- legal es un proceso orientado a la regularización y formalización del derecho de propiedad con el fin de obtener la titulación y acreditación en Registros Públicos (Instituto ILCJ, 2020). En relación con la **regularización o formalización**, estas varían de acuerdo con el contexto de los distintos países y objetivos de las autoridades. Sin embargo, existen dos paradigmas. Por un lado, la legalización consiste en emitir títulos individuales de propiedad para promover la inversión privada en la vivienda y facilitar el acceso al crédito, a los mercados y como consecuencia aliviar la pobreza. Por otro, se busca consolidar la tenencia usando un conjunto de intervenciones socioespaciales integradas que vinculan la legalización de la tenencia con la mejora de servicios públicos, planeamiento urbano y políticas socioeconómicas relacionadas (Edésio Fernandes, 2011).

En el año 1961, se promulgó la **Ley N°13517 – Ley Orgánica de Barrios Marginales y Aumento del Capital de la Corporación Nacional de la Vivienda**. Esta Ley también es conocida como la **Ley de Barriadas**. En este contexto, las barriadas eran consideradas como una manifestación del crecimiento desbordado de la ciudad. En este sentido, se debía reconocer su existencia debido a que finalmente serían absorbidos por la ciudad en su proceso de desarrollo (Riofrío, 1991). De acuerdo con esta ley, las barriadas existentes serían objeto de saneamiento físico -legal con la excepción de las barriadas ubicadas en espacios no aptos para vivienda (Cabrera Espinoza, 2021). Para evitar la formación de nuevas barriadas, el Estado propuso crear Urbanizaciones Populares de Interés Social (UPIS), los cuales consistían en barrios baratos con núcleos básicos de vivienda, los cuales crecerían por medio de la

autoconstrucción (Riofrío, 1991). El proceso de rehabilitación tenía dos dimensiones: por un lado, el reconocimiento de los barrios marginales como urbanizaciones y, por otro lado, una vez terminada la mejora física y el reconocimiento legal, los habitantes recibirían un título de propiedad (Cabrera Espinoza, 2021). Desde que se promulgó la ley, se inició el proceso de identificación y reconocimiento de las barriadas para asegurar así la tenencia del suelo para sus habitantes (Riofrío, 1991), sin embargo, el mejoramiento o remodelación no se realizó en muchos de los asentamientos.

En el caso del Perú, las diversas modificaciones legales y económicas emprendidas por el Estado tenían la finalidad de erradicar la informalidad, sin embargo, la promovieron. De acuerdo con Calderón (2019), el efecto adverso se dio debido a diversos factores, como, por ejemplo, la doble práctica la interior del Estado. Por un lado, algunos funcionarios y autoridades realizan actividades que rigen dentro del marco legal y administrativo, y, por otro lado, realizan acciones por fuera del sistema o al límite. Asimismo, el Estado expide leyes para intentar responder a las demandas de la sociedad que muchas veces contradicen a sus propias propuestas de políticas públicas, en la búsqueda de legitimidad social. Un ejemplo de ello es la legalización de la informalidad (Ibid, 2019). Esto, a partir de establecer políticas de regularización y el proceso de saneamiento de las barriadas, brindando de forma gratuita infraestructura y servicios básicos como agua, desagüe, pistas y hasta el título de propiedad (Grupo de Análisis para el Desarrollo, 2020). En este sentido, la capacidad de cambio o movilización de políticas es un factor fundamental en el **continuo** entre lo **formal – informal**, lo que indica que la ley no es fija e invariable. Esto, porque se tolera, negocia o acepta presiones sobre el contenido de leyes (Ibid, 2019) lo que tiene como consecuencia la continuación de la ilegalidad de los asentamientos informales, lo que influye en la seguridad residencial y en la vida de los habitantes de la ciudad.

### 3.4. Historia comunitaria y memoria oral

Para reconstruir procesos socio-históricos a partir de la percepción y concepción de los protagonistas, es fundamental recurrir a la historia oral (Antúnez & Lara, 2014). Esta aborda procesos sociales, culturales, económicos y políticos a través de la individualidad, lo que produce información histórica contada por sus protagonistas (Ibid, 2014).

La historia oral recurre a la memoria del individuo para hacer historia a partir del relato de sus recuerdos. Las personas relatan episodios como testigos presenciales y lo hacen desde dos visiones: como **individuos singulares** y como **sujetos colectivos** (Barela et al., 2009). Como individuos, representan una serie de valores, modas, costumbres, normas, mitos del orden familiar, grupal, social y lo hacen dentro de un contexto social que no es estático, por el contrario, está continuamente afectado por contradicciones, rivalidades y tensiones entre sus miembros (Ibid, 2009). En el ámbito colectivo, los principios, los intereses y objetivos de acción son elementos que unifican individualidades, por lo tanto, actúan como una cadena que las organiza sin absorberlas. La construcción del recuerdo implica el uso de códigos culturales compartidos. En este sentido, si bien, las memorias personales son únicas e irrepetibles, el recuerdo siempre está inmerso en un orden colectivo que lo contiene (Ibid, 2009).

Se puede definir historia oral, como una práctica disciplinar en la cual se hace uso de testimonios personales narrados para reconstruir y pensar en el pasado. Los testimonios son recopilados mediante entrevistas y nos permite acercarnos a diversos aspectos de la vida cotidiana en general, así como, experiencias personales de procesos históricos claves (Muñoz Rojas, 2016). Sin embargo, hay quienes consideran que la memoria no es una fuente confiable de información pues, resulta subjetiva para tomarla en cuenta como una base sólida de conocimiento (Ibid, 2016). En este sentido, el contraargumento, es que una fuente escrita y una oral son subjetivas debido a que, las dos relatan eventos del pasado desde un punto de vista particular. Asimismo, la utilidad de una fuente oral para la investigación depende del análisis crítico que se le realice, así como, el contraste de información con otras fuentes (Ibid, 2016). Por otro lado, la utilidad y el beneficio de las fuentes orales no solo radica en su capacidad de acercarnos a eventos pasados y saber que ocurrió. Sirven también para conocer las percepciones de las personas sobre ese evento, es decir, la memoria (Ibid, 2016).

La **memoria** es la capacidad de conservar determinadas informaciones y como categoría de análisis puede ser utilizada como herramienta teórico metodológica (Barela et al., 2009). A partir de la utilización de la **memoria oral** se aborda la discusión del modo en que se configuran los contenidos de la memoria de los sujetos entrevistados, debido a que, el pasado siempre es activado en un presente y en

función de expectativas futuras (Ibid, 2009). Por otro lado, la **memoria colectiva** se puede definir como un movimiento dual entre recepción y transmisión. Definida de esta manera, no se trata solo de acontecimientos, fechas, referencias, sino que está formada por las tradiciones, ritos, valores, modos de relación, símbolos, creencias que dan a un pueblo o grupo el sentido de su identidad y de su destino (Ibid, 2009). Asimismo, el **recuerdo colectivo** da por hecho y se expresa sólo a partir del **recuerdo individual**. Sin la presencia de ambos resulta impensable la formación de la conciencia y, por lo tanto, de la memoria colectiva histórica (Ibid, 2009).

Por último, en la reconstrucción del proceso de producción del espacio urbano de Huaycán, la literatura “clásica” especializada en el tema, nos brinda datos técnicos e institucionales acerca del Programa Especial (PEH), sin embargo, no siempre deja espacio a que se escuche la voz los protagonistas para poder hacer una evaluación desde diversas perspectivas. A esto se debe la importancia de recurrir a la memoria oral y colectiva de un grupo de personas que beneficiarios del Programa de Especial Huaycán (PEH) con la finalidad de responder a la pregunta de investigación e indagar acerca del impacto de este programa en la consolidación de la barriada.

## 4. Marco metodológico

La propuesta metodológica que se desarrolla a continuación describe los elementos necesarios para la realización de los objetivos específicos planteados, con la finalidad de dar respuesta a la pregunta de investigación. Se presentarán los siguientes elementos: 3.1. Diseño de la investigación, donde se especifican las técnicas e instrumentos y las fuentes de información utilizados, 3.2. Resultados esperados, 3.3. Planificación donde se muestra el plan de ejecución de actividades realizadas y 3.4. Contexto de aplicación, en el cual se explica la población implicada, características, evolución histórica del caso, entre otros.

### 4.1. Diseño de la investigación

En cuanto al diseño de la investigación, la estrategia que se establece es la utilización conjunta de **fuentes primarias** a través de una **investigación de campo** de historia oral con algunos de los pobladores de Huaycán y la recuperación de **fuentes secundarias** mediante una **investigación de documentos históricos** sobre el

desarrollo del Proyecto Especial Huaycán, el proceso de ocupación y la provisión de servicios. La información obtenida mediante **entrevistas** en la investigación de campo permitirá identificar diversos aspectos acerca de la experiencia de los pobladores en la ocupación de los terrenos, la gestión de la comunidad y su participación en el desarrollo del barrio. Asimismo, la **investigación documental** aportará datos relevantes como, por ejemplo, los antecedentes de los asentamientos informales en el Perú, la formación de asentamientos espontáneos y asentamientos asistidos por el estado, los antecedentes del Proyecto Especial Huaycán desde un punto de vista institucional, cuál ha sido la evolución de las políticas de Estado con relación a la autoconstrucción y a la provisión de viviendas para los sectores con menos recursos, así como, los conceptos de habilitación urbana, consolidación de barrios, formalización, entre otros.

**Tabla 1**

*Objetivos, nivel y diseño de la investigación.*

<b>Objetivo general</b>			
Evaluar el impacto del Programa Especial de Habilitación Urbana del Área de Huaycán en la consolidación de la barriada.			
	<b>Objetivos Específicos (OE)</b>	<b>Nivel</b>	<b>Diseño de la investigación</b>
<b>OE1</b>	Identificar a los actores involucrados en la producción de la vivienda en la ciudad de Lima y cómo participan en la producción y consolidación de la ciudad.	Descriptivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Investigación documental. (Consulta de bibliografía especializada).</li> <li>Investigación de campo (Entrevistas a diversos actores).</li> </ul>
<b>OE2</b>	Analizar la evolución de la política de vivienda en el Perú para determinar su alcance en el desarrollo de la ciudad de Lima y de Huaycán.	Explicativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Investigación documental. (Consulta de bibliografía especializada, textos históricos)</li> <li>Investigación de campo (Entrevistas a los actores involucrados).</li> </ul>
<b>OE3</b>	Recopilar información sobre el Programa Especial Huaycán para contrastar el planeamiento inicial con el resultado en la actualidad.	Descriptivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Investigación documental. (Consulta de bibliografía especializada institucional e información proporcionada por actores involucrados).</li> </ul>

*Nota: Elaboración propia.*

En la **tabla 1** se explica el diseño de la investigación de acuerdo con cada objetivo específico. En este sentido, el **objetivo específico 1 (OE1)**, se trabajará a **nivel descriptivo** a partir de una investigación documental y la consulta de diversas fuentes bibliográficas especializadas, así como, un trabajo de campo mediante el desarrollo de entrevistas a diversos actores. De la misma forma, el **objetivo específico 2 (OE2)**, se realizará a **nivel explicativo** debido a la necesidad de indagación acerca de la evolución de las políticas de vivienda y cuáles han sido sus implicancias en el desarrollo de la ciudad de Lima y de Huaycán. Esto se realizará mediante una investigación documental de bibliografía especializada e histórica, así como, investigación de campo con la realización de entrevistas. Finalmente, el **objetivo específico 3 (OE3)**, se desarrollará a un nivel descriptivo, a través de la investigación documental de bibliografía especializada institucional para contrastarla con la información obtenida mediante los principales actores involucrados.

#### 4.1.1. Población y muestra

La población estudiada son los habitantes de la **Comunidad Autogestionaria de Huaycán**. Se trabajó con población muestreada o accesible (Arias, 2012), es decir, la población objetivo a la cual se tuvo acceso a través de conocidos o contactos, en este caso para la realización de las entrevistas. Se trabajó una metodología cualitativa desarrollada en base a conocer distintas posiciones en torno a la problemática planteada al inicio.

#### 4.1.2. Técnicas e instrumentos

Las técnicas utilizadas en la investigación, así como los instrumentos requeridos, han sido seleccionados en relación con los objetivos específicos y a la información que se necesita recopilar. Para esta investigación, las técnicas utilizadas fueron: **la revisión documental y la entrevista semiestructurada**. A continuación, se presenta la **tabla 2**, donde se exponen a detalle las diferentes técnicas de investigación, los instrumentos y las fuentes a consultar.

**Tabla 2:**

*Objetivos específicos y técnicas, instrumentos y fuentes a utilizar en la investigación.*

Objetivos Específicos (OE)		Técnicas de investigación	Instrumentos	Fuentes
OE1	Identificar a los actores involucrados en la producción de la vivienda en la ciudad de Lima y cómo participan en la producción y consolidación de la ciudad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Revisión de documentos</b> Información referente a la organización social y la forma de producción de la ciudad informal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guía de revisión documental.</li> <li>• Bibliografías.</li> <li>• Documentos técnicos de referencia.</li> <li>• Repositorios digitales.</li> <li>• Catálogos virtuales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Fuentes impresas</b> Biblioteca Nacional del Perú, Biblioteca del Colegio de Arquitectos del Perú.</li> <li>Driant (1991), (Calderón &amp; Olivera (1989)</li> <li>• <b>Publicaciones periódicas:</b> Hemeroteca de la Biblioteca Nacional</li> <li>Diario La República Entre los años (1984-1987)</li> <li>• <b>Fuentes electrónicas</b> Biblioteca virtual UOC, Google Scholar</li> <li>Driant &amp; Riofrío, (1987), Ortiz Flores (2012), Sáez (2015), Roy (2005), entre otros.</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Desarrollo de entrevistas semi-estructurada</b> Contactar a diversos actores dentro del espacio urbano de Huaycán, así como, miembros del equipo técnico del proyecto de habilitación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guía y protocolo de entrevistas.</li> <li>• Grabadora.</li> <li>• Teléfono celular (Entrevistas telefónicas)</li> <li>• Cámara de video.</li> <li>• Computadora (Entrevistas virtuales).</li> </ul>	Entrevistas realizadas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Habitantes de Huaycán</li> <li>• Arquitectos miembros del equipo técnico.</li> <li>• Dirigentes vecinales.</li> </ul>
OE2	Analizar la evolución de la política de vivienda en el Perú para determinar su alcance en el desarrollo de la ciudad de Lima y de Huaycán.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Revisión de documentos.</b> Información referente a la política de vivienda y autoconstrucción. Análisis desde 1954 en adelante.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guía de revisión documental.</li> <li>• Bibliografías.</li> <li>• Documentos técnicos de referencia.</li> <li>• Repositorios digitales. Catálogos virtuales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Fuentes impresas</b> Biblioteca Nacional del Perú, Biblioteca del Colegio de Arquitectos del Perú.</li> <li>Driant (1991), (Calderón &amp; Olivera (1989)</li> <li>• <b>Publicaciones periódicas</b> Hemeroteca de la Biblioteca Nacional</li> </ul>

				<p>Diario La República Entre los años (1984-1987)</p> <p><b>Fuentes electrónicas</b> Biblioteca virtual UOC, Google Scholar</p> <p>Driant &amp; Riofrío, (1987), Ortiz Flores (2012), Sáez (2015), Roy (2005), entre otros.</p>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Entrevistas semi-estructurada</b> Contactar a diversos actores dentro del espacio urbano de Huaycán, así como, miembros del equipo técnico del proyecto de habilitación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guía de entrevistas.</li> <li>• Grabadora.</li> <li>• Teléfono celular (Entrevistas telefónicas)</li> <li>• Cámara de video.</li> <li>• Computadora (Entrevistas virtuales).</li> </ul>	<p>Entrevistas realizadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Habitantes de Huaycán</li> <li>• Arquitectos miembros del equipo técnico.</li> <li>• Dirigentes vecinales.</li> </ul>
OE3	<p>Recopilar información sobre el Programa Especial Huaycán para contrastar el planeamiento inicial con el resultado en la actualidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Revisión de documentos.</b> Información referente al desarrollo urbano de la ciudad.</li> <li>• <b>Entrevistas semi-estructurada</b> Contactar a diversos actores dentro del espacio urbano de Huaycán, así como, miembros del equipo técnico del proyecto de habilitación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guía de revisión documental.</li> <li>• Bibliografías.</li> <li>• Repositorios digitales.</li> <li>• Catálogos virtuales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Fuentes impresas</b> Biblioteca Nacional del Perú, Biblioteca del Colegio de Arquitectos del Perú.</li> <li>Lastra (2019), (Calderón &amp; Olivera (1989), PNUD (2005)</li> <li>• <b>Publicaciones periódicas</b> Hemeroteca de la Biblioteca Nacional Diario La República Entre los años (1984-1987)</li> <li><b>Fuentes electrónicas</b> Google Scholar</li> <li>Figari (1986), Ricou (1988),</li> </ul>

*Nota: Elaboración propia.*

#### 4.1.2.1. Revisión documental

El proceso de revisión documental permite la recuperación, análisis, crítica e interpretación de datos secundarios de diversas fuentes, ya sean impresas, audiovisuales, electrónicas, periódicas, entre otras. Asimismo, estas fuentes se

pueden clasificar en **fuentes documentales primarias**, que hacen referencia a una obra original y las **fuentes documentales secundarias**, que son trabajos de análisis de fuentes primarias y, por tanto, sujetos a interpretación de sus autores. Para la presente investigación, se combinaron informaciones que fueron obtenidas mediante fuentes históricas escritas e historia oral. Esto permitiría realizar un análisis y contrastar los hechos históricos con el testimonio de los protagonistas.

De la misma forma, las fuentes, ya sean primarias o secundarias, pueden ser de diversos tipos: impresas, audiovisuales o solo de audio y electrónicas (Ibid, 2012). La búsqueda y consulta se realizó tanto de manera virtual, mediante repositorios digitales o catálogos virtuales como, en medios físicos como la Biblioteca Nacional del Perú y la hemeroteca nacional. Se utilizaron fuentes periodísticas de fechas específicas del Diario La República. Por otro lado, también se utilizaron fondos documentales personales de los actores sociales entrevistados. Algunos de los dirigentes sociales tenían escritos desarrollados por ellos mismos contando su versión del proceso de toma de tierras, las negociaciones con la Municipalidad, entre otros datos relevantes. Asimismo, el arquitecto que participó en el equipo técnico me proporcionó documentos, algunos realizados por él y otros preparados por todo el equipo técnico en el año 1985 para la Municipalidad de Lima con la finalidad de dar a conocer el Programa Especial Huaycán a todos los interesados.

#### 4.1.2.1.1. Instrumentos

Por otro lado, para facilitar el procesamiento de la información recopilada, se realizó la **planificación** y una **guía para la revisión documental**. Esta guía se aplicó a cada objetivo específico con la finalidad de filtrar la información pertinente para cada uno.

**Tabla 3:**

*Planificación de revisión documental por etapas.*

<b>Etapas</b>	<b>Procedimiento</b>
1	Realizar un inventario de los documentos disponibles y existentes.
2	Clasificar los documentos previamente identificados.
3	Seleccionar los documentos más pertinentes de acuerdo con los objetivos y propósitos.

4	Leer en profundidad los documentos para extraer elementos de análisis y registrar las convergencias y contradicciones encontradas.
5	Leer de manera comparativa los documentos seleccionados luego de analizarlos detalladamente con la finalidad de elaborar una síntesis y extraer información necesaria.

*Fuente:* (Fiori et al., 2021)

Asimismo, a partir de la lectura del manual *¿Cómo elaborar un trabajo final de máster?*, se puede extraer una plantilla que servirá de guía para la revisión documental.

#### 4.1.2.2. Entrevistas

En el caso de las entrevistas exploratorias, se estableció que serían semi estructuradas pues, permiten una conversación más amplia acerca de los diversos temas a consultar. La estrategia utilizada fue: "bola de nieve". Esto quiere decir que, al conseguir entrevistar a una persona, esta pudo contactarme con otra y así sucesivamente. De esta manera, se realizaron **11 entrevistas en total**. Se concretaron **10** conversaciones con **vecinos de Huaycán**, de los cuales **7 eran dirigentes vecinales** y **3 eran beneficiarios** del programa que participaron en la toma de terrenos. Asimismo, también se entrevistó a uno de los **arquitectos** que formó parte del **equipo técnico**. De las 11 personas contactadas, 8 eran hombres entre los 56 – 63 años y 3 eran mujeres de 45, 52 y 55 años. Si bien se logró establecer contacto con otras 2 mujeres que habían sido dirigentes vecinales, no estuvieron interesadas en participar de las entrevistas. De acuerdo con la experiencia obtenida de este trabajo de campo, hubo una mayor apertura al diálogo por parte de los hombres. Por otro lado, es importante señalar que las entrevistas han sido anonimizadas con la finalidad de proteger a los entrevistados. Por lo tanto, todos los nombres han sido cambiados.

Cómo se explica en el siguiente apartado, las entrevistas se realizaron en base a una guía de preguntas y permitieron mantener una conversación fluida para poder comprender el proceso de desarrollo que vivió la comunidad que formaba parte del Programa Especial Huaycán. La literatura académica que estudia este programa aporta información técnica sobre el planeamiento, lo que se esperaba de este y cómo

fue su aplicación. Sin embargo, las entrevistas buscaban ir más allá de los elementos técnicos para identificar el alcance real que tuvo el programa.

Con respecto al desarrollo de las entrevistas, estas se realizaron entre junio y septiembre del año 2022. Si bien, el trabajo de campo realizado en el año 2022 tuvo muchos inconvenientes que comentaremos más adelante, actualmente el Perú está atravesando una grave crisis a nivel social, político y económico, la cual ha resultado en protestas diarias en diversas ciudades incluyendo a Lima, muchas de las carreteras han sido tomadas y bloqueadas, entre otras situaciones complicadas, por lo que resulta extremadamente difícil poder establecer contactos y conseguir una mayor cantidad de testimonios. Al momento de realizar el trabajo de campo se tuvieron los siguientes inconvenientes: la pandemia de la COVID-19 trajo consigo dificultades de desplazamiento y accesibilidad a diferentes zonas de la ciudad. Esta fue una condicionante que se tomó en cuenta al momento de establecer los contactos y concretar las reuniones.

Asimismo, Huaycán se ubica en la zona Este de la ciudad de Lima, dentro del distrito de Ate-Vitarte. Se accede a través de la Carretera Central, una autopista que comunica Lima con las ciudades ubicadas en el centro del país. Si bien, en la actualidad, Huaycán es un sector bastante accesible, debido a diversas líneas de transporte público que circulan por ahí, el tiempo medio de viaje para llegar a Huaycán es de tres horas. Otro aspecto relevante que se consideró al momento de establecer el método de comunicación con los entrevistados fue el tema de la seguridad. Huaycán es una zona percibida como “peligrosa” debido al aumento de la delincuencia que advierten los mismos pobladores. En este sentido, en el desarrollo de las entrevistas, los vecinos mencionaban el aumento de la percepción de la inseguridad a pesar de contar con presencia policial. Finalmente, se tuvo dificultad para establecer vínculos de confianza y poder concretar espacios de conversación con algunos de los vecinos de Huaycán. Asimismo, al momento de realizar las entrevistas, se notó cierta incomodidad de algunos vecinos al tratar ciertos temas como, por ejemplo, la informalidad, pues existen muchos prejuicios alrededor de este término. Debido a los inconvenientes encontrados en la realización del trabajo de campo, se decidió realizar las entrevistas de manera virtual a través de videoconferencias o llamadas telefónicas.

El medio de comunicación fue elegido a solicitud de cada entrevistado de acuerdo con su disponibilidad.

En relación con el desarrollo de las entrevistas exploratorias, no se puede dejar de mencionar la relevancia de la **historia oral** para esta investigación. Como señalamos anteriormente, la **historia oral** permite la reconstrucción del pasado a través de testimonios orales (Mariezkurrena Iturmendi, 2008). El objetivo de una entrevista de historia oral no es obtener datos, sino entender una vivencia y saber interpretar la experiencia de la persona pues, su testimonio nos da el privilegio de conocer y comprender lo vivido en cierto periodo. (Ibid, 2008). Siguiendo esta línea, utilizar el enfoque de la **historia desde abajo** resulta relevante, pues nos permite rescatar experiencias pasadas de personas que no suelen ser tomados en cuenta en la reconstrucción de hechos históricos y nos presenta un enfoque distinto (Sharpe, 1996). Muchas veces, la historia basada en fuentes de archivo y textos escritos desde la academia no registra la experiencia de las poblaciones **subalternas** o marginadas. Tomando en cuenta que la palabra **subalterno** evoca a diversos sectores sociales y personajes como campesinos, obreros, ambulantes, entre otros (Méndez, 2010), es fundamental darle voz a todos los involucrados en cualquier proceso histórico.

En este sentido, creemos pertinente la combinación de las dos técnicas empleadas en este trabajo: **la revisión documental y la entrevista exploratoria**. La importancia de la combinación de diferentes tipos de fuentes radica en la posibilidad de experimentación y aprendizaje que te brinda, por lo que no se debe privilegiar el análisis de textos y las fuentes literarias sobre el trabajo de campo (Mallon, 2010).

#### 4.1.2.2.1. Instrumentos

Se desarrolló una guía en la cual se estableció un cuestionario inicial con preguntas abiertas. A lo largo de todo el proceso de trabajo de campo, se esperaba conocer sobre los antecedentes que llevaron a la creación del Programa Especial Huaycán, el contexto en el cual se desarrolló, los actores principales que participaron en el mismo y como todo esto influyó en el desarrollo de la barriada. Para responder a estas interrogantes, se formularon las siguientes preguntas: ¿cómo conocieron el Programa Especial Huaycán?, ¿cómo inició su participación?, ¿cómo fueron los primeros días después de la toma de tierras?, ¿cómo fue la relación entre la comunidad y el

municipio?, ¿cómo se desarrolló la organización comunitaria?, ¿cómo fueron las negociaciones con el equipo técnico? y ¿cuáles fueron sus expectativas al inicio del programa y cómo ve el desarrollo alcanzado en Huaycán 39 años después?. Las preguntas anteriormente descritas permitieron conocer la participación que tuvo cada actor en la comunidad. Por ejemplo, en el caso de los vecinos de la zona, se buscaba conocer hace cuánto tiempo viven en el lugar, fue su participación en el Programa Especial, cuáles eran sus expectativas al iniciar el programa y como han cambiado en el tiempo. De igual forma, la entrevista con el arquitecto encargado del equipo técnico fue orientada a conocer cómo fue su participación en el Programa Especial, como fue su experiencia trabajando y asesorando a los vecinos, así como, cuáles son las políticas que acompañaron el proceso y si aún siguen vigentes hasta la actualidad. En el caso de los dirigentes entrevistados, se buscó indagar sobre su participación en el Programa Especial, como se realizó la toma de terrenos, como fue la organización comunal y como se ha desarrollado la comunidad a lo largo de los años. Por otro lado, la comunicación se dio a través de medios virtuales como plataformas de videoconferencia y de llamadas telefónicas.

## 4.2. Resultados esperados

A continuación, en la tabla 5, se presentan los resultados esperados tomando en cuenta la correspondencia entre los objetivos específicos y las actividades previstas a realizar. Asimismo, en el capítulo 5, Análisis e interpretación de los resultados, se desarrollan los resultados obtenidos una vez concluidas las actividades descritas en el apartado de planificación.

**Tabla 4:**

Matriz de objetivos actividades y resultados.

Objetivos Específicos	Técnicas y actividades	Resultados esperados
Identificar a los actores involucrados en la producción de la vivienda en la ciudad de Lima y cómo participan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Revisión de documentos</b> Información referente a la organización social y la forma de producción de la ciudad informal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lista de los actores involucrados en la producción de la vivienda y resumen sobre su participación.</li> </ul>

<p>Univ. Oberta de Catalunya En la producción y consolidación de la ciudad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Desarrollo de entrevistas semi-estructurada</b> Conversación con diversos actores dentro del espacio urbano de Huaycán, así como, miembros del equipo técnico del proyecto de habilitación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transcripción de las entrevistas señalando las ideas más relevantes.</li> </ul>
<p>Analizar la evolución de la política de vivienda en el Perú para determinar su alcance en el desarrollo de la ciudad de Lima y en Huaycán.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Revisión de documentos.</b> Información referente a la política de vivienda y autoconstrucción.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resumen señalando las principales políticas de vivienda y programas de habilitación para la ciudad de Lima.</li> <li>• Ideas principales sobre el alcance de la autoconstrucción y su relación con el Estado.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Entrevistas semi-estructurada</b> Conversar con los diversos actores contactados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transcripción de las entrevistas realizadas separando las ideas más importantes sobre su experiencia en Huaycán con referencia a la producción de vivienda.</li> </ul>
<p>Recopilar información sobre el Programa Especial Huaycán para contrastar el planeamiento inicial con el resultado en la actualidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Revisión de documentos.</b> Información referente al desarrollo urbano de la ciudad.</li> <li>• <b>Entrevista semi-estructurada:</b> Conversar con los diversos actores contactados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ideas principales sobre el planteamiento del Programa Especial Huaycán y como se aplicó desde sus inicios hasta la actualidad en Huaycán.</li> <li>• Transcripción de las entrevistas señalando las ideas principales sobre su participación en el Programa de Habilitación Urbana del Área de Huaycán.</li> </ul>

Fuente:(Fiori et al., 2021)

### 4.3. Planificación

En este apartado, se presenta una matriz de seguimiento y planificación de las actividades a realizar. A lo largo de cinco semanas, se organizaron las actividades que se realizarían de acuerdo con cada objetivo específico, indicando también el tiempo de inicio y de finalización.

**Tabla 5:**  
*Matriz de planificación de actividades*

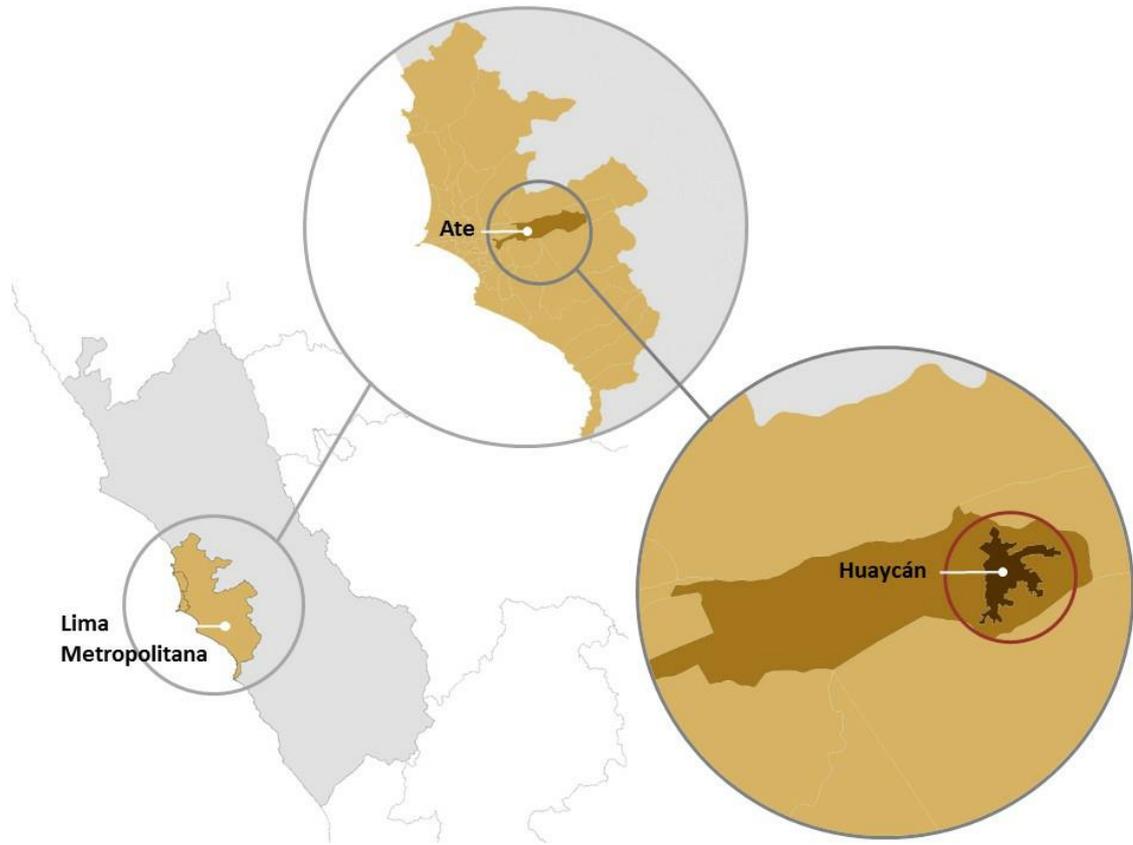
Objetivos Específicos	Actividades	Período				
		S1	S2	S3	S4	S5

Identificar a los actores involucrados en la producción de la vivienda en la ciudad de Lima y cómo participan en la producción y consolidación de la ciudad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consultar bibliografía especializada en relación con la producción de la vivienda.</li> </ul>	2d	2d	1d	4d	1d
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entrevistar a vecinos de Huaycán y dirigentes vecinales.</li> <li>Procesar datos de la entrevista y redactar el informe.</li> </ul>	2d	1d	2d		
Analizar la evolución de la política de vivienda en el Perú para determinar su alcance en el desarrollo de la ciudad de Lima.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consultar documentación en bibliotecas.</li> <li>Procesar información y sistematizarla.</li> </ul>	1d	2d	2d		5d
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entrevistas a arquitecto del equipo técnico.</li> <li>Procesar datos de la entrevista y redactar el informe.</li> </ul>			2d		
Recopilar información sobre el Programa Especial Huaycán para contrastar el planeamiento inicial con el resultado en la actualidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consultar documentación en bibliotecas virtuales como físicas.</li> <li>Entrevistar a vecinos de Huaycán y dirigentes vecinales.</li> <li>Procesar información y sistematizarla.</li> </ul>	2d	2d		3d	1d

Fuente: (Fiori et al., 2021)

## 4.4. Contexto de aplicación

La investigación tiene como contexto de aplicación a la **Comunidad Urbana Autogestionaria de Huaycán (CUAH)**. Recordemos que la CUAH se ubica en la zona Este de la ciudad de Lima, dentro del distrito de Ate-Vitarte. Se accede a través de la Carretera Central, una autopista que comunica Lima con las ciudades ubicadas en el centro del país. La elección fue debido a que es un caso emblemático que resulta de la colaboración entre la sociedad civil organizada con el Estado para la producción de la vivienda para los sectores con menos recursos. La autoconstrucción asistida como método de producción del espacio urbano fue parte de los planes de expansión de la ciudad de Lima en los años 80. Por lo tanto, resulta interesante estudiar este modelo de producción urbana debido a su influencia en el desarrollo de la ciudad, así como, para poder evaluar sus aciertos y desaciertos y la posibilidad de replicar este programa a futuro.



*Figura 1: Imagen de la ubicación de Huaycán.  
Fuente: Ñiquen Castro-Pozo (2017).*

Hacia el año 1984, Lima concentraba el 57% de la producción total del país: 69% de la industria, 63% de los servicios y el 71% del sector financiero (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2005). Asimismo, entre 1940 y 1985, la población de Lima creció 10 veces y pasó de tener 600 000 habitantes a 6 millones (Ibid, 2005). El crecimiento acelerado de la población y la necesidad de vivienda tuvieron como consecuencia el surgimiento las barriadas. En ese contexto, la Municipalidad Metropolitana de Lima, inició una política de habilitación de áreas excedentes ubicadas en diversos valles de Lima (Ibid, 2005).

En el año 1984 asumió la alcaldía de Lima el abogado Alfonso Barrantes Lingán del partido Izquierda Unida. Como su nombre señala, Izquierda Unida, era un grupo que congregaba a diversas organizaciones de izquierda las cuales buscaban cambios en favor de los sectores con menos recursos. Con el ingreso de Barrantes a la alcaldía, el Municipio de Lima asume el rol de promotor de la gestión social a partir de la

consolidación de las organizaciones sociales, el apoyo a la autoconstrucción y el desarrollo de tecnologías urbanas apropiadas, progresivas y de bajo costo (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2005).

Huaycán fue elegida para realizar la primera intervención planificada del Municipio Metropolitano en los procesos de asentamiento humano. De esta manera, el **Programa Especial de Habilitación Urbana del Área de Huaycán** se constituyó por el Decreto de Alcaldía N°040, el 03 de mayo de 1984 (Municipalidad Metropolitana de Lima, 1988). A partir del Programa Especial de Habilitación se creó la **Comunidad Urbana Autogestionaria de Huaycán (CUAH)**. La CUAH, se encuentra ubicada en la zona este de la ciudad de Lima y forma parte del distrito de Ate Vitarte. El terreno es árido e inclinado y se ubica entre los 500 y 900 metros sobre el nivel del mar, pues ahí es donde inician las estribaciones andinas de la Cordillera de los Andes (Ricou, 1988).

La Municipalidad Metropolitana de Lima nombró a un equipo técnico, el cual se encargó de la planificación y la coordinación con las agrupaciones vecinales. El arquitecto Eduardo Figari Gold fue nombrado secretario ejecutivo de Huaycán. El 15 de julio de 1984, unas 3000 familias realizaron de manera organizada y pacífica la toma de terrenos. Poco a poco fueron llegando más grupos entre 1000 y 2000 familias cada uno, a establecerse en el lugar.

En junio del año 1985, poco después de haber tomado los terrenos de Huaycán, se realizó un censo con la participación de la Municipalidad de Lima, el Centro Ideas (ONG) y la población organizada (Figari, 1986). En la figura 2 se puede observar los datos más relevantes del censo: la población total ascendía a 17 264 habitantes, agrupados en 4 316 unidades familiares y 94 UCV's. Asimismo, el 49% tenía de 0 a 18 años, 35.4% tenía de 19 a 35 años y el 84.3% tenía de 35 años o menos. También señala que el 48.8% de la población había nacido en Lima, el 60% vivía en la zona Este de la ciudad y el 89.6% vino de otros asentamientos humanos (Ibid, 1986).

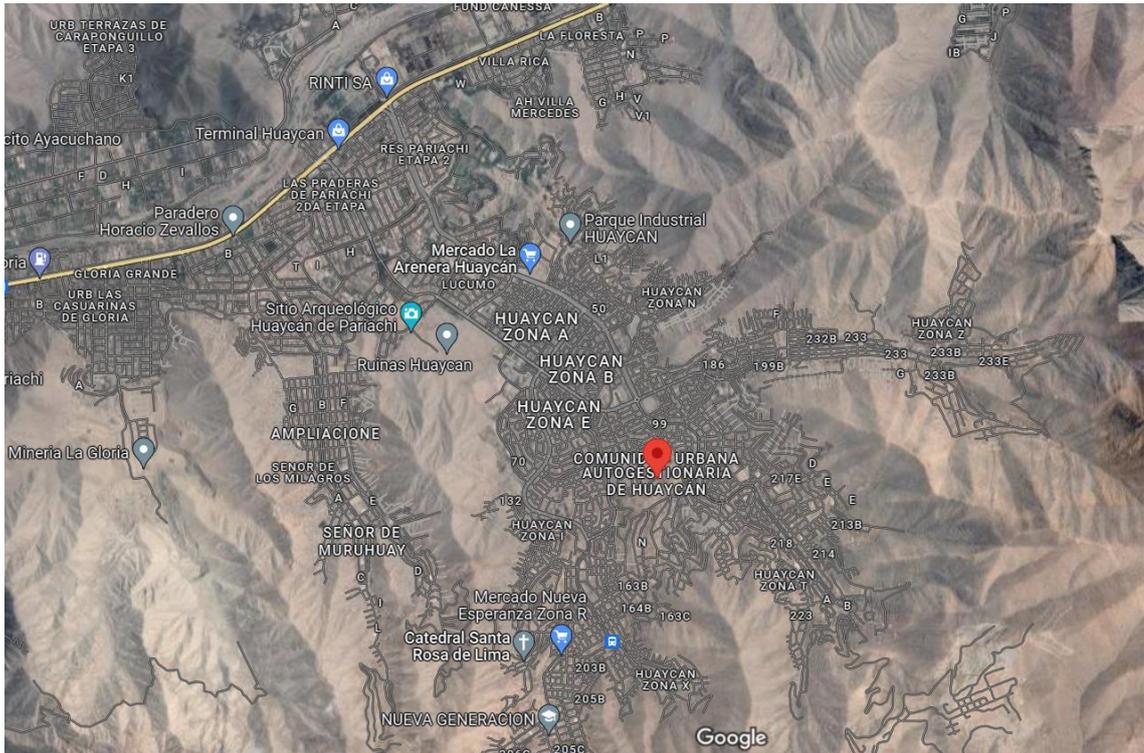


Figura 2. Imagen aérea de la distribución espacial actual de Huaycán.  
Fuente: Google Maps, 2022.

El proyecto estaba pensado en un inicio para 24 000 familias, es decir aproximadamente 120 000 personas. La primera fase consideraba el asentamiento de 12 000 familias en un terreno de 205 hectáreas (Ricou, 1988). En la actualidad, Huaycán cuenta con una población de 20 000 habitantes aproximadamente, una cantidad mayor a la que inicialmente estaba prevista. La idea del Programa de Habilitación de Huaycán (PEH), era anticiparse a la invasión y organizarla para reducir costos y disminuir dificultades posteriores (Ibid, 1988). Los accidentes geográficos de la zona condicionaron el trazado urbano y se tomaron en cuenta los aluviones que sucedieron anteriormente en el lugar para planificar el diseño de las vías, los equipamientos y la ubicación de las viviendas. La organización espacial se basó en la creación de una célula elemental la cual ordenaba el espacio y los servicios llamada **Unidad Comunal de Vivienda (UCV)**.

Población Total .....	17,264
Unidades familiares.....	4,316
UCV's.....	94
<b>edades</b>	
49% tiene 0 a 18 años	
35.4% tiene 19 a 35 años	
84.3% tiene 35 años o menos	
<b>procedencia</b>	
48.8% ha nacido en Lima	
60% vivía en la misma zona (cono Este)	
89.6% proviene de otros Pueblos Jóvenes, asociaciones, cooperativas o urbanizaciones populares	
<b>ocupación</b>	
obreros .....	31.69 %
empleados.....	22.72 %
trabajadores independientes .....	31.81 %
patronos .....	1.13 %
trabajadoras del hogar.....	5.42 %
otros y no especificados.....	7.19 %
<b>ubicación del centro laboral</b>	
59.13 % se encuentran en el eje de la carretera central	
7.46 % (1,287 personas) trabajan en Huaycán mismo	
<b>desocupación</b>	
34.08 % de la población en edad de trabajar se encuentra desocupada	

Figura 3. Imagen de la distribución de la población en Huaycán.  
Fuente: Figari, 1986

Estas UCV contienen aproximadamente unas 60 familias las cuales fueron estableciéndose en los lotes trazados dentro del espacio (Ibid, 1988). La consolidación de las viviendas fue progresiva, pues la construcción estuvo a cargo de los mismos pobladores y se fue desarrollando con el paso de los años. Asimismo, el abastecimiento de agua se realizó por etapas, desde la distribución mediante un reservorio colectivo hasta la realización de conexiones domiciliarias. De la misma forma, sucedió con la eliminación de residuos y la instalación eléctrica.

## 5. Análisis de interpretación de los resultados

En el siguiente apartado se expondrán los resultados encontrados a partir de la investigación empírica y documental realizada. Para efectos de este trabajo, se realizaron entrevistas tanto a residentes del lugar, como a profesionales que fueron parte del equipo técnico del **Programa Especial de Habilitación Urbana del Área de Huaycán**.

## 5.1. Producción de la ciudad informal como respuesta a la incapacidad estatal

### 5.1.1. Las barriadas y el problema de la vivienda

Las primeras invasiones de terrenos en la ciudad de Lima se remontan a los años veinte. Los habitantes de estos asentamientos eran trabajadores del campo o industrias, los cuales no tenían vivienda propia y vivían de manera precaria (Sáez Giráldez, 2015). Asimismo, en estas invasiones, las viviendas eran autoconstruidas y estaban agrupadas sin formar un tejido urbano. Sin embargo, establecieron un precedente en el acto de invadir como forma de reclamar un espacio para vivir (Ibid, 2015). En la década del cuarenta, el proceso de formación de barriadas como problema estructural de la ciudad se intensificó. La industrialización de la época ya atraía a migrantes desde diversas partes del país hacia Lima (Barreda & Ramírez Corzo, 2004), por lo que el crecimiento poblacional se aceleró. Después del terremoto de 1940, muchas personas se vieron en la necesidad de buscar terrenos disponibles fuera del centro de Lima (Diana Torres Obregón et al., 2021), en zonas que para ese entonces eran marginales pues se encontraban lejos de la dinámica urbana, debido a su emplazamiento y a su baja constructibilidad (Barreda & Ramírez Corzo, 2004). La fórmula de ocupación y autoconstrucción de las primeras invasiones consistía en: organización social, intento de negociación previo con solicitudes de compra de los terrenos privados, invasiones reiteradas (desalojados por la vía policial o judicial), presión ante el gobierno mediante marchas o manifestaciones y finalmente el Gobierno cede ante la presión de los invasores (Sáez Giráldez, 2015). Según Riofrío (1986), estos primeros años de formación de asentamientos, los cuales se desarrollaron sobre terrenos de mala calidad, topografía irregular y sin asistencia técnica en la urbanización ni en la construcción de las viviendas, se conoce como **barriadas tradicionales**.

El gran crecimiento poblacional y territorial de Lima se desarrolló entre los años cincuenta y ochenta. En 30 años, dicha ciudad pasó de tener alrededor de 1 millón a 5 millones de habitantes. Es en este periodo que la ciudad popular se convierte en un fenómeno trascendente para Lima. (Barreda & Ramírez Corzo, 2004). Durante los años cincuenta, las barridas surgen como una forma de urbanización importante para

la ciudad de Lima. Para las familias de bajos recursos, quienes no tenían los medios económicos para participar del mercado inmobiliario convencional, **la barriada** era una alternativa en la que los pobladores edificaban invirtiendo su tiempo y trabajo. Por lo tanto, la consolidación del barrio dependería de diversos factores, entre ellos, la capacidad de organización y resolución colectiva de las necesidades (Barreda & Ramírez Corzo, 2004). Una característica importante la participación de la organización vecinal en la consolidación de los barrios es que la población organizada es la responsable del proyecto de habilitación urbana de cada barrio. En este sentido, la organización de vecinos desempeñaba funciones de administración del espacio local, planificaba las decisiones sobre el acondicionamiento territorial, representaba a los pobladores frente a las autoridades, entre otros (Riofrío, 1991).

En 1954, el 24 de diciembre, un grupo de pobladores liderados por la **Asociación Mutualista de Obreros Generales La Providencia** con respaldo del gobierno central, invadieron el desierto de lo que actualmente es el distrito de San Juan de Miraflores, al sur de Lima, formando el asentamiento humano **Ciudad de Dios** (Diana Torres Obregón et al., 2021). Esta barriada, fue el primer ejemplo de organización social y premeditación al momento de tomar las tierras. La población fuertemente organizada realizó un trazado urbano básico, reticular y la división de lotes y manzanas para las familias beneficiarias (Sáez Giráldez, 2015). Ciudad de Dios, es un ejemplo del primer intento de solucionar la falta de vivienda social con el apoyo del gobierno central, indicando que brindaría asesoría técnica para su desarrollo y la categorizó como **urbanización popular** (Diana Torres Obregón et al., 2021).

En febrero de 1961, se promulga la **ley 13517: Ley orgánica de barrios marginales y aumento de capital de la Corporación Nacional de la Vivienda**. La también llamada **Ley de Barriadas**, fue publicada en medio de movilizaciones y protestas por parte de los pobladores de los asentamientos informales quienes exigían atención a sus demandas (Riofrío, 1991). Para la **Ley 13517**, las **barriadas** eran una manifestación inevitable del crecimiento explosivo de la ciudad, por lo tanto, se debía reconocer su existencia porque finalmente serían absorbidos por la ciudad en proceso de desarrollo (Ibid, 1991). En este sentido, se planteó la legalización de las barriadas y con esto, el proceso de saneamiento físico y legal de los asentamientos existentes (Diana Torres Obregón et al., 2021), así como, la creación de otras **Urbanizaciones**

**Populares de Interés Social (UPIS)** mediante la reserva de terrenos por parte del Estado (Calderón, 2009). En estas urbanizaciones, el gobierno central se encargaría de habilitar el espacio y construir módulos básicos de vivienda para que las familias de bajos recursos puedan adquirirlas. No obstante, la demanda era considerable y el precio resultaba elevado para los más pobres. Por lo que finalmente los sectores populares optaron por invadir los terrenos reservados (Riofrío, 1991). Se puede entender que, en sus acciones, la población estaba presionando al Estado para que cumpla con lo establecido en la Ley 13517, esto también era una crítica a la política de vivienda (Ibid, 1991) y a la inacción frente a la necesidad.

Según Calderón (2009), la **Ley 13517** no solo representaba un compromiso para el desarrollo de políticas para los asentamientos informales, sino que le daba al Estado el rol de promotor de vivienda desde la autoconstrucción y la autogestión. Para los sectores de menos recursos, esta Ley tuvo un efectos importantes pues, quienes habían invadido se liberarían del estigma de la ilegalidad a través de la regularización o el saneamiento físico – legal. Por otro lado, quienes no contaban con vivienda, tendrían la oportunidad de acogerse a las urbanizaciones populares de interés social o UPIS. En cualquier caso, tenían la seguridad de que las nuevas invasiones serían finalmente aceptadas por el Estado a pesar de que en esa misma ley prohíben la formación de nuevas barriadas (Ibid, 2009). Los asentamientos que surgen después de la promulgación de la ley de barriadas se les conoce como **barriadas asistidas** debido a que el Estado aseguraba la tenencia del lote y aprobaba los planos de ubicación, perimétrico y de lotización de los asentamientos. Así, garantizaban un mejor control y ordenamiento (Calderón Cockburn & Olivera Cárdenas, 1989).

En la década del setenta, los terrenos cercanos a la ciudad empezaron a agotarse. Debido a esto, la dictadura militar empieza a configurar asentamientos en la forma de grandes “**bolsones**”. Estos consisten en proporcionar lotes a grupos masivos de familias que tienen necesidad de vivienda (Riofrío, 1991). En esta forma de asentamiento, el Estado tiene el papel de promotor mediante el desarrollo de proyectos de habilitación urbana, pues lotiza los terrenos y entrega planos de lotización previos a la ocupación (Calderón Cockburn & Olivera Cárdenas, 1989). Las barriadas empezaron su proceso de consolidación en los años setenta. A inicios de los años ochenta, se planificaban los asentamientos a partir de una trama básica de

calles, manzanas y lotes donde se reservaban espacios públicos, equipamientos y se distribuía los terrenos entre la población beneficiaria (Sáez Giráldez, 2015). Sin embargo, la habilitación urbana, los servicios básicos y la construcción de las viviendas, así como la regularización de los terrenos se daban de manera progresiva (Ibid, 2015).

Si bien el Estado estableció políticas que buscaban ordenar la ocupación del suelo y proveer de vivienda a los sectores más pobres, las propuestas no lograron llegar a las familias de bajos recursos. Por un lado, la aplicación de la Ley 13517 de manera integral fracasó porque no existió voluntad política del Estado para destinar los recursos económicos necesarios (Calderón, 2009). Esto tuvo consecuencias a nivel urbano, pues se dejó de promover un crecimiento ordenado de la ciudad. Asimismo, con el fracaso de la política de las UPIS debido a los escasos recursos públicos y a los ingresos reducidos de la población (Ibid, 2009), se incrementaron las invasiones. Por otro lado, la inconsistencia del Estado en cumplir lo ofrecido a través de sus propias leyes manifestó sus consecuencias en las prácticas sociales de los pobladores (Ibid, 2009). Es decir, frente a las invasiones y la demanda de terrenos por parte de los pobladores, el Estado ya no respetó la ley que establecía el desarrollo de UPIS, por lo tanto, solo procedía a entregar lotes para que las personas urbanizaran y edificaran sus viviendas (Riofrío, 1991). Como comentamos antes, la entrega de lotes a grupos masivos se desarrolló como alternativa oficial, pues no solo los asentamientos formados durante la dictadura militar, conocidos como “bolsones” aplicaron este sistema, sino también los programas municipales de los años ochenta (Ibid, 1991), como el Programa Especial Huaycán.

Como se mencionó en párrafos anteriores, si bien hay registro de asentamientos informales en Lima desde los años veinte, es a partir de la década del cincuenta que la formación de barrios populares se volvió un fenómeno significativo para la ciudad. Entre los años cincuenta y ochenta, la formación de barrios populares pasó de estar a cargo de los sectores de escasos recursos a ser promovidas por el Estado. Sin embargo, los primeros procesos de ocupación y autoconstrucción fueron la base para una planificación asistida y barriadas planificadas posteriores (Sáez Giráldez, 2015). El **Programa Especial Huaycán** de 1984, **consolida el modelo de planificación**

**asistida** que había empezado en 1971 con la Comunidad Autogestionaria de Villa El Salvador.

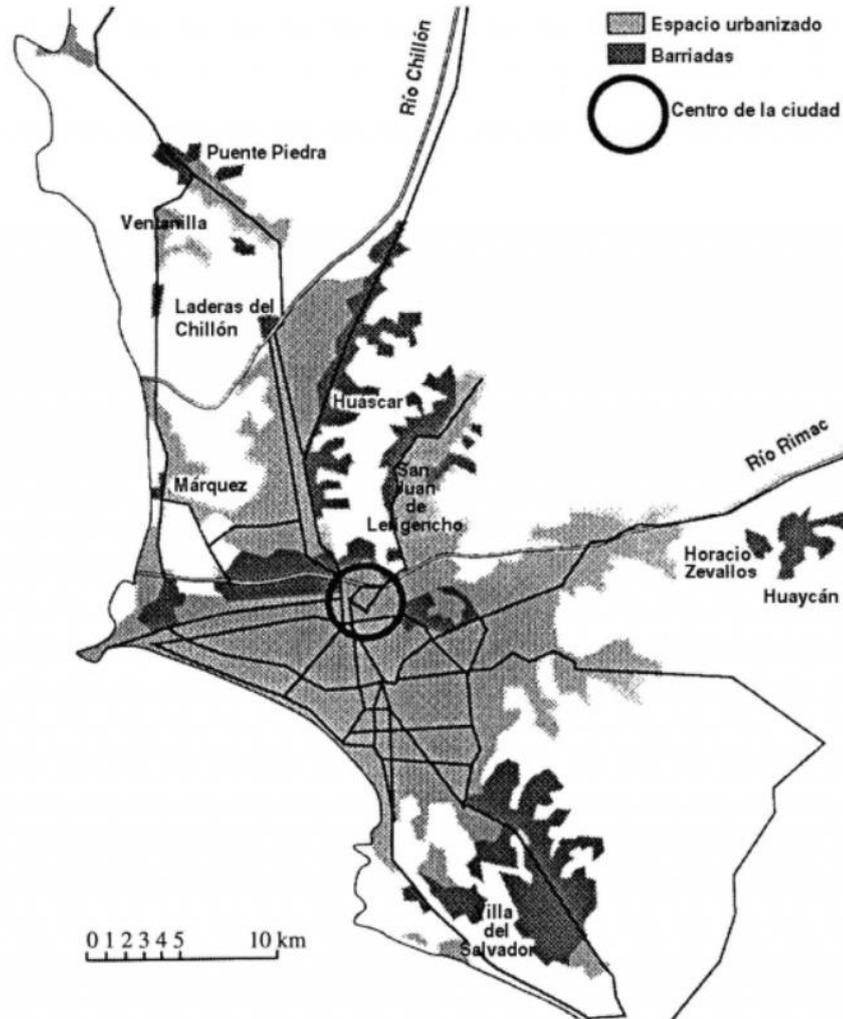


Figura 4: Las barriadas de Lima por Jean Claude Driant.  
Fuente: Castro & Riofrío (1996).

### 5.1.2. El municipio y los programas de habilitación urbana

Las municipalidades en el Perú han tenido competencias y funciones que se limitaban a la administración de algunos servicios y el control urbano (Figari, 1986). En 1980, gana las elecciones generales el arquitecto Fernando Belaunde Terry. Empezó su segundo periodo buscando descentralizar el poder del Estado. En este sentido, emite la primera Ley Orgánica de Municipalidades – Ley N°23853, para regular la organización, autonomía, funciones, competencias y recursos de las municipalidades

(Diana Torres Obregón et al., 2021). Esta nueva ley, le asignaba nuevas funciones y responsabilidades en relación con el desarrollo urbano y la vivienda (Figari, 1986), como, por ejemplo, la elaboración de planes de desarrollo urbano, promoción de la construcción de viviendas sociales, provisión de servicios y equipamientos, así como el saneamiento físico-legal de los predios. Asimismo, el presidente Belaunde, cambió la política hacia las barriadas creando instituciones de apoyo para la construcción de vivienda popular (Diana Torres Obregón et al., 2021). Sin embargo, siguió promoviendo la construcción de vivienda colectiva dirigida para la clase media. planos de remodelación y la entrega de los títulos de propiedad (Ibid, 1986).

Como se mencionó anteriormente, en el año 1961, se promulga la Ley 13517, la cual comprometía al Estado a brindar apoyo en el saneamiento físico legal de los terrenos ocupados. Se suministraban los terrenos en mejores condiciones, más espaciados y con pendiente suave. Sin embargo, la población debía elaborar un proyecto de urbanización y manzaneo recurriendo a un técnico o alguna institución pública (Calderón Cockburn & Olivera Cárdenas, 1989). A este tipo de barriadas se les denominó, **asistidas** debido a que el Estado aseguraba la tenencia del lote y aprobaba los planos de ubicación, perimétrico y de lotización de los asentamientos. Así, garantizaban un mejor control y ordenamiento (Ibid, 1989). Años después, debido a la escasez de terrenos, el Estado promueve **proyectos de habilitación urbana**, actuando como promotor, lotizando la tierra y entregando planos de lotización previos a la ocupación. Estos proyectos se trataban de grandes asentamientos agrupados en forma de bolsones donde alojaban a las **personas que necesitan vivienda** y donde se permitían **invasiones masivas** (Ibid, 1989).

Ahora bien, de acuerdo con el Reglamento Nacional de Edificaciones (RNE), una **habilitación urbana** es el proceso de convertir un terreno rustico en urbano, mediante la ejecución de obras de accesibilidad, saneamiento, distribución de energía eléctrica e iluminación pública, así como, redes para distribución de gas, comunicaciones entre otros (RNE, 2006). Asimismo, el proceso genera aportes (donación de una parte del terreno) obligatorios y gratuitos para recreación pública, servicios públicos complementarios, educación, entre otros (RNE, 2006).

Ahora bien, los **programas de habilitación urbana** promovidos por la Municipalidad Metropolitana de Lima como, por ejemplo, el de Huaycán, proponen **adjudicar de manera gratuita** los terrenos que tuvieran ventajas de localización, así como, **asesoría técnica** a cargo de un Equipo Técnico, **autonomía organizativa**, **diseño participativo** apoyándose en la **autoconstrucción** y el desarrollo de un **paquete de innovaciones técnicas** (Calderón Cockburn & Olivera Cárdenas, 1989). La iniciativa de **asesoría técnica** se presenta como una forma de **intervención integral sobre el proceso de habilitación urbana popular**, el cual, busca la **participación cogestionada** y el intercambio de conocimientos entre los técnicos y trabajadores (Ibid, 1989).

La propuesta de crear **programas de habilitación urbana** por parte de la Municipalidad de Lima trajo consigo problemas en diferentes niveles. Desde el punto de vista administrativo, económico y político, existía la interrogante sobre la capacidad de la Municipalidad de Lima de hacerse cargo de este tipo de programas. En este sentido, de acuerdo con la estructura administrativa urbana, la Ley 23853 obligaba a que determinadas áreas de gestión como, por ejemplo, servicios urbanos, planes de desarrollo y el control del uso del suelo pasen a ser parte del Municipio (Ibid, 1989). Sin embargo, eran las instituciones del gobierno central las que controlaban esas áreas. Por otro lado, existía un problema relacionado con las prioridades del gasto municipal. Si bien el gobierno central controlaba la transferencia de recursos, la administración municipal tenía responsabilidades sobre un área urbana específica, por lo tanto, los recursos económicos deben ser utilizados según algunos criterios en base a prioridades tales como el pavimentado de vías (Ibid, 1989). El aspecto político, también es un elemento a considerar debido a que el partido político a cargo del gobierno central era distinto al que había sido elegido en el gobierno municipal. Por lo tanto, había muy poca disposición en apoyar proyectos promovidos por la Municipalidad Metropolitana de Lima (Ibid, 1989). El otro reto que tuvo el municipio fue la relación entre los pobladores y los profesionales técnicos involucrados en los programas. Se reconocía la existencia de dos niveles de conocimiento, por un lado, el **experimental de los pobladores** y por otro, el **técnico de los profesionales**. El reto consistía en seguir el **modelo de cogestión** evitando actitudes verticales y autoritarias que podían tener los técnicos y el pragmatismo y la búsqueda de reivindicación por parte de los pobladores, por lo tanto, se planteó un **sistema de diseño participativo**

el cual buscaba dejar de lado la concepción que caracteriza el apoyo técnico como “el que sabe” y al poblador como un receptor pasivo (Ibid, 1989).

En enero de 1984, luego de un proceso de elecciones, asume la alcaldía de Lima, Alfonso Barrantes, un político de orientación socialista del partido Izquierda Unida (IU). Era la primera vez que un partido de izquierda ganaba las elecciones municipales. En un contexto, donde la política estatal promueve las **barriadas**, una de las principales iniciativas del nuevo gobierno municipal consistía en desarrollar **programas de habilitación urbana** diferentes a los que se realizaron anteriormente y los denominó **urbanismo de la pobreza** (Ibid, 1989). La diferencia en relación con las propuestas anteriores radicaba principalmente en el alcance del programa. Como se menciona en apartados anteriores, la vivienda que promovía el Estado era en su mayoría para la clase media. Los programas de vivienda no llegaban a cubrir la demanda de las personas con menos recursos. En este sentido, la propuesta del municipio consistía en localizar a la población que necesitaba una vivienda para reubicarla en espacios dotados de ventajas de localización con equipos técnicos que apoyaran en el desarrollo (Ibid, 1989). Asimismo, la nueva administración determinó como punto importante dentro de sus propuestas la creación de un “banco de tierras”, el cual consistía en la creación de una entidad metropolitana que manejaría las tierras aptas para la expansión urbana que existen en la ciudad (Figari, 1986). La idea era democratizar el control del suelo urbano, democratizar la gestión urbana y modificar la relación existente entre el centro y la periferia de la ciudad, la cual se caracteriza por la marginalidad de los más pobres (Ibid, 1986).

## 5.2. Programa Especial de Habilidadación Urbana del Área de Huaycán

### 5.2.1. El PEH (Programa Especial Huaycán)

A inicios de los años ochenta, hubo una crisis de los procesos de asentamiento precario, pues los habitantes de las barriadas, que, en muchos casos habían esperado más de una década para recibir los servicios básicos, principalmente de saneamiento (Figari, 1986) aún no tenían respuesta por parte del Estado. En ese mismo periodo, el gobierno del Arquitecto Belaunde insiste en la realización de conjuntos habitacionales

para la clase media (Ibid, 1986), fracasando en alcanzar a la población más pobre. Asimismo, la crisis política, económica y social debido los escándalos de corrupción en el gobierno central, el decrecimiento de la economía, el aumento de la deuda externa, la recesión internacional y al inicio de los ataques de los grupos terroristas Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA) a nivel nacional (Diana Torres Obregón et al., 2021), imposibilitó la atención al problema de la vivienda y el control sobre el crecimiento de la ciudad por parte del Estado.

El 03 de mayo de 1984, el Decreto de Alcaldía N° 040, crea el **Programa Especial de Habilitación Urbana del Área de Huaycán**. Esta fue la primera intervención planificada de la Municipalidad Metropolitana de Lima en los procesos de asentamiento humano (Municipalidad Metropolitana de Lima, 1988). El programa no convencional de vivienda, de carácter integral, progresivo y participativo buscaba beneficiar a familias de muy bajos recursos económicos, quienes no poseían una vivienda propia ni medios para acceder a una en el mercado convencional (Ibid, 1988). De acuerdo con el arquitecto Eduardo Figari (1986), el objetivo del programa era poner en práctica un proceso de planificación progresiva y participativa de manera que la práctica popular espontánea se encuentre con la acción planificadora y promotora del gobierno local.

Si bien, la promulgación del Decreto de Alcaldía da inicio al **Programa Especial Huaycán**, en adelante **PEH**, la idea fue concebida e impulsada por distintos actores desde mucho antes. Uno de los dirigentes entrevistados, nos comenta:

Nosotros fuimos parte de un grupo que generó, gestó el proyecto de la nada, desde 0, solo atendiendo a alguna información que habíamos tenido de las condiciones que se presentaba. Otra cosa que nos motivo fue, estos estudios de la ONG IDEAS que trabajaba en convenio con la Municipalidad de Ate que, estaba ya con un alcalde de Izquierda Unida, que nos facilitaron información. De ahí pudimos ver que Ate, era un distrito que estaba creciendo, en esos años (estamos hablando de los 80's) con una tasa mayor que el resto de los distritos de Lima (...) Era un crecimiento tremendo de población tanto de migrantes como por el desdoblamiento familiar.

Todas esas cosas nos motivaron y digo, entonces hay que hacer algo ¿por qué no lo hacemos? ...y así fue que nació esto.

Desde sus inicios, el desarrollo de barriadas no ha estado exenta de una lógica que se adapta a las circunstancias, es decir no son asentamientos espontáneos (Riofrío, 1991). Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), han formado parte del proceso de desarrollo de los asentamientos desde la década del setenta, brindando asesoría técnica, legal y social a los pobladores, apoyándose en la organización vecinal (Calderón Cockburn & Olivera Cárdenas, 1989). En el caso de Huaycán, en 1984, la **ONG Centro IDEAS** realizó su primer diagnóstico global del distrito de Ate Vitarte con la finalidad de orientar la política vecinal y que los habitantes puedan conocer mejor su distrito (Irigoyen Alvizuri et al., 1988). Luego, realizaron un segundo diagnóstico situacional vinculado con la formulación de un plan integral de desarrollo local. A partir de estos estudios, es que los pobladores se empiezan a organizar y soñar con la posibilidad de satisfacer su necesidad de vivienda y mejorar su calidad de vida.

Un tema crítico en la búsqueda de satisfacer la necesidad de vivienda es el suelo, pues una vivienda barata debía edificarse en un terreno de bajo precio (Riofrío, 1991). Estos terrenos suelen ubicarse lejos de la ciudad en zonas que no son atractivas para el mercado inmobiliario. Si bien son suelos de bajo costo, resulta mucho más caro habilitarlos para la construcción de viviendas (Ibid, 1991). Como comentamos anteriormente, las acciones del Estado frente a la necesidad de proveer a los pobres un espacio para vivir, finalmente estuvieron orientadas en adjudicar terrenos en áreas desérticas, alejados del tejido urbano. De acuerdo con Riofrío (1991), uno de los procedimientos para "solicitar" los terrenos era ocuparlos y luego pedir la regularización de esa invasión. Asimismo, menciona que otras formas de adquisición de terrenos eran a través de urbanizadores piratas y la formación de cooperativas, asociaciones de vivienda y asociaciones pro-vivienda. Estas asociaciones se creaban para acogerse a beneficios que la ley otorgaba como, por ejemplo, beneficios tributarios y de créditos, adjudicación de tierras a muy bajo precio, entre otros (Figari, 1986). Sin embargo, con el paso del tiempo muchas de las asociaciones que se creaban funcionaban como fachada de urbanizadores pirata.

El caso de Huaycán no fue ajeno a esto y se organizaron cooperativas de vivienda, asociaciones de vivienda, asociaciones pro-vivienda que buscaban hacer los trámites para obtener la adjudicación de estos terrenos (Ibid, 1986). No obstante, el PEH comprometía a las asociaciones a inscribir a sus asociados en el Programa y así convertirlos en beneficiario sin la intermediación de las organizaciones de origen. De esta manera, la Municipalidad de Lima mantuvo el control de la tierra para evitar la especulación (Ibid, 1986). Una de las primeras organizaciones creadas fue la asociación **Andrés Avelino Cáceres**, en adelante AAC. Sobre esto, entrevistamos a un dirigente de esa asociación:

(...) Al crear nosotros una asociación de pobladores sin techo (así lo denominamos) Andrés Avelino Cáceres, le pusimos de nombre, nos imaginábamos la posibilidad de conseguir apoyo social del Estado pero gracias a nuestra fuerza organizada, o sea apostábamos a organizar una gran cantidad de personas porque habían visto datos estadísticos que nos demostraban el distrito crecía a un ritmo muy acelerado y ya no daban más, las vivienda donde la gente estaba se estaban hacinando (...) (Alex, entrevista, 31 de agosto de 2022).

Esta organización reunía a pobladores que no contaban con vivienda propia y vivían de manera precaria. De acuerdo a los testimonios recogidos, la idea general era tener la oportunidad de conseguir un espacio propio para vivir dignamente. La convocatoria para pertenecer a la asociación alcanzó a familias migrantes, familias jóvenes, madres solteras, familias con miembros de la tercera edad entre otras. “Orlando”, quien fue parte del PEH desde sus inicios dijo que AAC fue la primera asociación, creada en 1983, la cual impulsó el proyecto Huaycán. Ellos recibieron información de la ONG Centro IDEAS sobre el crecimiento poblacional del distrito de Ate. “En esa época, el distrito de Ate era un espacio de tránsito que recibía migrantes, por lo que había una necesidad de resolver el problema de la vivienda. Ya tenían el pensado el lugar y la idea de lo que podían hacer, pero aún no tenían el proyecto.” (Orlando, entrevista, 26 de agosto de 2022). Asimismo, un otro miembro de la AAC nos cuenta sobre como conoció el programa y como inició su participación en este:

En 1983, antes de que se tomaran las tierras de Huaycán, yo vivía en casa alquilada en el distrito de Vitarte, en la ribera del río Rímac. Allí mi esposa se enteró de un proyecto de vivienda que se estaba gestando en el distrito de Ate, específicamente en Vitarte y que se estaban inscribiendo las personas *sintecho* para ser beneficiados con un lote aquí en el Proyecto Especial Huaycán y bueno nos inscribimos (Daniel, entrevista, 25 de agosto de 2022).

Como hemos podido ver, en la década del ochenta, la barriada como forma de urbanización, ya no funcionaba del mismo modo (como en los años sesenta y setenta) y empezó a mostrar sus límites en cuanto a posibilidad de desarrollo (Riofrío, 1991). La necesidad de vivienda se hacía más evidente en diversas zonas de Lima. Sobre esto, "Miguel", un dirigente de 64 años menciona:

Yo he vivido en el Cerro El Agustino, mi casa, por ejemplo, tenía 30m<sup>2</sup> y ahí vivíamos 9 hermanos. Y así como mi caso, había otros lotes en el cerro el Agustino donde las callecitas pues son para que pasen casi una persona nada más y había viviendas donde un solo ambiente eran utilizados como sala múltiple, luego como comedor, luego cocina y en dos, 3 familias. Entonces el hacinamiento era tan fuerte que Lima no podía soportar esa presión (Miguel, entrevista, 18 de julio de 2022).

Estos testimonios, parten de la necesidad de dar solución a las demandas de vivienda de los sectores con bajos recursos. Como veremos a continuación, en muchos casos, los hijos de obreros y trabajadores de fábricas o industrias, quienes estaban formando sus familias e incorporándose a la población económicamente activa, no contaban con los mismos ingresos y beneficios que tenían sus padres. Esto debido al contexto político, económico y social previamente explicado. Estos jóvenes no contaban con ingresos estables que les permitan acceder al mercado formal de vivienda.

Muchos no tenían las mismas posibilidades de los sindicatos que compraban tierras, los hijos no tenían la misma posibilidad de los padres que eran obreros titulares en las empresas. Los hijos estaban precarizados. Los jóvenes y los inmigrantes que venían a trabajar y no tenían la posibilidad de comprarse un terreno como sus padres.

Así nació la idea de crear una Asociación que pueda presionar para que las autoridades los atiendan y puedan conseguir una expropiación, no gratis, pero a un precio económico para muchas familias que no tenían ingresos estables (Alex, entrevista, 31 de agosto de 2022).

Por otro lado, hablar de los antecedentes del PEH, uno de los entrevistados nos cuenta sobre las necesidades de los primeros pobladores:

(Ellos) Sí pensaban que podían conseguir algún tipo de apoyo en el estado sobre todo en el acceso al suelo – todo lo demás era autoconstrucción (diseño, planos etc.). Ellos, sí conocían lo que era la autoconstrucción, entonces lo que requerían era apoyo del estado para conseguir la tierra y el resto vendría después con el propio esfuerzo de la gente organizada (Alex, entrevista 31 de agosto de 2022).

Este relato hace mención sobre la actitud práctica que tienen los pobladores frente a la satisfacción de sus necesidades. Es decir, siguiendo con lo dicho por Calderón & Olivera (1989), el requerimiento más urgente era conseguir el terreno, pues ya para esos años, la disponibilidad de lotes adecuados para edificar y a un precio asequible era casi nula. Cuando el Estado responde a esta demanda, en este caso, la disposición del terreno, la habilitación y la obtención de servicios básicos sería conseguido a través del uso de los canales “tradicionales” como la gestión, negociación o el enfrentamiento a cargo de la organización vecinal o la iniciativa de las familias (Calderón Cockburn & Olivera Cárdenas, 1989). El testimonio de “Alex” ejemplifica esto pues, el propio esfuerzo de la gente organizada permitiría alcanzar la consolidación de las viviendas y la obtención de servicios y equipamientos básicos. En ese sentido, los pobladores no exigen programas integrales de vivienda en los que el compromiso del gobierno sea global frente a sus necesidades (Ibid, 1989) sino una respuesta rápida a la demanda más urgente.

Por otra parte, la **organización social en las barriadas** fue fundamental para su desarrollo. Estas asociaciones han representado unidades territoriales de administración del espacio, cuya función ha sido integrar las colectividades urbanas precarias a las redes de producción y servicios de la ciudad (Calderón Cockburn,

2003). El modelo de organización vecinal, la cual contaba con un sistema de organización mediante sectores y bajo una Junta Directiva Central, lideró la gestión, negociación y luchas urbanas que permitirían la consolidación de las barriadas (Ibid, 2003). Por otro lado, toda organización tiene una base sobre la cual explican su existencia o creación. Esta base material identifica a los miembros y organiza sus objetivos y desarrollo (Riofrío, 1991). En el caso de las organizaciones vecinales, la **base material** es el **saneamiento legal y acondicionamiento físico** del asentamiento. Por lo tanto, la **auto urbanización** es la razón del desarrollo de la organización vecinal (Ibid, 1991). Desde que se inicia una barriada, los vecinos se han visto en la necesidad de organizarse para presentar sus demandas ante las autoridades, así como para realizar el trabajo comunitario para el acondicionamiento del barrio (Ibid, 1991). En Ate Vitarte, en el año 1982, se tomaron diversas acciones para dotar de vivienda a los sectores más pobre, lo cual incentivó la **formación de asociaciones de pobladores**, que intentaron invadir la zona de Huaycán, sin tener éxito (CVR, 2003). Al mismo tiempo, diversas asociaciones que agrupaban familias pobres se acercaron al Municipio de Lima para solicitar la adjudicación de las tierras de Huaycán, sin embargo, no lograron concretarlo (Diana Torres Obregón et al., 2021).

En el año 1984, Alfonso Barrantes asume la alcaldía de Lima. Su afiliación política era de izquierda socialista y pertenecía al partido político Izquierda Unida, por lo que sus propuestas buscaban servir a los sectores sociales postergados (Calderón Cockburn & Olivera Cárdenas, 1989). Como se mencionó anteriormente, gracias a la **Ley Orgánica de Municipalidades**, los gobiernos locales habían recibido competencias y funciones nuevas en relación al desarrollo urbano. En esta línea, Barrantes propone el desarrollo de programas de habilitación urbana (Ibid, 1989), y decide apoyar y dirigir los esfuerzos de lo que sería el proyecto Huaycán. En el marco de la **política de habilitación** que había iniciado la Municipalidad de Lima de las quebradas eriazas que estaban ubicadas en los valles de Lima, se había elegido a Huaycán para desarrollar la primera intervención planificada en los procesos de asentamiento popular, debido a su ubicación y características (PNUD, 2005). Como se mencionó anteriormente, la Municipalidad de Lima ejecutó programas de habilitación urbana a través de las cuales se adjudicaron terrenos donde los beneficiarios a partir de un modelo participativo desarrollaron un asentamiento planificado. La mayoría de los terrenos por adjudicar eran eriazos, lo que en el ordenamiento jurídico peruano se refiere a terrenos que no

pueden cultivarse por falta o exceso de agua (Escajadillo, 2019), por lo que eran áreas de poco valor comercial y bastante alejados del tejido urbano.

Antes de que Barrantes sea alcalde de Lima, la gestión municipal desde 1981 a 1984 estuvo liderada por Eduardo Orrego Villacorta. Previo a la culminación de su periodo municipal había dejado en trámite la adjudicación del área de Huaycán a grupos privados (Figari, 1986). Cuando Alfonso Barrantes inicia sus labores como alcalde de Lima en 1984, decide modificar la orientación del proyecto para desarrollar una experiencia de cogestión entre la municipalidad y las asociaciones beneficiarias (Figari, 1986). Es así como, la Municipalidad de Lima, que había identificado a Huaycán como tierras eriazas, solicitó al Ministerio de Vivienda la transferencia del dominio en favor de municipio, pero el trámite tardaría en culminarse (Ibid, 1986).

Uno de los dirigentes con los que conversamos, narra acerca de los problemas a los que se enfrentaron en el proceso de adjudicación del área de Huaycán.

En el caso de Huaycán, había un litigio. Había 168 hectáreas que tenían un título supletorio a nombre de la familia Poppe. Y que en un tiempo determinado de 12 años debía darle uso (...). Todo esto retrasaba la posibilidad de adjudicar estas áreas a la Municipalidad de Lima, por eso cuando terminó su mandato Orrego no se pudo hacer.

Cuando entra Barrantes encuentra este tema en marcha y por eso que contratan al abogado especialista en tierras para que pueda ayudar a destrabar todo eso y finalmente se consigue. Se llegan a entregar los títulos de propiedad entre los años 1985-1986 (Miguel, entrevista, 18 de julio de 2022).

El terreno que el Municipio había identificado como eriazo estaba en litigio con una familia de apellido Poppe, quienes reclamaban derechos sobre estos. De acuerdo con la Ley peruana, los terrenos eriazos son de propiedad del Estado por lo que, como comenta "Miguel" en la entrevista, este litigio retrasó los trámites de adjudicación iniciados por el Municipio de Lima ante el Ministerio de Vivienda.

Por otro lado, como se comentó anteriormente, la primera asociación creada fue Andrés Avelino Cáceres (AAC). "Miguel" nos cuenta en la entrevista que AAC era la asociación que tenía más tiempo de formada y contaba con mayor afinidad política con

los que impulsaban el Programa Especial Huaycán, por lo que era garantía de que el programa no se “desvíe” de los objetivos planteados y responda a intereses particulares. El testimonio del entrevistado hace referencia a que el líder de AAC, Alfonso Gutiérrez era muy amigo del Secretario Ejecutivo del Programa Especial Huaycán, el arquitecto Eduardo Figari. Esta amistad y afinidad política hizo que las coordinaciones fueran más fluidas (CVR, 2003).

Se formaron otras organizaciones sociales como la Asociación José Carlos Mariátegui del Agustino, José Carlos Mariátegui de Ate Vitarte, José Carlos Mariátegui de Chaclacayo, la asociación Julio C. Tello, entre otras. En total fueron 23 organizaciones comprometidas, siendo Andrés Avelino Cáceres la que representaba más de la mitad de los futuros pobladores del nuevo proyecto (CVR, 2003). Asimismo, de las 23 organizaciones, no todas estaban formadas por familias pobres. La gran mayoría eran asociaciones de clase media y trabajadores de diversas instituciones.

ORGANIZACION	Nº DE INSCRITOS
<b>ASOCIACIONES DE POBLADORES DE ASENTAMIENTOS HUMANOS</b>	
1. _____	ANDRES A. CACERES 4,320
2. _____	HORACIO ZEVALLOS 3,960
3. _____	4 DE AGOSTO 2,040
4. _____	JOSE CARLOS MARIATEGUI/ATE-VITARTE 1,740
5. _____	JOSE CARLOS MARIATEGUI/EL AGUSTINO 840
6. _____	JULIO C. TELLO 540
<b>ASOCIACIONES DE VIVIENDA Y PRO-VIVIENDA</b>	
7. _____	LAS MALVINAS 690
8. _____	18 DE ENERO 540
9. _____	TRABAJADORES DEL CONCEJO DE ATE 420
10. _____	PARAISO DE HUAYCAN 360
11. _____	29 DE MAYO 300
12. _____	HUAYCAN DE PARIACHI 285
13. _____	HUAYCAN ALTO 240
14. _____	EL PROGRESO 225
15. _____	TRABAJADORES DE TV/CANAL 4 180
16. _____	TRABAJADORES DEL PODER JUDICIAL 180
17. _____	COLEGIO TERESA G. DE FANNING 154
18. _____	PROMOCION FAP/LEONCIO GUIZADO 90
<b>COOPERATIVAS DE VIVIENDA</b>	
19. _____	COOSTEL 17 3,990
20. _____	TRABAJADORES DEL CONCEJO PROVINCIAL DE LIMA 510
21. _____	TRABAJADORES DEL INST. NACIONAL DE CULTURA 336
22. _____	RELAX 205
23. _____	COLEGIO DE ARQUITECTOS 180
24. _____	TRABAJADORES DE REGISTROS PUBLICOS DEL PERU 120
<b>TOTAL</b>	<b>22,445</b>

*Relación de Inscripciones*

Había cuatro asociaciones de vivienda que se habían formado en los distritos de Ate, el Agustino y Chaclacayo, de familias que vivían en los cerros hacinados, 3 familias en un área de 30 m<sup>2</sup>, 25 m<sup>2</sup>. Pagaban altos alquileres en las partes bajas por estar más cerca de los mercados, porque el comercio era su actividad principal. Esa gente es la que ejerce presión, familias obreras que vivían en Ate, que alquilaban espacios para vivir, ellos necesitaban y no estaban pensando que iba a abrirse un programa que le iban a dar crédito, eso no estaba en su cabeza.

Ellos, veían el programa especial Huaycán, un programa que les ofrecía un terreno, solo pagando la inscripción en sus asociaciones (...) por ejemplo, en el Agustino cobramos 5 soles, entonces con esa cantidad la gente ya se sentía segura, pagaba sus 5 soles y ya tenía su lote. Esa era su mentalidad (Miguel, entrevista, 18 de julio de 2022).

En este contexto, con la demora en la adjudicación y la presión de las familias por tomar posesión del terreno, es que **el Programa Especial Huaycán inicia con la ocupación organizada del área**. La toma de tierras era una necesidad por la imposibilidad de acceder al mercado inmobiliario ni a los mecanismos de financiamiento. Los procesos de ocupación informales no tienen acceso a las fuentes financieras convencionales debido a que éstas solo se abren a partir de la existencia de títulos de propiedad que permitan garantizar los créditos con el respaldo de la propiedad (Figari, 1986).

De acuerdo con el arquitecto Eduardo Figari, parte del equipo técnico del PEH y secretario ejecutivo del programa, la asociación Andrés Avelino Cáceres realizó una asamblea masiva en el distrito de Ate en abril de 1984, donde participaron miembros de la administración municipal. Ellos ofrecieron apoyo Municipal para la ocupación organizada y propusieron la postergación de tres meses con la finalidad de dar tiempo para realizar la planificación del asentamiento. Todo esto, debido a que la invasión era inminente. Dicho arquitecto menciona también que durante dicha asamblea se aprobó por parte de la Municipalidad de Lima el Proyecto Comunal de Vivienda y Desarrollo Urbano. Esta solicitud fue realizada por él a pedido de la asociación AAC. Con esto, la Municipalidad inicia la creación, planificación y organización del Programa Especial Huaycán (Figari, 1986).

“Miguel”, uno de los dirigentes entrevistados, nos dijo lo siguiente sobre lo ocurrido en una reunión realizada 05 de julio de 1984 en la Municipalidad de Lima, con la presencia de las organizaciones inscritas. Si bien, hubo algunos altercados entre algunas organizaciones, él comenta que finalmente todas pudieron estar presentes las 23 asociaciones y participar de los acuerdos de esa reunión.

Entonces el alcalde Barrantes era de la postura de cumplir la norma pues, o sea no podía él entregar terrenos que no estaban en sus manos legalmente (...) era un delito, iba a ser acusado de promover la invasión.

Entonces Figari estaba de acuerdo con que se tomen las tierras, pero su temor era que esto se salga fuera de control (...). Ya había presión social que era real, además la crisis estaba muy fuerte en el país, el tema de la guerra interna había acelerado la migración, el ánimo estaba bien caldeado, la gente más pobre confiaba más en su organización que en cualquier burócrata.

Entonces todos esos elementos hicieron una sopa, que influyó en esa reunión y el alcalde Barrantes tenía que escuchar un argumento, tenía que escuchar un argumento que le permitiese es decir ya, apoyo. No dar la orden, pero sí decir estoy con ustedes (Miguel, entrevista, 18 de julio de 2022).

De acuerdo con el testimonio del entrevistado, en esa reunión ellos le propusieron al Alcalde de Lima, Alfonso Barrantes y al Secretario Ejecutivo, Eduardo Figari generar un documento (oferta-promesa) en el que el Municipio de Lima se comprometía a entregar a los pobladores, los terrenos de Huaycán una vez que termine el proceso de adjudicación que estaba en marcha por parte del Ministerio de Vivienda. Asimismo, los planos de la distribución de las manzanas y lotes, los firmarían representantes tanto del Municipio como de las organizaciones presentes, como se evidencia en el testimonio a continuación. Es así como llegaron a un acuerdo con la Municipalidad. **Con la firma de ese acuerdo (oferta-promesa) se daría luz verde a la toma de tierras del día 15 de julio de 1984.**

(...) Y de esa manera ustedes (el Municipio) se libran cualquier responsabilidad porque ustedes no nos están diciendo toma nada, nos están haciendo una oferta promesa, como un contrato promesa que se puede celebrar y ya la

responsabilidad entera caería en nuestras manos y con lo cual desinflamos la presión de la gente (Miguel, entrevista, 18 de julio de 2022).

Las negociaciones reflejadas en esta entrevista evidencian la tolerancia al desarrollo informal por parte del gobierno. En el libro "El Otro Sendero", De Soto (1986), hace referencia a la toma de tierras de Huaycán el día 15 de julio de 1984. En su relato, señala que la invasión fue acordada, planeada, organizada y ejecutada por la propia Municipalidad de Lima. No obstante, reconoció la demora en los trámites de adjudicación de los terrenos. De hecho, menciona que es el mismo alcalde Barrantes quien hace la consulta sobre el retraso con el ministro de vivienda Velarde. Por lo que, ante la imposibilidad de acelerar el trámite administrativo, la única opción viable era la invasión (de Soto et al., 1986). En base a lo descrito anteriormente, si bien De Soto señala que la invasión a los terrenos en Huaycán fue planeada, acordada, organizada y ejecutada por la Municipalidad de Lima, a través de los testimonios recogidos se puede corroborar que el Municipio llega a un acuerdo con la dirigencia vecinal acerca de la adjudicación, pero no da una orden explícita para el inicio de la toma de tierras.

El caso de Huaycán ejemplifica la existencia de la cuestión de la **continuidad formal - informal**. De acuerdo con AISayyad (2004), la informalidad es una lógica organizadora que solo se desarrolla en la medida en la que exista una norma o estructura formal que favorezca su éxito. Por lo tanto, la relación formal – informal se manifiesta a través de su interacción (Lutzoni, 2016). De acuerdo con el entrevistado "Miguel", la asociación AAC ya había tomado la decisión de invadir las tierras de Huaycán y los líderes de las diferentes agrupaciones de pobladores tenían conocimiento de ello. Asimismo, el Municipio de Lima ya había promulgado el 03 de mayo de ese mismo año, el Decreto de Alcaldía N° 040, donde creaba el Programa Especial de Habilitación Urbana del Área de Huaycán. Es decir, ya existía un proyecto formal para el desarrollo urbano de esa área. Sin embargo, la demora en la adjudicación de los terrenos debido al litigio con la familia Poppe no permitía que este programa se iniciara. **Como consecuencia, el contrato promesa firmado en esa reunión por las autoridades y las diferentes organizaciones fue un mecanismo formal utilizado para permitir que se desarrolle la lógica informal.**

### 5.2.2. El proceso de habilitación urbana

Luego de la firma de la oferta promesa, en el que el Municipio se comprometía a entregar los terrenos una vez adjudicados a los beneficiarios del Programa Especial Huaycán, la toma de tierras se realizaría 10 días después de la reunión en la cual las asociaciones llegaron a acuerdos con la Municipalidad de Lima. "Daniel", quien es miembro de una de las asociaciones narra cómo se enteraron de la toma de tierras y como se organizaron:

En las reuniones nos decían que había una fecha tentativa para ir a Huaycán, y nos decían que debía ser ultra secreto, que nadie se podía enterar. Pero debíamos estar listos, es decir tener palos, esteras, ollas, etc.

Finalmente, los secretarios generales nos convocaron un día y nos dijeron que el día 15 de julio íbamos a tomar las tierras de Huaycán. Cada uno debía salir de su lugar máximo 5 am, de tal manera que debe ser una toma sorpresiva" (Daniel, entrevista, 25 de agosto de 2022).

Llama la atención el secretismo con el que, de acuerdo con los testimonios, se manejaba el tema de la invasión. Es posible que la idea de mantener en secreto la fecha de la toma de tierras y la necesidad de que sea sorpresiva se deba a que existían muchas organizaciones interesadas en tomar posesión esta zona de la ciudad y al ver que se había realizado la ocupación intentarían apropiarse de los terrenos también. Existían rumores sobre una asociación llamada Horacio Zevallos que pretendía invadir la zona de Huaycán. En este sentido, se evidencia el miedo de los beneficiarios por no perder el espacio que les correspondía con su inscripción y de las autoridades porque no se desordene el desarrollo del asentamiento ni se altere el sentido del programa.

Por otro lado, "Miguel", un miembro de la asociación beneficiaria José Carlos Mariátegui del Agustino, relata lo ocurrido en su organización:

Nuestro presidente (de la asociación) nos había comunicado, ya una semana antes, que íbamos a ir a conocer el lugar (...) Entonces, nosotros contratamos 2 buses y habríamos sido unas 70-80 personas, que no veníamos con palos, con esteras ni con nada porque no íbamos a tomar el terreno, solamente íbamos a

ver. En el ingreso había una cadena que impedía el acceso y cuando llegamos los guardianes nos preguntaron que veníamos a hacer. El presidente de la organización salió a hablar con ellos y les dijo que íbamos a visitar la zona arqueológica. Al rato nomás observamos desde arriba que venía una caravana de camiones y personas trayendo palos, esteras, cilindro... era AAC que entraba con toda su gente. Estaban bien preparados y al toque armaron sus chozas. Nosotros estamos en nada pues no teníamos ni esteras ni palos y le dije a nuestro presidente: "qué pasa que nos has avisado que esto ya es la toma de tierra... y él no sabía cómo justificarse". Al final él habló con el presidente de AAC muy solidarios los compañeros nos prestaron algunos palos y esteras (Miguel, entrevista, 18 de julio de 2022).

Antes de que termine el primer día, la policía llegó al lugar, al ver que un gran número de personas había tomado posesión de los terrenos. El entrevistado "Miguel", estuvo presente en ese episodio y comenta lo siguiente:

La policía vino y el oficial a cargo quería hablar con los promotores de esto. (...) Entonces fuimos llevando el documento que nos había entregado el Municipio de Lima y este oficial nos preguntó que estábamos haciendo y le dije: "Mire señor acá está el documento que acredita que nosotros somos organizaciones inscritas en este programa y nos hemos informado de que hay gente extraña que está preparando una invasión a estos terrenos que nos ofreció la Municipalidad, por eso hemos venido, a cuidar el terreno para que no lo invadan otros, porque si no nos van a quitar ese derecho que hemos conseguido".

El alcalde Barrantes, el día 13 de julio que se firmó el documento, se comprometió a que, en caso hubiese una acción policial que desconociera ese documento, él iba a llamar a la prefectura. Entonces, notificó al alcalde que se había producido la toma de tierra y tuvo que llamar al Prefecto de Lima a decirle: "Mire señor, esas personas están yendo ahí a cuidar su terreno porque ellos son están inscritos y van a ser adjudicados apenas la Municipalidad tenga el terreno, así que, por favor, no cometa ninguna acción violenta, yo voy a arreglar con ellos. Y así pudimos quedarnos y no tener una represión policial (Miguel, entrevista, 18 de julio de 2022).

El Programa Especial Huaycán, fue creado con la idea de poner en práctica un modelo de cogestión entre el Municipio y la organización social. Por lo tanto, había un compromiso de cada una de las partes. Por un lado, el municipio se comprometía a entregar los terrenos una vez adjudicados y por otro, los pobladores se comprometían a respetar el desarrollo en conjunto del proyecto. En este testimonio tenemos otro ejemplo de la relación estrecha entre lo formal y lo informal, entendiendo que la invasión era una respuesta a la demanda de vivienda digna.

La primera noche que pasaron los pobladores en Huaycán fue terrible, de acuerdo con el testimonio de uno de los entrevistados: “Nadie había llevado camas, solamente habían llevado frazadas, esteras. Y los que nos quedábamos, dormíamos acurrucados con las frazadas, las esteras las doblábamos en forma de cuevita” (Daniel, entrevista, 25 de agosto de 2022).



*Figura 6. Imagen de los primeros pobladores de Huaycán.  
Fuente: Diario La República (16 de julio de 1984).*

El día 16 de julio de 1984, un día después de la toma de terrenos en Huaycán, el diario La República informó:

Cargando sobre sus hombros esteras, palos, muebles, siete mil familias empobrecidas de los distritos de Ate Vitarte, Ñaña, Chaclacayo, Chosica y el Agustino, iniciaron en las primeras horas de la mañana del día de ayer una de las más espectaculares movilizaciones de los últimos tiempos, al tomar de manera pacífica más de 640 hectáreas de tierras en la quebrada de Huaycán (...) donde fundarán un gigantesco asentamiento humano (Diario La República, 16 de julio 1984).



Figura 7. Artículo del Diario La República publicado un día después de la toma de tierras en Huaycán. Fuente: Diario La República (16 de julio de 1984).

Las noticias publicadas en el Diario La República sobre Huaycán se desarrollaron en las primeras dos semanas después de la toma de tierras. En ellas narran los primeros días de los pobladores, sus dificultades y la importancia de la organización social. Por ejemplo, en el segundo día de la toma de tierras, el alcalde del distrito de Ate Vitarte se aproximó a la zona con funcionarios del municipio para entregar a la población un

lote de leche en polvo para los niños y las madres gestantes, así como dos cisternas de agua potable (Diario La República, 17 de julio 1984).

En los párrafos anteriores, se mencionó que el Municipio comprometió a que las asociaciones inscriban a sus beneficiarios en el Programa Especial Huaycán sin intermediarios. Cuando se produjo la toma de tierras el día 15 de julio, en los días posteriores siguieron llegando familias que señalaban ser beneficiarias. Cuando el Municipio de Lima tuvo conocimiento de que ya se había realizado la toma de tierras, tanto el alcalde Barrantes como el arquitecto Figari expresaron su preocupación por la posibilidad de que el proyecto urbano pueda frustrarse debido a se pueda dar un reparto desorganizado de los terrenos y un desarrollo desordenado (Diario La República, 16 de julio 1984). De acuerdo con el Diario La República, con la finalidad de mantener el orden, el control y evitar que personas de "mal vivir", traficantes de terrenos y provocadores se filtren entre los verdaderos necesitados, se realizaron controles de verificación de inscripción. Uno de los puntos vitales era demostrar el documento que acreditaba ser socio de una de las asociaciones que tenían derecho sobre el área de Huaycán al haber pagado una módica suma de inscripción (Ibid, 1984).



Figura 8. Artículo del Diario La República sobre los primeros días en Huaycán.  
Fuente: Diario La República (17 de julio de 1984).

El Diario La República recoge un testimonio relevante sobre la cuestión formal – informal. Los dirigentes reclaman al Ministerio de Salud que cumpla con instalar puestos asistenciales para velar por los niños que son los más afectados por el frío de las noches (Diario La República, 18 de julio 1984). En este sentido, Clímaco Condori, un dirigente vecinal de la Asociación José Carlos Mariátegui señala que, “El Estado tiene la obligación de protegernos ahora más que nunca porque estamos organizándonos en un nuevo pueblo dentro de los causes legales”. (Ibid, 1984). Esto quiere decir que, en la toma de tierras, las personas reconocían las acciones ilegales avaladas por mecanismos legales. De este modo, el Programa Especial Huaycán evidencia que no se puede entender lo formal y lo informal como opuestos y contribuye a validar la teoría desarrollada sobre la continuidad formal-informal.



Figura 9. Artículo del Diario La República sobre la vida en Huaycán.  
Fuente: Diario La República (18 de julio de 1984).

En las primeras semanas del asentamiento, también hubo enfrentamientos políticos y sociales. El día 20 de julio de 1984, el Diario La República, publica una noticia acerca

de posibles maniobras para boicotear el proyecto iniciado en Huaycán. El artículo denuncia que partidos políticos contrarios a Izquierda Unida estaban organizando una invasión masiva en los terrenos de Huaycán con el propósito de frustrar el inicio del programa de habilitación (Diario La República, 20 de julio 1984). Anteriormente habíamos mencionado la preocupación constante de los beneficiarios del programa por no perder su espacio. Sobre esto, "Daniel" cuenta lo siguiente:

Se realizaban reuniones constantes, se organizaron grupos de seguridad para cuidar el espacio tomado. Supuestamente para evitar el desalojo y evitar que ingresen más personas. Cada grupo tenía un espacio para cuidar y estaban en alerta debido a que corrían rumores que los iban a desalojar e iban a invadir más personas. Había mucho miedo por perder nuestros espacios y que nos puedan sacar por eso estábamos organizados para cuidar la ocupación (Daniel, entrevista, 25 de agosto de 2022).



Figura 10. Artículo del Diario La República sobre posibles invasiones en Huaycán. Fuente: Diario La República (20 de julio de 1984).

A lo largo de los primeros días de la ocupación, se iniciaron los procesos organizativos. Los dirigentes procedieron a organizar los grupos de gestión y de seguridad para el control de la ocupación (PNUD, 2005). Se conformaron grupos de vigilancia para cuidar los perímetros de la zona, el control de la ocupación de las áreas cercanas a la zona arqueológica y para el control interno de las familias asentadas (Ibid, 2005). La gestión de la seguridad fue como precaución ante una posible invasión de personas no inscritas en el PEH o ante una posible amenaza de desalojo debido a que aún no se resolvía el litigio con la familia Poppe (Ibid, 2005).

La Asociación Horacio Zevallos surge a raíz de la creación del Programa Especial Huaycán. Este era un grupo politizado controlado por el Partido Comunista del Perú – Patria Roja (CVR, 2003). Los delegados de Horacio Zevallos fueron los únicos que no aceptaron el plan de asentamiento progresivo aprobado pues insistían en su derecho de asentarse de inmediato bajo sus propias condiciones insistiendo en repetir patrones de asentamiento precario (Figari, 1986). Se retiraron de las coordinaciones con la Municipalidad y continúan un proceso de inscripción de afiliados por su cuenta. Debido a las discrepancias entre la asociación y el programa del Municipio, el día 22 de julio de 1984, se produce un enfrentamiento cuando los afiliados a la Asociación Horacio Zevallos intentan ingresar a Huaycán para tomar posesión de los terrenos (Diario La República, 23 de julio 1984b). Los dirigentes de AAC y de la Asociación José Carlos Mariátegui (dos de las organizaciones más representativas) denunciaron ante el Diario La República que las personas que intentaron invadir Huaycán fueron captadas de los barrios más pobres, para aprovecharse del proyecto con fines políticos (Ibid, 1984b), pues habían muchos enfrentamientos en los diferentes partidos de la Como respuesta a estos enfrentamientos, las asociaciones Andrés Avelino Cáceres y José Carlos Mariátegui emitieron un comunicado conjunto afirmando que el Programa Especial Huaycán no era una invasión sino una acción debidamente aprobada por el Municipio de Lima y las únicas inscripciones válidas eran aquellas que habían sido registradas por este organismo (CVR, 2003).



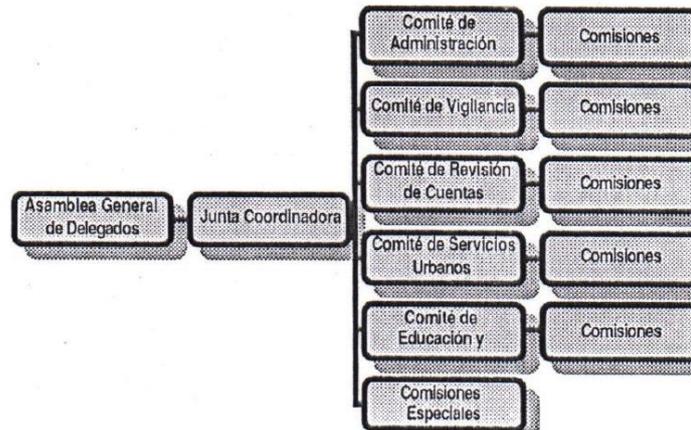
Figura 11. Artículo del Diario La República sobre enfrentamientos en Huaycán.  
Fuente: Diario La República (23 de julio de 1984).

### 5.2.3. La gestión comunitaria

Al inicio, las asociaciones inscritas mantenían su organización interna. Sin embargo, unos meses después de la toma de tierras, se creó el **Comité de Gestión** el 03 de octubre de 1984 mediante la Resolución de Alcaldía N°086 de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Este órgano de gestión estaba integrado por la Municipalidad de Lima, la Municipalidad distrital de Ate Vitarte y representantes de la población. (PNUD, 2005). La importancia de este comité de gestión se ven reflejada en el siguiente testimonio de "Miguel":

"La creación del Comité de Gestión demuestra que el programa estaba diseñado para tener como base a la población organizada, coordinando una cogestión con la Municipalidad de Lima y con la Municipalidad de Ate. Este comité de gestión tenía 5 consejos. Yo participé en el consejo de servicio, el consejo de trabajo comunal para organizar todas las faenas comunales y el consejo de la producción comunal, el que debía encargarse de la producción de los ladrillos, de las vigas, de los domos, de los tanques de almacenamiento de agua, de las letrinas... (Miguel, entrevista, 18 de julio de 2022).

Las funciones del Comité de Gestión eran administrar, promocionar y organizar los servicios comunales y el funcionamiento de las UCV y gestionar la infraestructura social y el equipamiento urbano (Municipalidad Metropolitana de Lima, 1988). Con la creación del Comité, se pasó a un sistema de organización en base a las UCV.



*Organigrama del Comité de Gestión*

*Figura 12. Organigrama del Comité de Gestión.  
Fuente: Figari (1986).*

En el Programa Especial Huaycán se establecieron cuatro niveles en la organización del espacio: el lote unifamiliar, la UCV, la zona, que es un conjunto de UCV formando una supermanzana y el asentamiento integral (Figari, 1986). La UCV o Unidad Comunal de Vivienda estaba considerada como el principal sistema de organización espacial. La UCV es el agrupamiento multifamiliar de 60 familias en un área de aproximadamente 1 hectárea. Cada familia tenía posesión de un lote de 90m<sup>2</sup> y entre todas se encargan del desarrollo de su barrio (Ibid, 1988). Cada UCV contaba con servicios básicos e instalaciones comunes como reservorio para almacenamiento de agua, huertos, juegos para niños, mobiliario urbano y un local comunal (Ibid, 1988).

En la figura 10 podemos ver un esquema de la llamada Asamblea General de Delegados del Comité de Gestión. Por un lado, están la Municipalidad de Lima y la del distrito de Ate Vitarte. Por el otro lado, la organización vecinal representada en sus 3 niveles: Junta Directiva Central, la Junta Directiva Zonal y la Junta Directiva de cada UCV. Todas las decisiones se tomaban en conjunto y debían ser aprobadas por mayoría.

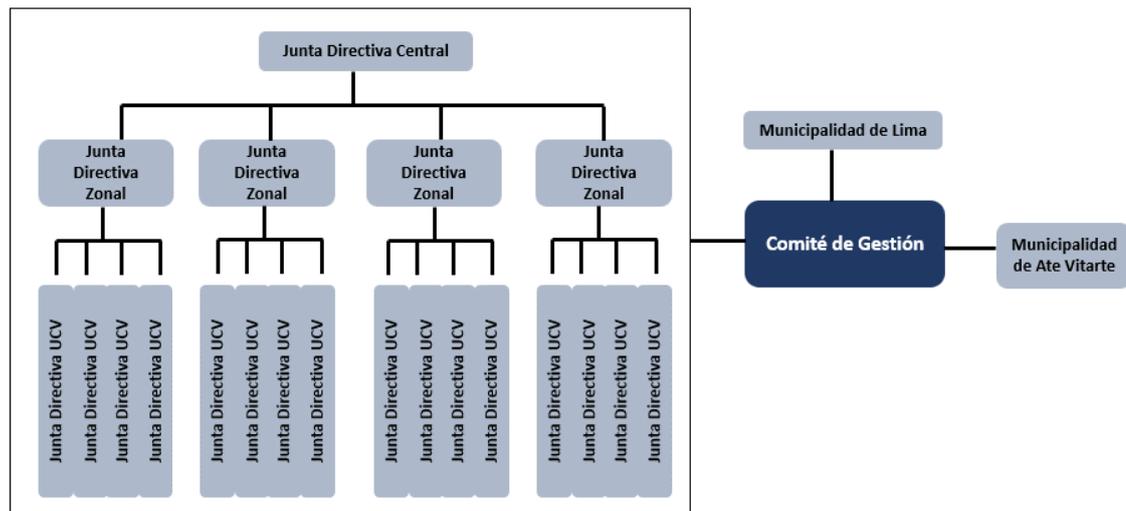


Figura 13. Formación de la Asamblea General.

Fuente: Elaboración personal en base a *Municipalidad Metropolitana de Lima* (1988).

Con relación al proyecto en Huaycán, se tomaron en consideración los siguientes aspectos: la organización del espacio a nivel de asentamiento lo realizó un grupo de profesionales que se preocuparon por obtener la mejor solución de una trama urbana inicial, que tome en consideración las características topográficas particulares (no era un terreno plano sino una quebrada) (Calderón Cockburn & Olivera Cárdenas, 1989). Como se mencionó en párrafos anteriores, la UCV estaba considerada como el principal sistema de organización espacial. Cuando se inició el proceso de diseño participativo de cada UCV con la ubicación de los 60 lotes, la idea era reforzar los lazos de identidad entre sus miembros por lo que en el diseño se consideraron los espacios abiertos, áreas verdes, circulaciones para evitar que los vecinos se aislaran (CVR, 2003). Por otro lado, la forma de propiedad combinaba un sistema de lotes unifamiliares y áreas comunes y otros servicios colectivos como parques, núcleos sanitarios, entre otros. La población realizó trabajos comunales desde los primeros días. Al inicio como parte del control y seguridad del asentamiento, luego para la organización del territorio y finalmente para la ejecución de obras de habilitación y construcción de sus viviendas y locales de servicios (Figari, 1986).

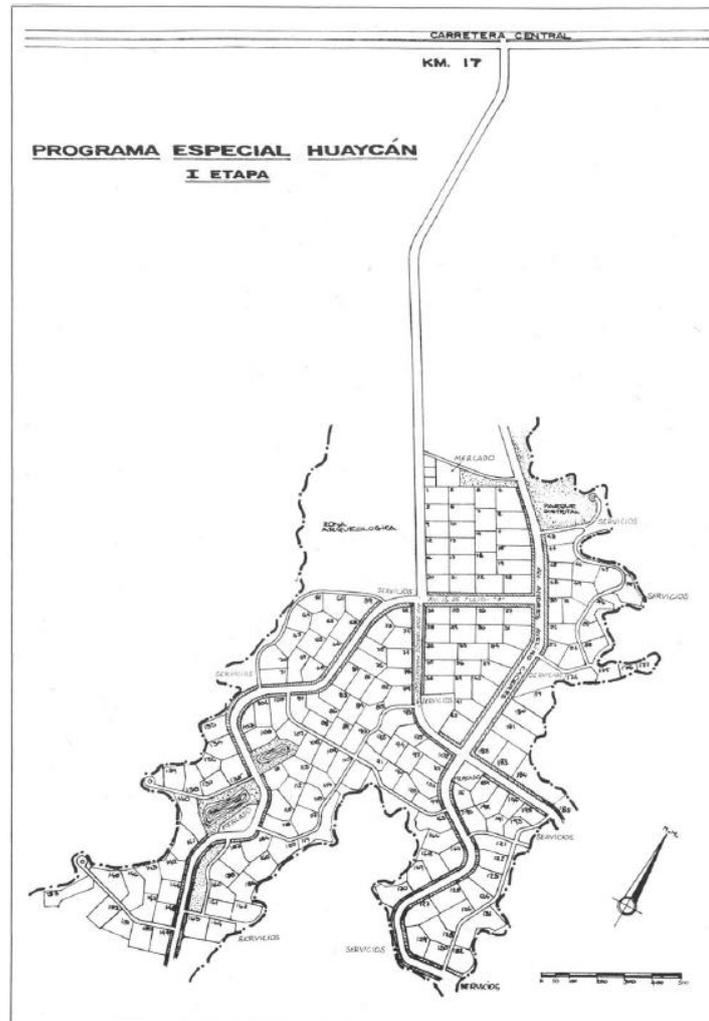


Figura 14. Plano general de Huaycán  
Fuente: Ricou (1988).

En la figura 14, podemos observar la distribución de las vías principales y las supermanzanas dentro de las cuales se ubican las UCV. “Miguel”, cuenta su experiencia en las asambleas cuando se discutía el diseño de cada lote.

Los planos de cada lote tenían 3 o 4 modelos y el arquitecto venía y lo presentaba la asamblea. En la discusión la gente le decía... “dónde voy a poner mi corral, donde voy a poner esto otros” y en 90m<sup>2</sup> no se podía poner todo eso. Entonces le explicaban a la gente sobre los parámetros que se deben cumplir y por qué y al final la mayoría aceptaba porque de lo contrario no tenían el terreno. Aunque su deseo era tener 120 y 160 m<sup>2</sup>. Solo en las zonas comerciales se consideraron lotes de 135m<sup>2</sup>, pues la idea era que la venta de

esos lotes debía financiar algunos proyectos urbanos o de servicios (Miguel, entrevista, 18 de julio de 2022).

La discusión del tamaño de los lotes fue un tema complejo. De acuerdo con los técnicos 90m<sup>2</sup> resultaba más convenientes porque permitía racionalizar el espacio y utilizar áreas comunales (Calderón Cockburn & Olivera Cárdenas, 1989). Sin embargo, como se muestra en el testimonio, se tuvo que dar un proceso de socialización de la propuesta que finalmente aceptaron. De acuerdo con el entrevistado, en conversaciones internas en la asamblea, uno de los arquitectos mencionaba que ubicarse en una zona comercial les daba ventaja frente a los otros, pues los comerciantes podían salir adelante más rápido que sus compañeros. En ese sentido, las personas que querían ubicarse las en esas zonas tenían como requisito renunciar a su lote dentro de las UCV para dejárselo a otra familia que lo necesite.

Otro testimonio, relata cómo fue que se creó la primera asociación de comerciantes del mercado modelo:

Los dirigentes centrales no permitían el negocio ambulatorio. Habían conversado con personas que tenían poder adquisitivo para poner su tienda de abarrotes y aportaban algo a la directiva central. Yo no tenía tanto capital, pero tenía la necesidad de trabajar. Me puse a vender productos y la directiva no lo quiso permitir. “Les dije que era dirigente y que necesitaba trabajar”. No quisieron inicialmente, pero nos agruparon con otras personas y le hicimos frente a la directiva y nos reconocieron como comerciantes. Fundamos la primera asociación comercial: la Asociación Comercial Mercado Modelo Comunal Huaycán (Daniel, entrevista, 25 de agosto de 2022).

Por otro lado, “Miguel” cuenta que cuando el APRA asume el gobierno municipal en el año 1987, tratan de presionar para romper ese metraje de 90 m y en cierta forma lo rompen en las partes altas, donde algunos han tomado posesión de terrenos de 100-200m<sup>2</sup> con la justificación de que el terreno es accidentado. El Partido Aprista Peruano asume el gobierno central en el año 1985 y la alcaldía de Lima en 1987. Es un partido político de centro izquierda con claras diferencias ideológicas con el partido Izquierda

Unida. Como veremos más adelante, el cambio en la gestión municipal, así como el contexto político, económico y social del país tuvo repercusiones sobre el PEH.

En la entrevista “Daniel”, comenta sobre las disputas que había entre las UCV por tener la mejor ubicación. “La AAC debería tener las primeras UCV debido a que era el grupo más numeroso pero los dirigentes hicieron acuerdos con las otras organizaciones para José Carlos Mariátegui pueda acceder a la zona A”. Mencionamos anteriormente que las zonas o supermanzanas contienen un grupo aproximado de 25 UCV y cada UCV está conformada por 60 familias. Las zonas se nombraron por letras desde la A - Z. La zona A esta ubicada más cerca de la carretera central, que es la vía principal de acceso mientras que la zona Z era alejada y el terreno más accidentado. Por lo tanto, se produjeron conflictos para ver qué zona le corresponde a cada familia. “Daniel”, como secretario de organización, llevaba el control de asistencia, permanencia, asistencia y participación en asambleas, participación en trabajos comunales. Con esa la tabla de calificación le ayudó a designar UCV. Dijo, “Supuestamente la zona B era para los castigados por ser roca y más lejana en esa época. Ahora está en el centro de Huaycán y Zona A queda más lejana del centro, pero es tierra plana”.



Figura 15. Vista aérea del área de Huaycán.  
Fuente: Google Earth.

En párrafos anteriores comentamos la composición del Comité de Gestión y que las decisiones debían ser consensuadas por mayoría. Ahora bien, el dirigente “Miguel” sostiene que, en los votos, la Municipalidad de Lima tenía derecho a veto.

El decreto de alcaldía así lo decía, el alcalde tiene veto, ¿Por qué pusieron eso? Tratando de elaborar alguna explicación, yo creo que fue porque se le podía ir de la manos algunas decisiones, o sea la asamblea acuerda algo que vaya en contra del programa, por ejemplo, queremos que sea 200m<sup>2</sup> por lote. Eso perjudicaba todo el programa entonces ahí había un veto por parte de la Municipalidad de Lima (Miguel, entrevista, 18 de julio de 2022).

Surgen conflictos entre la población y el equipo técnico de la Municipalidad Metropolitana de Lima. El criterio comunitario del proyecto en un esquema de servicios compartidos como, por ejemplo, la construcción de silos comunales o la dotación de un medidor de luz por UCV para que el pago fuese compartido entre los vecinos fue parte del planteamiento del Programa. Sin embargo, en muchos casos este criterio no fue compartido (CVR, 2003). De acuerdo con el informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003), muchos pobladores no estaban de acuerdo con la idea del servicio compartido de luz o de agua pues no estaba claro quien se encargaría de la limpieza y administración de esos servicios. De la misma forma se cuestionaba el espacio público. Para el proyecto, la vida social más importante debía realizarse en la UCV por lo que, la propuesta original no contempla más amplios que albergaran a toda la población de Huaycán como, por ejemplo, una Plaza de Armas (CVR, 2003).

“No se podía aceptar eso”, por lo tanto, el pueblo también se organiza en un Frente de Defensa, les ponen nombres a las avenidas, pone algunos requisitos de cómo manejar las contradicciones, se preocupa por la organización y convoca a un congreso de pobladores donde, por primera vez se deja de lado definitivamente a esas 23 organizaciones y al comité de gestión.

¿Por qué lo hace? porque ya hay otra autoridad municipal. El APRA gana en el gobierno central, en la Municipalidad de Lima y también en Huaycán ganan la directiva de la asociación (Miguel, entrevista, 18 de julio de 2022).

El Frente de Defensa fue una organización que nació por iniciativa de la población y fue previa a la constitución de la asociación de pobladores. El Frente de Defensa asume la tarea gestión y de organización de la comunidad, pero solo estaban representadas las 3 asociaciones principales: AAC, José Carlos Mariátegui del Agustino y José Carlos Mariátegui de Vitarte. En julio de 1985, un año después de la toma de tierras, se realizó el Primer Congreso de Pobladores de Huaycán. En este congreso se constituye la Asociación como un organismo representativo de la población. Finalmente, se constituyó la **Asociación de Pobladores del Asentamiento Humano Huaycán**, el cual agrupaba a todas las organizaciones presentes en la zona y la que concentraría la organización comunal.

Desde el inicio, la organización de la población ha sido fundamental para el desarrollo de la comunidad. En este sentido, la organización social y las jerarquías eran muy respetadas. Sobre esto “Alex”, un dirigente vecinal comenta: “La gente lo miraba a uno para resolver sus problemas. El liderazgo no te lo enseñan en la universidad. Todos éramos jóvenes universitarios. Nosotros solos teníamos que resolver los problemas que surgían la comunidad”.

Los primeros dirigentes que participaron del PEH fueron en su mayoría jóvenes entre 25-30 años, quienes habían terminado recientemente sus estudios universitarios o se encontraban trabajando. En sus testimonios, algunos de los entrevistados comentan que estuvieron involucrados en asociaciones vecinales y espacios de participación política en su época escolar o universitaria por lo que tenían cierta experiencia en gestión. Como se comentó anteriormente, la organización social fue importante para el desarrollo de la comunidad. Con la toma de tierras, los miembros de las asociaciones beneficiarias y sus dirigentes se trasladaron a vivir a Huaycán. Allí es donde se organizó para vivir y establecen un sistema de red que les permite la distribución de los recursos. Por ejemplo, la creación de comedores populares o vasos de leche, en los cuales se cocina las diferentes comidas del día que permite alimentar a la comunidad (García López, 2021). Se debe tomar en cuenta el papel que tuvieron las mujeres en la constitución de los movimientos sociales y las organizaciones vecinales al ser ellas mismas las que dirigen estos colectivos. Asimismo, a través de las organizaciones vecinales, los residentes negocian con la administración pública,

organizan y gestionan la construcción del espacio urbano (Ramírez Corzo Nicolini, 2017).

Paralelamente al desarrollo y ejecución del Programa Especial Huaycán, el contexto político, social, y económico era cada vez menos favorable. En 1987 se realizan elecciones municipales. En Lima, gana Jorge del Castillo del partido Aprista del Perú (APRA). Asimismo, en el gobierno nacional, Alan García del APRA gana las elecciones. De acuerdo con todos los testimonios de los entrevistados, el ingreso del APRA tanto al gobierno central como al Municipio de Lima fue devastador para el Programa Huaycán.

Gana Jorge del Castillo la Municipalidad de Lima y el APRA en el poder desconoce todo el programa, lo desmantela, anula el equipo técnico que se había formado, se desconoce el Comité de Gestión y la organización vecinal como fuerza del programa. Persigue a los dirigentes con el cuento del terrorismo, aprovechando también que el grupo terrorista operaba en el país y va debilitando la esencia de este programa que estaba en la organización comunitaria (Miguel, entrevista, 18 de julio de 2022).

“Alex” menciona: El contexto social, económico y político tuvo consecuencias importantes en el desarrollo de la comunidad. Se debilitó el tejido social y se disgregó. A raíz de todos estos problemas políticos sociales, todo lo que se había ganado como organización comunitaria se vino abajo”. Asimismo, su testimonio coincide con el de otros entrevistados en cuanto a la estigmatización y la persecución de los dirigentes comunales:

Los dirigentes perdieron peso, ya no tenían control de una organización que era comunitaria, democrática, solidaria. Entraron a tallar otros elementos de tensión y propios de confrontaciones. Empezaron a haber simpatías, amigos del gobierno se favorecieron (...) La gente del APRA empieza a tildar de terroristas, como hasta ahora lo hacen, a todos los de la izquierda democrática, popular cooperativista.

La historia de Huaycán, aunque parezcan solo aparentemente social y político, en el fondo tuvo que ver con el destino de la comunidad, porque este

PEH si o si tenía futuro si se mantenía la alianza entre autoridades, el Estado (municipio) y la comunidad fuertemente organizada. Esos dos espacios tenían que garantizar el orden y el control urbano (Alex, entrevista, 31 de agosto de 2022).

La crisis política, social y económica que se vivía en el Perú en esos años, perjudicó cualquier avance del programa. Cuando Alan García asumió la presidencia en 1986, el terrorismo había cobrado miles de vías y la crisis social se hacía cada vez más grave (Diana Torres Obregón et al., 2021). En 1987, el presidente decide estatizar la banca nacional generando una gran crisis económica y la hiperinflación acabó con las entidades financieras públicas y privadas (Ibid, 2021). En este contexto, las organizaciones sociales fueron el soporte de los asentamientos populares a pesar de la represión y el amedrantamiento por parte del grupo terrorista Sendero Luminoso.

El cambio de gobierno no solo generó el debilitamiento de la organización comunal sino también la falta de apoyo de las autoridades:

La izquierda pierde las elecciones y empiezan a entrar otros partidos, aparece el clientelaje. Genera dispersión y descontrol urbano: las áreas urbanas reservadas para equipamiento, las áreas verdes y las zonas comunitarias empiezan a ser invadidas y vendidas. Había control comunal pero muy debilitado. Las personas empiezan a escaparse de ese control y hacen su propio proyecto, invaden terrenos, se apoderan de terrenos, de locales comunales. Los cerros que estaban previstos para hacer Huaycán Verde, aprovechando un sistema de riego que ya existía desde los años 50 todo eso también fue invadido. La parte ambiental, la parte del equipamiento, del crecimiento ordenado... ya no era un asentamiento ordenado, fue desbordado (Alex, entrevista, 31 de agosto de 2022).

A pesar de los problemas a los que se enfrentaron, la organización comunal se mantuvo. Sin embargo, ya no tiene la misma representatividad ni capacidad de movilización que en los años ochenta.

## 6. Conclusiones y recomendaciones

La investigación se desarrolló en torno al **Programa Especial de Habilitación Urbana del Área de Huaycán (PEHUAH)** o también conocido como el **Programa Especial Huaycán (PEH)**, implementado por la Municipalidad de Lima en el año 1984. El objetivo era evaluar cual ha sido el impacto que ha tenido el PEH en la consolidación de la barriada. Las conclusiones han sido formuladas a partir de una investigación documental, así como, una investigación empírica mediante entrevistas.

El Programa Especial Huaycán formó parte de lo que se conoce como **barriadas asistidas**, pues fueron creadas después de que se promulgara la Ley de barriadas en 1961. Como hemos visto a lo largo del análisis de los resultados, entre los años cincuenta y ochenta, la formación de barrios populares pasó de estar a cargo de los sectores de escasos recursos a ser promovidas por el Estado. Si bien, se establecieron políticas que buscaban ordenar la ocupación del suelo y proveer de vivienda a los sectores más pobres, las propuestas no lograron llegar a las familias de bajos recursos.

Ahora bien, encontramos en la Ley 13517 o la Ley de Barriadas, un cambio importante en la forma en la que se entiende el desarrollo de las barriadas. Lo más relevante sería el reconocimiento de su existencia como parte las ciudades y el rol de promotor del Estado, desde la autoconstrucción y la autogestión. Como mencionamos, para los sectores de menos recursos, esta Ley tuvo un efectos importantes pues, quienes habían invadido se liberarían del estigma de la ilegalidad a través de la regularización o el saneamiento físico – legal y los que no contaban con vivienda tendrían la oportunidad de acogerse a las UPIS (Calderón, 2009). Sin embargo, el gobierno no gestionó de manera adecuada los recursos necesarios para poner en práctica la Ley lo esto tuvo como consecuencia el fracaso y finalmente el abandono de la aplicación por parte del Estado. Lo siguiente que pasó fue que se incrementaron las invasiones ante la demanda de vivienda. Se estableció una nueva “política” que consistía en la entrega de terrenos para que los mismos pobladores urbanizaran y construyeran sus viviendas (Riofrío, 1991), lo que fue la base para el PEH.

Con estos antecedentes, el Programa Especial Huaycán surge en los años ochenta en un contexto en el que, la crisis política, económica y social debido los escándalos de corrupción en el gobierno central, el decrecimiento de la economía, el aumento de la deuda externa, la recesión internacional y al inicio de los ataques de los grupos terroristas Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA) a nivel nacional (Diana Torres Obregón et al., 2021), imposibilitó la atención al problema de la vivienda y el control sobre el crecimiento de la ciudad por parte del Estado.

Huaycán, también fue una barriada asistida que en sus inicios contó con el apoyo de las autoridades municipales de Lima. Asimismo, se preocupó por establecer un proyecto de gestión comunitaria que sea sostenible en el tiempo. Ahora bien, hay varios elementos importantes en la concepción del PEH. En primer lugar, la presión de las familias que vivían en condiciones precarias y hacinadas por una vivienda digna. En este sentido, hubo muchos intentos por invadir los terrenos del área de Huaycán. El segundo es político. El partido de gobierno que asumió la alcaldía de Lima en 1984 fue un partido de izquierda llamado Izquierda Unida (IU). Como mencionamos anteriormente, un partido de izquierda socialista nunca había formado parte del gobierno local, sin embargo, Alfonso Barrantes fue elegido como alcalde e inició sus labores en enero de 1984. Como parte de su ideología trajo consigo ideas de proyectos para dar solución diversos problemas de la ciudad de Lima y reivindicar a los sectores más desfavorecidos. El contexto político, con la Ley Orgánica de Municipalidades, favoreció estos proyectos al darle facultades a los gobiernos locales para que puedan elaborar planes relacionados al desarrollo urbano y la vivienda (Figari, 1986).

En el desarrollo de las entrevistas, encontramos que los pobladores se empezaron a organizar en asociaciones (lo cual era una práctica común para lograr la adjudicación de terrenos) para invadir y luego solicitar la adjudicación del área de Huaycán. Era evidente que en el Municipio tenían conocimiento de los intentos por invadir no solo el área de Huaycán sino otras zonas con similares características. Queda claro que el PEH nace a partir de la demanda de vivienda y la presión que existía por conseguir espacios donde desarrollarla. Adelantándose a la invasión, la Municipalidad de Lima presenta los programa de habilitación urbana como una alternativa para ordenar el crecimiento urbano de la ciudad.

Se encontró que el PEH ejemplificaba el continuo entre la cuestión formal- informal. Cuando se pone en marcha el proyecto se hace la solicitud ante el Ministerio de Vivienda la transferencia de dominio de las tierras de Huaycán. La adjudicación demoró mucho tiempo debido a que había un litigio en esos terrenos. Mientras tanto, seguían inscribiéndose organizaciones, en total se comprometieron unas 23 asociaciones, sin embargo, no todas estaban formadas por familias pobres. A partir de las entrevistas, pudimos conocer sobre las negociaciones que se daban en las reuniones entre el Municipio y las asociaciones. Hubo una reunión el día 05 de julio, con presencia de todas las organizaciones inscritas. El Municipio ya había ofrecido su apoyo a la ocupación organizada meses antes. Sin embargo, en julio de 1984, el contexto político, social y económico hacía que la invasión sea inminente, sobre todo ante la demora en la adjudicación de los terrenos. De acuerdo a uno de los dirigentes entrevistados, ellos le propusieron al alcalde generar un documento que indique que se realizaría la entrega de los terrenos a las asociaciones inscritas una vez termine el proceso de adjudicación. Legalmente el alcalde no podía promover la invasión entregando terrenos que no estaban en su poder. Ahí es donde los dirigentes le proponen esa salida. Por otro lado, uno de los entrevistados confirma que una de las asociaciones ya había tomado la decisión de invadir los terrenos ante la demora en los tramites y a presión de sus asociados. Finalmente, se llegó a un acuerdo y firmaron el documento a modo de contrato-promesa. Con ese acuerdo se daría luz verde a la toma de tierras del día 15 de julio de 1984.

Esta situación ejemplifica la existencia de la cuestión de la continuidad formal - informal. Tomando en cuenta que la toma de tierras (un proceso informal) estaba avalado por mecanismos formales, en este caso, un contrato – promesa, es que lo formal y lo informal no pueden ser vistos como elementos opuestos o dicotómicos. Es importante mencionar, en este contexto, que todos los pobladores evitan utilizar la palabra invasión al hecho de tomar posesión de las tierras de Huaycán. La invasión es un término relacionado con lo ilegal, lo prohibido, un estigma que en el imaginario restringe su condición de ciudadanos. Por lo tanto, no se debía usar el término invasión a una acción que fue permitida por el Municipio. La toma de tierras, de acuerdo con los beneficiarios estuvo avalada por procedimientos legales pues no solo tenían el contrato firmado, sino que ya existía un proyecto formal para el desarrollo

urbano de esa área. Esto legitimaba la acción de tomar posesión debido a que en la teoría esos terrenos de todas maneras iban a ser transferidos a las asociaciones inscritas.

Por otro lado, el PEH refleja la importancia de la organización comunitaria. Desde el inicio, los pobladores organizados y cohesionados consiguieron hacer frente a las dificultades y consiguieron desarrollarse. El Programa estaba concebido para que funcione la cogestión entre el Municipio y los pobladores, favoreciendo la autoconstrucción y brindando asesoría técnica. Los testimonios de los entrevistados relatan como es que la organización social y las jerarquías eran muy respetadas. Es decir, los dirigentes eran autoridades importantes a los que los pobladores buscaban para que les solucionen sus problemas. Sin embargo, esto no evitaba los conflictos internos, los cuales se intensificaron cuando hubo un cambio de gobierno en 1987.

Después de 1987, el contexto político, social y económico debilitó a la organización vecinal y se retiró el apoyo por parte de las autoridades. Esto principalmente por que el partido de gobierno tanto municipal como distrital era otro. El APRA había ganado y con ellos se produce el abandono del Programa. Esto generó que el crecimiento del asentamiento se desordenara y se generan invasiones. Los dirigentes perdieron autoridad, sin embargo, se mantuvo la organización comunal. Con las invasiones y el aumento desordenado de la población no se podía ejercer el mismo control sobre la implementación del programa y llegar a acuerdos en favor de este. Por lo tanto, se generaron conflictos entre las autoridades del municipio y de la asociación de pobladores debido a que surge el clientelismo. A pesar de todo ello, se pudo mantener una única asociación de pobladores que funciona hasta la actualidad pero que ya no tiene el mismo alcance ni convocatoria.

Es importante mencionar que el desarrollo de la barriada fue pensado como un desarrollo progresivo. Sin embargo, la falta de continuidad en las políticas y el abandono de las autoridades hicieron que el asentamiento no pueda consolidarse de manera adecuada. El desarrollo no fue parejo ni constante. Mientras algunas zonas se consolidaban de manera más rápida por acción de los pobladores, otras no lo hicieron e incluso dejaron de lado el planteamiento inicial aprobado.

Como recomendación final, creo que es necesario establecer políticas que permitan la continuidad de proyectos o programas a lo largo del tiempo. La autonomía que había conseguido la comunidad podía haber contribuido a su desarrollo en el tiempo y a la consolidación de la barriada. En este sentido, el apoyo a la autogestión y autoconstrucción, así como la preocupación por el desarrollo progresivo resulta importante a considerar.

## 7. Consideraciones finales

El principal acierto del proceso de investigación creo que ha sido poder dar a conocer una parte de la historia que no siempre está considerada por la literatura académica. La importancia de este trabajo es darles voz a las personas involucradas, en este caso, en el Programa Especial Huaycán y conocer como vivieron el proceso de desarrollo y consolidación del asentamiento. Asimismo, tener la posibilidad de estudiar un caso emblemático debido al alcance que tuvo a sus posibilidades de desarrollo es relevante a fin replicar algunos elementos en futuros proyectos. Por otro lado, el estudio de los asentamientos informales siempre es complicado pues como mencione anteriormente no siempre se cuenta con las experiencias de los involucrados.

Algunas posibles líneas de investigación futuras podrían ser: en primer lugar, indagar sobre el funcionamiento de la organización comunitaria y como esta influye en el fracaso o éxito del programa o política urbana; en segundo lugar, profundizar en la colaboración entre el Municipio y las asociaciones vecinales en la autoconstrucción y finalmente, investigar sobre las dimensiones ideológicas de las políticas urbanas desarrolladas por los partidos de izquierda en los años 1980.

## 8. Referencias bibliográficas

AlSayyad, Nezar. (2004). Urban Informality as a “New way of life”. En Lexington Books (Ed.), *Urban informality Transnational perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia* (pp. 7–29). Lexington Books.

Antúnez, Ángel, & Lara, Pablo. (2014). La historia oral como alternativa metodológica para las ciencias sociales. *Revista de Teoría y Didáctica de las Ciencias Sociales*, 20, 45–62. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=65247751003>

- Arias, Fidas. (2012). *El proyecto de investigación: Introducción a la metodología científica* (Editorial Episteme, Ed.; 6a ed.). Editorial Episteme.  
<https://www.researchgate.net/publication/27298565> El Proyecto de la Investigacion Introduccion a la Metodologia Cientifica
- Barela, Liliana, Miguez, Mercedes, & García Conde, Luis. (2009). *Algunos apuntes sobre historia oral y cómo abordarla* (Rosa de Luca, Ed.; 4a ed., Vol. 1). Patrimonio e Instituto Histórico.  
[https://www.comisionporlamemoria.org/archivos/archivo/archivo-oral/bibliografia/Barela\\_Miguez\\_conde.pdf](https://www.comisionporlamemoria.org/archivos/archivo/archivo-oral/bibliografia/Barela_Miguez_conde.pdf)
- Barreda, José, & Ramírez Corzo, Daniel. (2004). Lima: Consolidación y expansión de una ciudad popular. En DESCO (Ed.), *Perú Hoy: Las ciudades en el Perú* (Primera edición, pp. 199–219). Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.
- Bromley, Ray. (1998). Informalidad y desarrollo: Interpretando a Hernando de Soto. *Sociológica*, 13(37), 15–39. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=305026610002>
- Cabrera Espinoza, Teresa. (2021). *Ley N°13517: 60 años de la ley que partió en dos la historia de las ciudades peruanas*.  
<https://limamalalima.wordpress.com/2021/02/18/ley-no-13517-60-anos-de-la-ley-que-partio-en-dos-la-historia-de-las-ciudades-peruanas/>
- Calderón Cockburn, Julio. (2003). Los barrios marginales de Lima, 1961-2001. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, XXXV(136–137), 375–389.
- Calderón Cockburn, Julio. (2013, diciembre). La ciudad ilegal en el Perú. *DESCO - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo*, 42–56.
- Calderón Cockburn, Julio. (2015). Programas de vivienda social nueva y mercados de suelo urbano en el Perú. *EURE*, 41(122), 27–47.  
<http://www.vivienda.gob.pe/Destacados/estadistica/10>.
- Calderón Cockburn, Julio. (2019). El Estado y la informalidad urbana. Perú en el siglo XXI. *PLURIVERSIDAD*, 3, 45–64. <https://doi.org/10.31381/pluriversidad.v3i3.2234>
- Calderón Cockburn, Julio, & Olivera Cárdenas, Luis. (1989). *Municipio y pobladores en la habilitación urbana (Huaycán y Laderas de Chillón)* (DESCO, Ed.). DESCO: Centro de estudios y promoción del desarrollo.
- Calderón, Julio. (2009). Políticas urbanas y expansión de las barriadas 1961-2000. En *Lima, diversidad y fragmentación de una metrópoli emergente* (Vol. 3, pp. 223–253).

- Canetti, Thiago. (2017). O debate sobre as ocupações urbanas revisitado. *E-metropolis*, 29(8), 33–39.
- Carrión, Fernando. (2017a). Nuevos patrones de urbanización, nueva ciudad en América Latina. En Editorial UOC (Ed.), *Ciudades resistentes, ciudades posibles* (1a ed., pp. 290–310). UOC.
- Carrión, Fernando. (2017b, junio 29). La ciudad ilegal en América Latina: De los asentamientos humanos a la economía urbana. *El País*.  
[https://elpais.com/elpais/2017/06/20/seres\\_urbanos/1497939564\\_158037.html](https://elpais.com/elpais/2017/06/20/seres_urbanos/1497939564_158037.html)
- Castro, Mariano, & Riofrío, Gustavo. (1996). La regularización de las barriadas: el caso de Villa El Salvador (Perú). En Universidad Nacional Autónoma de México Centro de estudios mexicanos y centroamericanos (Ed.), *El acceso de los pobres al suelo urbano* (pp. 45–88). Centro de estudios mexicanos y centroamericanos.  
<https://doi.org/10.4000/books.cemca.903>
- Chiodelli, Francesco, & Tzfadia, Erez. (2016). The Multifaceted Relation between Formal Institutions and the Production of Informal Urban Spaces: An Editorial Introduction Editorial. *Geography Research Forum*, 36, 1–14.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). (2003). *Comisión de la Verdad y Reconciliación: Informe Final. Tomo V, 2.13: La violencia en Huaycán*.  
[https://www.cverdad.org.pe/ifinal/pdf/TOMO%20V/SECCION%20TERCERA-Los%20Escenarios%20de%20la%20violencia%20\(continuacion\)/2.%20HISTORIA%20REPRESENTATIVAS%20DE%20LA%20VIOLENCIA/2.13%20LA%20VIOLENCIA%20EN%20HUAYCAN.pdf](https://www.cverdad.org.pe/ifinal/pdf/TOMO%20V/SECCION%20TERCERA-Los%20Escenarios%20de%20la%20violencia%20(continuacion)/2.%20HISTORIA%20REPRESENTATIVAS%20DE%20LA%20VIOLENCIA/2.13%20LA%20VIOLENCIA%20EN%20HUAYCAN.pdf)
- De Soto, Hernando, Gherzi, Enrique, & Ghibellini, Mario. (1986). *El Otro Sendero* (Editorial El Barranco, Ed.; 3a ed., Vol. 1). Instituto Libertad y Democracia (IDL).
- Diana Torres Obregón, Daniela Perleche Ugás, & Adrián Aiquipa Zavala. (2021). *La producción del espacio urbano en Lima Metropolitana y el Callao. Entre las informalidades y la regulación (1961-2020)* (Urbes Lab, Ed.). Universidad Nacional de Ingeniería.
- Driant, Jean-Claude. (1991). *Las barriadas de Lima* (Institut français d'études andines & Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO), Eds.; 1a ed., Vol. 1). Institut français d'études andines. <https://doi.org/10.4000/books.ifea.6962>
- Escajadillo, Chimayco, Francisco. (2019). *La propiedad del Estado sobre los terrenos eriazos: historia de un sofisma*. Pasión por el Derecho.  
<https://lpderecho.pe/propiedad-estado-terrenos-eriazos/>

- Facho, Aldo. (2018). *Discriminación urbana*. Urbanistas.lat. Red Latioamericana. <https://urbanistas.lat/discriminacion-urbana/>
- Fernandes, Edesio. (2002). La influencia de “El misterio del capital” de Hernando de Soto. *Land Lines Magazine*. <https://www.lincolnst.edu/publications/articles/la-influencia-el-misterio-del-capital-hernando-soto>
- Fernandes, Edésio. (2011). *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. [https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacion-asentamientos-informales-full\\_0.pdf](https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacion-asentamientos-informales-full_0.pdf)
- Figari, Eduardo. (1986). *Huaycán: Una experiencia de gestión democrática e innovación tecnológica para la vivienda popular*. Universidad Nacional de Ingeniería.
- Fiori, Mirela, Iglesias Costa, Mariela, Alvarez-Palau, Eduard, & Caicedo, Claudia. (2021). *¿Cómo elaborar un trabajo final de master? Master universitario de Ciudad y Urbanismo*. <http://cvapp.uoc.edu/autors/MostraPDFMaterialAction.do?id=280498>
- García Cristóbal, Anderson. (2016). Julio Calderón Cockburn: La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX. *Revista de Sociología*, 26, 305–308.
- García López, Jimena. (2021). *Políticas urbanas y cambio de época*. Políticas urbanas e innovación social [PEC 1] Universitat Oberta de Catalunya.
- Gómez-Villanueva, Alfredo Joaquín, Rolong-Ojito, Golda, & Therán-Nieto, Kevin Rafael. (2021). Procesos de regeneración urbana en asentamientos humanos informales. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 53(209). <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.209.09>
- Grupo de Análisis para el Desarrollo. (2020). *Hacia una nueva política de vivienda en el Perú: problemas y posibilidades*. <https://adiperu.pe/wp-content/uploads/Documento-Base-Hacia-una-nueva-Politica-de-Vivienda-en-el-Peru-Problemas-y-posibilidades.pdf>
- Hardoy, Jorge Enrique, & Satterhwaite, David. (1987). La ciudad legal y la ciudad ilegal. *Ciudad y Territorio*, 71, 3–22. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/issue/view/3945>
- Instituto ILCJ. (2020). *El saneamiento físico legal de predios en Perú: definición y ventajas*. <https://ilcj.edu.pe/el-saneamiento-fisico-legal-de-predios-en-peru-definicion-y-ventajas/>

- Irigoyen Alvizuri, Marina, Chipoco, Teresa, & Cheng, Alberto. (1988). *Planificación con el pueblo: una estrategia de gestión municipal Ate-Vitarte* (Centro IDEAS, Ed.). Programa Urbano del Centro IDEAS.  
<https://www.ircwash.org/sites/default/files/827PELI88-8993.pdf>
- La República. (1984a, julio 20). Denuncian maniobra para liquidar proyecto de ciudad modelo Huaycán. *Diario La República*.
- La República. (1984b, julio 23). Cuatro mil más intentan tomar tierras en Huaycán. *Diario La República*.
- Lutzoni, Laura. (2016). In-formalised urban space design. Rethinking the relationship between formal and informal. *City, Territory and Architecture*, 3(1), 20.  
<https://doi.org/10.1186/s40410-016-0046-9>
- Mallon, Florencia. (2010). Promesa y dilema de los estudios subalternos. En Enviñón Editores (Ed.), *Repensando la subalternidad: Miradas críticas desde/sobre América Latina* (pp. 151–196). Instituto de Estudios Peruanos.  
[http://repositorio.iep.org.pe/bitstream/handle/IEP/535/sandoval\\_repensandolasubalternidad.pdf?sequence=2&isAllowed=y](http://repositorio.iep.org.pe/bitstream/handle/IEP/535/sandoval_repensandolasubalternidad.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Maneiro, María, & Bautès, Nicolas. (2017). Retomar la informalidad. Un abordaje de su dimensión política. *O Social em Questão*, XX(39), 301–326.
- Mariezkurrena Iturmendi, David. (2008). La historia oral como método de investigación histórica. *Gerónimo de Uztariz*, 23(24), 227–233.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3264024>
- Méndez, Cecilia. (2010). El inglés y los subalternos. En Enviñón Editores (Ed.), *Repensando la subalternidad: Miradas críticas desde/sobre América Latina* (pp. 197–246). Instituto de Estudios Peruanos.  
[http://repositorio.iep.org.pe/bitstream/handle/IEP/535/sandoval\\_repensandolasubalternidad.pdf?sequence=2&isAllowed=y](http://repositorio.iep.org.pe/bitstream/handle/IEP/535/sandoval_repensandolasubalternidad.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Municipalidad Metropolitana de Lima. (1988). *Programa Especial Huaycán: Una experiencia alternativa de gestión democrática e innovación tecnológica para la vivienda popular*.
- Muñoz Rojas, Catalina. (2016, mayo). Como usar memoria oral - Investigadores. *Centro de Memorias Orales del Banco de la República en Colombia*.  
<https://www.banrepcultural.org/centro-de-memorias-orales/como-usar-memoria-oral-investigadores>

- Ñiquen Castro-Pozo, Jimena. (2017). De la necesidad a la acumulación: estrategias residenciales de las familias fundadoras en la periferia de Lima. *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, 46 (3), 453–469. <https://doi.org/10.4000/bifea.8731>
- Ortiz Flores, Enrique. (2013). *Hábitat, vivienda y derecho a la ciudad*. . Casamasomenos. . <https://www.youtube.com/watch?v=r91hS6l8rkg>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2005). *Huaycán: construyendo una ciudad segura y saludable*. <http://bvpad.indeci.gob.pe/doc/pdf/esp/doc307/doc307-contenido.pdf>
- Ramírez Corzo Nicolini, Daniel. (2017). La construcción del espacio en las nuevas barriadas: objetos fragmentados/acciones dislocadas. Estudio etnográfico en los barrios de Lomo de Corvina en Villa El Salvador, Lima\*. *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, 46 (3), 431–452. <https://doi.org/10.4000/bifea.8655>
- Retamozo, Damián. (1984, julio 18). Con fe y disciplina ciudad modelo de Huaycán empieza a ser realidad. *Diario La República*.
- Ricou, Xavier. (1988). Huaycán, una experiencia de habilitación urbana. *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines*, 65–85. [https://www.persee.fr/doc/bifea\\_0303-7495\\_1988\\_num\\_17\\_1\\_961](https://www.persee.fr/doc/bifea_0303-7495_1988_num_17_1_961)
- Riofrío, Gustavo. (1991). *Producir la ciudad (popular) de los 90's. Entre el mercado y el estado*. DESCO.
- RNE. (2006). *Reglamento Nacional de Edificaciones*.
- Robles, Victor. (1984, julio 17). Con sus propias manos levantarán ciudad modelo en la quebrada de Huaycán. *Diario La República*.
- Rodríguez Moreno, Adrián Camilo. (2019). *De la dicotomía a la sinergia entre la ciudad formal e informal. Una contrapropuesta de diseño urbano en Ciudad Verde* [Maestría en Diseño Urbano]. Universidad Nacional de Colombia.
- Roncagliolo, Marcos, & Retamozo, Damián. (1984, julio 16). Ayer nació un pueblo en la extensa quebrada de Huaycán. *Diario La República*.
- Roy, Ananya. (2005). Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning. *Journal of the American Planning Association*, 71(2), 147–158. <https://doi.org/10.1080/01944360508976689>

- Sáez Giráldez, Elia. (2015). *La ciudad progresiva: una lectura de los asentamientos humanos de Lima* [Tesis doctoral, Universidad Politécnica de Madrid]. <https://oa.upm.es/39172/>
- Sharpe, Jim. (1996). Historia desde abajo. En *Formas de Hacer Historia* (Vol. 2, pp. 38–58). Alianza Editorial.
- Tardin, Raquel. (2006). La ciudad informal. En Joan Nogué i Font & Juan Romero González (Eds.), *Las otras geografías* (pp. 389–404). Tirant lo Blanch.
- Tokenishi, Juan, & Zolezzi, Mario. (2006). Política de vivienda 2001-2006 Nuevos rumbos sin soltar viejas amarras. *DESCO*.
- Velarde Herz, Franklin Alberto. (2017). El espacio público en la ciudad popular: la vida entre laderas. *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, 46 (3), 471–488. <https://doi.org/10.4000/bifea.8851>