

UNIVERSIDAD ANTONIO RUIZ DE MONTOYA

Facultad de Ciencias Sociales



Sociedad Política en la ciudad: Autogestión urbana del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús

Tesis para optar el Título de Licenciado en Ciencia Política

Presenta el Bachiller:

RENATO ALONSO VERA CHÁVEZ

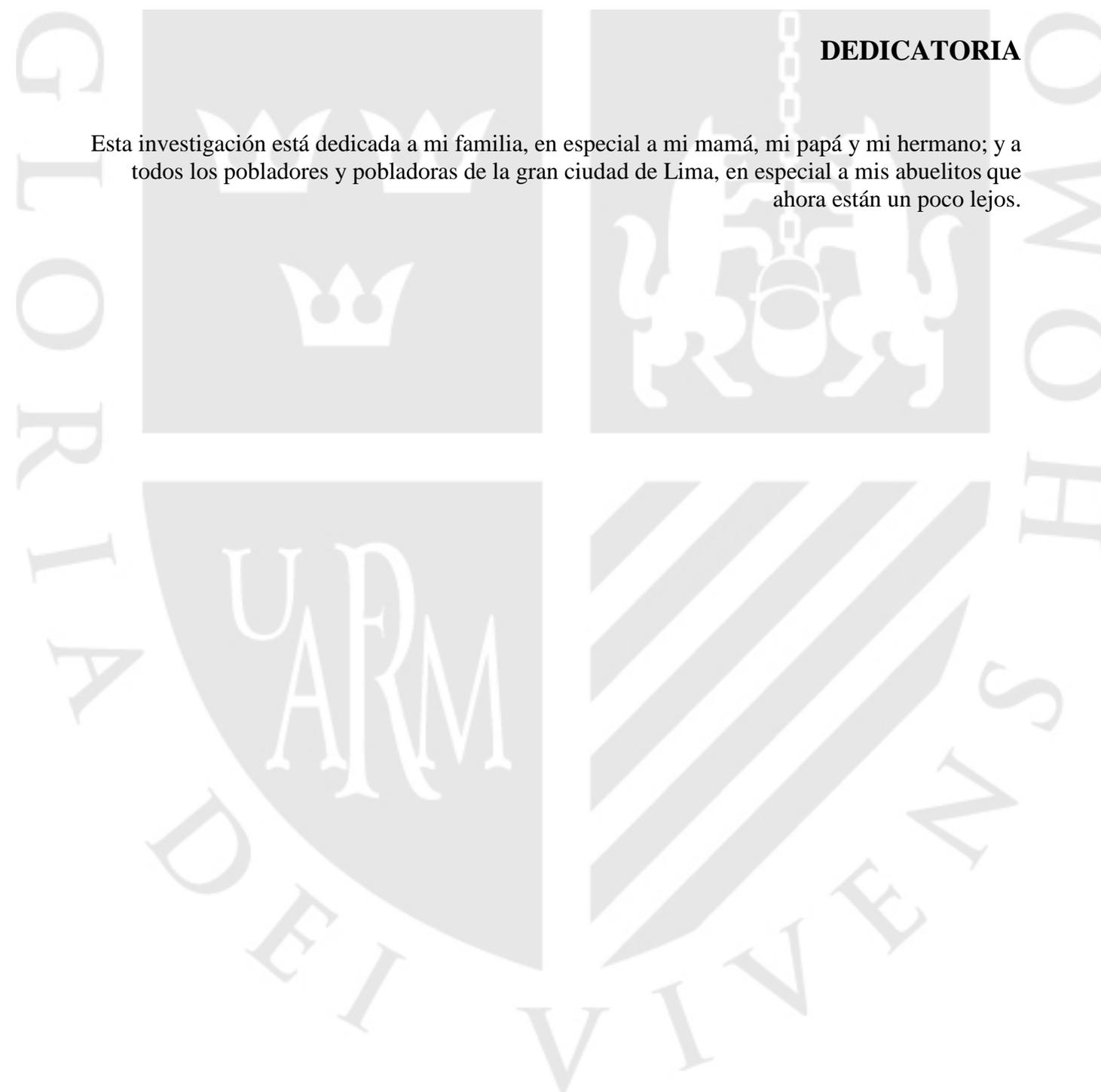
Presidente: Dr. Aldo Vásquez Ríos.

Asesor: Dr. Joseph Dager Alva.

Lector: Mg. Mariana Alegre Escorza.

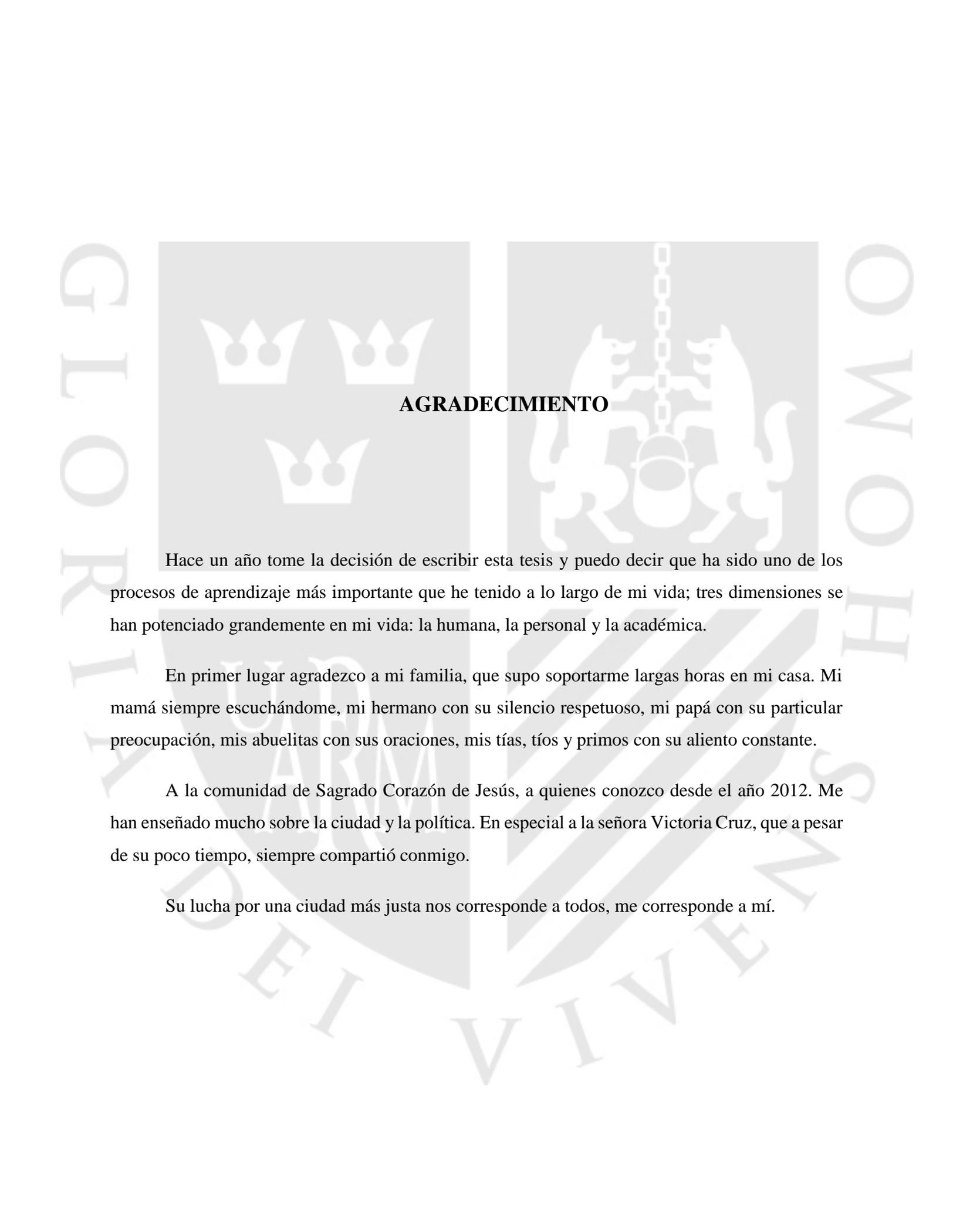
Lima- Perú

Mayo de 2018



DEDICATORIA

Esta investigación está dedicada a mi familia, en especial a mi mamá, mi papá y mi hermano; y a todos los pobladores y pobladoras de la gran ciudad de Lima, en especial a mis abuelitos que ahora están un poco lejos.



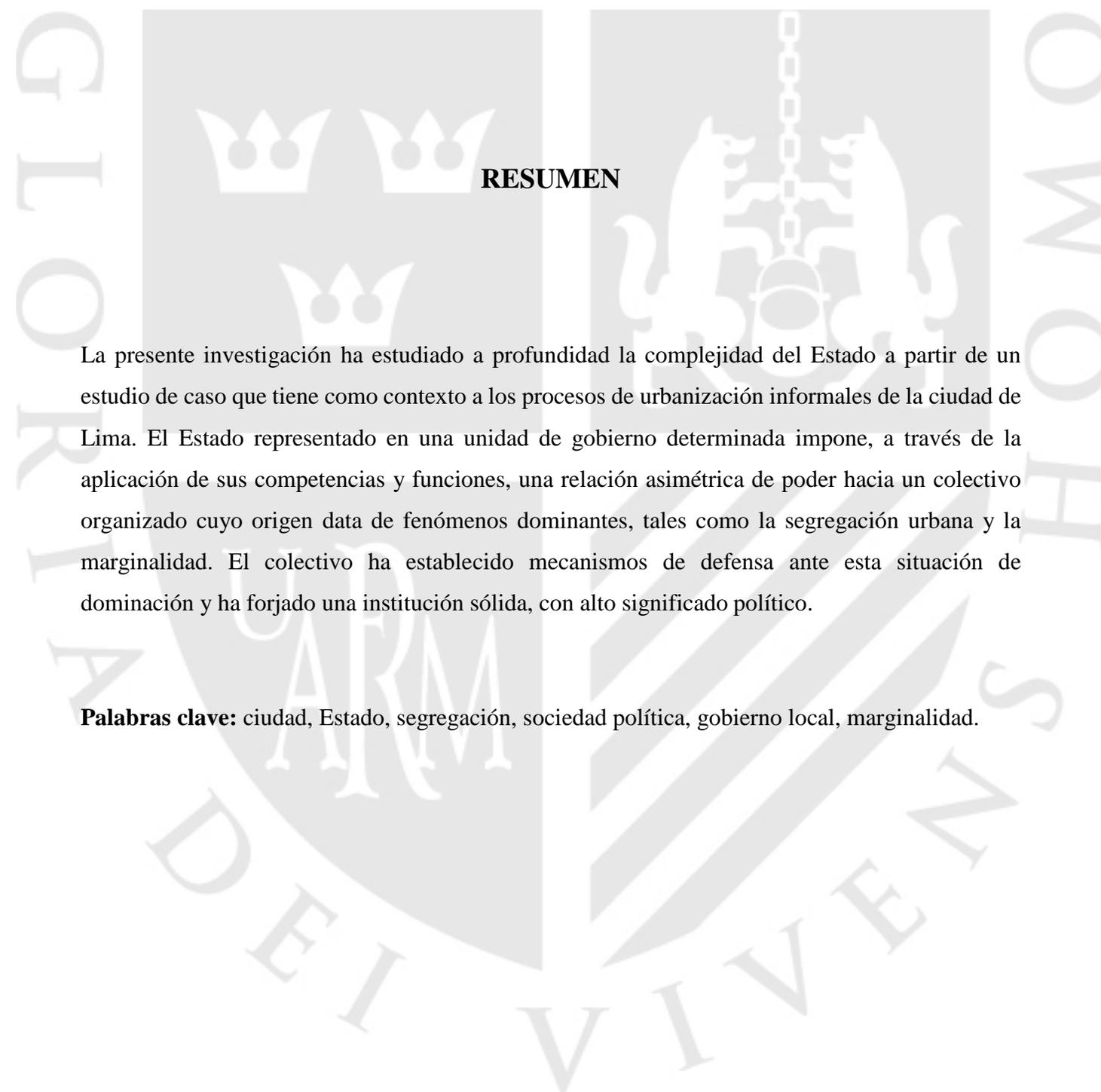
AGRADECIMIENTO

Hace un año tome la decisión de escribir esta tesis y puedo decir que ha sido uno de los procesos de aprendizaje más importante que he tenido a lo largo de mi vida; tres dimensiones se han potenciado grandemente en mi vida: la humana, la personal y la académica.

En primer lugar agradezco a mi familia, que supo soportarme largas horas en mi casa. Mi mamá siempre escuchándome, mi hermano con su silencio respetuoso, mi papá con su particular preocupación, mis abuelitas con sus oraciones, mis tías, tíos y primos con su aliento constante.

A la comunidad de Sagrado Corazón de Jesús, a quienes conozco desde el año 2012. Me han enseñado mucho sobre la ciudad y la política. En especial a la señora Victoria Cruz, que a pesar de su poco tiempo, siempre compartió conmigo.

Su lucha por una ciudad más justa nos corresponde a todos, me corresponde a mí.



RESUMEN

La presente investigación ha estudiado a profundidad la complejidad del Estado a partir de un estudio de caso que tiene como contexto a los procesos de urbanización informales de la ciudad de Lima. El Estado representado en una unidad de gobierno determinada impone, a través de la aplicación de sus competencias y funciones, una relación asimétrica de poder hacia un colectivo organizado cuyo origen data de fenómenos dominantes, tales como la segregación urbana y la marginalidad. El colectivo ha establecido mecanismos de defensa ante esta situación de dominación y ha forjado una institución sólida, con alto significado político.

Palabras clave: ciudad, Estado, segregación, sociedad política, gobierno local, marginalidad.



ABSTRACT

This investigation has studied in depth this complexity from a case study that has as context the informal urbanization processes of the city of Lima. The State represented in a specific government unit imposes, through the application of its powers and functions, an asymmetric power relation towards an organized collective whose origin dates from dominant phenomena, such as urban segregation and marginality. The collective has established defense mechanisms against this situation of domination and has forged a solid institution with a high political significance.

Keywords: city, State, segregation, political society, local government, marginality.

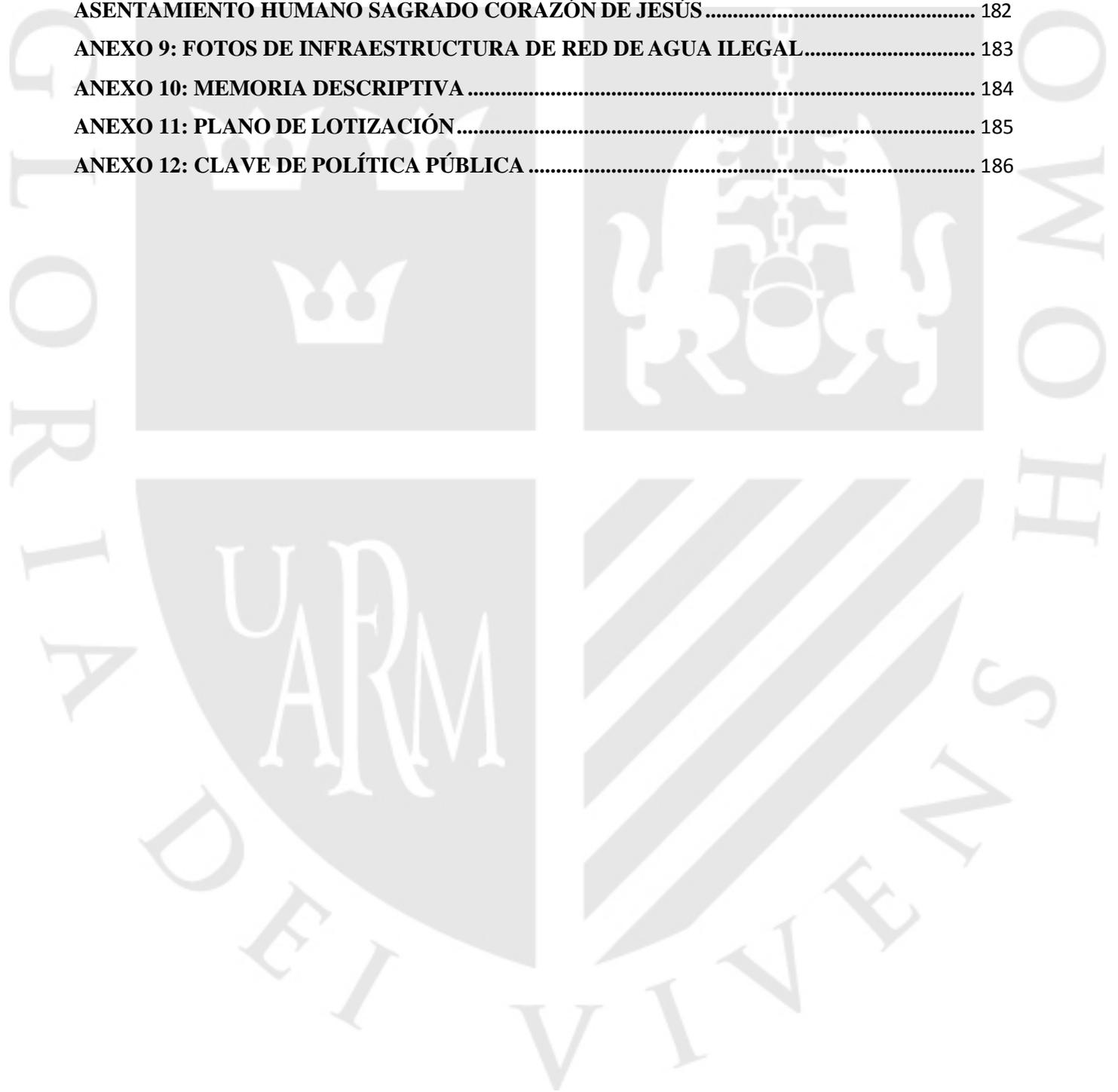
ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	15
(I) Presentación general de la investigación.....	15
(II) Antecedentes: estado de la cuestión.....	16
A. Migración a la ciudad.....	17
B. Organización comunitaria	18
C. Acceso a la vivienda y acceso a servicios básicos	22
(III) Diseño Metodológico.....	24
A. Selección de metodología	24
B. Diseño de herramientas de recolección.....	26
C. Recolección de datos.....	27
D. Resultados y sistematización	28
E. Propuesta Narrativa.....	29
(IV) Estructura de la Investigación	29
CAPÍTULO I: LA EXCLUSIÓN SOCIO-ESPACIAL, EL ESTADO Y LA SOCIEDAD POLÍTICA	31
1.1. Marco Teórico.....	31
1.1.1. Espacio, poder y exclusión socio espacial.....	31
a) La exclusión socio-espacial desde la segregación y la marginalidad.....	33
1.1.2. Estado, elementos y sociedad	50
1. El Estado y la política.....	50
2. El Estado y el gobierno.....	51
3. El Estado desde sus límites: El Estado Paciente y el “Desborde del Estado”.....	53
4. Estado y Sociedad Política	60

CAPÍTULO II: EJECUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS DEL ESTADO Y EL PROCESO DE INTEGRACIÓN URBANA BÁSICA.....	65
2.2. Características generales del distrito	65
2.2.1. San Martín de Porres en la metrópoli de Lima-Callao.....	65
2.2.2. Ubicación, conectividad y valor del suelo.....	67
2.2.3. Información de población y vivienda	68
2.2.4. Histórico	68
2.3. Estructura organizacional y documentos de gestión de la Municipalidad de San Martín de Porres	69
2.3.1. Marco Jurídico Nacional:.....	69
a) Ley Orgánica de Municipalidades: Características Generales	70
b) Características Generales de la Ley de Bases de la Descentralización	72
2.3.2. Instrumentos Internos Exclusivos	73
a) Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad de San Martín de Porres	73
b) Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Municipalidad de San Martín de Porres.....	76
2.4. Proceso burocrático básico de integración urbana: Estudio de caso.....	77
2.4.1. Reconocimiento oficial y formación del catastro.....	78
a) Reconocimiento Oficial como Organización Social	78
b) Inicio de la relación individual entre el Estado, el ciudadano y el espacio	82
2.4.2. Generación del valor del suelo urbano.....	91
a) Gestión técnico-administrativa regular: Competencias y Procedimientos para el acceso a la red pública de agua y alcantarillado.....	93
b) Gestión Política: Transformación del proceso administrativo	101
2.4.3. Inclusión en la Base tributaria: Cambio de la relación cotidiana municipal	105
a) Inclusión en la base tributaria.....	106
b) Construcción conceptual del ciudadano	111
CAPÍTULO III: RESPUESTA DESDE LA MARGINALIDAD MECANISMOS DE AUTOGESTIÓN DEL ASENTAMIENTO HUMANO “SAGRADO CORAZÓN DE JESÚS”	113
3.1. Características generales del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús	114
3.1.1. El Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús en el distrito de San Martín de Porres	114
3.1.2. Valor del suelo y conectividad.....	116
3.1.3. Información de Población y Vivienda	117
3.1.4. Histórico	118
3.1.5. Historia Electoral.....	121
3.2. Descripción general de la Organización del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús	125
3.2.1. Estructura Normativa	125

3.2.2. Estructura Organizacional.....	127
a) Asamblea General	128
b) Junta Directiva	129
c) Comisiones Especiales.....	131
3.3. Mecanismos de Autogestión para Integración Urbana Básica.....	132
3.3.1. Autodistribución del espacio	133
a) Distribución y planificación del uso del suelo	133
b) Acceso individual y reconocimiento al uso del suelo	137
3.3.2. Producción Social del Hábitat y autoadministración de los servicios básicos.....	140
a) Autoproducción del hábitat	141
b) Autogestión del hábitat	145
3.3.3. Gobierno de las necesidades: el compromiso comunitario	150
a) Asuntos Públicos Comunitarios	150
b) Gobierno y Representación de la Junta Directiva	152
CONCLUSIONES: LA COTIDIANIDAD DE LO PRECARIO	155
I. Conclusiones generales y específicas	155
A. Conclusiones Parciales	156
B. Respuestas a las preguntas iniciales de investigación	158
a) Pregunta General.....	158
b) Preguntas específicas.....	158
II. Conceptualización.....	159
A. Proceso de integración urbana básica	159
B. La propiedad precaria	159
C. Gobierno de las necesidades	160
D. Cotidianización de la segregación	160
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	162
ANEXOS	166
ANEXO 1: TABLA RESUMEN DEL CONTENIDO TEÓRICO	167
ANEXO 2: RELACIÓN DE ENTREVISTADOS	169
ANEXO 3: MATRICES DE ENTREVISTA	170
ANEXO 4: MAPA DE ZONAS DE SAN MARTIN DE PORRES	174
ANEXO 5: PROCEDIMIENTO PARA LA VISACIÓN DE PLANOS	175
ANEXO 6: RESEÑA DEL ESTATUTO DEL ASENTAMIENTO HUMANO SAGRADO CORAZÓN DE JESÚS	176

ANEXO 7: ATRIBUCIONES ORDINARIAS Y EXTRAORDINARIAS DEL ASENTAMIENTO HUMANO SAGRADO CORAZÓN DE JESÚS.....	181
ANEXO 8: FUNCIONES Y COMPETENCIAS DE LA JUNTA DIRECTIVA DEL ASENTAMIENTO HUMANO SAGRADO CORAZÓN DE JESÚS	182
ANEXO 9: FOTOS DE INFRAESTRUCTURA DE RED DE AGUA ILEGAL.....	183
ANEXO 10: MEMORIA DESCRIPTIVA	184
ANEXO 11: PLANO DE LOTIZACIÓN.....	185
ANEXO 12: CLAVE DE POLÍTICA PÚBLICA	186



LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Actores y Roles de la investigación.....	25
Tabla 2: Perfil de Roles del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús.....	25
Tabla 3: Perfil de Roles de la Municipalidad de San Martín de Porres.....	26
Tabla 4: Sistematización de resultados.....	28
Tabla 5: Las mayores áreas urbanas hiperdegradadas.....	32
Tabla 6: Encuentros y diferencias del concepto de nueva marginalidad.....	45
Tabla 7: Unidades Orgánicas Políticas.....	74
Tabla 8: Unidades Orgánicas tecnico-administrativas.....	75

LISTA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1:Relación de los conceptos de Estado, gobierno y sociedad política.....	63
Ilustración 2: Proceso de catastro de los Asentamientos Humanos.....	89
Ilustración 3:Proceso de Instalación ilegal de agua.....	144
Ilustración 4: Administración del servicio de Agua y Alcantarillado	146

INTRODUCCIÓN

(I) Presentación general de la investigación

Es difícil definir y delimitar al Estado pues este construye distintas relaciones con los ciudadanos en diferentes espacios de interacción. El Estado es uno de los principales focos de atención de la Ciencia Política pues se configura como un elemento importante para el estudio de las relaciones de poder entre las instituciones y los seres humanos. Estos distintos vínculos que forman el Estado y la ciudadanía se resuelven en instituciones y hechos concretos. Esta institución puede tener una estructura ordenada y compleja (O'Donnell, 2010) que ejecuta el pacto social de Rousseau a partir de la ejecución de competencias y capacidades.

Al mismo tiempo, el Estado puede ser una institución que se encuentra en una situación de límite constante. Esta investigación entenderá al límite no como un sinónimo de frontera geográfica, sino más bien, como una condición constante de debilidad en el ejercicio de las capacidades y la deficiencia en la ejecución de las competencias estatales como la provisión de servicios básicos o el derecho a una vivienda (Mainwaring, 2008). Esto genera una serie de dificultades y privaciones en la vida cotidiana de la ciudadanía (Chatterjee, 2004), que en algunos casos, se ve obligada a tomar las decisiones que se sobreponen y desbordan al sistema estatal imperante (Matos Mar, 2004).

La presente investigación ha estudiado a profundidad esta complejidad a partir de un estudio de caso que tiene como contexto a los procesos de urbanización informales de la ciudad de Lima. El Estado representado en una unidad de gobierno determinada impone, a través de la aplicación

de sus competencias y funciones, una relación asimétrica de poder hacia un colectivo organizado cuyo origen data de fenómenos dominantes, tales como la segregación urbana y la marginalidad. El colectivo ha establecido mecanismos de defensa ante esta situación de dominación y ha forjado una institución sólida, con alto significado político. Partha Chatterjee determina a este tipo de organizaciones como sociedad política (Chatterjee, 2004)

Esta investigación busca resolver esta problemática a través de la siguiente pregunta:
¿Cómo se organizan los mecanismos de autogestión comunitaria en el Asentamiento Humano “Sagrado Corazón de Jesús” en su función de respuesta a las acciones de la Municipalidad distrital de San Martín de Porres?

Para ayudar a la respuesta de esta, se han planteado las siguientes preguntas específicas que buscan animar el proceso de investigación: (1) ¿Cómo opera la estructura orgánica de la Municipalidad de San Martín de Porres? (2) ¿Cuáles son los principales límites encontrados en las acciones de la Municipalidad de San Martín de Porres en cuanto al abordaje de los procesos de urbanización informal en su jurisdicción? (3) ¿Cómo podemos definir la naturaleza política del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús? Y (4) ¿Cuáles son los principales mecanismos del AAHH Sagrado Corazón de Jesús para la autogeneración del valor del suelo?

En este sentido la hipótesis de esta investigación parte por reconocer que los procesos y mecanismos informales de urbanización de la ciudad de Lima son una respuesta institucionalizada a la situación de límite en la que se encuentra el Estado por el mal uso de sus competencias y capacidades. Lo cual genera que su objetivo general sea conocer los mecanismos de autogestión comunitaria del AAHH Sagrado Corazón de Jesús que surgen como respuesta a la acción del gobierno local distrital de San Martín de Porres.

(II) Antecedentes: estado de la cuestión

La configuración de esta investigación obedece también a la revisión de distintos trabajos relacionados a los procesos informales o populares de urbanización y su vínculo con el Estado. Las investigaciones realizadas resaltan perspectivas diferentes de estudio. Se ha determinado trabajar con las propuestas situadas en el área de Lima Metropolitana. Los trabajos hacen recuentos desde inicio del siglo XX hasta los primeros años del siglo XXI. Se ha registrado tres dimensiones de

trabajo: a) Migración a la ciudad, b) Organización comunitaria, c) Acceso a la vivienda. Estas dimensiones anuncian la complejidad del fenómeno a nivel social, económico y político.

A. Migración a la ciudad

En referencia al fenómeno de la migración a la ciudad de Lima como causa de la formación de asentamientos humanos se han registrado dos trabajos importantes: el primero es “*Conquistadores de un nuevo mundo: de invasores a ciudadanos en San Martín de Porres*” de Carlos Iván Degregori; el segundo “*Los caballos de Troya de los invasores: estrategias campesinas en la conquista de la gran Lima*” de Jurgen Golte y Norma Adams.

La propuesta de Carlos Iván de Degregori escrita en su primera edición en 1986 presenta la historia, a partir de herramientas etnográficas, de los nuevos ciudadanos de la ciudad; elige el distrito de San Martín de Porres y dentro de esta jurisdicción a diversas asociaciones jóvenes como los Asentamientos Humanos “Perú” o “Cruz de Mayo”. Las entrevistas y la observación participante otorgan una profundidad importante en los motivos de llegada al nuevo espacio urbano, así como también de sus diferentes dinámicas. Para Degregori esta nueva población de la ciudad de Lima tiene una conformación muy diferente a la Lima tradicional en diferentes espacios. El autor señala que este proceso de ser invasores a ciudadanos se constituye como un proceso de modernidad y democrático.

El trabajo de Golte y Adams, también desde la realidad migrante, hace un énfasis especial a la organización colectiva de los mismos. Para los autores, la inserción de los grupos migrantes en el crecimiento urbano de Lima, se presenta desde una dimensión de producción en la cual describe las diferentes actividades económicas de las comunidades migrantes las cuales en se organizan a partir de relaciones de parentesco, desde la organización de producción comunal, el autor señala que esto último depende mucho del contexto de origen. El trabajo realiza la investigación sobre grupos provenientes de diferentes partes del país.

Los autores de esta propuesta desarrollan la generación de excedentes de población que han sido expulsados de las diferentes provincias por la modernización de la ciudad; esto impulsado por las mejores condiciones de vida y la mayor oportunidad laboral que ofrece la capital debido a su rol en la producción a nivel nacional y mundial. El texto señala que la migración a Lima no puede ser analizada solamente como una suma de traslados individuales sino más bien como un proceso

de transformación social que opera a todos los niveles en el que el traslado físico de personas es solo una muestra de un proceso cualitativamente mayor.

Golte y Adams, profundizan en las actividades de los migrantes para alcanzar algunos derechos. En este proceso, sigue resaltando la capacidad de asociación y organización de los migrantes. La expansión de la ciudad también se manifiesta por este grupo humano. Este proceso de expansión llama la atención por los mecanismos de ayuda mutua y las invasiones colectivas de terrenos.

Golte y Adams, reconocen que este proceso se ha vuelto predominante durante los años setenta y que también que se registran esfuerzos por realizar redes iniciales de clientelismo político. Es evidente que este crecimiento urbano a cargo de los migrantes en Lima es un proceso ilegal, en este sentido, el siguiente paso en este camino es la batalla legal para la legalización de la invasión y la lucha por el acceso a los servicios básicos para cada casa y para el conglomerado urbano: agua y alcantarillado, energía eléctrica, centros educativos, centros de salud y transporte.

“El proceso de urbanización significa para la gente que participa en él no solamente crearse un espacio de vivienda e ingresos que permitan su reproducción, sino también, y como precondition, la adquisición de conocimientos que posibiliten su desenvolvimiento en la ciudad.” (J, Golte & N, Adams, 1990, pp. 34)

B. Organización comunitaria

La investigación sobre la organización comunitaria en estos espacios se plantea como una importante sistematización histórica del crecimiento de los asentamientos humanos. Ha sido planteada fundamentalmente por la propuesta de Julio Calderón, “*La ciudad ilegal*” y de Jaime Joseph, de quien hemos explorado en su trabajo, “*Lima Megaciudad: democracia, desarrollo y descentralización en sectores populares*”.

Calderón inicia su trabajo trayendo a discusión el contexto general del proceso de la ciudad en América Latina. Señala que las ciudades en esta parte del mundo se han construido fundamentalmente a partir de prácticas sociales propias. Al mismo tiempo, esta situación se desarrolla en un *contexto de interrelación de fenómenos* dentro de todo el sistema imperante, vale de decir, de poder político y también en un sentido económico. Lo anterior ha producido que las ciudades se construyan desde la formación de barrios informales, ilegales, *producidos al margen de la planificación* por medio de formas no convencionales para esta etapa; específicamente:

invasiones, tráfico de terrenos, y sub alquiler. El autor señala que la mitad de la población de las ciudades ha ocupado el terreno de manera no legal y en consecuencia sufren las externalidades de ese proceso: falta de acceso a los servicios básicos.

Un punto importante del trabajo del profesor Calderón es la definición de los términos de ilegalidad e informalidad. El autor señala que lo ilegal se refiere a *aquellas prácticas, colectivas o individuales, que transgreden los códigos existentes* (Calderón, 2005, pp. 23). Para el autor, el sujeto que incurre en la ilegalidad se encuentra presente en diferentes momentos de la formación de la ciudad. Por otro lado, Lo informal se refiere a las actividades económicas *generadoras de ingresos que no están reguladas por el Estado* en un contexto en el que ya existe algún tipo de regulación. (Calderón, 2005, pp. 23) Estos conceptos son clave para realizar un acercamiento a la configuración urbana de Lima, desde la autogestión de sus ciudadanos y las distintas prácticas del Estado.

“[...] puede ser *un poblador de modestos recursos, un dirigente vecinal que trafica con terrenos, un empresario informal o, incluso, el propio Estado en tanto encarnación de funcionario públicos que, en su nombre, promueven asentamientos ilegales o incumplen un marco jurídico que consagra el derecho a la vivienda.*” (Julio Calderón, 2005, pp. 24)

El recuento histórico que presenta el Calderón se inicia desde los años 1900 hasta el año 2005. Entiende que existe una primera etapa de *Formación de Barriadas* entre 1900 a 1960, una segunda entre 1961 y 2000 que él denomina de *Política Habitacional y Expansión de Barriadas*. Vale resalta que el fenómeno de las barriadas en Lima se *ha fortalecido en la década de 1990*. El encuentra que entre 1981 y 1993 se formaron 734 barriadas y que eso implicó la suma de 858 815 pobladores. En el periodo comprendido entre 1993 y 1998, en el que el autor resalta se vivía en un periodo de gobierno autoritario con medidas de política económica neoliberal, se fundaron 833 barriadas lo cual significó el 64.5 % de la población limeña en una barriada.

El autor señala entonces que el patrón que encuentra es que los pobres siempre ocupan los peores terrenos de la ciudad, vale decir, aquellos cuyo metro cuadrado vale muy poco y esto tiene una clara relación a la falta de alternativas formales para obtener una propiedad, debido a que el sistema ha mercantilizado los suelos y eso solo ha conseguido incrementar los precios de predios en algunas zonas de Lima y no mejorar la situación de la ciudad en su conjunto.

La revisión histórica del autor, le ha permitido además identificar tres factores fundamentales sobre el fenómeno de invasión de terrenos en Lima. Se identifican: a) geográficamente la existencia de un “banco natural de tierras”; b) una ley general sobre barriadas que no fue respetada y c) los gobiernos encontraron en las invasiones una oportunidad de legitimación populista y clientelar, vale decir, mostrar cercanía a los diferentes procesos populares. De esta manera se logra entender al problema de manera tridimensional: geográfico, jurídico y político.

A nivel de gobierno el autor identifica que en la ciudad ha operado una separación entre las políticas curativas y las preventivas, en otras palabras, los procesos de saneamiento y de acceso a la vivienda. En este sentido el autor encuentra una *disociación entre la entrega del título y la provisión de los servicios* señalada por COFOPRI¹; existen más viviendas con servicios que con títulos de propiedad². El autor finaliza esta idea señalando que los procesos tanto de prevención como de regularización de la propiedad han mostrado enormes dificultades para reconocer la participación organizada de los vecinos y procurar la construcción de ciudadanía y democracia.

“Desde la segunda mitad de los años 1990, expresamente se negó la presencia de las organizaciones vecinales, pues se pensaba que podía generar problemas y tornar lento un proceso que, justamente, quería acelerarse. De manera que la regularización de la tierra ha sido una oportunidad desperdiciada desde la perspectiva de promover gestiones participativas.” (Julio Calderón, 1995, pp. 45)

Jaime Joseph (1999) define a Lima como una Megaciudad. Desarrolla todo el contexto de las ciudades de América Latina y el Perú, el cambio demográfico del hábitat rural al urbano y las definiciones sobre ciudades menores, intermedias y mayores. El autor señala que Lima es una Megaciudad porque concentra una gran cantidad de población en términos absolutos y relativos y también porque concentra los poderes políticos y las principales fuentes de riqueza del país. El autor define también a Lima como una *ciudad-país, una ciudad-problema* (Joseph, 1999, pp.43). Desarrolla factores como el crecimiento económico y la migración interna como principales variables de la reconfiguración urbana de Lima.

¹ Esta institución tiene una importancia vital en la cotidianidad de los Asentamientos Humanos.

² En 1999 un 53% de las viviendas en Lima tituladas por COFOPRI tenían servicio de agua potable a domicilio, mientras que un 57% de aquellas que no tenían título de propiedad también contaban con dichos servicios

“Lima combina dos tipologías de concentraciones urbanas: las basadas en grados de desarrollo y urbanización altos, caracterizados por un sistema socioeconómico moderno y complejo de industrialización; y los conglomerados frutos de la acumulación de pobreza y marginación, sin más recursos para el desarrollo y el ordenamiento que los que los propios pobladores marginales pueden aportar”. (Joseph, 1999, pp. 49)

El desarrollo de la ciudad se ha presentado sin ninguna planificación y ha puesto a Lima en una situación de desarticulación con el resto del país. Para la ciudad en cuestión, dice el autor, le es difícil ejercer un rol de unión y de desarrollo porque no ha sido capaz de identificar sus potencialidades. Algunos procesos nacionales como la descentralización han determinado incertidumbre en este territorio pues no han detallado las características especiales para su adecuada gestión.

“Bajo estas coordenadas estructurales es que se sitúa Lima, nuestra Mega ciudad, el escenario donde actúan e interactúan los protagonistas urbano-populares [...] en relación con sus posibilidades y limitaciones para consolidar los pocos, pero significativos procesos de democratización y desarrollo existentes en la capital” (Joseph, 1999, pp. 58)

Joseph destaca la existencia de las Organizaciones Sociales de Base como un rasgo característico de Lima, por esta razón, le toma especial atención. Se describe a estos colectivos como organizaciones con capacidades para enfrentar la falta de servicios básicos, que incluye el acceso a redes de agua y alcantarillado o redes de energía; y los diferentes problemas que el autor denomina de “emergencia” en los que incluye a la vivienda, la alimentación y la salud. Esta capacidad está amparada en el agrupamiento y la organización de la población afectada, según señala este autor.

El autor resalta que estas organizaciones cuentan con rol político muy importante en la vida urbana de Lima. Estas organizaciones no representan un movimiento social porque no buscan cambios estructurales, sino que toman acciones para librar la cotidianidad de la pobreza y las diferentes condiciones adversas. Esto toma parte en la ejecución de actividades de trabajo comunitario o las diferentes decisiones colectivas y esto los involucra en la *cogestión del hábitat*.

Este trabajo obtiene el resultado de que estas organizaciones son parte de la cultura popular urbana, son parte estructural de su historia, y al mismo tiempo, depositan valores humanos e incluso de sentido ético en la lucha por obtener niveles de vida digna. Este punto es fundamental y se verá reflejado en los capítulos posteriores.

C. Acceso a la vivienda y acceso a servicios básicos

Con respecto al tema del acceso a la vivienda y en general el acceso a los servicios básicos hemos identificado el importante trabajo de Gustavo Riofrio: “*Se busca terreno para próxima barriada*”. Este trabajo presenta un esfuerzo referencial en los trabajos sobre realidad urbana en el Perú, por el enfoque estructural en el tema de la vivienda y por su enfoque metodológico.

Para Riofrio el problema de la ciudad de Lima se centra en derecho a la vivienda. En sus propias palabras, señala que, *Lima es el producto del conflicto por la supervivencia*. Él comprende que, desde la década de 1940, la ciudad toma un cambio progresivo a lo que definirá como una reforma urbana. En palabras del autor, entender a la capital como “Lima-jardín” es un mito que busca esconder, la realidad de la nueva configuración de la ciudad, la misma que se estructura en las precarias condiciones de vivienda de la mayoría de sus habitantes. La ciudad que emerge desde los años cuarenta es una ciudad en la que predominan las barriadas y los tugurios.

En este sentido el autor aclara que no es pertinente desarrollar la definición de estos lugares por medio del aspecto físico de los espacios mencionados. Lo importante en la definición de este fenómeno es el proceso de conquista del suelo, la historia de construcción de estos espacios, el autor grafica esta situación con la siguiente frase: *La barriada se empieza habitando, luego se construye*. Estos lugares son habitados por los sectores socioeconómicos populares que no pueden obtener a una vivienda adecuada a su situación, al menos no por los mecanismos legales y formales que ofrece la realidad nacional.

“En las barriadas lo primero que se adquiere – y en medio de fuertes luchas- es el terreno en el que inmediatamente se reside. El alojamiento evolucionará desde la choza de estera hasta, eventualmente, viviendas de muy variado tipo, a la vez que con el tiempo algunas zonas irán dotándose de servicios como agua, luz, etc.” (Riofrio, 1978, pp. 4).

Las barriadas y los tugurios son reconocidos por el autor como una respuesta a la falta de vivienda para las personas que eligen vivir en la ciudad. El sistema formal, tanto social como económico, no ha contemplado tal fenómeno de crecimiento urbano y no cuenta con opciones reales para la atención de este problema. Esto implica que el nuevo poblador con una poca inversión monetaria obtenga lo que necesita, sin que importe el gran costo que implica esta acción a largo plazo; vale decir, falta de acceso a servicios básicos, estigmatización y accesibilidad. El autor señala que estas personas están amparadas en la esperanza de que las cosas mejoren.

El problema de vivienda ha sido asumido de manera mayoritaria por los ciudadanos. Ha sido el sector popular el que se ha encargado de generar sus propias opciones de vivienda y hábitat. En este sentido, el sistema se ha encargado de establecer las diferencias económicas de no participar en el sistema formal (en un inicio). En esta línea el autor resalta que la ubicación de las barridas se da en lugares de muy difícil acceso en los cuales el valor comercial por metro cuadrado es casi inexistente. Por otro lado, los gobiernos antes de entender a este fenómeno como la única solución al problema de vivienda (el autor señala específicamente al Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas con el General Juan Velazco Alvarado) atendían al mismo como una cuestión de salud, como foco infeccioso o de seguridad pública por la delincuencia.

El autor concluye, en 1978, que el problema de la vivienda no está resuelto por las barriadas y los tugurios, como ya suponen los gobiernos de la época, sino que constituyen una respuesta parcial y que va en crecimiento. Sin embargo, este fenómeno, reconoce, ha sido capaz de canalizar las demandas urbano-populares. Los hallazgos de esta investigación arrojarán que esta tesis se mantiene hasta nuestros días.

Esta investigación será un aporte en el estudio de los asentamientos humanos desde la perspectiva de la Ciencia Política. Para lograr las respuestas a las preguntas de investigación ya mencionadas, se ha optado por realizar un estudio de caso que explore las características y el comportamiento de dos instituciones: La Municipalidad de San Martín de Porres y el Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús. Al mismo tiempo se ha construido un marco teórico multidisciplinario. La sección que sigue a continuación detallará la metodología de investigación.

(III) Diseño Metodológico

En esta sección se mostrará la estructura metodológica que ha utilizado esta investigación para el estudio de caso seleccionado. De esta manera se hará un acercamiento a los siguientes puntos para conocer este proceso científico: (I) Selección de metodología, (II) Diseño de herramientas de recolección, (III) Recolección de datos, (IV) Resultados (V) Sistematización y (VI) Propuesta Narrativa.

A. Selección de metodología

Esta parte del proceso ha sido determinado por tres variables en concreto: (1) Revisión de antecedentes, (b) entrevistas exploratorias a expertos y (c) construcción del mapa de actores. Con respecto a la primera, se tomaron en cuenta los trabajos seleccionados tanto para el estado de la cuestión (presente en esta Introducción) y del marco teórico (contenido del Capítulo Primero). Se encontró que la mayor cantidad de trabajos en materia de Asentamientos Humanos se realizaron desde la metodología cualitativa con la aplicación de herramientas, tales como entrevistas, observación participante o focus groups. En cuanto a las principales referencias, estas se tomaron de los autores que relatan la teoría de la marginalidad: Lomnitz, Wacquant y Auyero y también del autor que propone el concepto de Sociedad Política: Partha Chatterjee, mismos que se tratarán en el siguiente capítulo.

Con respecto a las entrevistas exploratorias a expertos se realizaron cinco³. Las personas seleccionadas cuentan con experiencia en referencia a la investigación, incidencia y trabajo en las materias de: Teoría del Estado, Políticas Públicas Urbanas, Estudios Urbanos, Pobreza y Planificación Urbana. Las respuestas recogidas en dichas entrevistas manifestaron que para lograr los objetivos de la investigación lo más pertinente era realizar una metodología cualitativa.

³ Las entrevistas exploratorias se realizaron a las siguientes personas: Romeo Grompone (Investigador principal del Instituto de Estudios Peruanos), Manuel Dammert Guardia (Profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú), Julio Calderón (Profesor e investigador de la Universidad Nacional de Ingeniería) y Jonathan Rossi (Director Social de TECHO).

Para completar esta etapa de diseño, se realizó el mapa de actores y roles involucrados en el problema y la pregunta de investigación. De esta forma, se encontró que la metodología debía abordar diferentes procesos y procedimientos a profundidad de dos actores: I) Municipalidad de San Martín de Porres y II) Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús. La caracterización de cada uno de estos actores será detallada en los capítulos 2 y 3 respectivamente.

Tabla 1: Actores y Roles de la investigación

ACTOR		ASENTAMIENTO HUMANO SAGRADO CORAZÓN DE JESÚS	MUNICIPALIDAD DE SAN MARTÍN DE PORRES
ROLES	1	PRESIDENTA	GERENCIA DE DESARROLLO URBANO
	2	ASAMBLEA	GERENCIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
	3	JUNTA DIRECTIVA	GERENCIA MUNICIPAL
	4	POBLACIÓN	

Fuente: Elaboración propia

Al mismo tiempo se encontró que se debían explorar distintos roles personales dentro de la estructura de cada actor. Se contabilizaron un total de 7 roles interventores en el espectro de la pregunta de investigación. De estos 3 corresponden a la municipalidad y 4 al asentamiento humano. Sobre el perfil encontrado en los acercamientos exploratorios se determinaron a las personas para las entrevistas.

Tabla 2: Perfil de Roles del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús

PERFIL DE ROLES DEL ASENTAMIENTO SAGRADO CORAZÓN DE JESÚS			
ROLES	1	PRESIDENTA	La presidenta del AAHH concentra la mayor cantidad de información sobre los procesos internos y externos de su organización. Ha sido elegida por más de 10 al cargo que ejerce (2005-2017)
	2	ASAMBLEA GENERAL	La Asamblea General es el principal órgano de gobierno del AAHH. Está conformada por los 117 posesionarios. Las principales decisiones se deliberan internas y externas del AAHH en este espacio.

	3	JUNTA DIRECTIVA	La Junta Directiva está conformada por 7 miembros. Estos cumplen diversas funciones que ejecutan las decisiones tomadas por la Asamblea General.
	4	POBLACIÓN	Son todos los habitantes del Asentamiento Humano. Su vida cotidiana está relacionada directamente con los objetivos de la organización.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 3: Perfil de Roles de la Municipalidad de San Martín de Porres

PERFIL DE ROLES DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN MARTÍN DE PORRES			
ROLES	1	GERENCIA DE DESARROLLO URBANO	Ejecutan funciones y competencias respecto del manejo del territorio urbano del distrito. Trabajan sobre diferentes procedimientos administrativos y técnicos.
	2	GERENCIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Desarrollan funciones relacionadas con la población del distrito y principalmente con todas las organizaciones sociales.
	3	GERENCIA MUNICIPAL	Esta es una unidad que tiene un alto poder ejecutivo. Su principal función es administrar todas las competencias, y funciones de las otras gerencias. Es el órgano burocrático con mayor carácter político

B. Diseño de herramientas de recolección

El diseño de las herramientas de recolección se realizó en función del mapa de actores. Se optó por construir cuestionarios para la realización de entrevistas estructuradas y semiestructuradas. Los cuestionarios fueron revisados y validados por los expertos consultados⁴, al mismo tiempo se aplicaron dos entrevistas piloto para medir diferentes factores externos como tiempo y claridad en la formulación de las preguntas. De esta forma se elaboraron dos grupos de cuestionarios:

⁴Profesores: Romeo Grompone, Manuel Dammert y Juan Carlos Ladines

- 1) Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús: Para explorar a este actor se realizaron 6 cuestionarios. La estructura de estos tiene dos partes: (a) preguntas generales y (b) preguntas específicas. Las primeras buscan encontrar puntos comunes entre los entrevistados para caracterizar la identidad y el comportamiento del Asentamiento Humano. Las específicas, buscan explorar en las particularidades del entrevistado; vale decir, sus funciones, tareas y su comportamiento.
- 2) Municipalidad de San Martín de Porres: Los cuestionarios para conocer a este actor también se dividen en dos: (a) preguntas generales y (b) preguntas específicas. Las preguntas comunes permitirán conocer el comportamiento general de esta institución gubernamental. Las específicas buscan ahondar en los procedimientos técnicos y administrativos que se ejecutan para la población.

Por otro lado, la investigación ha realizado otras actividades para el desarrollo de la misma; específicamente, se realizó observación participante. Estas se dieron de manera planificada en algunos casos y espontánea en otros; y se realizaron para cada uno de los actores. De esta manera, para el caso del Asentamiento Humano, se hicieron un total de 4 observaciones participante. Para el caso de observación en la Municipalidad se registraron 5 actividades.

C. Recolección de datos

Los datos primarios se obtuvieron entre los meses de enero y abril del año 2017. La información secundaria se obtuvo de manera previa para el diseño de los cuestionarios, paralela a medida que se entregaba información concreta en la respuesta registrada y posterior al sistematizar los resultados.

La planificación de la aplicación de los cuestionarios en el caso del Asentamiento Humano, se realizó en coordinación directa con los entrevistados con ayuda de la Presidenta del Asentamiento Humano. Las entrevistas se realizaron siempre en Sagrado Corazón de Jesús; en sus domicilios, el local comunitario y la bodega. Las observaciones participantes fueron invitaciones directas en algunos casos y en otras a solicitud del investigador.

Para la ejecución de las entrevistas realizadas con los funcionarios de la Municipalidad de San Martín de Porres, se necesitó el apoyo institucional de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Específicamente, se hizo uso de una carta institucional firmada por el Director de la Escuela dirigida al Alcalde en la que se solicitaba la entrevista la entrega de información por medio de las entrevistas. Esta misiva fue entregada por mesa de partes, pero nunca se obtuvo respuesta oficial sobre dicha solicitud⁵. Las observaciones participantes se realizaron de manera similar que el trabajo de campo en el Asentamiento Humano, vale decir, a solicitud del investigador y por invitación.

D. Resultados y sistematización

Los resultados del trabajo de campo arrojaron 16 entrevistas y 5 jornadas de observación participante para los dos actores observados. De esta forma se abordaron, además de los temas considerados por los cuestionarios oficiales, otros puntos que forjan información valiosa. Luego de revisar las entrevistas en su totalidad se generó un esquema de sistematización que ordena las respuestas fruto de la entrevista. El esquema está constituido por cuatro puntos y está distribuido de la siguiente manera:

Tabla 4: Sistematización de resultados

Asentamiento Humano	Municipalidad
1) Generales	1) Generales
2) Organizacionales	2) Administrativas
3) Técnicas	3) Técnicas
4) Políticas	4) Políticas

⁵El acceso a los funcionarios se realizó a base de contacto directo, telefónico o presencial

E. Propuesta Narrativa

Finalmente, la propuesta narrativa de la investigación integra los resultados sistematizados de la misma. Se optó por realizar un ejercicio comparado entre los hallazgos de ambos actores. Como es evidente, la naturaleza de los actores es distinta, por lo tanto, es pertinente resaltar que este ejercicio se hace sobre las competencias y funciones que se ejecutan en ambos espacios. Esto permitirá observar un flujo de distribución de poder.

De esta forma se ha optado por describir en primer lugar todas las competencias, acciones y actividades que realiza la Municipalidad de San Martín de Porres referidas al tema del desarrollo urbano de los asentamientos humanos. En segundo lugar, se plasmará la realidad de un asentamiento humano como respuesta a las inacciones y la no ejecución de competencias del primero. Este ejercicio permitirá identificar la emergencia de la Sociedad Política. A continuación, en el punto final de esta introducción, se explicará la estructura del texto que narra la investigación. Se explicará de manera general, el objetivo y el contenido de cada uno de los capítulos escritos.

(IV) Estructura de la Investigación

Para responder a las preguntas de investigación, se ha optado por organizar la investigación en tres capítulos. El primero desarrolla el marco teórico y los dos siguientes abordan los resultados y el contraste del estudio de caso.

El Capítulo primero se articula, principalmente, en dos frentes: (A) Espacio, poder y exclusión socio-espacial, que explica los conceptos de espacio, poder, segregación y marginalidad. Se ha optado por la revisión de autores como Sabatini, De Mattos, Auyero, Wacquant y Lomnitz. Por otro lado (B) Estado, elementos y sociedad que busca desarrollar el concepto de Estado desde el estudio de algunos de sus elementos constituyentes, pero principalmente desde su función en la sociedad, para estos efectos se revisaran autores cuyas propuestas apuntan a la descripción del “deber ser” del Estado como Max Weber y Guillermo O’ Donnell. Al mismo tiempo, se revisarán propuestas del Estado que obedecen a su configuración en una situación de límite, esta parte está iluminada por las propuestas de Javier Auyero, José Matos Mar y Partha Chatterjee.

Luego de la sistematización de las respuestas obtenidas en el trabajo de campo, se construye el término de “*Proceso burocrático básico de Integración Urbana*”. Este concepto agrupa diversos procedimientos, funciones y competencias que ejecutan tanto la Municipalidad de San Martín de

Porres como el Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús. Sobre este concepto, propuesto por esta tesis, se erige la propuesta comparada.

De esta manera, el Capítulo segundo se encuentra dedicado a la explicación de la complejidad de una expresión de gobierno del Estado; en este caso, la Municipalidad de San Martín de Porres. En este capítulo se podrá observar a profundidad las características y el comportamiento de esta institución a partir del ejercicio de competencias, funciones y la ejecución de procedimientos técnicos- administrativos en función de su relación con los Asentamientos Humanos. Esta parte del texto mostrará un municipio con inconsistencias, pocas capacidades, confusión en la ejecución de sus competencias.

Por su parte, el Capítulo Tercero completa el ejercicio comparado. Se desarrollará las respuestas organizadas del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús de ausencia del gobierno en el marco del proceso burocrático básico de integración urbana. Se encontrará entonces que esta organización social ejerce funciones y competencias propias del gobierno. Se mostrará las características y el comportamiento de esta iniciativa social.

Finalmente, el texto tendrá un espacio para enunciar las principales conclusiones y respuestas de este trabajo de investigación. Al mismo tiempo expondrá una conceptualización propia de la investigación.

CAPÍTULO I: LA EXCLUSIÓN SOCIO-ESPACIAL, EL ESTADO Y LA SOCIEDAD POLÍTICA

Como ya se mencionó en la Introducción, esta investigación trabajará las prácticas sociales y de organización política de una comunidad urbana en situación de exclusión socio-espacial y su relación con el Estado. El objetivo central de la investigación, como se mencionó en la introducción, es conocer los mecanismos de autogestión comunitaria del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús que surge como respuesta a la acción del gobierno local distrital de San Martín de Porres. Para obtener este efecto, es pertinente construir un Marco Teórico amplio y consistente que tenga la capacidad de sostener toda la investigación.

1.1. Marco Teórico

En este sentido es pertinente desarrollar los conceptos principales en los que se explicará este trabajo. Hemos determinado dos secciones: *I) Espacio, poder y exclusión socio-espacial*, que explica los conceptos de espacio, poder, segregación y marginalidad como contexto conceptual de la realidad de los Asentamientos Humanos. *II) Estado, elementos y sociedad*, que busca desarrollar el concepto de Estado desde el estudio de algunos de sus elementos constituyentes, pero principalmente desde su función en la sociedad, para enmarcar concretamente a la institución municipal como expresión del Estado.

1.1.1. Espacio, poder y exclusión socio espacial

Para Mike Davis (2014) hoy vivimos el “clímax urbano”. Es decir, por primera vez en la historia de la humanidad la población urbana será mayor a la población rural, este fenómeno con efectos solo comparables a los de la Revolución Industrial. Las ciudades producirán la mayor

cantidad de fuerza de trabajo, esto es evidente consecuencia de que estos espacios van producir todo el crecimiento demográfico de la población mundial. Davis calcula que llegará a los 10 000 millones de personas en el año 2050⁶. Al mismo tiempo, son los países en vías de desarrollo los que lideran este crecimiento; las ciudades del futuro vivirán en un proceso de *hiperdegradación*, concepto definido como *una amalgama de vivienda ruinosas, hacinamiento, enfermedad, pobreza y vicio* (Davis, 2014, pp. 35). La propuesta del autor se enmarca en el gran desarrollo del planeta de las ciudades miseria, ciudades de exclusión, marginalidad y pobreza.

Tabla 5: Las mayores áreas urbanas hiperdegradadas

Las mayores áreas urbanas hiperdegradadas ⁷		
Nº	Área-Ciudad	Millones de personas
1	Neza/Chalco/Itza- Ciudad de México	4
2	Libertador-Caracas	2,2
3	El Sur/Ciudad Bolívar-Bogotá	2
4	San Juan de Lurigancho*-Lima *Incluye SJL, Comas, e Independencia	1,5
5	Cono Sur*-Lima *Incluye Villa el Salvador, SJM y VMT	1,5
6	Ajegungle-Lagos	1,5
7	Sadr City- Bagdad	1,5
8	Soweto-Johannesburgo	1,5
9	Gaza-Palestina	1,3
10	Orange Township-Karachi	1,2

Fuente: Adaptación de Davis, M (2014)

La propuesta de esta sección del marco teórico busca desarrollar los conceptos en los que se desarrolla esta investigación. En este sentido, se ha podido reconocer tres puntos de desarrollo: Segregación, marginalidad y la producción social del hábitat, que pretenden explicar la relación de estos conceptos para determinar la exclusión socio-espacial, determinando lo espacial en relación de la segregación y lo social en relación a la marginalidad.

⁶W. Lutz, W. Sandeson y S. Scherbov. "Doubling of world population unlikely". Nature 387, 19 de junio de 1997. Pp. 803-804.

⁷Los ejemplos mencionados en el cuadro no refieren a la misma estructura de gobierno territorial. Algunas áreas corresponden a gobiernos regionales y otros a gobiernos locales.

a) La exclusión socio-espacial desde la segregación y la marginalidad

Esta sección apunta a reunir los conceptos de segregación y marginalidad para definir la exclusión socio-espacial en el contexto urbano. De esta manera, veremos que la segregación se argumenta desde una perspectiva del lugar geográfico y la marginalidad hace lo mismo desde una perspectiva social, que refiere al espacio utilizado por un grupo determinado.

i. Segregación

De Mattos (2012) propone que existe una metamorfosis urbana en América Latina. Esto consiste en el cambio, generado por diversos factores macroeconómicos, de la ciudad tradicional al concepto de región urbana. En específico, el autor propone que nos encontramos en una nueva fase de la modernización capitalista; esta situación ha generado que la geografía a nivel mundial se rija por criterios económicos determinados por su función en el sistema de producción. (De Mattos, 2012). Este es un aporte fundamental para la discusión en estudios urbanos de las ciudades latinoamericanas.

El autor señala que las ciudades se encuentran inmersas en la crisis del capitalismo; y esto significa que el sistema ha encontrado una salida para esta: la re-mercantilización de la vida social. Este último concepto está hermanado con la idea del avance de la globalización (De Mattos, 2012). De esta manera, la propuesta del autor parte por afirmar que esta nueva realidad se ha visto plasmada en la estructuración de grandes aglomeraciones urbanas como las nuevas unidades geográficas fundamentales. Este proceso reproduce también las situaciones de desigualdad e inequidad; respecto a la producción o la dinámica de los flujos. Este nuevo patrón de urbanización se basa en *estrategias y decisiones locacionales* (De Mattos, 2012, pp. 92) de las familias, que iban más allá de sus respectivos niveles de ingreso.

De Mattos identifica esto último como un proceso de expansión metropolitana en el que las familias establecen su residencia y se amplían las opciones territoriales de localización. Las nuevas regiones urbanas latinoamericanas responden a mayor consumo de espacio habitacional por familia y por lo tanto surge mayor demanda por suelo urbano (De Mattos, 2012). La propuesta que describe De Mattos se aplica al crecimiento de los últimos años de Lima Metropolitana.

El autor encuentra como resultado el nacimiento de dos situaciones extremas: a) las familias de ingresos altos y medios que buscan casas individuales lejos del centro; y b) los sectores de menores ingresos, quienes son *empujados hacia los lugares donde los precios de la tierra son más bajos, donde el terreno no está urbanizado y no existen servicios básicos* (De Mattos, 2012, pp. 92). La opción forzada de los sectores de menos ingresos está animada al mismo tiempo por un mercado inmobiliario informal (tráfico de terrenos), la ocupación ilegal de tierras y la falta de programas de vivienda social.

“La heterogénea diferenciación socio-residencial producto de viejos y nuevos procesos de segregación, reflejada en la configuración de guetos exclusivos para los sectores de altos ingresos, de ámbitos deteriorados o relegados a la periferia para los sectores medios y de verdadero apartheid sociales para los grupos populares, se refuerza con la diferenciación territorial propias de las transformaciones económicas en la producción y el consumo [...]” (de Mattos, 2012, pp.96)

Este proceso de explosión de las áreas metropolitanas es permanente en tanto las dinámicas económicas de la ciudad continúen. Los ingresos de las familias van a determinar la demanda por el suelo; aquellos de altos ingresos querrán espacios alejados y vinculados con su capacidad adquisitiva y de consumo, aquellos de bajos ingresos continuarán ubicándose allá donde el precio del suelo sea más bajo. Esto último dominado por la lógica del mercado y lejos de la regulación del Estado (De Mattos, 2012, pp. 96). La propuesta de este autor muestra un esquema espacial basado en la capacidad adquisitiva del ciudadano y no por su derecho de habitar un espacio en la ciudad, esto ha sido expuesto en 1978 por relación con lo estudiado por Gustavo Riofrio.

Como argumenta De Mattos nos encontramos ante la *metamorfosis del espacio urbano* (De Mattos, 2012, pp. 96). La ciudad asume un rol importante en la nueva construcción del espacio en el sistema de vida en el mundo y su composición advierte una gran complejidad. En este sentido, un concepto importante a desarrollar dentro de esta lógica es el de segregación social o residencial en el espacio de la ciudad. Este concepto es desarrollado por Francisco Sabatini en 2003. Las propuestas de este autor están ejecutadas desde el trabajo de campo en grandes ciudades de América Latina como Santiago de Chile o la Ciudad de México.

Para Sabatini la segregación residencial es un fenómeno y no un problema como habitualmente se entiende, “*es un fenómeno compuesto*” (Sabatini, 2003, pp.2). Como fenómeno se describe como un proceso que desencadena en consecuencias positivas y negativas y se conecta con otros fenómenos como la desigualdad y la inequidad social (Sabatini, 2003, pp. 5). En la misma lógica de De Mattos, el autor ubica su propuesta en un contexto de realidad de desintegración social, como resultado de la liberalización económica misma que se encuentra en la llamada globalización (De Mattos, 2012, pp.94), proceso expuesto en las líneas precedentes de este capítulo.

El autor propone una definición general de segregación residencial; es un fenómeno que está construido por la aglomeración de familias de una misma condición social en un espacio determinado (Sabatini, 2003, pp.8). Sabatini señala que este fenómeno puede emerger según condición étnica, socioeconómica, o por el origen migratorio. El autor hace una acotación para el caso de América Latina: la atención del fenómeno se ha dado por la emergencia socioeconómica, debido a que esta representa a la característica más resaltante de la estructura social de esta región (Sabatini, 200, pp. 8). Este fenómeno se puede graficar en la formación de núcleos de vivienda informal en las principales capitales del continente; como menciona el autor, las poblaciones en Santiago de Chile, los asentamientos humanos de Lima, Perú o las favelas de Rio de Janeiro.

Sabatini considera que la segregación social o residencial se va a definir a partir de la recopilación y desarrollo de cuatro conceptos: 1) La segregación es un fenómeno, no un problema, 2) la segregación social es parte constitutiva de la realidad social, 3) la escala geográfica de la segregación social es importante en sus efectos y 4) la segregación social es un proceso y no una situación (Sabatini, 2003).

El primer punto explica las características de la segregación social como un fenómeno pues esta realidad genera efectos positivos y negativos en el desarrollo en las ciudades. Puede resultar positivo, por ejemplo, la formación de grupos étnicos, es decir propicia la organización social, comunitaria, identitaria establece lazos de cooperación; por otro lado, esto puede generar también efectos de discriminación por otros espacios y violencia interna en los barrios (Sabatini, 2003, pp. 5). Esto grafica la cotidianidad del fenómeno de la segregación dentro del concepto de ciudad.

El segundo punto refiere que el espacio tiene un significado social. En palabras del autor, la sociedad no existe fuera del espacio. Como ya se ha enunciado, el espacio es escenario importante para la generación de prácticas sociales. El autor argumenta que la segregación espacial determina la formación de identidades sociales, el acceso diferenciado a los bienes públicos y la formación de estilos o mecanismos más comunitarios de interacción social. Las prácticas sociales específicas de los espacios toman un lugar de protagonismo en la historia de cada uno de los mismos (Sabatini, 2003, pp. 6).

El tercer punto, refiere al carácter geográfico del concepto. En palabras del autor, el aislamiento espacial de los grupos pobres o discriminados depende de la escala de la ciudad al que se pertenece. En este sentido, si la ciudad es más grande se dificultan diferentes procesos de interacción e integración social pues se superan los límites de “lo caminable”; si la ciudad es más pequeña la interacción y la integración se favorecen para los grupos segregados pues existen mayores herramientas para la movilidad y la comunicación (Sabatini, 2003). Las condiciones geográficas y de accesibilidad de las ciudades determinan la interacción que existe en las mismas.

El cuarto punto refiere que la segregación es un proceso y no una situación. El autor considera que la segregación es un hecho social colectivo. Esto obedece a la situación de cambio constante en la que están involucradas las prácticas sociales de estos espacios; en este sentido, existen fases de evolución predecibles que tiene como objetivo la asimilación urbanística en el espacio del asentamiento en la ciudad y de la heterogeneidad social. Esto último responde a los propios contextos en los que se encuentran. Y se refleja en la evolución de poblador a “*habitante de la ciudad con una dirección formal*”. (Sabatini, 2003, pp. 10). Este punto será desarrollado en el estudio de caso, desde la mirada de la Estado peruano, los derechos como vecino de una comunidad se concretan solo al momento de pagar los impuestos municipales.

Los impactos de la segregación residencial son varios y estos pueden ser denominados positivos o negativos como ya ha descrito. En este sentido, el autor resalta dos efectos. El primero es referente a la concentración espacial de un grupo social étnico o socioeconómico, que genera el empoderamiento social y político de los ciudadanos y contribuye en la formación de capital social, democracia y ciudadanía. El segundo es la homogeneidad social dentro del espacio segregado, es

negativa pues obliga a los grupos marginales⁸ a ser excluidos de diversas actividades económicas (Sabatini, 2003).

Esto último genera otra reacción importante del autor: señalar la diferencia en la motivación de segregación de los barrios. La segregación espacial puede ser forzada o voluntaria. Cuando el proceso es forzado tiene una relación directa o indirecta con la acción del Estado (vale decir, por los desequilibrios macroeconómicos, la falta de programas sociales de vivienda, etc.). El proceso puede ser voluntario a partir de una motivación concreta de beneficio (Sabatini, 2003). Este punto tiene una clara relación con la propuesta de De Mattos (2012) ; y puede servir para graficar la situación de los asentamientos humanos en Lima Metropolitana, que en algunos casos están ubicados en zonas no adecuadas como laderas de cerros o en cauces de ríos, mientras que otros están ubicados en cercanía a centros laborales comerciales importantes.

El desarrollo del concepto que ofrece el autor va a desarrollar tres dimensiones que van a funcionar, en sus palabras, como una *definición compuesta* (Sabatini, 2003, pp. 7) que busca establecer los impactos sociales y urbanos de la segregación. Existen entonces tres dimensiones en la segregación: a) el grado de concentración de los grupos sociales, b) la homogeneidad social de estas áreas de la ciudad y c) el prestigio social de estas áreas de la ciudad. Sabatini sostiene que las dos primeras refieren el carácter objetivo (características y atributos) de la segregación y la tercera el carácter subjetivo (percepción, comportamiento y actitudes).

Para efectos de esta investigación se considera que las propuestas de ambos autores son pertinentes en la construcción conceptual. La visión sobre la segregación social o residencial como un fenómeno social y no como un problema otorga la posibilidad de explorar las características del mismo, las prácticas sociales. Es pertinente, también, considerar a la segregación social como un proceso pues esto atiende al síntoma que encuentra De Mattos (2012): la ciudad cobra relevancia en su rol dentro de un sistema de funciones productivas del sistema económico mundial.

⁸Sabatini los refiere como pobres

La investigación asume que la segregación residencial es un fenómeno social complejo propio de la vida urbana que se expresa con características propias y similares en espacios concretos de acuerdo a su contexto. Las teorías descritas por estos autores otorgan un marco importante para la comprensión del desarrollo urbano de Lima Metropolitana; esta ciudad ha ido cambiando su rol dentro del sistema de producción, esto último se ha hecho en concordancia con la propuesta de Sabatini (2003): se ha forjado una ciudad de espacios y lugares segregados sin un orden en el valor del suelo. Más adelante, con el estudio de caso, se observará como lo descrito en este punto se materializa en la vida cotidiana de los habitantes del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús, ubicado en las laderas más altas del Cerro La Milla en San Martín de Porres.

ii. *Marginalidad*

En primer lugar, se revisará la propuesta de Larissa Lomnitz, que en su trabajo de 1975, aborda ampliamente el concepto de marginalidad. Su propuesta se escribe con base en su trabajo empírico y etnográfico en los barrios populares de la Ciudad de México. Este texto muestra, por medio de preguntas y caracterizaciones, la complejidad de la definición de marginalidad en el contexto de América Latina.

En este sentido, Lomnitz plantea que la situación del subdesarrollo (en relación a la posición de los países), por ejemplo, es un proceso de marginalización; esta situación explica que el desarrollo acelerado de los centros primarios contrasta con el desarrollo más lento de las economías dependientes. Encuentra también que esto genera una mayor especialización de la estructura política y esto trae como consecuencia una mayor concentración de poder (Lomnitz, 1975). La situación con los países se desencadena en la emergencia de excluidos, “*del proceso de control económico, político y social*” (Lomnitz, 1975, pp. 18).

La marginalidad se centra en las áreas que en consecuencia dependen de este proceso de control y estas se encuentran con diferentes problemas económicos y políticos. En palabras de la propia autora, el calificativo de *sobranje* (Lomnitz, 1975, pp.18) emerge de un punto de vista de la economía dominante y lo marginado se constituye en una carga social o un *símbolo de atraso* (Lomnitz, 1975, pp.18). La marginalidad se define entonces, estructuralmente, por la desvinculación de un grupo social en relación al sistema de producción. Los marginados son

aquellos que cumplen el rol de empleos propios de la economía tradicional, mano de obra no calificada, trabajos manuales como construcción, limpieza etc.

Ahora bien, para Lomnitz en los países subdesarrollados la marginalidad toma formas más agudas (Lomnitz, 1975). Esto se da principalmente por el papel del Estado que no ha sido capaz de desarrollar programas o políticas de abordaje a las diferentes condiciones de desigualdad. Esto ha sido desarrollado también por José Matos Mar en su propuesta de “Desborde Popular y Crisis del Estado” (2004) para la realidad concreta del Perú, el cual será expuesto en las siguientes secciones de este capítulo.

Lomnitz (1994) propone, que las barriadas en la Ciudad de México, si bien pueden verse como aglomeraciones urbanas caóticas son en realidad espacios en los que se gestan nuevas formas de organización social. El nacimiento de estas nuevas formas tiene un origen directo en la supervivencia en las condiciones socioeconómicas y políticas que definen la marginalidad (Lomnitz, 1994). Esta explicación otorgada por la autora define la segunda acepción del concepto de límite en esta investigación. La marginalidad como concepto otorga un marco de análisis para prácticas sociales de autogestión comunitaria, que son parte objetivo de esta investigación.

Para construir el concepto de marginalidad urbana se ha revisado también la propuesta del autor Ioïc Wacquant, quien desarrolla la definición de este concepto a través del acercamiento empírico a los guetos norteamericanos y a los banlieues franceses. Wacquant (2013) señala que usualmente se relaciona la marginalidad urbana desde el imaginario colectivo y un tratamiento político emotivo; esta situación genera una definición negativa y poco científica y, por lo tanto, no permite señalar a dicho concepto como un fenómeno social que incluye temas estructurales y funcionales.

Wacquant utiliza la descripción del gueto⁹ americano para argumentar que la marginalidad no pasa por la cuestión física y geográfica, sino más bien, de las prácticas sociales de estos espacios y lugares (Wacquant, 2013). La posición estructural y funcional en la sociedad urbana es el punto principal en la caracterización estos espacios. Wacquant señala que el gueto es una herramienta de

⁹ Wacquant define al gueto como una realidad socio espacial, concretamente son los barrios de la periferia de las principales ciudades de Estados Unidos habitados por minorías (negros, latinos, asiáticos, etc.)

exclusión que siempre está presente y que se define con una forma institucional propia, fundada de manera forzosa en una situación de segregación residencial.

El gueto representa la marginalidad a, partir de la descripción de su población estigmatizada que ha desarrollado sus propios mecanismos de auto-protección ante la sociedad circundante. La organización de estos espacios es distinta a la del colectivo dominante y esto es visto (desde esta perspectiva) como “desorganización social”; el gueto, produce sus mecanismos políticos e institucionales a partir de las limitaciones que surgen en un contexto de segregación (Wacquant, 2013). Esta característica de la marginalidad constituye un punto importante para el análisis del estudio de caso de esta investigación.

“Los habitantes del gueto no forman una especie distinta de hombres y mujeres que precise una denominación espacial; se trata de personas comunes que tratan de construir su vida y mejorar su suerte como pueden, en las circunstancias excepcionalmente opresivas que les son impuestas” (Wacquant, 2013, pp. 68)

Para Wacquant la marginalidad urbana es un fenómeno que no estático y sus condiciones se van modificando de acuerdo a los tiempos y contextos particulares. Es en este sentido que Wacquant propone el concepto de *marginalidad avanzada* (Wacquant, 2013, pp. 72) a partir de la descripción de seis características.

El primer rasgo que distingue Wacquant refiere a la situación laboral la cual se ve reflejada en la capacidad adquisitiva de la población de una ciudad desigual. El origen de esta situación se encuentra la flexibilidad en las leyes laborales, contratos arbitrarios y la poca cobertura médica y social. Aquellos con trabajos más calificados tienen mejores condiciones que aquellos cuyos trabajos contienen menos calificación. Aquellos con malas condiciones de trabajo se concentran en espacios degradados, en las periferias (Wacquant, 2013). La capacidad adquisitiva de los ciudadanos determina el lugar que ocupan en la ciudad, mientras menor sea esta las opciones de ocupar un espacio se reducen a espacios segregados (Sabatini, 2003).

El segundo rasgo corresponde a la *desconexión funcional* (Wacquant, 2013, pp. 74) de las tendencias macroeconómicas. Esta situación se explica cuando los procesos económicos de bonanza o recesión económica de un país no se ven reflejados en distintos espacios de la población. El autor señala que la población en situación de marginalidad está desconectada de los procesos cíclicos y las tendencias de la economía global. En otras palabras, los siempre se mantienen en la misma situación, ni mejoran ni empeoran (Wacquant, 2013, pp. 74-75). Los diferentes efectos positivos del sistema económico no se notan en la vida cotidiana de los barrios marginales y entonces se acentúan las condiciones adversas tales como lo trabajado en el punto anterior: reducido mercado laboral o precariedad en el trabajo.

El tercer punto señala la *fijación y la estigmatización territorial* (Wacquant, 2013, pp. 76). Este punto se funda en la percepción que producen los barrios pobres; esta se genera dentro y fuera del barrio. Se plantea entonces que la condición socioeconómica del barrio está acompañada de diversos “problemas”, como señala Wacquant, barrio de perdición, un lugar en que cohabitan los *desechos de la ciudad* (Wacquant, 2013, pp.77). La estigmatización territorial funciona sobre los estigmas ya adjudicados a la pobreza como también lo señaló Lomnitz (1975, 1994) líneas precedentes; es decir, se suman asuntos delictivos, de precariedad, trasgresión. De esta manera se produce que estos lugares sean conocidos y reconocidos como *lugares degradados* (algo que también nota Davis (2005)) donde existe inseguridad y peligro.

Para el autor además esta situación se refleja en la relación entre estos grupos urbanos y el Estado, en las que este último las señala como zonas *de no derecho* y al mismo tiempo no se hace responsable por los ciudadanos que viven en estos espacios y los entrega a la desregulación del mercado en diferentes espacios; educación, salud, vivienda, entre otros. El autor refiere una cita de Bourdieu.

“[...] el barrio estigmatizado degrada simbólicamente a quienes lo habitan y quienes, como contrapartida, lo degradan simbólicamente, pues, estando privados de todas las ventajas necesarias para participar de los diferentes juegos sociales, no tienen nada en común salvo su común excomuni3n. El parecido con el lugar de una poblaci3n homog3nea en la desposesi3n tiene tambi3n por efecto redoblar esa desposesi3n”. (Bourdieu, 1993, pp.261)

El punto cuatro se denomina “*alienación espacial y disolución del lugar*” (Wacquant, 2013, pp.80). El autor desarrolla este punto desde una realidad de conflicto interno de estas comunidades urbanas. En este sentido existen actores que se encargan de desgastar los lazos de confianza que se forjan en estas comunidades. Con el tiempo, el grupo social, pierde cohesión e identificación con un objetivo común (Wacquant, 2013, pp. 79-81) El estudio de caso que se analizará en esta investigación se encuentra, por el contrario, en una situación de auge en sus relaciones de confianza.

El quinto punto es determinado por el autor como la *pérdida de un país interno*. Este punto refiere a las nuevas dinámicas de soporte y apoyo de los lugares de origen de los pobladores, esta idea es también trabajada por Lomnitz (1994). La nueva marginalidad ha llevado a la mayoría de integrantes de referencia familiar a vivir en las mismas ciudades y comparten el mismo contexto de problemas cotidianos. Es aquí donde las dinámicas individuales se sobrepone a las técnicas de apoyo colectivo, el autor señala a esto como estrategias *individuales de auto aprovisionamiento*. Estas pueden ser informales, delictivas o trasgresoras y conforman la identidad y el estigma territorial.

Sobre este punto se puede traer a discusión el trabajo sobre estos procesos en el Perú de Francisco Durand escrito en 2007. “El Perú Fracturado” describe como dentro del territorio del Perú conviven tres realidades: la formal, la informal y la delictiva. El texto se detiene en la explicación de estas realidades desde la perspectiva económica en las que se incluyen variables importantes para esta investigación tales como la cotidianidad y el rol del Estado.

Estas realidades se organizan en una estructura piramidal en la que existen *vasos comunicantes entre sí* (Durand, 2007, pp. 4). Para el autor, la informalidad, que en otros países es una situación pasajera, en el Perú se ha convertido en una estructura paralela cotidiana. La informalidad, entonces, construye mecanismos de convivencia y defensa con objetivos e intereses definidos. Para la situación de la economía delictiva, se señala como situación contra cíclica que nace en un periodo de crisis, como la auto-generación de oportunidades o alternativas propias de empleo, ingreso y satisfacción de necesidades, pero que al igual que la economía informal, se ha vuelto cotidiana (Durand, 2007, pp. 39-40).

El sexto y último punto del autor se refiere al *estallido simbólico de precariado*. Este estallido se genera desde la desregulación en la vida cotidiana de los habitantes de estos lugares, en este sentido el punto inicial de las fisuras en la estructura urbana con la población dominante. Esta es una etapa en la que las organizaciones de base pierden poder y ya no cuentan con herramientas ni motivaciones para seguir trabajando. Para el caso de Lima, se pueden reconocer claramente las cinco primeras características con base en distintas investigaciones y tomar distancia de la sexta, pues no se puede afirmar la existencia aún del concepto de precariado.

Finalmente, en la definición de marginalidad, se revisará la propuesta de Javier Auyero (2012) quien revisa este contexto desde la realidad de América Latina; en contraste con Wacquant (2013) que desarrolla su trabajo de campo en Estado Unidos y Francia. Auyero define el concepto desde el trabajo de campo en las villas argentinas ubicadas en el conurbado de Buenos Aires.

El concepto de marginalidad parte de la descripción de una sociedad, en palabras del autor, *fragmentada y polarizada* (Auyero, 2012, pp. 18). Se identifica en esta, además, *territorios de relegación lugares donde viven los marginados o aquellos que representan un estigma de miedo debido a sus prácticas sociales y culturales (espacios en los que las privaciones se acumulan y refuerzan)* (Expresión de Wacquant citada en) (Auyero, 2012, pp. 20). Auyero señala que antes la marginalidad se definía en la transición hacia la sociedad moderna e industrial. La marginalidad funcionaba como el producto de la coexistencia de creencias, valores, actitudes y conductas pertenecientes a la etapa anterior (Auyero, 2012, pp. 20).

Auyero señala desde una perspectiva histórico-estructural que la raíz de la marginalidad en América Latina se identifica con el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones y la proyección errada del mismo en la generación de una importante fuerza de trabajo; errada porque dicho proceso no fue capaz de generar más puestos de trabajo. (Auyero, 2012, pp. 21-22)

Esto último trae como consecuencia la “masa marginal” que, en palabras del autor, *no era superflua ni inútil, era “marginal” porque era rechazada por el mismo sistema que la creaba* (Auyero, 2012, pp. 51). Auyero coincide en esta propuesta con lo dicho por Lomnitz (1975) en entender la marginalidad como una característica estructural en función del “sector capitalista hegemónico”.

Auyero argumenta que existe un nuevo régimen de marginalidad urbana. Este nuevo régimen de marginalidad refiere cuatro características básicas: a) el carácter estructural del desempleo, que implica la destrucción masiva de empleos en razón de la política de importación por sustitución de la industria; b) la masificación del subempleo además de inseguridad laboral; c) la desconexión funcional de los cambios macroeconómicos, es decir, que el crecimiento no llega a aquellos que se encuentran al margen; y finalmente, d) la función del Estado, instituciones que dejan su carácter social. (Auyero, 2012, pp. 53-60)

Con respecto a la primera característica, el desempleo se encuentra entre los grupos de menores ingresos que además se relaciona con la población con menor acceso a los distintos niveles educativos y, en consecuencia, una menor calificación de la mano de obra. Esto además se ve reflejado en los salarios y diversas oportunidades dentro de las ciudades. (Auyero, 2012, pp. 54)

La segunda característica se explica desde la tendencia regional de flexibilización laboral. En otras palabras, es una etapa que está marcada por la tercerización en función de ajustes de política económica neoliberal. Este proceso además ha sido acompañado por diversas políticas y programas gubernamentales que tiene una postura transversal en contra de los derechos laborales tradicionales (Auyero, 2012, pp. 55). Tanto el punto uno como el punto dos coinciden plenamente con la propuesta de Wacquant.

La tercera característica es explicada por Auyero desde la relación del aumento del Producto Interno Bruto (PIB) y las reformas neoliberales. Esta situación muestra en una lógica contraria a lo esperado: la caída de sueldos y el aumento del desempleo. Esto se explica en nueva lógica de fortificación del privado y el mercado. Disminuir los sueldos al mismo tiempo de reducir los puestos de trabajo genera un incremento en las ganancias de las empresas y por lo tanto genera una situación de desigualdad en función de los ingresos en la sociedad (Auyero, 2012, pp. 56).

Es otro punto de coincidencia con Wacquant, las tendencias macroeconómicas globales no se reflejan en la cotidianidad. Estos puntos se relacionan con el contexto urbano en tanto que, con condicionantes para el desarrollo de la vida cotidiana, las posibilidades de acceso al suelo y las relaciones de poder con los administradores políticos del territorio.

La cuarta característica se refiere al cambio en la función del Estado en la sociedad. Después de las tres situaciones antes mencionadas, retirar al Estado de sus diferentes tareas; de protección, de regulador, inversor o empleador genera, como señala el autor, riesgos y grandes desigualdades. La situación de degradación de los diversos servicios públicos, como los programas de vivienda, educación o salud lleva a los marginados a situaciones cada vez más cercanas al límite (Auyero, 2012, pp. 57), entendido como una vida con diversas privaciones y con bajo nivel de calidad de vida. Los marginados son cada vez más débiles.

Un concepto que también es relevante para Auyero es el de la sobrevivencia de los marginados. El fenómeno de marginalidad ha generado un cambio cualitativo en cómo los ciudadanos en su condición de ciudadanos generan estrategias para asumir las privaciones que el contexto los obliga a vivir. Para el autor estamos ante una *“cristalización de un nuevo modo de satisfacción de las necesidades de subsistencia entre los subempleados y los desempleados”* (Auyero, 2012, pp. 60). Esto último ha sido trabajado por Durand en sus conceptos de economía informal y economía delictiva. También lo propone José Matos Mar (2004), cuya propuesta se desarrollará más adelante.

“En la medida que se profundiza la marginalidad, un nuevo modo de satisfacción de las necesidades de subsistencia comienza a cristalizarse. En esta nueva modalidad, el consumo dependiente del ingreso monetario decrece abruptamente y su lugar es ocupado por el consumo informal y por las actividades domésticas y de autoprovisión. La forma de satisfacción de las principales necesidades de subsistencia consiste en una combinación de extremadamente bajos ingresos, redes de reciprocidad entre vecinos y familiares, actividades ilegales, caridad asistencial de las iglesias y resolución de los pobres a través de la mediación política.” (Auyero, 2012, pp.60)

Tabla 6: Encuentros y diferencias del concepto de nueva marginalidad

Encuentros y Diferencias del concepto de nueva marginalidad				
Características de la nueva marginalidad				
W#	Wacquant	ENCUENTROS (X/X) DIFERENCIAS (X)	Auyero	A#
W1	Flexibilidad laboral genera inestabilidad y exclusión social	W1/A1	Los peores ingresos están relacionados directamente a los	A1

W2	Desconexión macroeconómica con el sector popular	W2/A3	espacios con menos oportunidades o derechos sociales	
W3	Estigma territorial y alejamiento del Estado	W3/A4	La situación laboral ha sufrido un proceso de flexibilidad laboral y esto genera inestabilidad, subempleo en la población	A2
W4	Alienación espacial, predominio de valores individuales sobre los colectivos	W4	Desconexión entre la situación macroeconómica del país y el sector popular	A3
W5	Pérdida del país interno: desaparición de las redes de apoyo	W5	Cambio del rol del Estado	A4
W6	Aparición del precariado, conglomeración urbana con interacción social mínima	W6/A4		

Fuente: Elaboración propia

Se ha tomado las propuestas de estos tres autores (Lomnitz, Wacquant y Auyero) para forjar un propio concepto de marginalidad urbana. La marginalidad urbana es un fenómeno social determinado por características externas e internas de una población y espacio específico; estas características se reconocen en las prácticas sociales de los actores que componen dicha población y espacio. La posición de agentes externos es determinante en la formación de este fenómeno, es especial la del Estado.

Como se mencionó al inicio de esta sección, se ha considerado que la suma de los conceptos de segregación residencial y marginalidad urbana tiene como resultado la idea compleja de exclusión socio-espacial, y esta, como una situación de límite permanente para los ciudadanos que viven en esta condición respecto a sus privaciones y dificultades a diversos sistemas de la ciudad (de movilidad, servicios básico, de vivienda adecuada, entre otros). Este es un concepto plenamente social y político; es social pues denota las diferentes prácticas sociales en la interacción de diferentes actores sociales y el político porque en esta interacción se muestra un intercambio de poder. Al mismo tiempo es un concepto con una dimensión geográfica y económica; geográfica en tanto que determina cuestiones muy concretas como la movilidad y la accesibilidad y económica en tanto que su función determina su estatus en el sistema de producción. Esta es una perspectiva desde la que no se han trabajado aún para diversos casos en Lima Metropolitana.

iii. Producción Social del Hábitat

Ahora bien, la ciudadanía en América Latina ha desarrollado una respuesta a las condiciones antes descritas. La segregación y la marginalidad está determinada por la ausencia de infraestructura urbana pública; en algunos casos, esta corresponde a la provisión de servicios básicos. El concepto que esta investigación utilizará para describir esta situación es el de producción social del hábitat.

La producción social del hábitat es un concepto complejo y multidisciplinario que obedece a diversas variables en su construcción. Según Luis Bonilla (2016) la producción social del hábitat consiste en la construcción y transformación de espacios por parte de los ciudadanos; personas, familias, y comunidades que motivadas por el legítimo deseo de vivir bien, buscan desarrollar espacios habitacionales a través de su propio trabajo. La producción social del hábitat es un elemento fundamental en la transformación urbana de América Latina. (Bonilla, 2016, pp. 5). Este concepto tiene diferentes dimensiones. Para efectos de la investigación se abordarán tres específicamente.

La primera dimensión considera a la producción social del hábitat es considerado como un mecanismo de construcción de la ciudad, según Teolinda Bolívar (2011). Muchas de las grandes ciudades latinoamericanas no cuentan con una planificación de sus urbes; diversos procesos económicos y productivos requerían nuevos trabajadores y estos no encontraron espacio en la ciudad del “sistema” (Bolívar, 2011, pp. 78). Según Bolívar la producción social del hábitat es una *expresión física de la profundización de las desigualdades y es una situación de facto* (Bolívar, 2011, pp. 79).

La autora considera que este concepto debe observarse como complejo, pues este incluye la construcción de las viviendas y también del mobiliario urbano público. La producción social del hábitat es una forma de urbanización que integra diversos elementos importantes como el desarrollo de tecnología, gestión de recursos, materiales, maquinaria, trabajo en equipo y dominio del terreno. Las habitantes de los espacios producidos socialmente, se encuentra *todo el tiempo construyendo*. “[...] se aumentan las exigencias a los que menos ingresos tienen y trabajan más. Se coactan libertades conquistadas como el espacio público y la vivienda.” (Bolívar, 2011, pág. 85)

La segunda dimensión que esta investigación recoge, a través de María Di Virgilio (2013), la función social de este proceso. Durante los últimos años, la producción social del hábitat, es una respuesta a las necesidades de las personas con menos oportunidades en el sistema económico neoliberal que prima en los países latinoamericanos (Di Virgilio, 2013, pp. 28-30). De esta manera, los asentamientos humanos informales se van construyendo por la fuerza que imprime la necesidad y la obligación de tener un hogar. Di Virgilio señala que las capacidades de la producción social de hábitat han sido siempre poco reconocidas y generalmente descalificadas (Bolívar, 2011, pp. 30-32) es una situación de límite para la vida de los ciudadanos que ocupan estos espacios.

“La producción social del hábitat y el conjunto de modalidades de autoproducción impulsadas históricamente por los sectores de menos ingresos, se han desarrollado como consecuencia de la persistente brecha entre las características y alcances de la producción capitalista de vivienda y la demanda social de vivienda y hábitat” (Di Virgilio, 2013, pág. 35)

Di Virgilio menciona en esta misma dimensión social que esta la producción social del hábitat es una expresión de las capacidades de autoproducción de los sectores populares en condiciones de adversidad (Di Virgilio, 2013, pp. 37). Este proceso se formula en las capacidades ciudadanas colectivas para superar los límites de los gobiernos. Esta última característica que menciona la autora, refleja congruencia con la teoría de la sociedad política de Chatterjee (2004).

“La producción social del hábitat surge de la lógica de la necesidad, es decir; no prioriza la finalidad lucrativa sino la necesidad de uso y aunque esto no niega el hecho de que, con el transcurso del tiempo, integrando barrios completos a la vida urbana, genera la estructuración de submercados específicos, que adquieren lógicas particulares de actuación”. (M. Rodríguez & M. Di Virgilio, 2011, pág. 89)

La tercera dimensión plantea el encuentro de todos los autores antes mencionados: la producción social del hábitat es un proceso político. Para Di Virgilio (2011), este proceso colectivo es una función del *fortalecimiento de la soberanía popular* ante las deficiencias estructurales del Estado y su sistema económico. Bonilla (2016) señala que este es un proceso de *subsistencia*, pero fundamentalmente de *resistencia* de colectivos humanos frente a las grandes acciones del poder o el sector privado.

Di Virgilio señala que esta acción es finalmente un ejercicio directo de democracia. Estos colectivos presentan una fortaleza ciudadana capaz de movilizar diversos recursos; económicos, sociales y organizacionales. Esto último encontrará total congruencia con la propuesta de sociedad política de Chatterjee (2004).

“La producción social del hábitat tiene un potencial político importante. Se configuran factores para refutar los pilares fundamentales de la gestión urbana mercantil y especulativa, también contiene una fuerza simbólica para promover nuevas formas de pensar y construir los espacios urbanos, desarrollar relaciones sociales y transformar el territorio” (Bonilla, 2016, pág. 5)

Finalmente, la teoría sobre la producción social de hábitat propuesta de por Di Virgilio (2011), otorga la definición de este proceso como un sistema. Esta basa en la característica principal de este proceso: la construcción sin fines de lucro, por iniciativa y bajo control de la iniciativa colectiva de base (Di Virgilio, 2011, pp. 91-93). Esta propuesta señala que el sistema tiene dos puntos importantes para su funcionamiento.

El primero se denomina la “Autoproducción del hábitat”, este se define a partir de las acciones logísticas y de construcción de la infraestructura; se encuentran aquí las acciones de apropiación del terreno, edificación de las viviendas o el mobiliario urbano (Di Virgilio, 2011, pp. 91-93). El segundo se referido como “Autogestión de hábitat”, este se constituye a partir de la administración del espacio construido, en especial el mobiliario urbano. Este es un proceso que además tiene una duración indefinida dentro del sistema, pues no se limita solo al acto de la creación de la obra, sino que busca la sostenibilidad y el buen uso de la misma (Di Virgilio, 2011, pp. 91-93). Estos ejes de análisis se entenderán mejor en Capítulo tercero.

1.1.2 Estado, elementos y sociedad

El Estado es un concepto complejo que se desarrolla desde diferentes perspectivas y metodologías. La teoría del Estado busca erigir el concepto desde la descripción de sus características y sus funciones. La definición del Estado, entonces, se puede plantear desde un proceso de construcción, recolección y sistematización de unidades epistemológicas.

En esta investigación se abordará este concepto en cuatro puntos: el primero responde a una propuesta amplia y clásica como la de Max Weber que desarrolla la relación entre el Estado y la política; el segundo, propone la descripción de las funciones en perspectiva comparada de Guillermo O'Donnell entre el Estado y el gobierno; el tercero, como se mencionó en la introducción, desarrolla la situación de límite del Estado en desde los trabajos de Javier Auyero, José Matos Mar y Mainwaring. Los límites del Estado se configuran en las deficiencias para la ejecución de sus competencias y las dificultades para el desarrollo de sus capacidades. Finalmente, el cuarto, enuncia el concepto de Sociedad Política, desde la obra de Partha Chatterjee, como respuesta a la situación de límite del Estado.

1. El Estado y la política

La política y la distribución del poder. Como se mencionó al inicio de este capítulo, Max Weber, en su obra *Economía y Sociedad* (1922), desarrolla ampliamente la relación entre el Estado y el desarrollo de la política, señala que esta es directa y no pueden excluirse entre sí. La distribución del poder dentro del Estado es una actividad que corresponde a la política y dentro de esta existen diferentes variables para legitimarse. La política y el Estado forman entonces una estructura de dominación.

Weber define la política en su obra *“El Político y el Científico”* (1919) como la aspiración a participar en el poder o a influir en la distribución del poder entre los distintos grupos de hombres que lo componen. Desde esta afirmación, decimos que cuando una cuestión es Política o que existe una decisión “políticamente” condicionada el producto de esta obedece o responde a la función del poder. Las acciones entonces se plantean en un marco por gestionar el poder desde una posición de jerarquía; los intereses se muestran en torno de distribuir, conservar o transferir el poder (Weber,

1919). La política es entonces la dirección o la influencia de una asociación o institución. El autor continúa el desarrollo de su trabajo con la definición de Estado:

“El Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el “territorio” es el elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima.” (Weber, 1979, pp. 71)

La argumentación de Weber busca desarrollar una definición funcional. Se basa en caracterizar las herramientas de monopolio y las bases de su legitimación. Por esta razón, la definición de política es importante para el autor. En este sentido existe una relación en el Estado y la violencia, una situación de conflicto. Esta relación de conflicto se traduce en una relación de dominación sobre los hombres que se sostiene en la violencia legítima.

La situación de dominación es un comportamiento de una relación en particular entre aquel que gobierna y aquel que es parte del Estado. Esto se da desde una lógica de obediencia desde los súbditos por motivos de temor (a la violencia) y de esperanza (Weber, 1919). El marco de justificación de la legitimidad de la dominación se da desde tres puntos: a) la legitimidad tradicional, b) la legitimidad carismática y c) la legitimidad de la legalidad. El primero se refiere a seguir con la costumbre entre el que domina sobre el dominado. El segundo refiere a las características que forja el líder. Y finalmente, el tercero se refiere a las normas racionalmente creadas, es decir, en la obediencia a las obligaciones establecidas. Sobre este tercer punto, se anima el estudio de caso, pues se considera en la hipótesis que este punto no se cumple.

Para efectos de esta investigación, la propuesta del autor muestra al concepto de Estado en una situación de conflicto y confrontación. Esta situación se caracteriza por tres elementos importantes: la política, el poder y la dominación. La política funciona como un escenario en el que se da el conflicto (entre los gobernados y la sociedad). El poder actúa como el elemento o la razón del conflicto, es decir, todos buscan tener poder para lograr sus intereses. Finalmente, la dominación es el resultado de como se ha configurado la relación de poder en el proceso político de la organización, en el caso el Estado.

2. El Estado y el gobierno

En relación al punto anterior se asume que el Estado se encuentra en un proceso político de conflicto y confrontación. En este sentido, la construcción sobre la definición de Estado se va

direccionando en este marco general (weberiano) en el que encontramos a los elementos del Estado con funciones en esta relación de dominación. Guillermo O'Donnell (2010) desarrolla una propuesta en la que caracteriza al Estado como una entidad multifacética que debe ser analizado en diferentes dimensiones.

Para O' Donnell la definición de Estado parte de la teoría de Max Weber aunque difiere al agregar algunos nuevos elementos:

“El Estado es una asociación con base territorial, compuesta de conjuntos de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto delimita. Esas instituciones reclaman el monopolio en la autorización legítima del uso de la coerción física que normalmente tienen, como último recurso para efectivizar las decisiones que toman, supremacía en el control de los medios de esa coerción sobre la población el territorio que el Estado delimita.” (O'Donnell, 2010, pp. 77)

Los puntos de encuentro entre la propuesta de O'Donnell y Weber son amplios y complementarios. La inclusión de las ideas de conjunto de instituciones y relaciones sociales es una acción fundamental para conocer al Estado en una esfera contemporánea y de elementos concretos. Se edifica una propuesta de Estado donde los poderes emergen de la sociedad y estos son procesados y condensados por las instituciones. Al mismo tiempo genera sus propios poderes y estos entran en interacción con la sociedad a través de acciones concretas como políticas públicas u omisiones.

El autor señala que la única fuente de validez para la dominación en el Estado son sus reglas legales. A diferencia de Weber que plantea la legitimidad en la política, para O' Donnell la constitución del sistema legal construye los métodos de coerción y también los elementos de la burocracia. Estos últimos conceptos como unidades que permiten la interacción, el ejercicio del poder desde el que domina sobre los dominados. La relación entre las instituciones y las relaciones sociales se caracteriza por ejercer un espacio de dominación a través de diversos medios de coerción (O'Donnell, 2010, pp.78- 80).

Para O'Donnell, el Estado muestra cuatro dimensiones: a) como conjunto de burocracias, **b)** como sistema legal, c) como foco de identidad colectiva y d) como filtrado. El Estado como conjunto de burocracias hace referencia a las organizaciones complejas que cumplen con determinadas responsabilidades y tareas formuladas por las leyes en razón del bien común. El sistema legal es el marco de normas y reglas que regulan y configuran las relaciones sociales y las

instituciones. La dimensión de la identidad colectiva busca darle un trasfondo de unidad al pueblo, busca la continuidad histórica del pueblo en el territorio (O'Donnell, 2010, pp. 81-82).

Finalmente, la dimensión de filtrado busca regular cuan abiertos o cerrados se encuentran los diversos espacios y fronteras que median entre el interior y el exterior de su territorio (O'Donnell, 2010, pp. 82). En otras palabras, determina que tendencias o sistemas son los correctos para su propia realidad. Esto último puede ejemplificarse en la elección de un modelo económico o la adopción de una determinada política de seguridad internacional.

Para O'Donnell estas dimensiones representan un punto de encuentro entre el Estado, en sus formas burocráticas y los ciudadanos (O'Donnell, 2010, pp. 83). El poder que Weber define, se plasma en las dimensiones que desarrolla el Estado, la burocracia ejerce las tareas y responsabilidades son expresión de la distribución de poder que se produce en esta situación de dominación. En esta razón, O'Donnell plantea la definición de gobierno.

“Las posiciones en la cúpula de las instituciones del Estado a las que se acceden a través del régimen y permiten a los respectivos funcionarios tomar, o autorizar a otros funcionarios a tomar decisiones normalmente admitidas como reglas legales obligatorias sobre la población y el territorio delimitado por el Estado”. (O'Donnell, 2010, pp. 84)

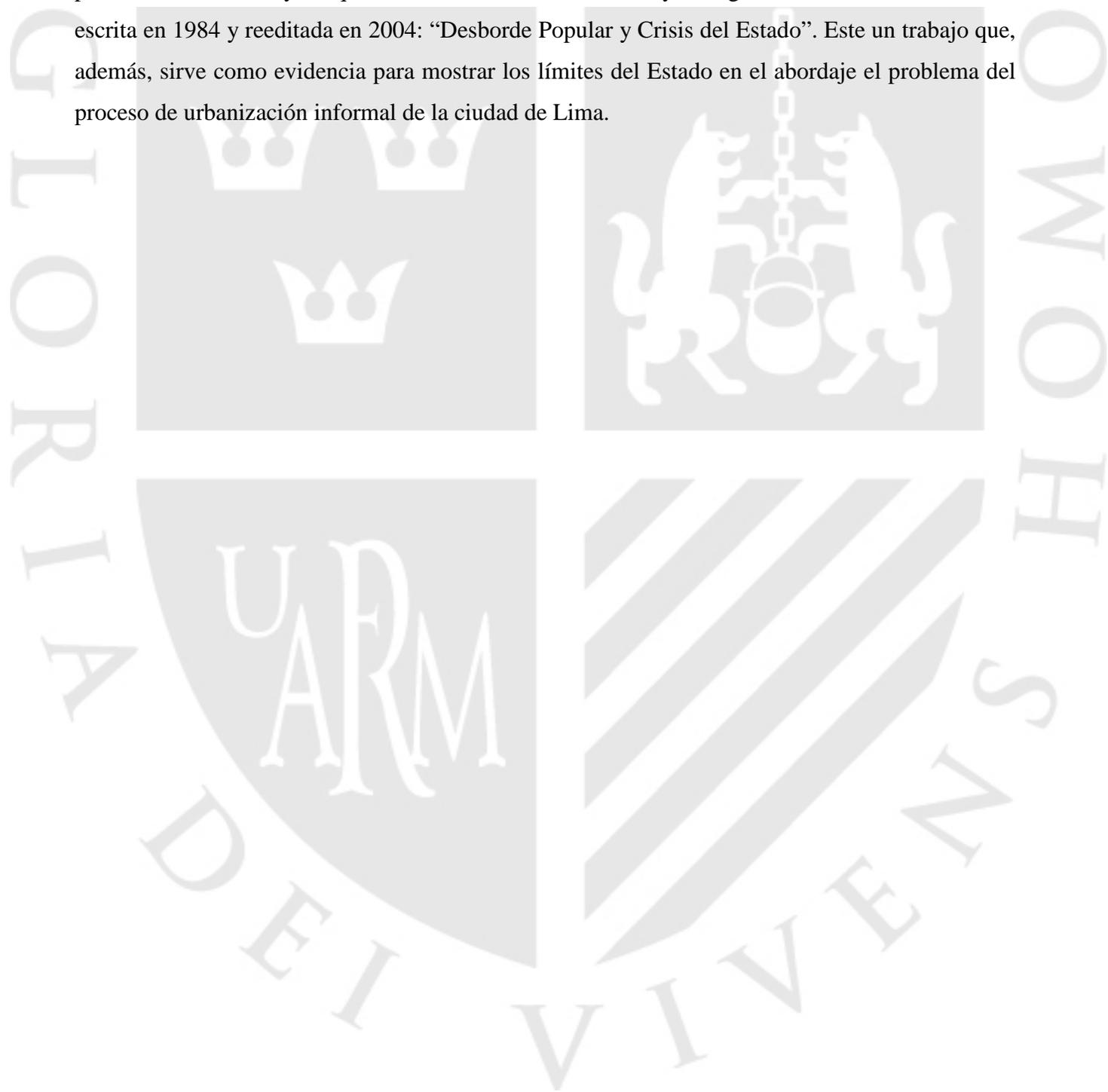
El gobierno es una expresión de poder del Estado. Es la ejecución de las diversas responsabilidades, normas y reglas para la interacción social y de las diversas instituciones. En función de los elementos del Estado que refieren tanto Weber como O'Donnell, población y territorio, el gobierno es el articulador en las relaciones entre estos; vale decir, las funciones del Estado se reflejan en población y el territorio por medio del gobierno.

3. El Estado desde sus límites: El Estado Paciente y el “Desborde del Estado”

Hasta el momento se han planteado dos autores que definen al Estado desde sus elementos y sus diferentes características, competencias y capacidades. Tanto Weber (1922) como O'Donnell (2010), cada uno desde su propio contexto, muestran la realidad del Estado desde el “deber ser”. Como se ha plasmado en las líneas precedentes, la perspectiva de estos autores es importante y muestra un marco general en la construcción del concepto de Estado.

Para esta investigación, es pertinente tener un acercamiento a la realidad de los límites del Estado peruano, entendida como las deficiencias del mismo (Mainwaring, 2008, pp. 422) para la

ejecución de sus competencias y el ejercicio de sus capacidades. Se ha considerado pertinente traer a discusión las siguientes dos propuestas que se enmarcan en esta llamada situación de límite. La primera de Javier Auyero que define al “Estado Paciente”, y la segunda, la de José Matos Mar escrita en 1984 y reeditada en 2004: “Desborde Popular y Crisis del Estado”. Este un trabajo que, además, sirve como evidencia para mostrar los límites del Estado en el abordaje el problema del proceso de urbanización informal de la ciudad de Lima.



El “Estado Paciente” de Javier Auyero (2011) es un concepto que señala que el Estado establece diferentes técnicas para demostrar su poder y su capacidad de dominación sobre sus ciudadanos, sobretodo en el caso de aquellos que viven en una situación de exclusión social o espacial¹⁰.

El estudio de Auyero se centra en la ejecución de un programa social que cuenta con una interacción mayor y más directa con el ciudadano y con representantes de organizaciones sociales; la ciudadanía experimenta una situación en la que se invierte una importante cantidad de tiempo de espera. La estructura de Auyero describe tanto el espacio de la Oficina y también los diferentes intervalos de tiempo que transcurren en la interacción. Para efectos de integrar estos conceptos de manera transversal se ha sistematizado, para esta investigación, en tres puntos: (1) Demostración de poder y dominación, (2) La incertidumbre y la arbitrariedad y (3) las burocracias paralelas.

En el punto uno para Auyero, tanto la configuración espacial de la Oficina de Bienestar como los tiempos de espera, son una demostración del poder y la dominación que existe de parte del Estado sobre los posibles beneficiados de los programas sociales que ahí se ofrecen (Auyero, 2011, pp. 7-9). No existe ningún cuidado sobre el lugar físico; es decir, es un lugar desordenado y sucio, equipado con sillas destinadas a esperar.

Sobre los tiempos, sucede lo mismo, no existe conciencia alguna sobre las horas que un ciudadano debe pasar ahí y las actividades que deja de realizar al estar dentro de este espacio (Auyero, 2011, pp. 7-9). La dominación y el poder se expresan en que así los posibles beneficiarios de los programas estén cansados de acudir y esperar en estos espacios, estos deben hacerlo pues es la única manera de obtener alguna oportunidad por parte del Estado.

El segundo punto se refiere al surgimiento de la incertidumbre en los ciudadanos y la arbitrariedad por parte de los funcionarios y procedimientos de esta oficina para el ejercicio de su trabajo cotidiano. Cuando se acude a esta oficina de gobierno, no se tienen certezas sobre las gestiones a realizar (Auyero, 2011, pp. 9-10). A pesar de que los pedidos de los ciudadanos en esta oficina pueden constituirse como derechos y contar con procedimientos establecidos; se ingresa en

¹⁰ Esta propuesta se desarrolla en el marco de una investigación etnográfica de las diversas interacciones y comportamientos que ocurren en una Oficina de Bienestar Social de Ministerio de Desarrollo Social del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

una dinámica en la que no se tiene un camino claro para lograr un resultado o una decisión. La incertidumbre se traslada de la oficina de gobierno a la vida cotidiana del ciudadano.

Esto es alimentado por los funcionarios, que a pesar de tener claro cuáles son los procedimientos establecidos por Ley o norma, deciden plasmar sus propias decisiones en función de un criterio de discrecionalidad. Esto genera que el ciudadano deba situarse en una situación de mayor vulnerabilidad y sumisión, en la que debe complacer los dictados de los agentes del Estado.

“They learn that, if they want the benefit, they must yield to the wishes or dictates of state agents and/or machines. They know that theory have to remain in expectation and comply with the random, arbitrary operations of the welfare office.”¹¹ (Auyero, 2011, pp. 10)

La teoría de Auyero muestra entonces a una expresión burocrática compleja y lejana a la ciudadanía. A continuación, se mostrará la propuesta de Matos Mar (2004) que dibuja un Estado en una situación de límite. La propuesta de este autor además se enmarca en un contexto muy similar al de esta investigación.

Matos Mar (2004) inicia su propuesta con un recuento histórico de diferentes situaciones en las que se ve envuelta la sociedad peruana desde su etapa colonial. Se detiene en la acción propia de la lucha por la independencia y señala que este hecho fue generado principalmente por la población criolla y agentes extranjeros. En este sentido, el proceso de independencia, lo concibe como unilateral y en el que no fue posible realizar un pacto que forje la identidad nacional. “[...] *la ausencia de nación, de identidad. Al no haberse encontrado una fórmula de síntesis ecuánime que forjase una continuo entre la herencia andina y la herencia colonial.*” (Matos, 2004, pág. 26)

Para Matos Mar es importante traer discusión que en los inicios de la república, la configuración demográfica del Perú era mayoritariamente rural y por lo tanto la herencia andina se mantiene como una fuerza cultural que domina los espacios de producción y de tejido social. Por su parte, el sector urbano del país, tiene un crecimiento lento y tiene como principal motivación la aparición del trabajo obrero.

¹¹ Traducción propia: "Aprenden que, si quieren el beneficio, deben ceder a los deseos o dictados de los agentes y / o máquinas del Estado. Saben que la teoría tiene que permanecer en la expectativa y cumplir con las operaciones aleatorias y arbitrarias de la oficina de asistencia social".

Es en el sector urbano en el que surgen las principales ideas del pensamiento político peruano, como señala Matos Mar, las diferentes ideologías tenían poca conexión con el mundo rural. Este punto será fundamental en el futuro pues la población rural migrará (como ya se ha mencionado en la Introducción de la investigación) masivamente a las ciudades, en especial a Lima. Entre 1940 y 1950 la composición demográfica del país cambia de sentido y son las ciudades las que contendrán la mayor cantidad de población (Matos Mar, 2004, pp. 31-33).

“Fue en la década de 1950 la que dio paso a la configuración de los elementos centrales que caracterizan a la sociedad actual. La urbanización adquirió, entonces, el carácter preponderante que tiene hoy el proceso peruano. Significó el inicio de la concentración de grandes contingentes de migrantes en Lima, en nuevo tipo de asentamiento urbano denominado “barriada”. Este llegará después a ser el estilo dominante de crecimiento en todas las ciudades del Perú”. (Matos Mar, 2004, Pág.33)

El autor ha desarrollado esta descripción de la sociedad en diferentes momentos de la historia del Perú, con especial énfasis en la etapa de urbanización de las principales etapas del país. Como antropólogo, Matos Mar, concluye que durante todo este tiempo ha existido una dualidad cultural no entendida que además se ha configurado como un conflicto, esta comprende dos situaciones históricas: la herencia andina y la herencia colonial. La migración del campo a la ciudad de la población andina y en general de la población campesina ha generado lo que él llama un primer desborde. (Matos Mar, 2004, Pág. 34-35))

“A las invasiones de tierras en la sierra, acompañan grandes invasiones de predios urbanos en la capital y ciudades principales, dando lugar al crecimiento desmesurado de barriadas y asociaciones vecinales. Sus pobladores reclaman viviendas, títulos y servicios básicos. Las asociaciones distritales proliferan en la capital.” (Matos Mar, 2004, Pag.36)

La estructura del Estado en este momento seguía siendo, aquella inspirada en el siglo XIX y orientada a la minúscula población urbana del momento. Con este primer desborde, el Estado se ve sorprendido, pues enfrenta situaciones a las que no estaba acostumbrado en diferentes espacios tales como el político, el económico y lo social. La población que ingresa a las ciudades sostiene una serie de demandas tales como el trabajo, la vivienda o la educación: y ante esto, la respuesta del Estado mostraba debilidad debido a sus procesos, procedimientos bastante conservadores.

“[...] habían creado las condiciones para una poderosa liberación de las energías retenidas en el mundo andino, y en los sectores populares urbanos. El aparato del Estado, heredero de la estrechez y de los vicios de la vieja República criolla, no pudo ser sometido oportunamente a las reformas que le hubieran permitido canalizar este desborde. Reformas administrativas y legales, tímidas e incoherentes, se mostraron insuficientes para articular en marcos jurídicos realistas la inmensa complejidad de las normas y costumbres heredadas por la población emergente”. (Matos Mar, 2004, pág. 39)

Matos Mar encuentra que el Perú se va transformando en un país mayoritariamente urbano. El producto de esta nueva realidad es que existe una nueva distribución territorial que es poco equilibrada. Lejos de aumentar la empleabilidad en las ciudades gracias a las industrias ahí ubicadas, lo que existe es una desconexión entre los procesos económicos y la población urbana como señalan también Wacquant (2013) y Auyero (2012). Este punto es fundamental en la configuración del Estado, desde esta situación, se forjan los principales caminos alternativos a las estructuras económicas del país.

Por un lado, en las ciudades se desarrollan diferentes medios de economía popular tal como los ambulantes; y por otro, en el desarrollo de actividades transversales ligadas al campo como el narcotráfico. Se han desarrollado economías paralelas y conectadas entre sí, esto último también desarrollado por Durand (2007).

“Se han ido formando dos circuitos económicos: uno oficial, constituido por el universo registrado de personas que operan en el comercio, la producción, el transporte y los servicios al amparo de las leyes civiles; y otro, contestatario y popular en el que opera un universo de empresas y actividades no registradas, que se mueven fuera de la legalidad o en sus fronteras, frecuentemente adaptando al nuevo medio las estrategias, normas y costumbres inmemoriales de la sociedad andina o desarrollando creativamente sus propias reglas de juego. Es fundamental reconocer que la estructura propia de poder que este ámbito genera da lugar a alteraciones sustantivas en el orden establecido”. (Matos Mar, 2004, pág. 58)

El autor diagnostica que el Estado peruano no tuvo una opción clara sobre sus acciones y que esta característica desde 1960 ha marcado su identidad como institución. El Estado ante todos los problemas y la crisis, decide sostenerse en el aumento del peso tributario. En este sentido crecen en número las instituciones del Estado y por lo tanto los procedimientos burocráticos de control. La respuesta de la población fue completamente contraria al cumplimiento de estas; y en ese sentido, el Estado se muestra débil en la percepción de la población. Esto último define el concepto de situación de límite del Estado para esta investigación.

El Estado y sus instituciones optan por convivir con el llamado desborde popular de la sociedad peruana. La realidad popular del país se enfrenta a las acciones concretas del Estado y las trasgrede de manera habitual. En este sentido, se forja un Estado que reacciona a estímulos concretos y no a planes o proyectos nacionales, se forja la realidad de un Estado débil y temeroso en el ejercicio de sus capacidades y capacidades. La sociedad por su parte, construye su identidad fuera de las instituciones y procedimientos del Estado. Este es el principal argumento de esta investigación para sobre llevar el concepto de límite con el comportamiento del Estado.

Las nuevas masas rechazan las estructuras institucionales nacionales. Este es un enfrentamiento: “En este enfrentamiento las estructuras de la cultura, la sociedad y el Estado resultan desbordadas y se revelan obsoletas. El desborde generalizado se expresa así bajo la forma de una implícita desobediencia civil en las masas en ascenso, que se limitan, por ahora, al cuestionamiento pacífico de la ley en los vacíos de poder generados por la crisis económica y la debilidad gubernamental, y que derivan a la violencia cada vez que el Estado y la institucionalidad intentan recuperar el control mediante el uso de la fuerza.” (Matos Mar, 2004, pág. 20)

“El espectáculo de un Estado cuya autoridad, ya cuestionada, se reduce y cuyas instituciones se ven desertadas por las masas; y el de una cultura oficial que desconoce la lengua y la tradición mayoritaria, mientras que se expresa en lenguajes y formas de origen extranjero; abren interrogantes sobre la legitimidad del Estado y la definición de nacionalidad.” (Matos, 2004, pág. 107)

El Estado peruano cuenta con dificultades en la solución de sus nuevos problemas. Sus respuestas se encuentran enfocadas en decisiones económicas de una élite reducida, tradicional y conservadora. La acción del Estado peruano se encuentra, frecuentemente, en una situación de límite, porque se entiende de una mirada centrada en los diversos procesos de una minoría histórica de la población; la estructura del Estado peruano, se enmarcan en “el deber ser” a pesar de que la población no está conectada con esa situación y tampoco con esta autoridad.

Mainwaring (2008) confirma lo mostrado por los autores anteriores y señala que existe una convivencia entre el desborde del Estado de Matos Mar y este Estado en situación de límite. A continuación, se mostrará una cita textual del autor para sintetizar lo señalado en este punto de la argumentación.

“Las deficiencias estatales implican que el Estado es incapaz de proporcionar a los ciudadanos un conjunto importante de bienes públicos, pero aún puede funcionar. Los índices delictivos tal vez sean altos, pero el Estado todavía controla el territorio que debe gobernar.” (Mainwaring, 2008, pp. 462)

4. Estado y Sociedad Política

A partir de las propuestas de Weber y O'Donnell podemos afirmar que la construcción del Estado es un proceso complejo y que involucra distintas unidades conceptuales como territorio, población o poder. Llegamos también al punto de referir al Estado como una institución que ejerce una situación de asimetría de poder en una relación de dominante y dominado (Weber, 1919); lo hace por medio de diversas instituciones como el gobierno, con herramientas legales como la constitución, para cumplir con responsabilidades y tareas en su rol con la población y el territorio (O'Donnell, 2010). Esto desde la posición del deber ser.

Matos Mar, por su parte, es capaz de diagnosticar la situación de un Estado en los límites. Una institución cuya unidad de gobierno se ha visto rebasada por la propia realidad. La propuesta de Partha Chatterjee busca configurarse, en esta investigación, como respuesta a las características descritas de Matos Mar (2004).

El Estado-nación occidental tiene como principal presupuesto el concepto de igualdad entre todos los ciudadanos que forman el sistema democrático; vale decir, tienen los mismos derechos y mismos deberes. La praxis en países cuyas prácticas culturales preceden a un proceso colonial demuestra que es en realidad una afiliación universal para la democracia pero que no es un hecho real. Chatterjee sugiere el ejemplo de las castas en India como una identidad particular que no va a cambiar. Chatterjee, señala que en estos países existen una serie de cuestiones intocables. Los Estados deben tomar las formas de diferentes procesos culturales y sociales (Chatterjee, 2004, pp.18-22).

El autor afirma que el Estado se fundamenta en la universalidad de la soberanía (que supera a la democracia) que reside en el pueblo y en el hecho de que todos los seres humanos somos portadores de derechos. Chatterjee afirma que el Estado se fundamenta en la consagración o reconocimiento de los derechos de las personas (Chatterjee, 2004, pp. 27). El elemento de la soberanía del pueblo es transversal y articulador dentro de la definición de Estado del autor (Chatterjee, 2004, pp. 42).

El gobierno del Estado ha planteado la diferencia entre ciudadanos y población. *Los ciudadanos son parte de la teoría y la población es parte de la política* (Chatterjee, 2004, pp. 49). La diferencia fundamental reside en que el concepto de población tiene una connotación descriptiva y no normativa. El concepto de población es descrito por medio de criterios de comportamiento a través de herramientas estadísticas. El concepto de ciudadanía se relaciona con la participación en la soberanía del Estado. En este sentido, el concepto de población les da poder a los funcionarios de gobierno de utilizar herramientas por el bien de la población: las políticas, como, por ejemplo, la política económica, de producción, administrativa (Chatterjee, 2004, pp. 49-50).

Esta diferencia se ampara en una propuesta de Michael Foucault quien propone el concepto de “la gubernalización del Estado¹²”. Este consiste en explicar cómo el régimen se legitima no a partir de la participación de la ciudadanía en los temas de Estado sino en las decisiones de gobierno por el bienestar de la población. El gobierno aborda más a la gestión que la propia política- “*less matter of politics and more of administrative policy*”. Esta acción se concreta, además, en que el gobierno

¹²Traducción propia: “Gobernalization of the state”

del Estado se realiza ahora por técnicos - “*business for experts*” -y no por representantes o líderes políticos (Chatterjee, 2004, pp. 50-52).

En este punto emerge la propuesta fuerza de Chatterjee: el concepto de *political society* – sociedad política- (Chatterjee, 2004, pp. 53) que refiere a los diversos grupos sociales que ejercen acciones de política a partir de la organización comunitaria en los lugares donde el Estado se encuentra con sus propios límites y el algún caso en espacios que preceden a la formación del Estado que gobierna en ese momento. Estas organizaciones se encuentran fuera de la estructura formal o constitucional del Estado y forman parte fundamental de la soberanía del pueblo. Este concepto no incluye a los partidos políticos u organizaciones no gubernamentales (Chatterjee, 2004, pp. 53).

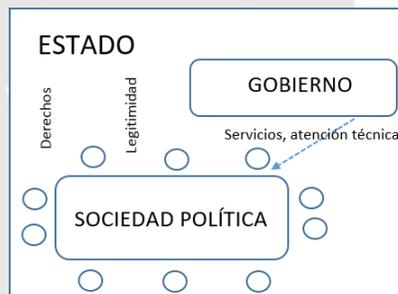
El autor señala que dentro del Estado existe un proceso político en el que interactúa la sociedad, el Estado y el gobierno. El Estado interactúa con los ciudadanos en sus expresiones individuales y de asociación (Chatterjee, 2004, pp. 53). Los Estados con herencia colonial han excluido a individuos y asociaciones de la sociedad que preceden al Estado o que existen donde este encuentra en una situación de limitación de la interacción con el gobierno.

Algunas de estas organizaciones de la sociedad política viven en una transgresión constante a la legalidad (Chatterjee, 2004, pp. 40), estas acciones se legitiman en tanto que responden a materia de derechos garantizados por el Estado; esto se puede dar en diferentes espacios de la cotidianidad: viviendas informales, gestión clandestina del agua y la electricidad, transporte informal, entre otros. Para el autor esta es una situación de tensión entre el Estado y las organizaciones y se puede caracterizar también como una situación límite, concuerda con Durand (2007), Calderón (2005), De Soto (1987) y Matos Mar (2004). Este argumento es también fundamental para comprender la situación de límite en la que se encuentra el Estado.

De esta manera, esta situación atribuye a estas organizaciones funciones políticas en busca del bien común. Toda esta idea es plenamente aplicable a distintos casos peruanos, se verá con detenimiento en el comportamiento de Asentamiento Humano protagonista del estudio de caso.

"Estos grupos por su parte aceptan que sus actividades son a menudo ilegales y contrarias a la buena conducta cívica, pero reclaman una vivienda y un medio de subsistencia como una cuestión de derecho. Ellos profesan estar dispuestos a mudarse si se les da sitios alternativos adecuados para el reasentamiento, por ejemplo. Las agencias estatales reconocen que estos grupos de población tienen alguna reclamación en los programas de bienestar del gobierno, pero esas reclamaciones no pueden considerarse como derechos justiciables, ya que el estado no tiene los medios para entregar esos beneficios a toda la población del país¹³." (Chatterjee, 2004, pp. 40)

Ilustración 1: Relación de los conceptos de Estado, gobierno y sociedad política



Fuente: Elaboración propia

Esta investigación refiere que el Estado es un conjunto de elementos articulados que ejercen diversas dinámicas de poder a partir de diversas instituciones formales y no formales como el gobierno que refiere O'Donnell y la sociedad política que refiere Chatterjee. Las funciones y formas del Estado dependen directamente de un contexto de construcción histórico-cultural entre los diferentes actores que forman esta entidad; vale decir, grupos dominantes, grupos dominados e instituciones culturales económicas y sociales. Se puede encontrar un Estado con una importante complejidad burocrática como señala O'Donnell o un Estado en una situación límite constante como señala Auyero, Matos Mar y Chatterjee.

¹³ Traducción propia del texto original: "These groups on their part accept that their activities are often illegal and contrary to good civic behavior, but they make a claim to a habitation and a livelihood as a matter of right. They profess a readiness to move out if they are given suitable alternative sites for resettlement, for instance. The state agencies recognize that these population groups do have some claim on the welfare programs of the government, but those claims could not be regarded as justiciable rights since the state did not have the means to deliver those benefits to the entire population of the country."

Para finalizar este recuento teórico se debe señalar que la construcción de las ideas fuerza de Exclusión socio-espacial y Estado ha mostrado la vinculación entre todos los conceptos trabajados. Como se ha señalado con los conceptos de segregación y marginalidad urbana, el Estado es un elemento fundamental en la formación de estos fenómenos. Por otro lado, el Estado teje sus relaciones de dominación a partir de la realidad de sus propios elementos; la soberanía o el gobierno se constituyen desde las prácticas sociales de diferentes espacios.



CAPÍTULO II: EJECUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS DEL ESTADO Y EL PROCESO DE INTEGRACIÓN URBANA BÁSICA

Como se anunció en la Introducción de este trabajo, la metodología para esta investigación es cualitativa. En este sentido, se busca llegar a los objetivos generales y específicos de la misma a través del análisis de conceptos teóricos aplicados en un estudio de caso. En este capítulo se expondrán los hallazgos referentes a la caracterización del Estado y sus elementos. Se describe un punto fundamental en la formulación disciplinar de esta investigación, pues determinará las condiciones dominantes de esta institución.

Para lograr estos efectos se reconocerán las características del gobierno que ejerce la Municipalidad de San Martín de Porres a través de la exhibición de sus competencias, funciones, acciones y capacidades; específicamente, en la tarea concreta de gestión urbana de los Asentamientos Humanos que ocupan su territorio. De esta manera, este capítulo se ha organizado en tres exposiciones generales: I) Características Generales del distrito, II) Descripción general de la Institución Municipal y III) Proceso de Integración Urbana: Estudio de Caso.

2.2. Características generales del distrito

221. San Martín de Porres en la metrópoli de Lima-Callao:

El distrito de San Martín de Porres se encuentra en la provincia de Lima Metropolitana, específicamente, se encuentra en la centralidad urbana de Lima Norte según el Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao 2035¹⁴ (PLAM 2035). Es importante desarrollar el

¹⁴ El Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao 2035, PLAM 2035, es un documento elaborado por la Municipalidad Metropolitana de Lima en el año 2014. Ante la ausencia de un Plan Urbano para Lima, se hace referencia a este documento a pesar de que no fue aprobado por el Consejo Municipal del periodo 2015-2018. El PLAM 2035 incluye diversos temas como la distribución de suelos, programas de vivienda popular, espacios públicos y áreas verdes, sistemas de movilidad, gestión ambiental entre otros. El concepto de centralidad urbana es desarrollado en este plan.

concepto de la ciudad de Lima para comprender el fenómeno de segregación urbana que acontece en esta jurisdicción y, en específico, de los asentamientos humanos. En otras palabras, es importante conocer el contexto regional-local del distrito para identificar características que han señalado De Mattos (2012) y Sabatini (2003) y que se mencionó expresamente en el capítulo anterior.

La consolidación del crecimiento urbano, señala el PLAM 2035, se ha dado en gran proporción en una lógica de *dispersión periférica* (PLAM, 2014). Esta característica de composición de la ciudad se manifiesta especialmente en la distribución del suelo; el PLAM 2035, muestra dos procesos de alta relevancia en la urbanización de las áreas periféricas. El primero de estos procesos se refiere a las áreas urbanas consolidadas de la ciudad, que van reconvirtiendo e intensificando los usos del suelo de sectores específicos. El segundo se refiere al crecimiento demográfico que se da en un fenómeno de expansión horizontal hacia los “límites” este, norte, y sur de la ciudad. Desde este punto surge la situación de segregación que se materializa a ubicar a estos suelos la ciudad en condiciones urbanas adversas: falta de servicios básicos, riesgo y falta de infraestructura de movilidad. San Martín de Porres se encuentra en el sector urbano denominado como “Lima Norte” y, efectivamente, el valor del suelo que ocupan es menor en comparación a “Lima Centro¹⁵”.

“Las áreas periféricas se encuentran en un crecimiento expansivo por agregación continua. Este fenómeno genera la aparición de áreas urbanas en condiciones bastante precarias, lo que se agrava en las quebradas y las laderas de la periferia.” (PLAM, 2035, pp.155)

Esta mega ciudad (Joseph, 2005) se encuentra inserta en un proceso global que les impone un constante crecimiento debido a las funciones económicas de la misma; producción de bienes y servicios, centro financiero, centro político y administrativo del país. Esta situación se identifica claramente con la propuesta del profesor De Mattos.

Para el año 2015, el Instituto Nacional de Estadística e Informática registra que la metrópoli Lima- Callao cuenta con 9 millones 904 mil 727 habitantes; y según el PLAM 2035 cuenta con una superficie de urbana correspondiente a los 2 672 km². Según la misma fuente, el sector urbano de Lima Norte cuenta 2 millones 120 mil habitantes, es decir el 21% de la población total de la

¹⁵Integrado por los distritos tradicionales de la ciudad

metrópoli Lima- Callao. El PLAM 2035 caracteriza a Lima Norte como sector territorial con potencial para desarrollar una nueva centralidad urbana en la ciudad y esto a pesar de la compleja realidad respecto a la adquisición o posesión del suelo, en la cual predomina la informalidad, la ilegalidad, el alto riesgo y la falta de planes de desarrollo urbano.

Como se ha mencionado en líneas anteriores, este punto muestra coherencia en la situación escrita por De Matos; en el sentido que la metrópoli Lima-Callao cumple un lugar en el esquema de producción global en el mundo, lo cual implica el aumento demográfico para satisfacer la provisión de bienes y servicios, mano de obra industrial y comercial.

En consecuencia, Lima-Callao ha crecido de forma de desordenada debido a la creciente demanda por vivienda, en función de un proceso de segregación urbana en el que hasta el día de hoy existen distritos cuyo valor del suelo responde a la falta de servicios básicos e incluso saneamiento físico legal. Esto ha sido referido por el programa urbano de Desco y también por el PLAM 2035.

2.2.2 Ubicación, conectividad y valor del suelo:

El distrito se encuentra entre los márgenes del río Rímac y el río Chillón, esto genera que el distrito se constituya como un territorio de vital importancia para el conjunto de distritos del sector urbano de Lima Norte, pues las principales vías de acceso tienen su origen en la mencionada jurisdicción, son consideradas vías principales según el PLAM 2035 y el Plan de Desarrollo Concertado al 2021 del distrito, las siguientes avenidas: Carretera Panamericana Norte, Avenida Túpac Amaru, Avenida Universitaria, Avenida Habich y Avenida Perú.

Según el Plan de Desarrollo Concertado el distrito de San Martín de Porres tiene una extensión de 41. 5 m² y esta se define por contar con una variada composición de suelos, de áreas planas, áreas en laderas y áreas altas. El distrito está distribuido en seis zonas para mejorar la gestión del territorio, cada una de estas cuentan con agencias municipales que asumen los problemas menores que ocurren en cada una de estas seis zonas¹⁶. El territorio de este gobierno local limita con 9 distritos y una región. Por el sur limita con el distrito de Lima Cercado; por el

¹⁶ Revisar en los anexos el Mapa de Zonas de la Municipalidad de San Martín de Porres aprobados en el año 2016.

norte con Comas, Puente Piedra, Los Olivos y el distrito de la región Callao de Ventanilla; por el este con el Rímac y los Olivos y por el oeste con la jurisdicción provincial y regional del Callao.

223. Información de población y vivienda:

La conformación demográfica del distrito de San Martín de Porres corresponde a una porción importante de la población de Lima y del país; después de San Juan de Lurigancho, es el distrito con mayor número de habitantes, con una población estimada para 2015 por el INEI de 700 178 mil habitantes. Este número de habitantes representa el 7.8% de toda la población de la metrópoli Lima-Callao. Atendiendo a la extensión del distrito (41.5 km²), el Plan de Desarrollo Concertado al 2021¹⁷, afirma que existe una densidad poblacional de 16 871.8 Hab. /Km².

224. Histórico:

La historia del distrito de San Martín de Porres ha sido descrita por diversos autores. Carlos Iván Degregori relataba la historia inicial del distrito, como se pudo revisar en la Introducción de esta investigación; Jaime Joseph (1999) y Julio Calderón (2005) también realizan excelentes acercamientos a la formación del distrito. Todos coinciden en que este espacio territorial se constituye de manera política en el año 1950.

Los autores mencionados coinciden en que la formación política del mismo se da a partir del uso del suelo, vale decir de la ocupación del mismo. Se reconocen dos formas paralelas de uso del suelo para fines habitacionales: a) por medio de invasiones de dicho espacio que hacía los años 1940 todavía pertenecía al municipio de Carabayllo y b) por medio de la formación de los barrios obreros desde el año 1938 a cargo del presidente Oscar R. Benavides. La Municipalidad refiere en su Plan de Desarrollo, que el distrito se fundó en medio de *la presión popular ante la necesidad de vivienda* (Municipalidad de San Martín de Porres, 2013, pp. 21).

La fundación del distrito se desarrolla en un contexto nacional altamente politizado y, como parte de los diversos actos para la legitimación de dicha acción no democrática, en mayo de 1950

¹⁷ Se debe señalar que existen dos planes de desarrollo al año 2021: uno que se plantea de 2014-2021 y otro de 2017-2021. El primero cuenta con mayor exactitud en cuanto a datos cuantitativos de diagnóstico, frente al segundo que no presenta precisión sobre los datos. Por una cuestión metodológica se han tomado todos los datos del diagnóstico del primer plan.

constituye el distrito “Obrero Industrial 27 de octubre”; acción acompañada del otorgamiento de tierras para construir la vida del distrito. (Municipalidad de San Martín de Porres, 2013, pp. 22).

El crecimiento del distrito tomará un gran impulso hacia 1960 (con la ocupación de los cerros y las zonas agrícolas) y seguirá con un patrón mayoritario de invasión y con dificultad para las habilitaciones urbanas y el acceso a los servicios básicos. Por otro lado, es en esa misma década, como señala Calderón (2005), que se da legislación que reconoce y propicia el surgimiento de los barrios marginales con la ley 13517, frente al importante déficit de vivienda que ya existía en el gran proceso de urbanización de la ciudad de Lima.

En los años sucesivos no se han registrado datos relevantes particulares de este distrito. Lo señalado por el Plan de Desarrollo al 2021¹⁸ muestra gran similitud con lo señalado en los trabajos mencionados en la introducción; vale decir, continuación de procesos de urbanización (formal e informal), consolidación de los barrios más antiguos.

2.3. Estructura organizacional y documentos de gestión de la Municipalidad de San Martín de Porres

La institución municipal correspondiente a un gobierno local distrital está definida por directrices nacionales y por características propias de su gestión interna. Exactamente se han identificado dos puntos: (A) Marco Jurídico Nacional y (B) Instrumentos Internos Exclusivos. Desde ambos puntos se configura el ejercicio del poder de los gobiernos locales; en otras palabras, el conocimiento sobre la distribución y asignación de competencias, funciones y procedimientos en el gobierno local nos da muestras de su comportamiento y sus características generales. A continuación, se detallarán ambos puntos.

231. Marco Jurídico Nacional:

La estructura actual de la Municipalidad de San Martín de Porres tiene su base en dos leyes muy importantes para la organización territorial y política de todo el país: 1) Ley Orgánica de Municipalidades, promulgada en 1988, modificada en 2001 y 2) Ley de Bases de la

¹⁸El Plan de Desarrollo al 2021 es un documento que concentra los principales objetivos del distrito hacia el año 2021. Este texto no contiene directrices sobre el desarrollo urbano a futuro, sino que ofrece un diagnóstico general sobre la historia del distrito, su presente y sus objetivos generales al 2021. Se pueden señalar como ejemplo, la reducción de la inseguridad ciudadana, reducción de la pobreza, entre otros.

Descentralización, promulgada en 2001. Estas leyes sirven de directrices para la formulación de las funciones, capacidades y competencias que esta institución asume en su trabajo cotidiano. El gobierno que ejerce la Municipalidad de San Martín de Porres, desde la aparición de estas dos leyes, enfoca una serie de procesos técnicos y políticos que materializan el proceso de administración del poder, como se señala en el Marco Teórico.

a) Ley Orgánica de Municipalidades: Características Generales

La Ley Orgánica de Municipalidades que rige el gobierno local del distrito San Martín de Porres corresponde a la Ley N° 27972 promulgada en el 2003. Esta nueva ley deroga la anterior, la N° 23853, da en el año 1989. Define las diferencias entre los gobiernos locales provinciales, distritales y el régimen especial de la municipalidad metropolitana de Lima. En función del tema de esta investigación, lo pertinente es realizar un acercamiento a la definición y descripción de las funciones del gobierno local municipal.

El título preliminar de esta ley ofrece definiciones importantes. El Artículo V señala el marco general de los gobiernos locales: estructura, organización y funciones específicas. Estas se forman en una visión de Estado democrático, unitario, descentralizado y desconcentrado que busca el desarrollo sostenible del país. El gobierno local es definido por esta ley como la entidad básica de la organización territorial del Estado que debe promover el desarrollo local por medio de la participación ciudadana. Las municipalidades ejercen el gobierno del territorio asignado *desde una realidad de autonomía; política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia* (Ley Orgánica de Municipalidades, Artículo II).

La estructura de gobierno se presenta por esta Ley de manera descriptiva y general. Dicha estructura, se ha sistematizado en dos universos: i) político, en el cual se encuentra el Alcalde y el Concejo Municipal; y ii) administrativo, en el cual encontramos una estructura gerencial. El primero asume el debate político, la representación y la fiscalización del gobierno. El segundo asume funciones técnicas en función de la consecución de los objetivos, planes y necesidades del territorio administrado. El gobierno de la municipalidad se constituye entonces de la articulación de los aspectos político y administrativo. Esta investigación ha trabajado y profundizado sobre las funciones administrativas pues representan la distribución del poder en este ámbito de gobierno.

El espacio político del gobierno municipal está representado por las acciones del Alcalde y las del concejo municipal. La alcaldía es un espacio asignado por voto popular que se encarga, según el Artículo 6 del Título I, de ser el órgano ejecutivo del gobierno local. Cumple además las funciones de representante legal de la municipalidad y se refiere como la máxima autoridad administrativa.

El espacio administrativo está constituido por todos aquellos funcionarios de la Municipalidad que no han sido elegidos mediante el voto popular para el cargo que ocupan. La administración municipal, según el Artículo 26, asume una estructura gerencial que le permite ejecutar las propuestas y políticas generadas por el espacio político.

La Ley señala que este espacio se rige por principios de legalidad, economía, transparencia, simplicidad, eficacia, eficiencia, participación y seguridad ciudadana. Las responsabilidades, funciones están determinadas por la estructura normativa y los instrumentos de gestión generados por la propia municipalidad. El principal responsable del espacio administrativo de la municipalidad es la Gerencia Municipal, ocupada por un funcionario de confianza del alcalde.

Esta Ley también caracteriza las diferentes normas municipales y los procedimientos administrativos, mismos que serán detallados en líneas posteriores, en función del caso de estudio. Se describe también la capacidad sancionadora, la conformación del proceso de presupuesto participativo, la contabilidad, la conformación del patrimonio municipal. En esta Ley también se genera la base legal para la conceptualización de las rentas municipales (tributos, arbitrios, tasas, licencias, etc.), este punto también será desarrollado a profundidad hacia el final de este capítulo.

El punto más importante de esta ley, para esta investigación, es la presentación de las competencias y funciones de los gobiernos locales^{19 20}. Las competencias y funciones pueden ser exclusivas o compartidas. De manera general, esta ley otorga distintas responsabilidades a las instituciones ediles y marca distancia con las tareas del gobierno nacional. La ejecución de las mismas es la expresión del contrato social. La gestión cotidiana de la institución municipal se articula desde la

¹⁹ El texto de la Ley señala siete competencias: 1) Organización del espacio físico-uso del suelo, 2) Servicios Públicos locales, 3) Protección y conservación del ambiente, 4) En materia de desarrollo y economía local, 5) En materia de participación vecinal, 6) En materia de servicios sociales locales y 7) Prevención, rehabilitación y lucha contra el consumo de drogas.

²⁰ El texto de esta ley se encontró en la siguiente dirección web:

<http://portal.jne.gob.pe/informacionlegal/Documentos/Leyes%20Org%C3%A1nicas/LEY%20ORG%C3%81NICA%20DE%20MUNICIPALIDADES%20LEY%20N%C2%BA%2027972.pdf>

asignación de estas competencias y funciones, es un ejercicio de aplicación del poder político. Esto último se verá a detalle en el estudio de caso.

b) Características Generales de la Ley de Bases de la Descentralización

La Ley de Bases de la Descentralización tiene como principal objetivo cimentar la estructura del Estado en el trabajo conjunto y articulado del gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales para alcanzar un fin plenamente político: *equilibrar el ejercicio del poder* (Artículo 3º) en las acciones de gobierno del Estado.

De esta manera se entiende a la descentralización como un proceso en el que los gobiernos regionales y locales asuman nuevas funciones y competencias a nivel administrativo, económico, productivo, financiero, tributario y fiscal. En este sentido este proceso se rige en base a siete principios generales: permanente, dinámico, irreversible, democrático, integral, subsidiario y gradual.

Este equilibrio de poder se logra con la correcta distribución de competencias y funciones en los tres niveles de gobierno. Con respecto a los gobiernos locales esta ley señala que poseen competencias²¹ exclusivas, compartidas y delegadas. La exclusiva tiene temáticas más concretas, ejecutivas e inmediatas; las compartidas se encuentran en un nivel mayor y están ligadas al abordaje de situaciones transversales como la educación o la salud.

Esta Ley otorga los cimientos para la asignación actual de competencias de los gobiernos locales. Lo señalado en el párrafo anterior muestra los alcances generales de cada nivel de gobierno; muestra el nivel de interacción y responsabilidad que tienen las instituciones con los ciudadanos. Anunciar ambas leyes es pertinente en la investigación, pues como se verá más adelante en la investigación, habrá confusión y complejidad en la aplicación de las mismas y de esta manera generará la respuesta de la sociedad organizada.

²¹ Aborda la planificación del desarrollo urbano, formular y ejecutar planes; la incidencia en los procesos de urbanización mediante normativa para los asentamientos humanos, el acondicionamiento territorial y la zonificación; la administración de los servicios públicos locales con el fin de satisfacer las necesidades del territorio; previsión de su organización interna y su presupuesto institucional; ejecución de obras públicas en función de la formulación de sus planes de desarrollo concertado y generar espacios de participación ciudadana.

Ahora bien, todo lo expuesto en estas dos leyes se hará realidad en función de los contextos en los que se encuentren estas instituciones de gobierno. Las competencias y funciones exclusivas responderán a las necesidades que cada población y el territorio. La distribución de las distintas realidades se hará a partir de documentos y herramientas propias de cada institución que se conocerán a detalle en la siguiente sección.

232. Instrumentos Internos Exclusivos:

La organización municipal de este gobierno local distrital se articula a partir de cuatro documentos que recogen las generalidades de las Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley de Bases para la Descentralización y toda la toda normativa que hace referencia a los diversos procesos específicos de los gobiernos locales, los documentos son²²: el Reglamento de Organización y Funciones (ROF), el Manual de Organización y Funciones (MOF), el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) y el Plan Operativo Institucional (POI). Sin embargo, aquellos que otorgan una mirada a la distribución del poder son el ROF y el TUPA, por esta razón estos documentos serán el foco de análisis de esta investigación.

a) Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad de San Martín de Porres

Para la Presidencia del Consejo de Ministros (2007) el ROF representa una herramienta fundamental para la adecuada gestión administrativa de las entidades del sector público. Este documento no es solo parte del marco legal de una institución, sino que es una herramienta en la que se muestran los objetivos, prioridades y estrategias para el cumplimiento de sus responsabilidades. Su construcción debe estar basada en la experiencia de trabajo cotidiano de las entidades que la producen pues esto le otorga una mirada a la realidad en la que se encuentra y un panorama real de las posibilidades concretas para cumplimiento de sus funciones

El ROF vigente de la Municipalidad de San Martín de Porres, fue promulgado por la Ordenanza N° 387-2015/MDSMP y cuenta con diversas modificatorias a la fecha. Este documento

²²Estos documentos se encuentran actualizados al 21 Julio del 2017.

fue un trabajo realizado principalmente por la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto en consulta con las diferentes unidades orgánicas.

Este documento señala que la Municipalidad de San Martín de Porres se constituye en una circunscripción política-administrativa distrital con funciones y competencias generales y específicas que contribuyan a proporcionar al vecino el ambiente adecuado para *la satisfacción de sus necesidades vitales: vivienda, salubridad, abastecimiento, educación, recreación y seguridad* (Web de la Municipalidad de San Martín de Porres, 2015).

En este sentido, para cumplir con estas funciones generales la Municipalidad de San Martín de Porres se organiza a partir de una Estructura Orgánica, la cual está constituida por la suma y distribución en unidades orgánicas, cada una de estas con funciones y responsabilidades específicas diversas²³. Esta investigación ha sistematizado a las unidades orgánicas a través de sus funciones y encontró que estas se pueden dividir en dos grupos. 1. Unidades Orgánicas Políticas y 2. Unidades Orgánicas Técnico-Administrativas. De esta manera, el análisis se centra en las competencias de los diferentes órganos y no en los cargos.

En las Unidades Orgánicas Políticas están agrupadas aquellas unidades que cuentan con un origen electoral, por un lado, y discrecional por otro. De esta manera se encuentra la Alcaldía y el Consejo Municipal. Estas unidades responden al voto de la población, razón por la cual sus funciones principales se centran en la representación y el gobierno.

Tabla 7: Unidades Orgánicas Políticas

GRUPO	ÓRGANO	UNIDAD
UNIDADES ORGÁNICAS POLÍTICAS	DE GOBIERNO	CONCEJO MUNICIPAL
	CONSULTIVO	COMISIONES DE REGIDORES
	EJECUTIVO	ALCALDÍA
	DE COORDINACIÓN	COMITÉS DISTRITALES

²³ Las unidades orgánicas están distribuidas en la Estructura Orgánica en doce Órganos; (1) Órgano de Gobierno, (2) Órgano Consultivo, (3) Órgano Ejecutivo, (4) Órganos de Coordinación, (5) Órgano de Alta Dirección, (6) Órgano de Control Institucional, (7) Órgano de Defensa Judicial, (8) Órganos de Asesoramiento, (9) Órganos de Apoyo, (10) Órganos de Línea, (11) Órganos Desconcentrados y (12) Órganos Descentralizados.

Las Unidades Orgánicas Técnico-Administrativas, son aquellas unidades cuyo sentido se encuentra en la gestión y administración pública del distrito. El acceso a estas puede ser a través del poder discrecional de las Unidades Orgánicas Políticas (designaciones o cargos de confianza) o, mayoritariamente, por concurso público de evaluación de capacidades profesionales.

Tabla 8: Unidades Orgánicas tecnico-administrativas

GRUPO	ÓRGANO	UNIDAD
UNIDADES ORGÁNICAS TÉCNICO- ADMINISTRATIVAS	DE ALTA DIRECCIÓN	GERENCIA MUNICIPAL
	DE CONTROL INSTITUCIONAL	
	DE DEFENSA JUDICIAL	PROCURADURÍA MUNICIPAL
	ASESORAMIENTO	GERENCIA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO
		GERENCIA DE ASESORÍA JURÍDICA
	DE APOYO	SECRETARÍA GENERAL
		ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
		SUBGERENCIA DE COMUNICACIONES E IMAGEN INSTITUCIONAL
	DE LÍNEA	GERENCIA DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL MUNICIPAL
		GERENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO
		GERENCIA DE DESARROLLO URBANO
		GERENCIA DE INVERSIONES PÚBLICAS
		GERENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS Y GESTIÓN AMBIENTAL
		GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA
		GERENCIA DE DESARROLLO HUMANO
		GERENCIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

	DESCONCENTRADOS	AGENCIA MUNICIPAL CHUQUITANTA
		AGENCIA MUNICIPAL NARANJAL
	DESCENTRALIZADAS	SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE SAN MARTÍN DE PORRES

b) Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Municipalidad de San Martín de Porres

El Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de la Municipalidad de San Martín de Porres es producto de la compilación de diversos procedimientos administrativos que se realizan al ejercer las funciones municipales. El TUPA es una herramienta de gestión pública, que debe estar a disposición de los ciudadanos para solicitar las gestiones que requieran en un contexto de igualdad de condiciones y con suficiente información (USAID, 2009). Para esta investigación es importante conocer este documento pues desde este se ejecutan todos los procedimientos que deben realizar los Asentamientos Humanos del distrito.

USAID refiere un punto importante para esta investigación sobre el TUPA. La sistematización y actualización de los procedimientos administrativos es una variable para construir la institucionalidad de las entidades públicas que esta implica *la reducción de requisitos ilegales e innecesarios* (USAID, 2009, pp.9).

La Municipalidad ha elaborado este documento en función de los procedimientos y servicios que las diferentes unidades orgánicas ejecutan como parte de sus funciones y competencias. En todo el documento se puede reconocer que existen diez unidades orgánicas que describen sus procedimientos o servicios. Lo hacen de manera esquemática y detallada, teniendo en cuenta el costo. Todos los procedimientos cuentan con un número de orden, una denominación y su respectiva base legal.

La configuración del TUPA de la Municipalidad de San Martín de Porres, muestra un proceso en el cual la unidad orgánica de gestión o el funcionario derivan el proceso de interacción con el ciudadano a los procedimientos, en algunos casos. En el estudio de caso veremos que este

fenómeno puede variar solo por la acción política de la estructura de la propia institución. El TUPA es la expresión operativa de las funciones y competencias de la Municipalidad de San Martín de Porres, cumple un rol de herramienta de gestión y es, a la vez, un esquema general de trabajo.

En conclusión, ambos documentos son parte de la articulación y estructura cotidiana de la institución municipal. El ROF sirve como soporte interno en la organización de la ejecución de competencias y funciones; otorga una estructura ordenada al trabajo tanto de los funcionarios administrativos como de los políticos para el buen gobierno. El TUPA es un elemento que facilita, sistematiza e institucionaliza los procedimientos de interacción con la ciudadanía.

Ahora bien, el objeto de estudio de esta investigación se centra en el surgimiento organizaciones denominadas como sociedad política en respuesta a las acciones de un Estado en situación de límite. La siguiente sección abordará el proceso de integración urbana que debe asumir un asentamiento humano. Este ejercicio permitirá contrastar los postulados regulares del Estado con situaciones cotidianas de interacción con la sociedad.

2.4. Proceso burocrático básico de integración urbana: Estudio de caso

A continuación, se mostrará el estudio de caso en el que se analizará el proceso por el cual un asentamiento humano ilegal se incluye dentro de la estructura formal del distrito de San Martín de Porres. Esta investigación ha construido el concepto “Proceso burocrático básico de integración urbana”, categoría en la que agrupamos competencias, funciones y procedimientos que desarrolla la municipalidad de San Martín de Porres para la integración en la cotidianeidad política y espacial de estas comunidades. La construcción de este concepto se ha realizado en función de la sistematización de los datos obtenidos a lo largo de esta investigación²⁴.

Este concepto se esquematiza a través de tres puntos: (A) Reconocimiento oficial y formación del Catastro, en el cual se observará los mecanismos de contacto, registro y reconocimiento con estas organizaciones, que ejecuta la institución municipal; (B) Generación del valor urbano, que explicará las competencias técnicas y administrativas de la municipalidad para el otorgar el acceso servicios básicos y legitimar el espacio común ocupado; y , finalmente, (C) Inclusión en la Base

²⁴ Sistematización de entrevistas, fichas observación participante, dentro de seis unidades orgánicas de la Municipalidad: (1) Gerencia Municipal, (2) Gerencia de Administración, (3) Gerencia de Participación Ciudadana, (4) Gerencia de Desarrollo Urbano, (5) Subgerencia de Catastro

tributaria: Cambio de la relación cotidiana municipal, que busca explicar a manera de conclusión los compromisos municipales que esta institución otorga al ingresar al sistema tributario, además de conclusiones parciales de este capítulo.

241. Reconocimiento oficial y formación del catastro

El objetivo de esta sección es conocer a profundidad las tareas que ejecuta la Municipalidad de San Martín de Porres para (a) el reconocimiento e inscripción oficial de estas organizaciones sociales, por un lado. Y al mismo tiempo, se busca conocer (b) el inicio de la relación individual entre en el Estado, el ciudadano y el espacio que este ocupa en el distrito de manera no regular.

a) Reconocimiento Oficial como Organización Social

El reconocimiento colectivo de los Asentamientos Humanos por parte de la Municipalidad constituye el primer paso oficial y político en la relación entre la Municipalidad y la organización social. Este primer acercamiento se da entre la Gerencia de Participación Ciudadana, específicamente, por medio de funcionarios de base o como los llama el Asesor de esta Gerencia “*personal en campo*” y los dirigentes del Asentamiento Humano²⁵.

Este acto se produce de manera independiente del momento de fundación del Asentamiento Humano. Para el señor Jorge Mendoza, Asesor de la Gerencia de Participación Ciudadana, este es un proceso inconstante y aleatorio pues no todos los asentamientos humanos del distrito acuden a inscribirse en el registro oficial de la Municipalidad. La puesta en marcha de este procedimiento responde a intereses y coyunturas específicas dentro del Asentamiento Humano. El entrevistado refiere que existe una razón principal: “[...] *recurren (los asentamientos humanos) a los municipios porque no pueden hacer ninguna gestión con ninguna institución si es que estas no cumplen algunas formalidades.*”. El punto de partida para la inclusión en el sistema formal y en el Estado se origina en el registro realizado por el gobierno local distrital.

La acción del registro de los asentamientos humanos en la Municipalidad de San Martín de Porres está materializada en el Registro Único de Organizaciones Sociales (RUOS)²⁶. La base

²⁵ Expresión señalada en la entrevista realizada al señor Jorge Mendoza, asesor general de la Gerencia de Participación Ciudadana.

²⁶ El origen de este documento se da en el año 2005 mediante la Ordenanza N° 151 – 2005 – MDSMP, ese se da en el marco de las nuevas disposiciones expuestas tanto en la Ley de Bases para la Descentralización y la nueva Ley Orgánica de Municipalidades. Disponible en: http://www.mdsmp.gob.pe/data_files/ordenanza_151_2005.pdf

conceptual y procedimental del RUOS de San Martín de Porres se encuentra en el Registro Único de Organizaciones Sociales para la Participación Vecinal para Lima Metropolitana creado mediante la Ordenanza N° 191 en el año 1999. La implementación de este registro en los procedimientos administrativos de este gobierno distrital, se da desde una motivación externa y vinculante y no como una iniciativa propia.

El RUOS de la Municipalidad de San Martín de Porres es un procedimiento implementado por la Gerencia de Participación Ciudadana en el ejercicio de sus competencias. Conciernen el “*Reconocimiento y Registro*” de las diversas organizaciones sociales con domicilio en el distrito. En su Ordenanza de Creación²⁷ se señala que su finalidad es que las organizaciones *participen conjuntamente con sus autoridades municipales y otros agentes locales*, en actividades que promuevan el desarrollo del distrito. Al mismo tiempo se reconoce como un objetivo la *consolidación institucional de dichas organizaciones para una mayor articulación* y desarrollo conjunto.

El RUOS señala que una Organización Social es *toda forma organizativa de personas naturales, jurídicas o de ambas, que se constituyen sin fines lucrativos, políticos, partidarios ni confesionales*. Estas formas deben además realizar actividades concretas y estas deben perseguir la defensa y promoción de sus derechos, su desarrollo individual y colectivo, y el de su localidad. Existe una tipología de seis tipos de organizaciones sociales cuyo detalle se puede observar en la sección de anexos.

Para efectos de esta investigación, el punto de atención sobre el RUOS se encuentra en el reconocimiento y registro de los Asentamientos Humanos. Estas organizaciones se encuentran en el tipo de Organizaciones Vecinales junto con las Asociaciones de Vivienda, Asociación de Pobladores, Cooperativas de Vivienda, Junta de propietarios, Junta o Comité Vecinal, Comité Cívico, Comité de Gestión de Desarrollo y Comité de Parques. Estas asociaciones se constituyen con diferentes fines y objetivos. Mayoritariamente, según la entrevista con el coordinador, lo hacen para gestionar los problemas de la vecindad, la provisión de servicios municipales o la gestión de alguna obra.

²⁷ Ordenanza N° 151-2005-MDSMP. Disponible en: http://www.mdsmp.gob.pe/data_files/ordenanza_151_2005.pdf

Por otro lado, para el asesor de la gerencia ya mencionada, existe una diferencia fundamental entre la problemática en la que se inserta cada organización según la zona a la que pertenece. El funcionario reconoce que en el distrito existen dos zonas, las “consolidadas” y las “no consolidadas”²⁸. Las organizaciones de las zonas consolidadas se preocupan por temas de Ambiente, seguridad o limpieza de espacios públicos; mientras que las zonas no consolidadas están trabajando los temas referentes a la gestión de los servicios básicos y la formalización de su propiedad. Esta investigación trabajará un Asentamiento Humano en una zona no consolidada.

“San Martín de Porres es un distrito muy grande, existen diferentes zonas. Algunas están consolidadas y otras no lo están, la mayor cantidad de zonas consolidadas se las llevó Los Olivos. Estas zonas están preocupadas por su medio ambiente, de la limpieza de sus calles, sus parques, que siempre haya un serenazgo. Lamentablemente, San Martín en sus zonas no consolidadas tiene que atender muchos problemas con los dirigentes que están preocupados por los temas de agua, desagüe y el tema de sus títulos, eso no ha heredado Los Olivos por ejemplo”. (Jorge Mendoza Caruzo- Asesor de la Gerencia de Participación Ciudadana²⁹, entrevista personal, Miércoles 15 de Marzo del 2017)

El procedimiento para el reconocimiento de estos grupos está determinado por el TUPA. Los funcionarios identifican que aquellos Asentamientos Humanos que quieran formar parte del registro requieren contar con cierto capital de gestión; ya que los dirigentes, en primer lugar, deben conocer el procedimiento, los alcances, ventajas y desventajas de pertenecer a este registro y, en segundo lugar, se necesita contar con capacidad logística para obtener todos los documentos³⁰.

²⁸ Este término se va repetir a lo largo de toda la investigación. Las zonas consolidadas son aquellas que cuentan con título de propiedad y todos los servicios básicos. Las zonas no consolidadas son aquellas que carecen de título de propiedad, servicios básicos u habilitación urbana en general.

²⁹ Actualmente ha sido designado como designado como Gerente de Participación Ciudadana

³⁰ Según el TUPA. Se necesitan diez documentos: (1) solicitud dirigida al Alcalde, (2) pago por derecho de trámite, (3) copia de acta de constitución (fedateado), (4) Estatutos y copia de acta de su aprobación (fedateado), (5) nómina de miembros de la Organización Social, (6) Copia de Acta de elección de la Junta Directiva, (7) Nómina de miembros de la Junta Directiva, (8) fotocopia del DNI de la Junta Directiva, (9) Padrón de socio(fedateado) y (10) Plano de Ubicación.

“Muchos ya saben organizarse, ellos ven con que finalidad se van a organizar, y dependiendo de ellos, si van a necesitar una personería municipal y una personería en los registros públicos lo que da la municipalidad es una personería municipal, entonces que hacemos nosotros acá; participación ciudadana, da una resolución de gerencia en el que reconoce a esa organización para que pueda tener efectos de trámite, ayuda, lo que fuere pero dentro de la municipalidad, dentro del ámbito municipal, más allá tampoco.” (Jesús Chávez, Coordinador de Promotores de Participación Ciudadana, entrevista personal, viernes 17 de marzo del 2017)

Lo que se obtiene entonces es la personería Municipal, este estatus permite a los Asentamientos Humanos acceder no solo al sistema municipal, sino que se ingresa dentro del dominio y responsabilidad del Estado. Esta es la única manera de poder acceder a los diferentes derechos que les corresponden. La municipalidad, desde ese momento, asume y reconoce la existencia de estos espacios y los incluye en las diferentes políticas que desarrolla como gobierno local.

La normativa dicta que estas Organizaciones participan del gobierno y la coordinación del distrito a través de diversas actividades. Para el Coordinador de Promotores de Participación Ciudadana, estos documentos otorgan argumentos al Municipio sobre la existencia real de la organización y los fines que persigue. El funcionario señala que este expediente permite conocer si el Asentamiento Humano tiene un fin social o si es parte de una “red” o “mafia de traficantes de terreno.

Esta acción tiene un matiz político, pues se realiza la acción de legitimar a organizaciones sociales que ocupan un espacio dentro del territorio. Al recoger el estatuto de estas organizaciones están además reconociendo los procesos internos que cada organización ha determinado para su “autogobierno”. La municipalidad reconoce así un actor con el cual interactúa en los diferentes procesos administrativos, técnicos o políticos.

“Los espacios territoriales de los Asentamientos Humanos son muy políticos y muy importantes para nosotros. Ellos aquí, cuando son reconocidos, representan con sus dirigentes a su pueblo en todo lo que necesitan y en diferente lugar, en SEDAPAL, en COFOPRI, acá en la Municipalidad, entonces uno negocia con ellos diferentes temas, no es con cada uno. Ellos representan a todos sus habitantes, alguno no, pero la mayoría aquí en San Martín son democráticos, ellos son la cara de todos los que viven en estos lugares, entonces uno trabaja directamente con ellos.” (Jorge Mendoza Caruzo- Asesor de la Gerencia de Participación Ciudadana, entrevista personal, miércoles 15 de marzo del 2017)

b) Inicio de la relación individual entre el Estado, el ciudadano y el espacio

El proceso básico de inclusión urbana tiene inicio también en la relación individual que forja el Estado con el ciudadano. La investigación muestra, además, que esta relación incluye también la dimensión del territorio ocupado por cada uno de los integrantes de un asentamiento humano. Al igual que el proceso anterior, no se obedece a un orden cronológico, sino más bien a la movilización de diversos intereses.

El reconocimiento del espacio individual dentro del territorio Municipal significa el ingreso, al igual que reconocimiento colectivo, al sistema municipal desde un vínculo más directo: ser contribuyente. Este acercamiento está en dentro de las funciones y competencias de la Gerencia de Desarrollo Urbano, con especial atención de la Subgerencia de Catastro. Se ha organizado la explicación de esta sección en dos puntos: i) la emisión de la constancia de posesión y ii) la inclusión en el catastro general de la municipalidad.

i) Emisión de la Constancia de posesión

La emisión de constancias de posesión es un procedimiento recurrente en el trabajo de la Gerencia de Desarrollo Urbano, específicamente en la Subgerencia de Catastro. Este punto es transversal en la problemática de los Asentamientos Humanos de todos los gobiernos locales que integran la ciudad de Lima. Es un procedimiento complejo y obedece a variables técnicas, administrativas y políticas.

Este es un documento que surge como parte de las acciones del Estado para la asignación y reconocimiento del uso del suelo destinado para vivienda. Este documento tiene su origen en legislación de alcance nacional, específicamente en (1) Ley N° 28687-Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos; el reglamento de la Ley (2) Decreto Supremo N° 017-2006-VIVIENDA. Finalmente, estos lineamientos se recogen como (3) procedimiento de la Municipalidad de San Martín de Porres dentro del TUPA.

1. Ley N°28687- Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos³¹

La Ley N° 28687 tiene la función principal de regular los diferentes procesos de formalización de la propiedad. Otorga también nomenclatura a las diferentes situaciones de informalidad de la propiedad. El certificado o constancia de posesión no es un documento homólogo del título de propiedad, se configura solo como una *herramienta administrativa formal* que testifica la ocupación de un espacio determinado. Este documento tiene validez entonces para fines e instituciones específicas, principalmente las empresas servicios públicos y la propia Municipalidad.

Para el Gerente de Desarrollo Urbano esta Ley es una expresión de la flexibilización para el proceso de *adquisición de la propiedad* y la *habilitación urbana*, pues los ciudadanos terminan adoptando este documento como un respaldo permanente, otros incluso lo consideran como prueba de “propiedad” del espacio ocupado. Desde su experiencia en la materia, señala que antes los servicios básicos, tanto de agua, alcantarillado o electrificación se otorgaban solo con el título de propiedad y eso podía limitar las formas informales de obtención del espacio.

³¹ Disponible en: http://www3.vivienda.gob.pe/dnc/archivos/valuaciones/normas_interes/LEY%2028687.pdf

“La ley a lo largo de los años se ha ido flexibilizando, hasta la década del 90 tú no podías tener una conexión de agua y desagüe si tú no presentabas tu título de propiedad, después con el populismo de Fujimori se flexibilizan las normas y te dicen que para que tú puedas tener derecho a los servicios básicos basta que presentes la constancia de posesión otorgada por tu municipalidad distrital y eso es un problema para nosotros porque nos vemos obligados a otorgarle el documento a todos, entonces uno ve cada caso” (Edgar Reyna-Gerente de Desarrollo Urbano, entrevista personal, Miércoles 8 de Marzo del 2016)

El análisis objetivo de la norma muestra que la Ley solo puede ser aplicada a las posesiones realizadas sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta el 31 de diciembre de 2004. El artículo tres además señala una serie de restricciones³² sobre el terreno en el que se desarrollan estos asentamientos, en otras palabras, la Municipalidad no está en la “obligación” de otorgar el documento a todo aquel que lo solicite, como refiere el Gerente.

2. Decreto Supremo N° 017-2006-VIVENDA³³

Este documento es un reglamento que al igual que la ley es bastante amplio y está enfocado a detallar las alternativas de acceso al suelo o los programas de vivienda formulados por el Estado. En este punto se detalla la reglamentación de la emisión de Constancias de Posesión.

Los requisitos para obtener la constancia de posesión se plantean de manera general en esta norma; sin embargo, pueden variar dependiendo de las disposiciones de cada municipalidad distrital. Se deben presentar los siguientes documentos: (1) Solicitud simple indicando nombre, dirección y número de DNI; (2) Copias de DNI; (3) Plano simple de ubicación del predio; (4) Acta de Verificación de posesión efectiva del predio, emitida por un funcionario de Municipalidad distrital correspondiente y suscrita por todos los colindantes del predio o acta policial de posesión suscrita por colindantes.

³² Las restricciones que la Ley enuncia, incluye: los inmuebles de uso o de reserva para servicios públicos, educativos, de reserva nacional o defensa nacional; zonas arqueológicas o que constituyan patrimonio cultural de la nación; inmuebles destinados para programas de vivienda del Estado; predios ubicados en áreas naturales protegidas; espacios determinados como zonas de riesgo por el Instituto Nacional de Defensa Civil y aquellos terrenos de interés social del Fondo Nacional de Vivienda.

³³ Disponible en: <http://www.ipdu.pe/legislacion/ds/006-2006.pdf>

El Reglamento señala que este documento tendrá vigencia la culminación efectiva de la instalación de servicios básicos en el predio del cual se ha emitido dicha Constancia. Si existieran certificados o constancias emitidas antes de la vigencia de la ley, conservará su vigencia al igual que la emitidas bajo es ley, hasta obtener todos los servicios básicos.

Por otro lado, este documento muestra también cuales son las causales para denegar el otorgamiento de la esta constancia. Este criterio está forjado, principalmente, en la zonificación para usos del suelo. Los gobiernos locales distritales, no pueden otorgar estos certificados a los predios ubicados en áreas destinadas para usos de equipamiento educativo, zonas arqueológicas, de la defensa nacional, áreas naturales protegidas y las áreas calificadas como zona de riesgo por el Instituto Nacional de Defensa Civil.

3. Texto Único de Procedimientos Administrativos- Municipalidad de San Martín de Porres

“La responsabilidad de la Municipalidad se encuentra en dar los documentos correctos, que con esos documentos la gente pueda obtener sus servicios. Toda esta zona ha crecido de forma informal, hay muchos lugares que son invasiones de terrenos del Estado. Ellos necesitan de nosotros, necesitan que nosotros demos fe de que viven ahí. Nosotros lo hacemos por medio de las constancias, de los planos, ellos saben que deben cumplir sus requisitos, sino no se puede hacer nada, ellos saben.” (Edgar Reyna- Gerente de Desarrollo Urbano, entrevista personal, miércoles 8 de marzo del 2016)

El TUPA describe el procedimiento específico de “Emisión de Constancia de Posesión” por parte de la Municipalidad de San Martín de Porres. Este texto señala que el inicio, desarrollo y final está a cargo de la Subgerencia de Catastro. Señala también que el plazo para resolver este documento es de 30 días hábiles. Con respecto a los requisitos, estos son los mismos que los señalados en el reglamento. Este documento declara que este procedimiento tiene un costo de 1.595% de una UIT, que es equivalente a 63.00 soles. Finalmente, este documento tiene vigencia de año, contrario a lo formulado en el reglamento; si bien no se señala en el TUPA, si lo hizo el Subgerente en la entrevista que se concedió para esta investigación.

El proceso burocrático se complejiza por temas discrecionales del funcionario de turno, sobre este punto se profundizará más adelante en este mismo capítulo. Para conocer la postura más allá de los documentos institucionales, esta investigación formuló la siguiente pregunta al subgerente de Catastro: *¿Cuáles son los principales problemas en el procedimiento de emisión de constancias de posesión?*³⁴ La respuesta textual fue la siguiente:

“En general nosotros encontramos muchos problemas en la entrega de las constancias de posesión, de todas maneras, en las evaluaciones que hacemos como institución hemos encontrado que existen 3 problemas que se repiten y se puede decir que son característicos del distrito: 1) Quieren posesionarse de espacios públicos, por ejemplo parques, esos hay un montón; 2) el tráfico de terrenos, ese es un mal de todo el distrito, mucha gente cae en ese delito pues se ven estafados, incluso nosotros somos víctimas como municipalidad, y por ultimo encontramos que (3) muchos dirigentes sobrepasan las instancias y llegan con el alcalde, sin acogerse al proceso administrativo regular [...]”(Agustín Solier Guevara-Subgerente de Catastro, entrevista personal, Martes 14 de Marzo del 2016)

El primer punto refiere a la ocupación de predios destinados a espacios públicos, la principal causa se encuentra en la falta de la existencia del Plan de Desarrollo Urbano Distrital. De esta forma el funcionario encuentra que existe una dificultad en la ejecución de sus capacidades sin este plan, porque esto no les puede asegurar realizar una serie de obras en infraestructura que ocupe y de uso destinado a estos predios. La invasión de estos predios se ha dado de manera masiva en el distrito y ahora son personas que exigen una Constancia de posesión sobre un espacio no adecuado.

Con respecto al segundo punto, el funcionario considera que es el problema más grave que encuentra durante su gestión en este distrito, y también a lo largo de su carrera. La interacción de la Municipalidad y el tráfico de terrenos se realizan a través de los nuevos “posesionarios”, vale decir, las personas que son “víctimas del delito”. Incluso refiere que los traficantes de terreno que operan en el distrito incluso han usurpado terrenos de propiedad de la Municipalidad.

³⁴ Los cuestionarios completos pueden encontrarse en la sección de Anexos.

La entrega de estos certificados, es como señala textual el funcionario un “*dilema moral*”, “*Uno piensa mucho en ese dilema y se tiene que entregar nada más, esa gente no tiene la culpa, solo compraron de buena fe*”. Sin embargo, señala también que la capacidad de la Municipalidad por fiscalizar estos lugares y a estas mafias, excede a sus competencias y no reciben el apoyo necesario.

El tercer punto muestra un problema que es generado por la propia municipalidad. El funcionario señala que la entrega de las Constancia de posesión termina siendo un logro de “la insistencia de los dirigentes” y de su trabajo de presión hacia el Alcalde, en las que muchas veces el termina aceptando. Refiere además que durante las gestiones anteriores esto se ha dado en mayor número. En algunos casos los predios ocupados por los asentamientos humanos no cumplen con diferentes requisitos para convertirse en propiedades adecuadas para la vivienda; sin embargo, luego de años de trabajo político, no solo con el alcalde sino también con diversas organizaciones instituciones del Estado, logran obtener este documento. Esta es una evidente muestra de la propuesta del Estado desbordado de José Matos Mar.

La emisión de las Constancias de posesión es un espacio de interacción política en diferentes niveles. En un primer lugar, como señala el Subgerente de Catastro; de parte de los dirigentes que llevan sus proyectos o problemas directamente al alcalde, esto puede ser legitimado por una propuesta en la campaña electoral o en la relación directa entre gobernante y gobernado. En segundo lugar, cuando la propuesta se inserta en la agenda de gestión de la municipalidad, viene el trabajo de gestión interna, según señala la Gerente Municipal; se realiza entonces la interacción con los regidores, los funcionarios para poder obtener el objetivo. De esta manera, se puede observar como una exigencia zonal o vecinal se puede trasladar a ser una política aplicada a nivel de todo el Gobierno Local distrital. Se puede observar como el proceso administrativo se diluye frente a la gestión política, que asume un rol protagónico y decisivo.

Frente a esa realidad se puede identificar un espacio de debilidad institucional. Si bien es cierto, tanto los funcionarios como los ciudadanos asumen, la gestión exitosa la emisión de un documento en un tiempo breve. Al mediano y largo plazo, es un acto que demuestra incapacidad del Estado; pues no se aborda el problema público de fondo y con lleva a consecuencias que van en contra de aquellas personas que “han sido beneficiadas”. Se forma una situación errante, en la

que, los problemas generados por una autoridad política terminan siendo heredadas por cada gobierno de turno siguiente.

ii) Inclusión en el Catastro Municipal

Para concluir con el punto de reconocimiento individual, se registra el proceso de formación del Catastro. Los detalles generales sobre la formación del Catastro Municipal están determinado por la Ley N° 28294 “Ley del Sistema Integrado de Catastro y su vinculación con el Registro de Predios”³⁵. Este procedimiento también está a cargo de la Subgerencia de Catastro.

Según esta Ley, el Catastro comprende la información gráfica con las coordenadas de los vértices de los linderos de predios en el Sistema de Referencia Geodésica Oficial en vigencia, y un banco de datos alfanuméricos con la información de los derechos registrados”. La inclusión en el catastro municipal de los espacios ocupados por los asentamientos humanos es un acto de legitimación y reconocimiento del uso del espacio.

El gobierno local distrital es el principal responsable de la elaboración y construcción del Catastro Municipal. La responsabilidad de este procedimiento reside en las siguientes unidades orgánicas: a nivel general y político, Gerencia de Desarrollo Urbano; y a nivel específico y técnico en la Subgerencia de Catastro.

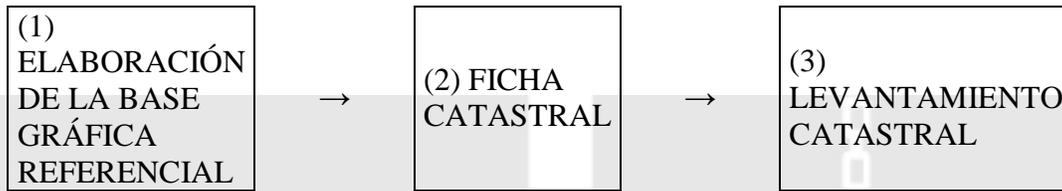
1. Proceso de Catastro de Asentamientos Humanos

Esta investigación identificó el proceso específico de construcción del catastro de los Asentamientos Humanos en el distrito. Esta información ha sido construida con tres entrevistas: Subgerente de Catastro, Gerente de Desarrollo Urbano y Gerente Municipal; además se realizó observación participante.

La construcción del Catastro de la Municipalidad de San Martín de Porres se describe en tres fases según describe el subgerente en la entrevista: (1) Elaboración de la base gráfica referencial (2) Ficha Catastral y (3) Levantamiento Catastral. Este proceso se lleva a cabo por diversos funcionarios de la propia gerencia.

³⁵Disponible en: <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/28294.pdf>

Ilustración 2: Proceso de catastro de los Asentamientos Humanos



Fuente: Elaboración propia

1.1 Elaboración de la base gráfica referencial

Esta etapa está destinada a medir y calcular el área total de todo el distrito. Este trabajo se realiza en “campo” con equipamiento especial para esta tarea. Al tener las medidas referenciales se procesa en un software especial llamado GIS, esto permite poder elaborar los planos y reconocer la extensión del distrito, hitos urbanos, estructura vial y general las características del equipamiento urbano: en palabras técnicas especializadas del subgerente, esto es “*obtener los puntos topográficos*”. Los puntos de referencia se apoyan en fuentes gráficas nacionales otorgadas por organismos oficiales. Este proceso implica un despliegue logístico y presupuestal muy importante, según el subgerente de Catastro.

En el caso específico de los asentamientos humanos ubicados en el Cerro La Milla, se ha registrado la base gráfica. Sin embargo, se escapan muchas particularidades del terreno ya que al ser una “*formación geológica distinta*”; es decir, no ser una zona plana, la medición preliminar se ha realizado en las zonas de mejor acceso vial y las que no han sido contempladas, se han desarrollado a partir de cálculos referenciales.

1.2 Ficha Catastral

El proceso regular del llenado de la ficha catastral, se realiza en el local central de la municipalidad a través de un sistema de ventanilla única. A través de dos funcionarios que realizan diferentes procedimientos administrativos referentes a la Gerencia de Desarrollo Urbano no se realiza el registro catastral de manera exclusiva. De esta manera, los propietarios de un predio acuden a esto módulos de atención. El funcionario atiende al vecino explicando que para inscribir su propiedad debe llenar una Ficha Catastral, para esto además se requiere el título de propiedad.

La ficha se entrega al vecino y consigna todos los datos requeridos; cuando el vecino entrega la ficha, el funcionario encargado vacía la información en la ficha virtual para poder ingresar la

propiedad al sistema general de la Municipalidad. La información que consigna es la siguiente: Ubicación lote, manzana; identificación del propietario, uso predial (vivienda, comercial, industrial, etc.); estado de construcción (terminado, en construcción, etc.); material predominante; actividad económica; área del terreno; niveles de construcción; estado de conservación; inscripción en registros públicos.

Los Asentamientos Humanos en el distrito desarrollan una situación particular respecto de este proceso. Al no contar con título de propiedad (28 asentamientos humanos del Cerro La Milla³⁶), los lotes no constituyen un predio; con lo cual se anula técnica y administrativamente la posibilidad de ser incluidos en el catastro. Sin embargo, los asentamientos humanos del Cerro La Milla, han sido considerados por un acuerdo con la gestión anterior en la base catastral del distrito para tener documentos precedentes para sus procesos de titulación. La inclusión en la base catastral, se ha hecho a partir de la declaración en una lista simple elaborada por los dirigentes de cada asentamiento humano a partir de las mediciones y planos elaborados por agentes externos a la municipalidad. Lo anterior es otra muestra del desborde del Estado. El plano formal e institucional se entre mezcla con la situación de informalidad e ilegalidad de los espacios ocupados.

La inclusión en el Catastro Municipal de los Asentamientos Humanos del Cerro La Milla constituye un proceso no regular y se desglosa en diferentes aristas. Como se ha señalado en la normativa nacional, solo pueden inscribirse aquellos predios que constituyen una propiedad inscrita en Registros Públicos; por este motivo, la condición del uso del espacio de estos asentamientos humanos es de posesionario mas no de propietario. Por otro lado, esta base se realiza en una situación de desarticulación, pues la lista no está determinada por las constancias de posesión emitidas (porque esto no se ha hecho), sino por la declaración simple de los dirigentes.

1.3 Levantamiento Catastral (campo)

La etapa de levantamiento Catastral corresponde a la comprobación “en campo” de los datos consignados en la ficha catastral y la base referencial. En sentido, operarios de la gerencia recorren in situ los predios declarados y se evalúa todos los puntos declarados. Este acto se acompaña de

³⁶ Dato obtenido en la entrevista a la Coordinadora del equipo de Intervención Social del Consorcio San Martín para el proyecto de redes de agua y alcantarillado para el sector 206

instrumentos gráficos como fotografías del predio y nuevamente la operación de software especializado.

El Catastro Municipal, se constituye como un sistema de información que sirve de herramienta para el gobierno del territorio del Estado. Sobre esta base se pueden otorgar derechos y deberes a la ciudadanía que utiliza un espacio determinado. El Catastro es una herramienta oficial importante para las diversas tareas del Estado pues genera una relación entre la los ciudadanos y el espacio.

Esta investigación encuentra que todos los documentos otorgados en este primer momento de la inclusión urbana básica se constituyen como actos de legitimación política e institucional de la existencia y el funcionamiento de los asentamientos humano como colectivos, por un lado; pero también de los poseedores que lo constituyen otorgando un documento que certifica el uso del espacio.

Con la inclusión en el Catastro Municipal, el poseedor se transforma en contribuyente del distrito. El contribuyente se hace merecedor de todas las políticas, programas y servicios que otorga la institución distrital. Formar parte de la base tributaria del distrito supone la intensificación del vínculo entre el ciudadano y el Estado, a partir de situaciones más concretas en la construcción de su relación cotidiana. Esto se verá a profundidad en el punto C de este capítulo.

242. Generación del valor del suelo urbano

El espectro de poder de la acción municipal continúa con la ejecución de otras competencias. Las tareas asignadas a la Municipalidad están cada vez más relacionadas con la vida cotidiana de estas organizaciones sociales. Esta sección del estudio de caso exploró el trabajo de este gobierno local distrital para la generación de valor urbano de los territorios ocupados por procesos urbanos no formales. Específicamente, se observará la ejecución de procedimientos para el acceso al servicio público de agua y alcantarillado.

En un acercamiento a las referencias teóricas del primer capítulo, este punto graficará claramente la propuesta de Sabatini que señala que existen espacios en la ciudad en los que el valor del suelo es bastante bajo y su acceso está predestinado a las personas con menos recursos de la ciudad (o que llegan a esta, según sea el caso). Se configura una forma particular de urbanización:

un proceso inverso. Esto último es relatado claramente por De Soto y Gherzi en 1987. Estos espacios urbanos se van creando a partir del resarcimiento de carencias.

“En los asentamientos informales las habilitaciones se producen precisamente a la inversa de los que prescribe el urbanismo tradicional. Los informales ocupan primero el lote, después construyen, luego habilitan y solo al final obtiene la propiedad del terreno; exactamente a la inversa de lo que sucede en el mundo formal. Es por eso que estos asentamientos evolucionan de una manera distinta que la ciudad tradicional y dan la impresión de hallarse en edificación permanente” (De Soto, 1987, pág. 17)

“El Otro Sendero” propone que esta situación podrá generar en el futuro diferentes regímenes legales de excepción como decisión política reactiva a una situación de “desborde popular”; en otras palabras, las autoridades terminarán legitimando y regularizando estos actos. Efectivamente, treinta años después, este fenómeno ha producido normativa (como ya se ha observado al inicio de este capítulo) que otorga valores legales a este modo de urbanización. Esto último, genera que el problema de vivienda, de la urbanización en el Perú no solo sea de carácter económico, sino que se entienda también desde variables políticas.

El caso práctico hace pensar en puntos trabajados por autores mencionados en el marco teórico del capítulo anterior. Por un lado, con el planteamiento de las políticas nacionales o las ordenanzas a nivel local que determinan los procesos habilitaciones urbanas se puede observar el “deber ser” del Estado descrito por Weber y O’ Donnell. Por otro lado, representa también el desborde de Matos Mar, no solo visto desde la perspectiva de la ciudadanía que rompe las reglas, sino también desde la propia administración del Estado que desconoce sus propios procedimientos.

Para lograr el objetivo de este capítulo, los hallazgos se han organizado en dos secciones: (1) Gestión técnico-administrativa regular: Competencias y Procedimientos para el acceso a la red pública de agua y alcantarillado y (2) Gestión Política: Transformación del proceso administrativo. De esta manera, en la primera sección, se recogerá el proceso burocrático para la visación de planos para servicios básicos. En la segunda sección, se conocerán los procesos políticos internos entre diferentes unidades orgánicas de la Municipalidad de San Martín de Porres que se realizan para amagar el proceso burocrático.

a) Gestión técnico-administrativa regular: Competencias y Procedimientos para el acceso a la red pública de agua y alcantarillado.

Los asentamientos humanos ocupan el suelo a través del proceso inverso que caracterizan De Soto y Gherzi. De esta manera, el territorio que utilizan estos colectivos carecen de servicios básicos, como el acceso a la red pública de agua y alcantarillado. Estas organizaciones sociales buscan resolver las diversas necesidades que son producto de la carencia de servicios. La comunidad se encontrará entonces ante la gestión de la habilitación urbana del terreno que usan. El rol de la Municipalidad es fundamental. Si bien no tiene la responsabilidad de proveer el servicio, este si tiene la competencia de generar las condiciones previas para concretar este acto.

Las comunidades urbanas al emprender esta relación con el gobierno local tienen el objetivo fundamental de obtener la visación del plano del territorio que ocupan. Para este efecto, la institución municipal ejecuta una serie de elementos previos. Estos siguen una lógica administrativa y técnico; además, todos se encuentran dispersos en toda la estructura orgánica del municipio. Esta competencia es ejecutada por la subgerencia de habilitaciones urbanas y de catastro. Ambas subgerencias deben estar en coherencia con Plan de Desarrollo Urbano del gobierno local, pero este no existe.

Concretamente, las competencias de estas subgerencias en relación a la habilitación urbana de los Asentamientos Humanos tienen un carácter de subsanación de un proceso ya iniciado. Si bien es cierto ninguna de las modalidades regulares ofrecidas por la Municipalidad se ajusta a la realidad es estos espacios, los ciudadanos que ocupan el territorio que tienen la voluntad de subsanar su situación tanto física como legal tienen la posibilidad de hacerlo por procedimientos extraordinarios. Con respecto a las acciones previas a la visación de planos, solo encuentra la emisión de la memoria descriptiva. Esta se encuentra en competencia de la subgerencia de Habilitaciones Urbanas. Luego de esto se realiza la función relacionada a los planos, la cual es considerada extraordinaria.

La Memoria Descriptiva es un documento que se nutre de información recabada por otras dependencias municipales. Es un documento eminentemente técnico que caracteriza³⁷ un plano de

³⁷ Este documento cuenta con cuatro secciones que describen el espacio cuya habilitación se busca subsana, son las siguientes: (1) Generales, (2) Linderos y medidas, (3) Aportes Reglamentarios y (4) Descripción de las especificaciones técnicas.

lotización determinado en el territorio del distrito. Este documento hace un recuento de información física y registral del espacio para determinar la diferencia entre los espacios públicos y los privados. La memoria descriptiva del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús se encontraba en elaboración al momento del recojo de información de la investigación.

Al igual que la entrega de la constancia de posesión, este documento otorga legitimidad por parte del Estado a la ocupación informal o ilegal del espacio. Este es un proceso de evaluación técnica que toma como base la entrega de un plano hecho por la comunidad. En las entrevistas, se señala que generalmente, estos planos son elaborados por pequeños estudios de ingenieros consultores. Como acto administrativo, esta acción puede entenderse como un acto acelerador del proceso. Sin embargo, formula un problema importante al momento de la ejecución de obras.

“La base que tomamos nosotros y también la subgerencia de Catastro es la que los mismos pobladores hacen, ellos recogen su cuota y se va al frente de la UNI, ahí hay varios ingenieros que les hacen ese trabajo por uno 800 soles o 1000 soles, entonces les hacen el plano y lo firma un ingeniero civil colegiado. Nosotros nos guiamos de eso, pero el problema se da cuando se va al campo y muchas veces las medidas no coinciden, como le había contado, ahora con los del agua en el cerro las millas tienen calles muy angostas y no se puede hacer pasar la red principal para la conexión en cada casa” (Edgar Reyna- Gerente de Desarrollo Urbano-entrevista personal, miércoles 8 de marzo del 2017).

El procedimiento municipal de la visación de planos ha sido creado exclusivamente para la situación de los Asentamientos Humanos. El amparo de los mismos se encuentra en la promulgación Ordenanzas Municipales. Estas se encuentran inspiradas de otros procesos gubernamentales, por un lado, del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; y por otro, a la decisión política por parte de las autoridades de la institución municipal de turno. En este caso, son las Ordenanzas 229-2007-MDSMP³⁸ y 372-2015-MDSMP³⁹ las que crean y mantiene el procedimiento de la visación de planos para la obtención de servicios básicos.

La promulgación de la Ordenanza 229-2007-MDSMP, crea el procedimiento administrativo y técnico correspondiente a la visación de planos para el acceso a servicios básicos. Según el propio texto de esta norma, este recurso jurídico sirve como pionero en materia de habilitaciones urbanas de asentamientos humanos en el distrito.

³⁸ Disponible en: http://www.mdsmp.gob.pe/data_files/ordenanza_229_2007.pdf

³⁹ Disponible en : http://www.mdsmp.gob.pe/data_files/or-n372-2015.pdf

Esta ordenanza realiza un diagnóstico general del fenómeno de urbanización informal del distrito en el que señala la existencia de diversas formas de ocupación del espacio por parte de hogares y agrupaciones sociales diferentes a la convencional. Señala además que, mayoritariamente, estos grupos no cuentan con los servicios básicos debido al carácter informal de la tenencia del lugar que ocupan. Para esto, se señala que la administración municipal ha identificado que *es un requisito indispensable contar con la aprobación y/o visación de planos de lotización* por parte de la institución distrital.

Por su parte de la Ordenanza N° 372-2015-MDSMP mantiene la esencia integral de la anterior, pero presenta algunas modificaciones. Estos cambios, buscan otorgar mayor valor al proceso técnico y administrativo.

La primera ordenanza presenta una importante carga política centrada en la figura del alcalde; este actor responde en última instancia como responsable de la visación de los planos, lo cual configura una figura en la que la decisión es una expresión de poder discreto. Por el contrario, la ordenanza del 2015, muestra este poder asignado al proceso plenamente técnico en la figura de los gerentes; sin embargo, la figura de la Gerencia Municipal, deja abierta la posibilidad de ejercer el poder discreto debido a las características y funciones de esta unidad orgánica. A pesar de contar con las Ordenanzas de creación, este procedimiento no se encuentra descrito en el TUPA. Lo anterior refleja una situación de límite del Estado: la dificultad por institucionalizar sus decisiones políticas dentro de la estructura institucional técnico administrativa.

La visación de planos para la obtención de servicios básicos es un procedimiento técnico y administrativo cuyo resultado se comprende de la misma naturaleza. La evaluación contrasta la información gráfica entregada con los diversos parámetros expedidos por la empresa prestadora del servicio, tanto de agua y alcantarillado como de suministro de energía. No se ha encontrado un documento que establezca el procedimiento interno o las tareas de evaluación de cada funcionario.

El procedimiento técnico inicia cuando el expediente ingresa a la Gerencia una vez registrado por la ventanilla única de atención de la Gerencia de Desarrollo Urbano. Estos documentos se unen a los ya ingresados y se establece un orden de prioridad discreto que, generalmente depende de la complejidad del espacio físico a evaluar. Luego de lo anterior, se asigna a un responsable dentro del equipo, que a su vez cuenta con otros expedientes. Se recoge la información del Catastro

Municipal y se compara con la ficha del terreno matriz en el cual está ubicada la organización social, esto implica una visita al Asentamiento Humano para verificar que no se han modificado los linderos.

Se debe comprobar la viabilidad técnica del plano de lotización, el cual debe el trazo a una escala de 1/500, un cuadro general de distribución de áreas, y un cuadro de datos técnicos (incluye vértices, lados, distancias); nuevamente esto se hace por medio de un software que guarda la base gráfica de todo el catastro municipal. También es necesario realizar una visita para comprobar que los lotes cuenten con las medidas señaladas y que no utilicen espacios destinados para uso público ya sea vías, calles, pasajes, escaleras o áreas verdes.

Este paso técnico es el que más demora pues ante la falta de sustento y diseño técnico de los Asentamientos Humanos muchos de los espacios de uso público están ocupados de manera parcial o total. Esto implica el envío de notificaciones a los dirigentes para desocupar la zona, solo con solución de estos conflictos se puede continuar con el procedimiento.

Según la decisión del técnico responsable del expediente se procede, de manera simultánea o al finalizar la solución de los conflictos antes señalado, a solicitar información complementaria a la Gerencia de Participación Ciudadana y la Subgerencia de Defensa Civil. Este punto también genera un tiempo de demora pues implica, en algunos casos, visitas y evaluaciones de campo y también nuevos requerimientos, tales como la construcción de muros de contención, ampliación de pasajes, ensanchamiento de escaleras, entre otros.

Una vez recogida toda esta información se realiza un diagnóstico general que es presentado al subgerente para su revisión y posterior notificación a la organización social sobre lo observado. De esta forma, la organización tiene un plazo determinado (según la profundidad de las observaciones) para subsanar lo que sea necesario. Este informe puede contener una serie de recomendaciones que pueden ya haber sido notificados o nuevos requerimientos a complacer, estos deben ser asumidos por la Organización. Este procedimiento puede tomar semanas, meses e incluso años debido a diversos factores, siendo los más recurrentes la falta de recursos económicos y asistencia técnica. En este paso es en el que puede incluso traspasarse la gestión municipal que recibe el expediente o puede extraviarse el documento, como es el caso de Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús.

Luego de concertar todas las observaciones se vuelve a presentar el expediente y vuelve a pasar por una evaluación de los técnicos y estos podrían encontrar nuevas deficiencias y devolver el expediente. De encontrarse todas las observaciones subsanadas y junto con todas las exigencias administrativas señaladas por el TUPA, el sugerente firma y sella el plano. Desde este momento, la organización social tiene la posibilidad de solicitar la instalación de red pública y conexión domiciliaria del servicio que necesite obtener.

La complejidad de este procedimiento se puede evidenciar en diferentes puntos. Como ya se ha mencionado, las redes de agua y de energía ocupan el espacio público destinado para la circulación de vehículo o peatones según sea el caso y emergen distintos conflictos con diferentes actores como los propios vecinos, los dirigentes, las empresas prestadoras de servicios u otras instancias de la municipalidad. En algunos casos se debe hacer uso de elementos de fuerza como la presencia policial, desalojos o enfrentamientos violentos entre vecinos.

También es pertinente ampliar lo referido a la información alcanzada por otras dependencias municipales. Según el Subgerente, durante este proceso de evaluación, emergen diferentes características que son necesarias de considerar como la morfología del terreno, la accesibilidad, entre otros. Se debe además establecer una coherencia tanto con el Plan de Desarrollo Urbano Distrital (que no existe) y la zonificación otorgada por la Municipalidad Metropolitana de Lima; vale decir, depende de la atribución asignada al espacio se debe aprobar o no el plano. En algunos casos existen denominaciones en las cuales no cabe apelación alguna (como en el caso del Cerro La Milla), pues se encuentran en zonas arqueológicas o de reserva paisajística. Otro punto importante en los que no cabe apelación o reconsideración corresponde a la habilitación urbana ocupada sobre zonas cuyo riesgo en caso de desastre natural puede ser definido como mitigable o no mitigable.

Este es un proceso técnico y burocrático complejo. Diversas variables confluyen en este proceso de legitimación y crecimiento del valor del espacio. A pesar de lograr todos los documentos y requisitos necesarios para el ingreso del expediente para su evaluación, el proceso de evaluación se configura como un camino extenso y desgastante en el que se repite información y no se atiende de manera exclusiva este procedimiento. Como se observó en la visita a la oficina municipal, se encuentran expedientes que esperan una respuesta desde el año 2010; es decir, expedientes que han pasado por las manos de tres gestiones municipales.

Ante tremenda dimensión, se forjan caminos alternativos para agilizar este procedimiento. Esta investigación encontró que tanto el factor del poder político de las autoridades municipales como la influencia de agentes externos constituyen acciones para aligerar la complejidad de todo lo enunciado hasta ahora. Las siguientes líneas de este capítulo explorarán la dimensión política que puede adquirir este procedimiento, tanto desde la realidad burocrática de línea como también desde el debate político interno de este gobierno local distrital.

Como ya se ha mencionado el procedimiento para la visación de planos no está contemplado en el TUPA y por esa razón no tiene un plazo para resolver y la emisión de constancia de posesión está calculada en treinta días. Esta investigación encontró, por medio de las entrevistas a funcionarios y ciudadanos, que los tiempos de gestión de ambos documentos se calculan en un promedio de un año.

Durante este tiempo se forjan diversas actividades de encuentro e interacción entre los dirigentes comunitarios, los funcionarios municipales de línea, las autoridades políticas del distrito, y las instituciones proveedoras de servicios. Estos encuentros y actividades se representan a través relaciones concretas entre la Municipalidad y los dirigentes de los asentamientos humanos. Las notificaciones técnicas y requerimientos y la priorización de gestión, son los tipos de encuentro encontrados durante las entrevistas. Todas estas relaciones se establecen en dinámica unilateral; el Estado comunica a través de documentos o acciones sus respuestas y posturas.

Los asentamientos humanos reciben estas comunicaciones y tienen también respuestas a estas acciones, como se mencionó líneas arriba, de acuerdo a sus posibilidades y eso incrementa el tiempo de espera. Durante el tiempo de espera se toman decisiones y a partir de estas se reconstruyen diferentes relaciones de poder. Con respecto a las notificaciones técnicas y requerimientos, estas son comunicaciones objetivas que responden a elementos no correctos en la evaluación del expediente. En base a una serie de parámetros nacionales, provinciales o distritales, la Municipalidad comunica cuales son los problemas encontrados en el procedimiento en curso. La capacidad de objeción por parte de los dirigentes de los asentamientos humanos es casi nula debido a que los parámetros exigen cuestiones muy concretas.

El tiempo transcurrido en la emisión de estos medios de comunicación formal, está determinado por las posibilidades de respuesta con las que cuenta cada Asentamiento Humano. Existe una

situación de asimetría en cuanto a la aplicación de conocimientos técnicos y recursos económicos entre el Estado y estas organizaciones. La asimetría se define a partir de las Leyes y Normas, que determinan una posición y que esta no puede ser cambiada.

La priorización por su parte es el elemento menos objetivo que el anterior y que depende estrictamente de los funcionarios municipales de la Subgerencia de Catastro. Desde la elección del caso a atender hasta la fecha de notificaciones depende de la capacidad de respuesta del funcionario a cargo. Evidentemente, este es un punto difícil de explorar debido a que depende de una posición personal de cada trabajador o en base a la orden de un superior. No se otorga explicación alguna al dirigente sobre porque se trabajan algunos expedientes primero y otros se mantienen en lista de espera.

La priorización determina un tiempo aleatorio. Este está definido completamente por el funcionario municipal responsable de tomar una decisión determinada. El poder que se ejerce aquí nuevamente es asimétrico; y esta se define a partir de las decisiones del funcionario municipal, del pedido de un superior inmediato o eventualidad. La capacidad de control sobre las decisiones de los funcionarios, y por lo tanto del tiempo transcurrido, es discrecional a una persona. Esto configura una situación de mayor asimetría que el elemento anterior.

El proceso burocrático muestra una asimetría entre las decisiones de la Municipalidad y las capacidades de respuesta de los Asentamientos Humanos. Esta asimetría se manifiesta en la prolongación de tiempos de respuesta (ya sea positiva o negativa), la sensación de desorientación e insatisfacción por parte de ciudadanos y la presión de las instituciones ejecutoras del servicio requerido. Esta investigación afirma que en materia de inclusión urbana el ejercicio de competencias, funciones y capacidades de la Municipalidad de San Martín de Porres se puede definir como un Estado desordenado y débil. Se muestra un proceso burocrático complejo compuesto por procedimientos técnicos, administrativos y políticos. La narrativa de esta investigación describe un Estado en una situación límite con una relación de asimetría con la ciudadanía y su entorno. El diagnóstico desarrolla un Estado parecido al descrito por Javier Auyero en el capítulo primero: el Estado Paciente.

La señora Victoria Cruz, presidenta del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús, inició sus trámites para obtener constancias de posesión en el año 2010 y la visación de planos hacia el año 2013. Las constancias de posesión fueron entregadas en febrero de 2017, luego de siete años, en los cuales han transcurrido hasta 3 gestiones municipales.

Como se ha mencionado a lo largo de este capítulo con respecto a las tareas de la Subgerencia de Catastro, esta entidad no guarda coherencia con los tiempos estimados para resolver gestiones a su cargo. La entrega de Constancias de posesión como la visación de planos, tienen una duración promedio de dos años. Si bien es cierto, los dirigentes continúan todo el proceso durante todo este periodo y viven en una situación de dominación por parte del Estado, también ha sido capaces de configurar mecanismos propios dentro de sus comunidades para poder abordar sus necesidades. Sobre esto último tratará el siguiente capítulo. Esta es una situación clara del estudio de la ciencia política: la aplicación del poder y sus asimetrías.

El Asentamiento Humano no tiene certeza sobre el lugar que ocupan y viven con la preocupación constante de un desalojo. Con respecto a la visación de planos para servicios básicos, sucede lo mismo. Desde el año que se ingresó el expediente, ha recibido una serie de notificaciones en las que se piden diversas intervenciones técnicas en el territorio ocupado. Las gestiones para obtener los servicios de agua y alcantarillado y energía eléctrica están detenidas desde ese momento y no se tiene certeza hasta el momento si se podrá obtener dicho documento.

Los funcionarios técnicos de la subgerencia de catastro, a pesar de tener detallado el procedimiento, recurren a la solicitud de diversas condiciones físicas sin orden alguno. Desde el año 2013 la decisión sobre priorizar o no el seguimiento y acompañamiento de este proceso de integración urbana ha sido relegada. Existe una desconexión entre las políticas públicas generales y su aplicación en la cotidianidad genera procesos burocráticos paralelos.

Como se ha revisado, existe normativa que regula el correcto proceder con los temas referentes a la inclusión urbana de asentamientos humanos informales en la ciudad. Incluso, al propio nivel municipal existen documentos como el Reglamento de Organización y Funciones y el Texto Único de Procedimientos Administrativos, que terminan oscilando en la máxima del “deber ser” pues los funcionarios terminan generando pequeños procesos paralelos de “filtro” que entorpecen el funcionamiento regular de los procedimientos que requieren.

Para esta investigación el Estado paciente se configura como una idea que conceptualiza la expresión burocrática del Estado en la inclusión urbana. Este modelo de Estado motiva a que, desde diferentes frentes, especialmente desde la ciudadanía, se busque la transformación de los distintos procedimientos de técnicos-administrativos a procedimientos políticos. Esta situación de dominación desemboca en dos situaciones: 1) una respuesta de organización autónoma por parte de los asentamientos humanos y el 2) el manejo político de la gestión técnica.

b) Gestión Política: Transformación del proceso administrativo

Se ha encontrado que el procedimiento para la visación de planos es complejo y que requiere por parte de la ciudadanía capacidades para la gestión administrativa y política. Estas acciones municipales se caracterizan, además, por ejecutarse en grandes periodos de tiempo en los que las organizaciones sociales formulan sus propias respuestas y soluciones.

La asesora de la gerencia municipal del distrito reveló que, ante la complejidad del proceso burocrático a cargo de la subgerencia de catastro y la necesidad y presión social de los asentamientos humanos, la gestión municipal actual había optado por generar un proceso paralelo para una integración urbana de estos territorios “rápida y efectiva”. Lo señalado por la asesora municipal, ha sido identificado por esta investigación como la transformación de lo técnico a lo político.

“El compromiso del alcalde con estos pueblos ha sido el de entregarles las constancias de posesión y su agua, porque este es un derecho y una necesidad urgente. Imagínate vivir sin agua, eso es imposible, ellos llevan así desde los años 90. Nosotros estamos haciendo esfuerzos para superar todas las trabajas que existen en las gerencias para poder ayudar a esta gente”. (Cecilia Loayza- Asesor de Gerencia Municipal, entrevista personal, lunes 20 de marzo del 2017)

Para conocer a profundidad este proceso de transformación, esta investigación ha construido una propuesta narrativa de que reconstruye escenarios y situaciones a partir de las entrevistas. Se han reconocido entonces tres espacios: (a) La Campaña Electoral, (b) El Factor Agua y (c) Trabajo político al interior de la Institución Municipal.

i) La Campaña Electoral: legitimación de la presión ciudadana

El Señor Esteban Carrasco, presidente del comité unificado del Cerro La Milla, manifiesta que durante la última elección la población de los asentamientos humanos exigía principalmente el

avance de los trámites referidos a su integración urbana, mismos que la gestión saliente (que postulaba a la reelección) no podía gestionar.

“[...] En estas elecciones nos pusimos fuertes con el tema de nuestras constancias de posesión y todos nuestros trámites jóvenes. Todos prometían otras cosas y nosotros necesitamos lo básico para poder vivir. Cuando nos ofrecían venir, nosotros no dejamos al inicio que ningún candidato llegué a parte alta, los frenamos todo el pueblo”. (Esteban Carrasco- Presidente del comité unificado de asentamientos humanos del Cerro La Milla, entrevista personal, entrevista personal, sábado 11 de marzo del 2017).

El comité unificado del Cerro La Milla agrupa a 28 asentamientos Humanos ubicados en todo el Cerro La Milla, se calcula un aproximado de 60 000 a 80 000 personas, Esto es importante de mencionar pues el dirigente menciona en la entrevista, que el entonces candidato por el Partido Siempre Unidos, se acercó a conversar con todo el comité, recogió sus inquietudes y se comprometió a trabajar directamente sobre estos procesos burocráticos.

“El alcalde está ahí por nosotros. El subió a una de nuestras asambleas para pedir nuestro apoyo, conversó con nosotros y también nuestra realidad y se comprometió con nosotros directamente a solucionar los temas, sobre todo lo de la constancia de posesión que es lo más importante, felizmente en eso si está cumpliendo, y entonces dejamos que hiciera campaña para todo el pueblo aquí y hasta abrió su local en los últimos meses allá cerca de la antena”. (Esteban Carrasco- Presidente del comité unificado de asentamientos humanos del Cerro La Milla, entrevista personal, sábado 11 de marzo del 2017).

La mayoría de trámites administrativos para la integración urbana de estas organizaciones sociales territoriales iniciaron durante la gestión anterior. La estrategia de acercamiento del alcalde actual fue comprometerse en los requerimientos que el alcalde de ese momento no podía solucionar. De esta manera, sus ofrecimientos se convertían en la base de la legitimidad de su elección. El cumplimiento de los mismos implicaría una base de apoyo importante y el incumplimiento un potencial de presión social muy importante también.

ii) *El Factor Agua: El Esquema Víctor Raúl Haya de la Torre- 206 y el Consorcio San Martín*

La transformación del proceso técnico no solo tiene origen en la tensión política y social que sostiene el alcalde con los vecinos de los Asentamientos Humanos del Cerro La Milla, también se sostiene en nuevos actores que cuentan con intereses concretos sobre los procesos burocráticos de la Municipalidad. El 16 de octubre del 2014 en el marco de la extensión de la cobertura de servicios de agua y alcantarillado de SEDAPAL, se asignó, según la Resolución N° 028-2016-GPO el proyecto “Ampliación y mejoramiento de los sistemas de agua potable y Alcantarillado del Sector 206- Cerro La Milla- San Martín de Porres” al Consorcio Consultor San Martín , dentro del proyecto llamado “Esquema Víctor Raúl Haya de la Torre” que incluye la construcción de redes públicas de estos servicios para los distritos de Callao Cercado, Ventanilla y San Martín de Porres.

“Cuando recogimos información pudimos encontrar que no se contaba ni con constancias de posesión ni con planos visados por parte de la Municipalidad. Esto es un gran problema porque sin esos documentos SEDAPAL no puede hacer los contratos y por lo tanto nosotros no podemos seguir con las obras. La decisión por parte de nosotros fue apersonarnos a la Municipalidad y preguntar cuál era la situación real de los expedientes” (Norka Madrid- Coordinadora de Intervención Social/Consorcio San Martín, entrevista personal, jueves 30 de marzo del 2017)

De esta manera, el Consorcio San Martín se contactó con la asesora de la Gerencia Municipal y sostuvieron una serie de reuniones entre octubre del 2016 y enero 2017. Fundamentalmente, y esta información gracias a las entrevistas, durante estos espacios se explicó la necesidad sobre estos documentos y los beneficios tanto sociales como políticos, que se obtendrían de ejecutar esta obra. La respuesta de la institución municipal se expresó en la Instalación de comités de gestión en los que se reunían los funcionarios municipales, los técnicos del consorcio y un representante de cada asentamiento humano beneficiario del Esquema.

El Comité de Gestión se realiza hasta el cierre de esta investigación periódicamente, una vez cada mes desde su inauguración. La estructura de este espacio consta en una reunión en las instalaciones de la Municipalidad con duración de 3 horas. Los gerentes y subgerentes involucrados en la extensión de documentos o con responsabilidad alguna en el proceso reciben pedidos concretos directamente de los dirigentes afectados.

Las diversas notificaciones aisladas y sin explicación han cambiado radicalmente, a notificaciones conversadas y con plazos razonables gracias a este comité. Incluso los propios subgerentes visitan el terreno y tiene una comunicación directa con los dirigentes. Hasta el cierre de la investigación se han entregado constancias de posesión a los ciudadanos de 10 asentamientos humanos y 7 planos visados. En el caso de algunas organizaciones estas entregas demorarán más tiempo o no se realizarán debido a la condición que cada una cuenta.

iii) *Política interior Municipal: Trabajo en el Concejo Municipal*

Finalmente se mostrará el trabajo político al interior de la Institución Municipal. Como ya se ha mencionado, la política del alcalde es la de otorgar todas las facilidades necesarias. Si bien es cierto, gran parte de esta gesta se encuentra en mano de los funcionarios de confianza de la autoridad municipal, también se necesita conseguir el consenso político dentro del gobierno del distrito. Esto no solo por la cuestión fáctica de la aprobación de ordenanzas, sino que obedece también a legitimidad que estos lugares deben tener en el tiempo.

“Esto ya es más político, y se maneja de manera más política pero también tenemos que ver la propia necesidad de las personas sino que a veces hay que tener en cuenta que la gestión del gobierno local tiene regidores, los regidores siempre están los de bancada, que este caso es el alcalde, que en este caso están sus regidores que ganaron con él y hay regidores que no son de la bancada, que son oposición, y los regidores de oposición nunca van a estar contentos de las cosas positivas que puede hacer el alcalde, y si hay cosas buenas lo van a decir “ah sí, salió de momento”.” (Betzabeth Girón - Gerenta Municipal, entrevista personal, jueves 30 de marzo del 2017)

Concretamente se pudo preguntar por la ordenanza que tenía trabajo más cercano durante el proceso de trabajo de campo de la investigación, esta fue la Ordenanza N° 432-MDSMP que asigna la reducción del costo y la precisión de los tiempos de la emisión de la Constancia de Posesión. La entrevista con la Gerenta Municipal fue exactamente, dos días después de la promulgación esta norma. Para ella este fue un trabajo político arduo que involucró a todas las diversas áreas del municipio. Para este caso específico, pasó durante un mes y medio por la comisión de Desarrollo Urbano, misma que pidió informes a la gerencia del mismo nombre. Finalmente, el proyecto fue llevado a votación en el Concejo y se aprobó por mayoría.

“Se ha hecho todo un tema, como decimos nosotros de tramitología, porque hay un informe de área, otro informe de áreas competentes para que de esta forma se eleve de esta forma al concejo y antes del concejo pasa por una comisión de regidores, porque cada tema que se toma hay una comisión de regidores, comisión de administración, finanzas y planeamiento, la comisión de desarrollo urbano [...], los regidores de oposición se agarran, se trepan de la necesidad de las propias personas en ese momento, y dicen “no ese esquema no va salir, pero no te preocupes yo lo voy a ver” o “no te preocupes yo lo voy a pedir en la sesión de concejo” pero por otro lado, nosotros como entidad ya lo estamos gestionando. Los regidores siempre van a decir que, por ellos, pero ellos nunca han gestionado nada. Esto es un momento en el que todos politizamos” (Betzabeth Girón- Gerenta Municipal, entrevista personal, jueves 30 de marzo del 2017)

Se muestra la transformación de procedimientos técnicos y administrativos en decisiones políticas. A pesar de contar con diferente legislación, ya sea nacional o local, la falta de capacidades del Estado ha empujado a este mismo a reformular su posición frente algunos procedimientos.

El siguiente punto de este capítulo mostrará la última etapa de este proceso de integración urbana básica que los Asentamientos Humanos en San Martín de Porres deben afrontar. Además, fungirá como espacio para enunciar, por un lado, una serie de conclusiones sobre la configuración del Estado que aquí se presenta, y por otro, la construcción de algunos conceptos que derivan del contraste del trabajo de campo con los referentes teóricos seleccionados para esta investigación.

243. Inclusión en la Base tributaria: Cambio de la relación cotidiana municipal

Esta investigación ha hecho un recorrido por tres procedimientos burocráticos complejos relacionados directamente con la inclusión urbana de los Asentamientos Humanos. Estos han mostrado la distribución de competencias atribuidas al Municipio de San Martín de Porres en las dimensiones técnicas, administrativas y políticas. Toda la gestión enunciada hasta el momento es uso exclusivo de los ciudadanos que conforman estas Organizaciones Sociales. En el final de este capítulo se busca cerrar el proceso de integración urbana básica y consignar conclusiones parciales.

Para conseguir estos efectos, este punto se dividirá tres subsecciones: (I) Inclusión en la Base Tributaria, (II) Construcción conceptual del vecino/ciudadano y (III) Del Estado desbordado a la Sociedad Política. La primera está destinada a tratar el último proceso administrativo el proceso de inclusión urbana básica. La segunda refiere como la acción de legitimización producida por los procesos señalados construyen la idea general de la ciudadanía. Finalmente, la tercera, elaborará un diagnóstico del comportamiento y las características del Estado.

a) Inclusión en la base tributaria

La inclusión de poseionarios de un terreno dentro de los Asentamientos Humanos en la base tributaria funciona como eslabón final de este proceso de integración básica y, al mismo tiempo, como punto inicial de un nuevo tipo de relación entre estos colectivos y el Estado, representado en el gobierno municipal. La aplicación de este, a diferencia de los anteriores no es exclusivo de los Asentamientos Humanos pues se aplica con toda persona natural o jurídica que ocupa un espacio o predio en el distrito. Para estos efectos este punto se desglosará en los siguientes puntos: (a) Estructura tributaria Municipal, (b) Inclusión en la base tributaria (c) Diseño y ejecución del presupuesto y (d) Generación de la nueva lógica colectiva.

iv) Estructura Tributaria Municipal

La Ley Orgánica de Municipalidades señala que todos los gobiernos locales cuentan con Régimen Económico Municipal este está constituido por cinco elementos, se enuncian a continuación: (1) el presupuesto, (2) el patrimonio, (3) las rentas municipales, (4) el sistema tributario municipal y (5) la banca municipal. La conjugación de estos elementos constituye el sostenimiento económico de la municipalidad. El Decreto Legislativo N° 776 es la Ley de Tributación Municipal. Este fue promulgado en 1994 y, con diversas modificatorias no sustanciales, es la normativa que estructura este sistema municipal actualmente.

Esta ley tiene un espectro de aplicación bastante amplio y se agrupan en tres tipos de tributos: (1) Impuestos Municipales, (2) Contribuciones y tasas municipales y (3) Tributos Nacionales creados en favor de las Municipalidades. Con respecto al uso de suelo para vivienda se recaudan los impuestos municipales y las contribuciones y tasas municipales.

Con respecto a los impuestos municipales estos también se aplican a una variedad amplia de conceptos. Para esta investigación será relevante hacer un acercamiento al Impuesto Predial. En primer lugar, este tributo está definido como el valor del predio urbano, un predio urbano es un terreno o edificación permanente que ocupa un espacio en una jurisdicción determinada. El impuesto está asignado al predio y es responsable de asumirlo el propietario del mismo, de esta manera el propietario asume el rol de contribuyente. Aquel que asume el tributo es considerado contribuyente. Este documento refiere que cuando la existencia del propietario no pueda ser determinada, aquellos que se encargan del pago de la contribución son los poseedores o tenedores del espacio. Esta cláusula abre la posibilidad a los habitantes del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús de ser contribuyentes desde su realidad de poseedores. Sin embargo, más adelante se verá como existe otra normativa que anula este mismo ejercicio.

El predio es un terreno o edificación ubicada en el territorio y el impuesto simboliza el valor del mismo. La determinación sobre este valor se realiza en función de directrices nacionales dictadas por el Ministerio de Vivienda el cual toma en cuenta la depreciación, antigüedad y estado de conservación del bien. Puede existir la posibilidad de que, por situaciones diversas, algunos terrenos se encuentren considerados en los planos básicos arancelarios oficiales; tal como es el caso de los Asentamientos Humanos del Cerro La Milla.

Con respecto a las contribuciones y tasa municipales, la acción de recaudo se especifica en las tasas por servicios públicos o arbitrios. Este ingreso municipal está destinado al ejercicio de trabajo cotidiano de la Municipalidad para la comunidad directamente. Las tasas administrativas se plantean como un derecho que debe adquirir el contribuyente para ejecutar algún procedimiento en especial.

“Artículo 66°.- Las tasas municipales son los tributos creados por los Concejos Municipales, cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por la Municipalidad de un servicio público o administrativo, reservado a las Municipalidad de conformidad con la Ley Orgánica y normas con rango de ley. No es tasa, el pago que se recibe por un servicio de índole contractual”. (Ley de Tributación Municipal, Decreto Legislativo N°776)

En palabras de la Gerente Municipal y señalado en el propio de la Ley, los arbitrios se configuran como un cobro en relación directa con el costo efectivo que la entidad edil ocupa al proveer de diversos servicios comunes a los vecinos. El valor de estos tributos está determinado por cada comuna, mediante promulgación de ordenanza con aprobación del concejo municipal. Si bien esta recaudación sirve para un presupuesto común a todo el territorio distrital, este no deja ser un pago por la prestación o mantenimiento de un servicio público individualizado en el contribuyente.

En el caso de la Municipalidad de San Martín de Porres, el concepto de los arbitrios está determinado por la Ordenanza N°390; se incluyen los servicios de (1) barrido de calles, (2) recolección de residuos sólidos, (3) parques y jardines y (4) serenazgo. La ordenanza señala que estos servicios serán prestados de manera real o potencial. También señala que el pago se hace efectivo desde el primer día de cada mes.

En esta misma ordenanza se según sea el caso estas tasas pueden no se cobradas. Se señala que existen algunos predios que quedan infectos del concepto de barrido de calles; además del territorio ocupado por las entidades públicas, el patrimonio cultural o las entidades religiosas, se encuentran los predios que por la topografía del distrito se encuentren ubicados en terrenos elevados, pendientes y/o poco accesibles y en las vías que no se cuentan con veredas y asfaltado, así como aquellas donde no se presta el servicio.

Lo último señala un conflicto importante con el Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús pues se encuentra en la parte más alta del Cerro La Milla, un lugar con pendientes poco accesible. Tampoco cuenta con veredas y asfaltado. En el siguiente capítulo se verá como la falta de cobertura de estos servicios generan una respuesta de autogestión por parte de la propia Organización Social.

v) *Inclusión en la base tributaria*

La base tributaria de un distrito está constituida por todos los predios que ocupan un espacio dentro del territorio, según la ordenanza antes señalada. Estos predios pueden corresponder a diferentes usos, según las actividades que se realizan o las características de su construcción; vale decir, comercial, de vivienda, y otros. Todos aquellos que son responsables de estos predios son señalados a pagar estas tasas; estos son denominados contribuyentes.

Según la ordenanza, en el caso del pago de arbitrios, los contribuyentes son “[...] las personas naturales, jurídicas, sociedades, conyugales o sucesiones indivisas propietarias o poseedoras de los predios cuando lo habitan, desarrollan actividades en ellos”. La base tributaria de un distrito está constituida por todos los predios que ocupan un espacio dentro del territorio, según la ordenanza antes señalada. Estos predios pueden corresponder a diferentes usos, según las actividades que se realizan o las características de su construcción; vale decir, comercial, de vivienda, y otros. Todos aquellos que son responsables de estos predios son señalados a pagar estas tasas; estos son denominados contribuyentes.

Según la ordenanza, en el caso del pago de arbitrios, los contribuyentes son “[...] las personas naturales, jurídicas, sociedades, conyugales o sucesiones indivisas propietarias o poseedoras de los predios cuando lo habitan, desarrollan actividades en ellos, se encuentren desocupados o cuando un tercero use el predio bajo cualquier título o sin él”.

La inclusión en la base tributaria de los contribuyentes que ocupan los Asentamientos Humanos, tanto para el pago del impuesto predial como de las tasas de servicios públicos, debe estar determinada de manera regular por dos acciones concretas. La primera es a través del registro que hace la Municipalidad sobre aquellos vecinos a los que ha entregado constancia de posesión, pues esto configura la acción los configura como contribuyentes pues los caracteriza como posesionarios. La otra acción es por el registro gráfico del terreno que ocupan, pues se pasa de ser un terreno a ser un predio.

Los vecinos del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús se encuentran dentro de la base tributaria desde diciembre de 2015, según la declaración de la presidente de esta Organización. En el contraste con los funcionarios municipales, ellos señalan que en el caso de las organizaciones del Cerro La Milla se dio paso a la firma de un acuerdo interno. Cuando se pidió el acceso a este documento, no lo tenían disponible. La gerente municipal señala que este acuerdo era un “beneficio para todos”, la municipalidad podía ampliar su capacidad de recaudo y los vecinos tendrían servicios públicos y además “un sustento” para los trámites en los que se solicitara solicitar.

vi) *Ejecución de los servicios públicos*

Como ya se ha mencionado los servicios públicos conceptuados en el cobro de los arbitrios son cuatro; barrido de calles, recolección de residuos sólidos, parques y jardines y serenazgo. Estos servicios deben ser entregados a toda la comunidad de vecinos que integran el distrito, pues se parte del supuesto que todos ejercen un rol de contribuyentes del gasto público. Sin embargo, para la gerente municipal, existen dos “dificultades” importantes por las cuales los servicios no pueden llegar a los vecinos del Cerro La Milla: (1) Accesibilidad y (2) Distribución del gasto.

“Es difícil llegar a los asentamientos humanos del Cerro La Milla, sobre todo a los más altos. Los camiones de la basura no pueden llegar porque las calles son muy estrechas, el serenazgo se demora en llegar porque tiene que subir y las motos están destinadas para otras zonas del distrito. La verdad también es que los señores no pagan los arbitrios, mientras que en la zona consolidada si lo hacen, entonces tenemos que atenderlos a ellos primero.” (Betzabeth Girón-Gerenta Municipal, entrevista personal, jueves 30 de marzo del 2017)

La primera dificultad se refiere a la accesibilidad a los Asentamientos Humanos. Existe carencia de infraestructura urbana, con principal déficit en las calles y veredas. De esta manera, queda evidente que los servicios públicos pueden llegar hasta donde lo permiten las condiciones existentes. Ante esto la gerente municipal señala que igual los vecinos utilizan las vías principales del distrito y que esos si se limpian. Esto se argumenta desde la lógica comunitaria de la contribución.

El caso del acceso a parques y jardines la carencia puede ser total ya que la distancia entre los asentamientos humanos de la parte alta del Cerro La Milla y parque más cerca desde aproximadamente 3 kilómetros. Nuevamente, el argumento se lleva a la dimensión comunitaria del tributo. Los asentamientos humanos deben desarrollar una nueva lógica colectiva: ser parte del distrito y “compartir los servicios”. Este punto se desarrollará con mayor detenimiento en el siguiente capítulo.

Como menciona la gerente municipal, según se esquema gráfico de recaudo, solo el 40% de los contribuyentes hace efectivo el pago de los servicios públicos. Estos están ubicados en la zona consolidada. “[...] *de todas maneras la municipalidad subsidia el pago porque si no sería mucho más alto para poder cubrir todo lo que se debe cubrir [...]*”. Lo que muestra, la declaración en la entrevista puede entenderse desde la teoría de la marginalidad, propuesta tanto por Wacquant y Auyero. Se imparten los servicios donde se paga, porque la ciudadanía puede más crítica, sobre los lugares segregados donde no van a ser críticos.

Ser parte de la base tributaria del distrito es la acción que incluye a los habitantes de los Asentamientos Humanos en la sociedad del distrito. Los dos puntos anteriores, relataban procesos burocráticos unilaterales en los que las competencias municipales estaban limitadas a la emisión de documentos concretos. Cuando el ciudadano pasa de ser poblador a contribuyente, ubica su relación con el Estado en una situación de intercambio. En términos prácticos, los ciudadanos al asumir la carga tributaria por medio del pago de impuestos esperan el retorno concreto del mismo en conceptos concretos como seguridad ciudadana, mantenimiento de áreas verdes, limpieza de espacios de uso público.

b) Construcción conceptual del ciudadano

El trabajo de campo de esta investigación ha otorgado una mirada a la profundidad del proceso de integración urbana básica de los asentamientos humanos. Desde la inscripción en el RUOS como Organización Social, el otorgamiento de la constancia de posesión, hasta la inclusión en la base tributaria del distrito, el Estado muestra una serie de competencias y funciones en las que observa a la ciudadanía desde diversas perspectivas.

Desde las entrevistas hemos realizado una tipología sobre la conceptualización del ciudadano a lo largo de este proceso. Este es esfuerzo que requiere otra investigación para profundizar sobre estos hallazgos. Existen tres conceptos que se relacionan directamente con los tres momentos propuestos en la investigación: (1) poblador/invasor, (2) poseionario y (3) vecino contribuyente.

El concepto uno está relacionado tiempo determinado entre el inicio de ocupación del espacio y el otorgamiento de los documentos iniciales oficiales. Los ciudadanos pasan de ocupar un espacio de manera ilegal a utilizar el espacio para fines de vivienda. Este proceso los hace pasar de ilegales a informales. El concepto dos está determinado por la emisión del documento que acredita la posesión del terreno para uso de vivienda, de esta manera ya no es solo alguien que, tomado un espacio sin permiso o de manera irregular, sino que es que ahora se ejercicio de poseer un predio determinado. Finalmente, el concepto tres está determinada por la capacidad tributaria con la que cuenta el hogar, las referencias cambian completamente pues empieza a notarse más elementos similares que con los vecinos de las zonas consolidadas, aunque esto no es total.

Este capítulo denota un Estado desbordado por sus propios procedimientos y falta de ejecución de sus capacidades. La Municipalidad de San Martín de Porres cuenta con una serie de procedimientos tanto externos como internos en los ejerce poder, la investigación ha mostrado que este puede ser técnico, administrativo y político. Se ha desarrollado una burocracia poco sincera que muestra dificultades para ejecutar sus competencias en términos de eficacia y eficiencia. Se ha encontrado además que la Constancia de Posesión produce además una *propiedad precaria* en el ciudadano; la cual se caracteriza por la falta de seguridad permanente y constante, tanto física como legal, de la propiedad conseguida por mecanismos informales o ilegales que otorga este documento.

CAPÍTULO III: RESPUESTA DESDE LA MARGINALIDAD
MECANISMOS DE AUTOGESTIÓN DEL ASENTAMIENTO HUMANO
“SAGRADO CORAZÓN DE JESÚS”

En la Introducción de esta investigación se trabajó sobre el contexto general del fenómeno de los Asentamientos Humanos en Lima, por medio de diversas investigaciones anteriores. El capítulo primero de la investigación señaló diferentes conceptos teóricos relacionados directamente con este fenómeno; tal es el caso de la segregación, la marginalidad, el Estado y la sociedad política.

Los capítulos segundo y tercero tienen la función de responder a las preguntas de investigación a partir de la relación entre los conceptos enunciados y la realidad encontrada en la realidad. El capítulo segundo, dibujo la complejidad del Estado a partir de la imagen de un proceso de integración urbana básica a competencia de la Municipalidad de San Martín de Porres. En este sentido, este capítulo busca desarrollar los mecanismos de autogestión que ha implementado por diversas razones el Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús. En este capítulo responderá a la pregunta general de investigación y dará luces para las conclusiones de la misma. Con este capítulo se cierra la coherencia argumentativa en Ciencia Política, pues mostrará a plenitud de la emergencia de una institución, la construcción y el ejercicio de su poder político, con otra institución y con los propios ciudadanos.

Este texto tiene un diseño que lo muestra como una propuesta comparada con las acciones o inacciones del Estado. En otras palabras, aquí se analizarán, principalmente, las respuestas y propuestas que ha formulado el Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús en las situaciones en las que el Gobierno local se ha mostrado en una condición de límite, lejanía o total ausencia (detalladas en el Capítulo anterior).

Para lograr el ejercicio comparado, este capítulo tiene la misma estructura que el anterior. La información recogida se distribuirá en tres secciones principales: (I) Características Generales del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús, (II) Descripción general de la organización del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús y (III) Mecanismos de autogestión para la integración urbana.

3.1. Características generales del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús

3.1.1. El Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús en el distrito de San Martín de Porres

Esta organización social se encuentra ubicada en el distrito de San Martín de Porres en la zona norte de Lima Metropolitana, las características de esta jurisdicción fueron explicadas en el capítulo anterior. Específicamente, “Sagrado Corazón de Jesús” ocupa un lugar en el Cerro La Milla, territorio correspondiente a los límites de Zona IV del distrito, denominada Condevilla-Santa Rosa, muy cerca de la Zona II denominada Industrial.

Según el Mapa de Escenario Apuesta realizado en base al trabajo del Instituto Metropolitano de Planificación (IMP), el Cerro La Milla está determinado como zona de Protección y Tratamiento Paisajista (PTP) además de zona de Protección Arqueológica (ZA). El IMP define que las zonas PTP son aquellos lugares ubicados en el territorio distrital y provincial considerados para la forestación de los cerros no urbanizables como elementos que permitirán generar el equilibrio ambiental para contrarrestar los impactos negativos del proceso de urbanización. Las ZA, evidentemente, son lugares que cuentan con restos arqueológicos de culturas antiguas.

De esta manera, el uso y función inicial de este territorio no está destinado para la vivienda. La entrevista al Gerente de Desarrollo Urbano señala que la composición geológica de este suelo es de alto riesgo, pues se compone de arena en ladera. Lamentablemente, este funcionario no brindó la información exacta sobre dicha condición, sin embargo, su declaración es importante en la dimensión social que otorga a su explicación.

“[...] el suelo del Cerro La Milla es pura ladera y de arena, durante años nadie lo ha querido, pero la necesidad los obliga a invadir como te dije. Los deslizamientos son constantes y es un riesgo que siempre nos comunica Defensa Civil. Nosotros hemos comunicado esto a los pobladores durante mucho tiempo, pero no se puede hacer nada. El día que haya un terremoto

no sé cómo va a ser, porque seguramente las casas se van a venir como avalancha.” (Edgar Reyna- Gerente de Desarrollo Urbano, entrevista personal, miércoles 8 de marzo del 2016)

Esta declaración se puede relacionar con la propuesta de Sabatini (2013) que señala que el suelo con menor valor es aquel al que acceden aquellos que no tiene los recursos correspondientes y esto trae como consecuencia que las condiciones técnicas o geológicas del mismo no sean relevantes para la población al momento de tomar posición de un terreno. En el caso de la ciudad de Lima se pasó de la tugurización del centro de Lima a la urbanización informal de los límites de la ciudad como señala Calderón en 2005.

“Los invasores ilegales de tierras escogían los suelos más baratos porque allí es menor el riesgo de la represión policial y de la erradicación; y los programas habitacionales del Estado han localizado sus proyectos donde el precio del suelo es menor con el fin de abaratar costos.” (Sabatini, 2015, pp. 15)

El área total ocupado por el territorio del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús corresponde a 15.7773 metros cuadrados. La distribución del mismo está destinada a uso de vivienda, áreas verdes y públicas y vías de circulación. Colinda con cuatro asentamientos humanos: por el sur con el AAHH. Vista Alegre, por el este con los AAHH. Santa Rosa II y Nuevo Amanecer, y por el norte con el AAHH. 13 de octubre. Por el norte colinda con la zona de antenas, mismas que cumplen una función importante para la conectividad y las comunicaciones para el área de Lima Norte.

Finalmente, como se ha leído en el capítulo anterior, los funcionarios municipales se refieren a diferentes zonas del distrito como consolidadas y no consolidadas. El Cerro La Milla y todos los asentamientos humanos que lo ocupan están dentro de la categoría de territorios no consolidados. Esta denominación surge como consecuencia de explicado en los párrafos precedentes. Al no ser un territorio cuyo uso es destinado a la vivienda no existen las condiciones de habitabilidad, ni en lo físico ni el aspecto legal; como se mencionó en el capítulo anterior el suelo eriazo se convierte en habilitación urbana por acción de los propios ciudadanos. Esto último se estudiará a detalle en los párrafos posteriores de este capítulo.

3.12 Valor del suelo y conectividad

El valor del suelo del asentamiento humano Sagrado Corazón de Jesús está definido por dos lógicas, las cuales esta investigación ha determinado como: 1) la formal-contextual y 2) la informal-real.

La primera está determinada por el valor por metro cuadrado que el mercado inmobiliario diga, vale decir que evalúa desde el uso del uso y zonificación del suelo hasta el aspecto legal de la propiedad del terreno habitado. En este sentido, como se mencionó en el párrafo anterior, este territorio al no pertenecer al territorio de habilitación urbana consolidado cuenta con un valor por debajo de lo establecido por el mercado para el distrito. Según el PLAM 2035, el promedio atribuido para San Martín de Porres es de aproximadamente 515 dólares americanos (a tipo de cambio promedio del año 2014) por metro cuadrado. Sin embargo, señala que las zonas de laderas cuentan aún con un valor no determinado por el mercado.

“Según la localización de esta porción de zona residencial, existe una condición especial: además de corresponder a las últimas zonas de crecimiento urbano de la ciudad, tiene las condiciones de precariedad mayores por la falta de servicios básicos (agua y alcantarillado), material de construcción predominante no estructural y hacinamiento complementado con las limitaciones de accesibilidad. Son además exclusivas para uso de dormitorio de sus habitantes. Si bien les representa una solución inmediata de bajo costo, a lo largo de su vida útil representa altos costos, que son demandados a las autoridades locales.” (PLAM 2035, 2014, Pág. 389)

Como consecuencia de la no existencia de este territorio dentro del mercado formal inmobiliario surge la segunda lógica identifica: la informal real. Sobre el mercado informal del suelo se han desarrollado diversos estudios en los que se han identificado al tráfico de terrenos, las ocupaciones ilegales, entre otros fenómenos. En el caso específico del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús, el valor del suelo actual está determinado por la directiva de la comunidad. Sobre este punto se desarrollará ampliamente toda una sección especial en este capítulo.

El valor informal-real del suelo del Asentamiento Humano no está determinado, evidentemente, como lo hace el sector inmobiliario formal. Este se basa en cálculos referenciales no sobre el valor de habitabilidad sino solo sobre el espacio ocupado. Además, este varía según la situación general en la que se encuentra toda la comunidad; vale decir, si necesita o no recursos económicos o requerimiento de espacio.

La conexión del Cerro La Milla con todo el distrito se hace por medio de diferentes vías locales, conectoras y metropolitanas. El acceso más importante se encuentra por el eje de la Panamericana Norte hacia el Este, en el cual se encuentra una importante zona comercial dedicada a la venta de materiales de construcción sanitaria, al mismo tiempo se encuentra una ladrillera. Hacia el Oeste se encuentra la avenida José Granda y la avenida Perú, que son las zonas de comercio menor más importante del distrito. Hacia el sur tienen acceso a la Avenida Habich que los conecta con el Palacio Municipal y por el Norte con la Avenida Universitaria.

3.13. Información de Población y Vivienda

La Población del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús se encuentra registrada en 1078 habitantes distribuidos en 265 hogares. Este número de personas y hogares ocupan 117 viviendas. Existen en promedio 2.65 hogares por vivienda y 9.21 de habitantes por vivienda. Estas cifras fueron elaboradas en conjunto con la directiva de la comunidad por medio de una ficha de elaboración exclusiva para esta investigación⁴⁰. Las viviendas de la comunidad si cuentan con conexiones de agua, alcantarillado y energía eléctrica. Estas redes son informales e ilegales y han sido construidas por la propia comunidad. Esta información se detallará más adelante en este capítulo.

“[...] desde que hemos llegado acá hemos tenido que ver por todos nosotros, primero con el camión, con mangueras y ahora hemos hecho los caños y la luz para las casas. Nuestros niños iban al colegio haciendo sus tareas con velas y ahora todavía algunos siguen. Pero hemos tenido que hacer lo que hemos podido para mejorar.” (Victoria Cruz- Presidenta de la Comunidad, entrevista personal, jueves 26 de enero del 2017)

⁴⁰ Disponible en la sección de anexos.

3.14 Histórico

La ocupación del Cerro La Milla data del año 1995 según el Gerente de Desarrollo Urbano de la Municipalidad de San Martín de Porres. Específicamente, el poblamiento del territorio utilizado por el AAHH. Sagrado Corazón de Jesús data del año 1998, según la presidenta de la comunidad. Como se mencionó en la Introducción de la investigación, estas acciones corresponden al momento de mayor explosión de la urbanización informal de la ciudad de Lima como señala Joseph en 2012.

“[...] nosotros le compramos los lotes a la Directiva de Nuevo Amanecer, nos ofrecieron por 200 soles todo lo que podíamos cercar, entonces así iniciamos. En mi caso, yo vivía con mi cuñada por Pro, y yo ya tenía a mis hijos y ellos tenían que tener un espacio para crecer más cómodos [...] (Victoria Cruz- Presidenta de la Comunidad, entrevista personal, jueves 26 de enero del 2017)

Como relata la presidenta de la comunidad, la ocupación del espacio está relacionada con la acción de compra de un terreno al Asentamiento Humano Nuevo Amanecer. Contrario a las ideas tradicionales sobre la urbanización popular en Lima Metropolitana, Sagrado Corazón, no nació como una invasión u ocupación tradicional como ha solido decirse y lo muestra los trabajos desarrollados en la Introducción de esta investigación.

En este caso, el uso de este territorio está definido por una acción de compra-venta, supuestamente formal, y no invasión propiamente dicha. Esta organización social muestra una compra informal que reemplaza el acto formal de la compra inmobiliaria. Es además un caso de tráfico de terrenos. Este hecho ha marcado la identidad del Asentamiento Humano como se verá más adelante. Hacia Octubre del año 1998 se conformó el Comité N° 1 de la Ampliación del Asentamiento Humano Nuevo Amanecer⁴¹. Esta organización, realizó acciones de distribución del espacio y llegó a establecer dominio sobre el terreno actual de cinco Asentamientos Humanos, según Esteban Carrasco (Presidente del Comité Unificado de Asentamientos Humanos del Cerro La Milla). Los Comités de Ampliación se configuraron como una estructura de organización que

⁴¹ El Asentamiento Humano Nuevo Amanecer se encuentra ubicado en la parte inferior este de Sagrado Corazón de Jesús. Esta organización cuenta con infraestructura urbana pública, construida por la Municipalidad de Lima. En cuanto a servicios básicos de agua y alcantarillado se encuentran en la misma situación que Sagrado Corazón; sin embargo, si cuentan con la red pública de energía eléctrica y alumbrado público.

aseguraba que aseguraba el control sobre todo el territorio, pues este estaba conformado por integrantes de espacio ocupado y la junta directiva de Nuevo Amanecer.

Con respecto al Comité N°1 tenía tareas referentes al resguardo del terreno frente a nuevas ocupaciones, la frecuencia de la visita de las cisternas de agua, el cobro del dinero para trámites comunes, entre otros. De los otros 3 comités de ampliación, el Comité N°1 era el más numeroso pues contaba con 90 lotes. Según la presidenta de la comunidad, está fue la principal razón por la cual iniciaron las diferencias con la Directiva del Asentamiento Humano Nuevo Amanecer.

Con 90 lotes la población del Comité N° 1 representaba, después del propio Nuevo Amanecer, la mayor demanda de servicios básicos y trámites para el saneamiento físico-legal. En sentido la provisión de diversos servicios, como el uso de la cisterna o el punto abastecedor de energía eléctrica, que estaba en manos de la junta directiva de Nuevo Amanecer se veía desbordada con la cantidad creciente de usuarios; esto derivó en la privación de los servicios a todos los Comités fuera de Nuevo Amanecer “original”. La consecuencia principal de este hecho, es el nacimiento de las principales confrontaciones y diferencias entre la junta directiva y los comités de ampliación.

En el caso específico del Comité N° 1 las diferentes tensiones se tornaron más agudas que con los otros comités, según la Presidenta de la Comunidad. Estas se caracterizaron por contar con actos de represión violenta y no violenta. Las principales acciones no violentas están relacionadas con el cese de abastecimiento de los servicios de cisterna de agua y energía eléctrica. Las acciones violentas se configuraban en peleas individuales entre vecinos y en dos “batallas campales” con razón del abastecimiento de la cisterna de agua. De esta manera, varios de los vecinos tuvieron la iniciativa de formar un nuevo Asentamiento Humano.

De esta manera Juan Carlos Merino, posesionario de uno de los 90 lotes, propuso una Asamblea Extraordinaria para crear el nuevo Asentamiento Humano. El dos de julio del 2002, el Comité N° 1, declara su independencia del Asentamiento Nuevo Amanecer, según consta en su Estatuto. Este acto fue realizado por 38 ocupantes de los 90 lotes. Desde este momento, el Comité pasaba a ser una nueva Organización Social, que buscaría de manera independiente su saneamiento físico legal. Según relata la Señora María Reyes, asistente social de esta organización, la fundación fue un momento difícil y con actos de violencia por parte de los integrantes de Nuevo Amanecer.

El acto anterior se dio en el marco de una Asamblea Extraordinaria en la que se convocó a los 90 posesionarios, según consta en el libro de actas de la comunidad. En este evento, también se discutieron tres puntos fundamentales para esta nueva Organización Social: I) Nombre del Asentamiento Humano, II) Proyecto de Estatuto y III) Elección de la Junta Directiva. Estos tres elementos tienen vital importancia para la vida cotidiana y también en la relación del colectivo con el Estado.

El nombre fue determinado por votación como “Sagrado Corazón de Jesús”. El proyecto de Estatuto fue propuesto por Juan Carlos Merino (uno de los primeros posesionarios); se discutió ampliamente y con algunas modificaciones fue aprobado por todos los “asambleístas” (término usado por el cuaderno de actas), todo esto según el cuaderno de actas⁴² (Cuaderno de Actas del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús, 2002, pp. 8).

Con respecto a la elección de la Junta Directiva, a propuesta de Jhon Zambrano, se expuso la necesidad de contar con ocho dirigentes en los que se incluye a un fiscal con autonomía que pueda hacer seguimiento al trabajo de la Junta Directiva. Esta medida se aprobó por unanimidad. Los cargos propuestos fueron los siguientes: Secretario General, Secretario de Organización, Secretario de Economía, Secretario de Actas, Secretario de Prensa y Propaganda, Secretario de Disciplina, Secretario de Asistencia Social y Fiscal.

De esta manera el día 4 de Julio del 2002 se procedió a inscribir el cuaderno de actas y el Estatuto en la Notaría Gómez Verastegui en el distrito de Los Olivos. Con este elemento se inscribió a esta Organización Social en el RUOS (este procedimiento fue detallado en el capítulo anterior) y conforme a la normativa vigente para obtener la personería municipal. Durante los siguientes años los hechos más trascendentales de Sagrado Corazón de Jesús han estado ligados directamente a la consecución de sus objetivos para la formalización del mismo en diversos espacios, estos hechos serán detallados en las siguientes líneas de este capítulo.

⁴² El cuaderno de actas es una herramienta interna del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús. En este documento se detallan las diversas discusiones que se realizan en las Asambleas Generales.

“A pesar de lo difícil que fue todo esto igual nos constituimos. Yo he llegado en el 1998 a vivir acá y así era pues no teníamos desagüe, no había luz, nos daban de otro lado y nosotros poco a poco hemos luchado para tener nuestras cosas por nuestra cuenta porque no nos querían ayudar. Después, por ejemplo, hemos hecho las escaleras para los niños que bajen al colegio porque era bien difícil de bajar, muchas veces hemos caído todo, usted sabe acá es salitre y eso resbala. Entonces en eso nosotros con todos, con toda la población de acá hemos podido hacer todo lo que usted ve para que sea un poco mejor el asentamiento y el desagüe y todo lo que ya tenemos. Y así ha sido cuando hemos llegado acá no era fácil tampoco.

Acá la lucha es todos, como te puedo decir, la plata de nosotros mismos ha salido para poder hacer lo que tenemos, las escaleras, no tenemos ayuda de nadie de nada de la municipalidad de ningún gobierno, nada, no tenemos. Eso sí, toda la lucha es de nosotros, nuestro esfuerzo para poder salir esa es.” (María Cajusol- Tesorera del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús, entrevista personal, miércoles 15 de febrero del 2017)

La cita anterior resume lo expuesto en todo este punto. La identidad de esta organización social se va construyendo en un contexto de soledad. La lejanía de los gobiernos forja en los ciudadanos y en el colectivo una condición de precariedad que necesita una respuesta. Como se verá en adelante, el Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús, formulará respuestas propias a los problemas públicos no resueltos por las instituciones gubernamentales.

3.15. Historia Electoral

Al igual que el capítulo anterior el último punto de las características generales está destinado a la historia electoral. Esta dimensión de la historia del Asentamiento Humano otorgará contexto a las decisiones y acciones desarrolladas por estas organizaciones sociales. Las elecciones en Sagrado Corazón de Jesús se realizan cada dos años en la práctica; sin embargo, el Estatuto señala la periodicidad de un año. Este proceso electoral tiene por objetivo renovar la junta directiva. Las elecciones se realizan por listas. Cabe resaltar que estos cargos no tienen remuneración alguna. En las siguientes secciones de este capítulo se realizará un acercamiento al propio proceso electoral y a la estructura organizacional a cuál se postula.

Este punto además busca reforzar la idea que ha sido trabajada por Degregori (1986), Calderón (2005) y las investigaciones del Programa Urbano de Desco (2012), que señala la importancia de los liderazgos personales en estas organizaciones sociales. Como se ha podido observar en el capítulo anterior, son los dirigentes quienes llevan casi la totalidad de los diversos trámites y procedimientos colectivos de los Asentamientos Humanos.

Si bien es cierto, los procesos electorales internos determinan la totalidad de una junta directiva, el poder de la toma de decisiones se concentra en las personas que operan el rol de Secretario General o Presidente. Las decisiones que ejecutan estos ciudadanos involucran a toda la organización social y por lo tanto terminan articulando la vida cotidiana en estas comunidades urbanas e influyen en la construcción de su identidad colectiva.

La historia electoral de Sagrado Corazón de Jesús está determinada, según las entrevistas realizadas, por dos personas: Juan Carlos Merino More y Victoria Cruz Olivo. Ambos son posesionarios fundadores de lotes dentro del Asentamiento Humano, por lo tanto, miembros plenos de la Junta de Posesionarios (como se detallará en la siguiente sección, es el máximo órgano de gobierno de esta organización). Sin embargo, según el Estatuto de la comunidad solo se necesita ser “poblador activo” con una antigüedad no menor de dos años.

Como se ha mencionado en las líneas precedentes, Juan Carlos Merino es el principal propulsor de la fundación de Sagrado Corazón de Jesús. En la primera elección realizada durante esta misma Asamblea solo se presentó su lista, la cual fue integrada además por Ricardo García como Secretario de Organización, Carmen Fernández como Secretario de Economía, Wilson Pérez como Secretario de Atas, Luis Chauca como Secretario de Prensa y Propaganda, Luis Huamaní como Secretario de Disciplina y finalmente María Reyes como Secretaria de Asistencia Social. La lista fue elegida por unanimidad.

Según lo establecido en el Estatuto, la gestión de esta lista duraría un año desde el anuncio de su triunfo en las elecciones. De esta manera, Juan Carlos Merino fue reelegido en dos oportunidades más; sin embargo, si se realizaron diversos cambios en la conformación de la lista, solo manteniéndose hasta el final, María Reyes como Secretaria de Asistencia Social.

Las entrevistas a los dirigentes actuales de la comunidad, arrojaron que el último año de gestión de Merino fue altamente conflictivo e incluso con actos de violencia. Esto generó un descontento general en la población que motivó a un grupo de vecinos a formar un frente opositor a la directiva de ese momento. Esa iniciativa estuvo liderada, principalmente, por Victoria Cruz Olivo, junto a otros vecinos formó una lista para las elecciones de octubre de 2005 y compitió con la lista de Juan Carlos Merino.

La lista opositora estuvo integrada por Cruz Olivo en el cargo de Secretaria General, Esperanza Cerna Cruz como Secretaria de Organización, Flor Manrique como Secretaria de Economía, Klinge Valenzuela Díaz como Secretario de Actas, Mauricio Ugarte como Secretario de Prensa y Difusión, Marco Cáceres como Secretario de Disciplina, Angelita Calle como Secretaria de Asistencia Social.

La lista de Merino estuvo integrada por Juan Martínez como Secretario de Organización, Teófilo Girón como Secretario de Economía, Wilson Pérez como Secretario de Actas, Adán Sarmiento como Secretario de Prensa y Propaganda, Luis Huamaní como Secretario de Disciplina y finalmente María Reyes como Secretaria de Asistencia Social. El triunfo fue de la lista opositora liderada por Victoria Cruz con un resultado de 70 votos contra 40. Según la entrevista realizada a Cruz las principales propuestas de su lista era abordar el problema de los títulos de propiedad y la formalización de los servicios básicos, es decir acogerse a las empresas oficiales proveedoras de servicios.

“Mi primer año me dediqué a conocer todo lo que tenía que hacer. No hice nada. Entonces estaba de aquí para allá y así se pasó el primer año que no sabía qué hacer, pero aprendí bastantes cosas. El 2006 ya nos unimos con el comité unificado y empezamos a ir a la Municipalidad, a COFOPRI y empezamos también a hacer los planos con otro ingeniero, porque el que el trajo el Señor Juan Carlos Merino nos había estafado a todos porque estaba mal hecho ya demás no era ingeniero. Eso nos costó bastante plata, pero igual lo sacamos adelante. Entonces si al principio no me hacían caso, pero luego yo venía con los documentos que me daban y se los daba a todos en la reunión y yo pedía que me acompañen y nada nunca pero igual seguía” (Victoria Cruz- Presidenta de la Comunidad, entrevista personal, jueves 26 de enero del 2017)

Desde el año 2005 según consta con el libro de actas, los periodos de gestión se ampliaron a dos años. En octubre del 2007 se convocaron a elecciones nuevamente, pero como consta en las actas, solo se presentó la misma lista para la reelección. Siendo elegida con 100 votos sobre un total de 104. Las principales propuestas de la lista de Cruz era continuar con el trabajo para las mejoras en equipamiento urbano del asentamiento (muros de contención, escaleras, local comunal, entre otros.) y las gestiones en las diversas instituciones del Estado.

Desde el año 2009 hacía adelante, Victoria Cruz ha sido reelegida para ser la Secretaria General o como ella manifiesta la Presidenta de la Comunidad con un total de seis periodos. Su liderazgo se ha consolidado a partir del manejo de diversos capitales, pero fundamentalmente el político. Como ella misma refiere en la entrevista, la gente la elige incluso a pesar de haber planteado en algún momento su negativa a volver a asumir el cargo y eso tiene razón a dos cosas (1) “la gente confía en mi porque nunca les he mentado” y (2) “solo yo sé todos los trámites y papeles que tenemos que entregar, nadie me ha acompañado”. Desde hace doce años, Cruz ha asumido todas las gestiones de Sagrado Corazón, el poder de sus decisiones es determinante en la construcción de la identidad y la historia de esta organización social.

“Joven si yo le contaré como en el 2011 mi esposo y mis hijos ya me habían dicho que me retire que la gente me va pagar mal y que solo mi familia estará conmigo y que nunca estoy con ellos por los trámites del asentamiento y yo lo dije en la Asamblea y todos me dijeron: “Señora Victoria usted tiene que quedarse usted cuenta con nuestro apoyo”. Yo creo que la gente confía en mi porque nunca les he mentado, siempre he entregado las cuentas y las cosas en las rendiciones por ejemplo de los terrenos, pero también solo yo sé todos los trámites y papeles que tenemos que entregar, nadie me ha acompañado, entonces yo me quedé y hasta ahora me siguen eligiendo [...]” (Victoria Cruz- Presidenta de la Comunidad, entrevista personal, jueves 26 de enero del 2017)

Todas las características hasta ahora presentadas tienen un trasfondo en las propuestas teóricas mencionadas al inicio de esta investigación. La descripción que se ha hecho hasta el momento del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús grafica la segregación espacial de Sabatini y la marginalidad de Lomnitz, Wacquant y Auyero.

Los trabajos realizados previamente sobre Asentamientos Humanos corroboran la situación descrita. Julio Calderón en la Ciudad Ilegal (2005) señala que diversos elementos como la historia política o la falta de acción de los gobiernos forja la identidad de estas organizaciones sociales. Como ya se ha mencionado, Degregori también relata en 1986, el papel vital de los líderes comunitarios. En las líneas sucesivas se verá que la identidad social y política de estas organizaciones será fundamental en los procesos de producción social del hábitat.

3.2. Descripción general de la Organización del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús

El Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús es una Organización Social compleja. En este sentido, este colectivo ejerce diferentes funciones para la administración del mismo, a nivel externo o interno, que garantizan el cumplimiento de objetivos concretos. Esta comunidad ha generado un marco organizacional para distribuir responsabilidades, derechos y deberes de todos los integrantes de la misma; la estructura de gobierno de este colectivo ha sido construido por sus propios habitantes. Esta investigación ha encontrado que la explicación concreta sobre lo mencionado en este párrafo se desglosa en dos partes: (A) Estructura Normativa y (B) Estructura Organizacional.

3.2.1. Estructura Normativa

Los objetivos y parámetros de acción del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús se encuentran determinados por su Estatuto. Este elemento, por un lado, determina las funciones de gobierno y representación que se ejercen en la comunidad, y por otro, establece acuerdos para la convivencia de todos los habitantes. Además, este documento es uno de los requisitos que necesita la Municipalidad de San Martín de Porres para poder inscribirlo en el RUOS, tal como se señaló en el capítulo anterior.

La elaboración y aprobación del Estatuto se realizó por todos los poseionarios titulares de la comunidad. Si bien es cierto la propuesta fue liderada por uno de los integrantes, la discusión de la misma incluyó las propuestas de todos los presentes. Lo cual configura un documento elaborado democráticamente por este colectivo. Según refiere, la presidenta actual de la comunidad, el Estatuto recoge las experiencias previas en organizaciones de los habitantes de Sagrado Corazón de Jesús. Señala además que es un requisito indispensable aceptar dicho documento para las personas nuevas que tengan intención de integrar el colectivo.

El Estatuto de Sagrado Corazón de Jesús ha sido refrendado unánimemente por sus fundadores. Ha sido inscrito, además, como se mencionó en líneas anteriores, en una Notaría y ha sido avalado también por la Gerencia de Participación Ciudadana de la Municipalidad de San Martín de Porres. De esta forma, es un documento que se encuentra dentro de los márgenes de la formalidad en la medida que esto corresponde. Si bien los asentamientos humanos representan el producto de una acción informal y en algún caso ilegal, estos documentos al ser aceptados por las instituciones públicas obtienen legitimidad y validez en su ejecución.

El Estatuto de la organización social que se está investigando faculta los objetivos, las obligaciones de los integrantes, de las funciones de los directos y los procedimientos internos del mismo. El contenido del Estatuto de este Asentamiento Humano está ordenado en diez títulos, doce capítulos y treinta y nueve artículos. Tanto los títulos primero y segundo están dedicados a enunciar los elementos constitutivos de la organización social. En este sentido de muestran datos como la denominación oficial, el domicilio fiscal, los objetivos y fines generales y específicos de la misma. Este Asentamiento Humano define que su como objetivo general la defensa de los derechos de sus pobladores.

Este documento también señala que uno sus objetivos es la acción de gestionar la formalización de los lotes de vivienda para uso de vivienda y uso público. Este es un elemento fundamental en la construcción de la identidad del colectivo, pues la situación de límite que se formula a partir del gobierno local formulará diferentes mecanismos autogestionarios en la organización. Para Chatterjee, esto es un indicador de la naturaleza política de la comunidad. Estas premisas muestran que aún en la carencia de acción del Estado, este se configura como un eje articulador y motivador en la emergencia de este Asentamiento Humano.

Los siguientes títulos definen las características de los integrantes de la organización. Los vecinos de Sagrado Corazón están definidos como aquellos pobladores que hagan vivencia permanente, pacífica, pública y permanente en un lote dentro del área del Asentamiento Humano. Se describen los deberes, obligaciones y derechos de los mismos. También se hace mención a las nuevas admisiones y sanciones.

En este sentido, el Estatuto también define la estructura organizacional del colectivo. Estos títulos incluyen las funciones y competencias del Asentamiento Humano; además describe los mecanismos de “gobierno” del mismo y esto incluye la distribución de cargos y acciones colectivas. Esta temática se desarrollará a profundidad en el punto siguiente. Este documento otorga al colectivo una base para la convivencia cotidiana en dos dimensiones. La primera asigna un valor institucional a sus acuerdos y reglas básicas y comunes, esto permite que existan transacciones constantes entre los vecinos y los directivos. La segunda es el aporte a la construcción de su identidad, fundamentalmente política. En este sentido, esta realidad supera la propuesta de las organizaciones expuestas por Chatterjee, ya que estas se enuncian como prácticas culturales y no acuerdos con valor normativo.

“Más bien, funciona en esa superposición entre las amplias funciones gubernamentales de desarrollo y bienestar y el funcionamiento de las instituciones comunitarias que en otro lugar he llamado sociedad política. Esta es a menudo una zona de prácticas paralegales, opuesta a las normas cívicas de la ciudadanía adecuada” (Chatterjee, 2004, pp. 128)⁴³

3.2.2 Estructura Organizacional

La construcción de este punto se ha realizado en función de la información señalada en el Estatuto, las entrevistas realizadas a los miembros de la Junta Directiva del Asentamiento Humano y las observaciones participantes realizadas en las actividades de la comunidad. Este ejercicio de contraste brindará información de mayor profundidad sobre la y más cercana a la Organización. Sagrado Corazón de Jesús está organizado según el Artículo décimo de su Estatuto en cuatro órganos. Estos se encargan de “*la dirección, administración y control de toda la organización*”. Son los siguientes: 1) Asamblea General, 2) Junta Directiva, y 3) Comisiones Especiales.

⁴³ Traducción propia de: Rather, it works in that overlap between the extensive governmental functions of development and welfare and the workings of community institutions that I have elsewhere called political society. This is often a zone of paralegal practices, opposed to the civic norms of proper citizenship.

a) Asamblea General

La Asamblea General es el órgano de mayor jerarquía de la organización, en palabras del Estatuto, es el “órgano supremo”. Según este documento, está constituido por aquellos vecinos inscritos como poseionarios titulares de los lotes. La Asamblea General es también llamada la Junta de poseionarios por los dirigentes y está integrada por 117 personas. Los entrevistados hacen una clara diferenciación entre los habitantes (o pobladores) y los poseionarios.

Según el Estatuto, la Asamblea General cuenta con diferentes atribuciones ordinarias y extraordinarias. Las primeras se refieren a los asuntos internos de la organización relacionados al cumplimiento de los objetivos de la misma. Las segundas señalan la atención a acontecimientos emergentes y la solución de problemas cotidianos, así también la asignación de sanciones y cuotas comunitarias. Esta explicación es pertinente pues todas las decisiones sobre la producción social del hábitat se realizan en este espacio de deliberación.

El ejercicio de la Asamblea General se realiza mediante convocatorias ordinarias y extraordinarias, en los diferentes canales de comunicación del Asentamiento Humano para reuniones presenciales en el local comunal. Esta actividad es dirigida por la Junta Directiva y se da bajo diferentes mecanismos, tales como la exposición o el debate; específicamente, es el presidente y/o secretario general quien lidera esta actividad. Todo lo conversado debe ser incluido en el cuaderno de actas, el cual es consignado por el Secretario de Actas de la Organización. Es en la Asamblea General en la que se toman las principales decisiones de la comunidad.

“La junta de poseionarios es la reunión en la que tenemos nuestra Asamblea. Ahí tratamos todos los problemas del Asentamiento y también desde ahí siempre tratados de darle una solución. Nosotros acordamos todo ahí a pesar de que hay veces que la gente se pelea y hasta se meten con la señora Victoria, nosotros tenemos que apoyar a la señora. Es entretenido, a mí siempre me ha gustado participar” (Yovanna Meza-Secretaria de Actas, entrevista personal, miércoles 8 de febrero del 2017)

La cita anterior muestra que la Asamblea General es un espacio plenamente político. Existe discusión y debate tanto en las convocatorias ordinarias como extraordinarias. Además, se configuran claros liderazgos como los de la Presidenta que ha logrado, como se mencionó líneas precedentes, la reelección por seis periodos (esta cita muestra también características como la

manipulación y el manejo político por parte de esta funcionaria). Esta Asamblea se configura como una institución compleja con diversas dinámicas de confrontación y toma de decisiones.

b) Junta Directiva

Este segundo elemento en la organización es aquel que se caracteriza por tener un carácter ejecutivo, según el Estatuto. La Junta Directiva es un elemento que ejecuta funciones de gobierno y representación a partir del poder entregado por la Asamblea General. Las entrevistas han arrojado que la ejecución de estas funciones, son parte fundamental en la construcción de la identidad de estas organizaciones territoriales. El poder que concentra este órgano es una variable en el argumento de vincular a estas instituciones como parte del concepto de sociedad política propuesto por Chatterjee. Como se trató en el capítulo primero, la sociedad política son aquellas organizaciones que trasponen funciones gubernamentales para la satisfacción de sus necesidades.

Según el Estatuto la Junta Directiva está compuesta por siete miembros: 1) Secretario General, 2) Secretario de Organización, 3) Secretario de Economía, 4) Secretario de Actas, 5) Secretario de Prensa y Difusión, 6) Secretario de Disciplina y 7) Secretario de Asistencia Social. Sin embargo, las entrevistas enunciaron solo seis cargos y con diferente nomenclatura. Se registraron los siguientes: 1) Presidenta, 2) Secretario de Disciplina, 3) Tesorera, 4) Secretaria de Actas, 5) Secretario de Prensa y Difusión y 6) Asistentas Social.

El presidente o Secretario General del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús tiene la función principal de representar legalmente a la Organización ante cualquier entidad pública o privada. Está encargado de tomar juramento⁴⁴ a los otros miembros de la Junta Directiva y nuevos pobladores. Tiene la responsabilidad de convocar y presidir las Asambleas Generales, además de las sesiones de la Junta Directiva. El Presidente está encargado también de autorizar todo pago con el Tesorero. Además, tiene la función de abrir cuentas corrientes o de ahorros en entidades bancarias.

⁴⁴ La toma de juramento es un acto simbólico en el que se promete cumplir y no tener actos nocivos para la comunidad. Se realiza en presencia de la Asamblea General.

“Yo soy la presidenta del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús, cualquier sitio que voy, cualesquiera instituciones que vamos nosotros representamos al asentamiento y de lo cual siempre discutimos por bienestar de nuestro asentamiento por el bienestar de nuestro pueblo siempre tenemos que estar ahí, ahí porque el pueblo te elige para poder representar al pueblo y de lo cual siempre lo identificamos como secretaria general del asentamiento y así es. De todas maneras los 114 disponen las cosas y nosotros como dirigentes tenemos que responder, nosotros lo que caminamos siempre estamos ahí en las reuniones de lo cual nosotros nos informan, nosotros traemos las informaciones a los vecinos de lo cual ya eso ellos llevan a sus casas y en sus casas si hay opiniones nos dan opiniones nos dan buenas o malas pero se reciben las opiniones, así como nosotros que vamos a otras instituciones igual nuestra opinión y todo nuestro pedido para todos los pobladores .” (Victoria Cruz Oliva- Presidenta del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús, entrevista personal, jueves 26 de enero)

El cargo de Tesorería es un eje fundamental en el desarrollo de la comunidad. Como señala el Estatuto, se encarga de autorizar todos los documentos que impliquen obligaciones económicas de los habitantes de Sagrado Corazón de Jesús. Tiene la responsabilidad también de elaborar el presupuesto anual de la Organización y también de las actividades u obras que la Organización decida ejecutar. El cobro del agua o los lotes vendidos es también parte de las funciones del cargo. Sobre esto último se ampliará a detalle en la siguiente sección.

Las funciones de todos los miembros de la Junta Directiva del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús, tienen como fin gobernar y representar a los habitantes que ocupan su territorio. Son responsables de los aciertos y los desaciertos de su gestión y por lo tanto asumen un rol político dentro de su comunidad. Sea cual sea su motivación, los dirigentes entregan un trabajo voluntario por la consecución de fines comunes.

Sobre este punto es fundamental hacer un acercamiento hacia otros trabajos sobre la dirigencia de los asentamientos. Los líderes comunitarios se configuran como actores cruciales en el desarrollo de actividades de estos colectivos. En este sentido, esta investigación se puede confrontar con las propuestas de Carmen Rosa Balbi (1997) y Anderson García en (2015). Ambas refieren el papel fundamental de los dirigentes populares en la vida política de los barrios populares de la ciudad de Lima. Especialmente la propuesta de García, que enmarcado en el distrito emblemático de Villa El Salvador, resalta el protagonismo de lideresas populares en el sostenimiento de la democracia después del gobierno autoritario de Alberto Fujimori.

En contraste a las propuestas clásicas de Riofrio (1978) o Matos Mar (2004), esta propuesta encuentra a dirigentes populares cuyos capitales han crecido de manera exponencial. La dirigencia de Sagrado Corazón de Jesús afronta los problemas de vecinos que han adquirido (de manera ilegal) un terreno y no de invasores. Por otro lado, estos líderes comunitarios cuentan con nuevos capitales para el gobierno de su territorio; estas personas tienen un conocimiento importante sobre la gestión pública y el manejo de recursos económicos.

La propuesta más cercana a esta investigación es la de Felipe Portocarrero (2006) : “Capital Social y Democracia” donde señala a estas organizaciones como vecinales y como parte de las redes de capital social. Su trabajo describe ampliamente la estructura de seis juntas vecinales de distintas características. Un punto importante de traer a discusión es el ciclo de vida de las mismas, Portocarrero encuentra que estas se encuentran relacionadas a la consolidación de cada una de estas organizaciones. Finalmente, junto con Tanaka (2001) identifica que esta es una forma de participación ciudadana e involucramiento colectivo complejo; donde los dirigentes pueden surgir *como bisagras entre intereses personales y colectivos* (Portocarrero, 2006, pp. 170)

“Las organizaciones vecinales son instituciones dinámicas y cambiantes que se transforman significativamente de acuerdo con su particular ciclo de vida. A medida que los años transcurren y la consolidación urbana de la comunidad prospera, los vecinos reorientan su interés principal por preocupaciones colectivas a preocupaciones de índole individual y privada. Esto tiene como consecuencia el debilitamiento de la organización y la participación vecinal, así como su progresiva disfuncionalidad. En otras palabras, la dinámica organizativa puede modificarse radicalmente, alterando los principios originales de la asociación y, probablemente también, transformando sus fines y objetivos originales” (Portocarrero, 2006, pp. 169)

c) Comisiones Especiales

Las comisiones especiales son la forma principal de participación ciudadana directa de los habitantes del Asentamiento Humano en la gestión del mismo. Según el Estatuto, estas existen para *“una mejor organización y conducción de las actividades la Asamblea General podrán crear comisiones especiales de trabajo”*. Actualmente existen tres comisiones especiales: 1) Seguridad Ciudadana, 2) compras para el local comunal y 3) arborización. Las tareas específicas de estas serán detalladas en la siguiente sección.

La organización interna del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús es una estructura compleja y política. La estructura normativa otorga un marco general para la convivencia de los habitantes y el logro de objetivos. La estructura organizacional otorga y distribuye el poder para asegurar la toma de decisiones correctas para consecución de objetivos comunes. Como ya se ha mencionado, la estructura organizacional cuenta con unidades que cumplen cada una con funciones específicas; especialmente la Asamblea General y la Junta Directiva. Estas ejercen el gobierno y la representación de todo el colectivo.

Todo lo enunciado en cuanto a la organización interna de Sagrado Corazón de Jesús se configura como un indicador fundamental en la concordancia de la teoría de la Sociedad Política de Chatterjee. Además, se puede encontrar que estas organizaciones desde su contexto de segregación procesos de autonomía y soberanía, como señala Francisca Márquez (2014). El estudio de caso del Asentamiento Humano Sagrado Corazón, busca inscribirse en esta discusión. Esta comunidad urbana ha configurado elementos políticos para su desarrollo a partir de una situación de ineficiencia, ineficacia y lejanía del Estado (lo cual se vio en el capítulo anterior. A continuación, en este capítulo se observará, la validación de la teoría de la Sociedad Política en acciones concretas de Asentamiento Humano para su integración urbana básica

3.3. Mecanismos de Autogestión para Integración Urbana Básica

El objetivo de este capítulo y también de la investigación es lograr examinar al Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús como una organización cuyas características lo definan como parte del concepto de sociedad política de Partha Chatterjee. Sobre esto, en el capítulo anterior se demostró a partir de la selección de algunos procedimientos propios de la Municipalidad de San Martín de Porres que el Estado se encuentra en una situación de límite en a sus relaciones con los Asentamientos Humanos. En esta sección de este capítulo, se buscará completar el argumento de Chatterjee a través del acercamiento a la respuesta de este colectivo a la situación en la que se encuentra esta representación local del Estado.

Los mecanismos de autogestión para la integración urbana básica se esquematizan también en el desarrollo de tres puntos: (A) Autodistribución del suelo y el espacio, en el cual se observará los mecanismos internos para el uso del suelo ; (B) Producción Social del hábitat y administración de servicios básicos, que explicará los mecanismos internos de Sagrado Corazón de Jesús para

autogenerarse infraestructura urbana ; y finalmente, (C) Gobierno de las necesidades: el compromiso comunitario, que busca explicar la trascendencia de las redes de confianza en la existencia del colectivo a manera de conclusión de este capítulo.

331. Autodistribución del espacio

El objetivo de esta sección es conocer a profundidad los mecanismos del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús para el uso del suelo y su respectivo reconocimiento. En este sentido, este punto se divide en dos ejes de análisis: (I) La distribución y planificación del suelo y (II) El acceso y reconocimiento al uso del suelo. Se utilizarán las entrevistas realizadas a la Junta Directiva, su Estatuto y su material gráfico.

a) Distribución y planificación del uso del suelo:

Este primer punto recoge las experiencias de la comunidad respecto a la distribución y uso del suelo. La sistematización de los datos obtenidos permite explicar esta situación a partir de tres puntos: (1) distribución inicial del terreno, (2) trazo y lotización y (3) administración del suelo.

i) Distribución inicial del terreno

Este punto refiere al origen de la posesión del suelo que ocupan los lotes del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús. Como se menciona al inicio de este capítulo, la ocupación del territorio se inicia en 1998 a través de la compra de “lotes” al Asentamiento Humano Nuevo Amanecer. Sin embargo, como también se menciona en líneas precedentes, la compra consistía en, por 200 soles, generar el derecho a ocupar todo el espacio posible y disponible. De esta manera se crearon 90 lotes con tamaños desiguales y ubicaciones aleatorias.

Con la separación de Nuevo Amanecer, la comunidad siguió ocupando el espacio de la misma manera. De esta manera, se llegó hasta la ocupación de 103 espacios para uso de vivienda. Todos los espacios no tenían un área promedio, además no existía distinción alguna entre espacio público y privado. Evidentemente, no existía ninguna infraestructura de conectividad; vale decir, ni escaleras, ni calles, ni pistas, ni veredas. En su lugar se contaba con caminos rústicos marcados por la propia acción de los trayectos.

Esta situación llegó a su fin debido a una motivación externa ligada a la formalización de la propiedad y el acceso a los servicios básicos. En el año 2008 COFOPRI realiza una visita para

realizar un diagnóstico general del terreno ocupado, el informe final señaló que para realizar la regularización se debía contar con una correcta distribución del terreno. Con respecto al acceso a los servicios básicos, las empresas prestadoras solicitaban un plano visado por la municipalidad, documento con el que tampoco se contaba. De esta manera, por acuerdo de la Asamblea General, se decide la reorganización del Asentamiento y la construcción de las escaleras y definición de los pasajes principales.

ii) *Trazo y lotización*

El acuerdo mencionado, según la Presidenta de la comunidad, fue una decisión complicada de tomar pues implicaba la reducción del área de muchos lotes; en otras palabras, la reducción del valor del futuro predio. Para lograr el efecto de ordenar el territorio que ya se ocupaba se contó con el trabajo de un ingeniero colegiado, que, a partir del conocimiento y medición del terreno, diseñó y calculó una correcta distribución. El sería el encargado “técnico” de la propuesta de trazado y lotización.

El trazo y lotización del Asentamiento Humano Sagrado Corazón tiene dos dimensiones fundamentales según se pudo recoger en las entrevistas. Cuenta con una dimensión técnica, que obedece a las medidas pertinentes para la determinación del área por lote, la diferenciación entre espacio público y espacio privado, medios de acceso y comunicación e infraestructura urbana. Por otro lado, cuenta también con una dimensión política, la cual está determinada por las decisiones de la Asamblea General sobre el uso del espacio. Sobre estas últimas, todas obedecen a diferentes motivaciones.

En el año 2009 se realizó el primer proyecto de trazado y lotización de Sagrado Corazón de Jesús. Ambas dimensiones, la técnica y la política, determinaron la existencia de 130 lotes. Esta primera lotización, contó con escasas vías de acceso y sin espacios públicos. La Asamblea General solicitó la mayor maximización posible en el número de lotes para venderlos y así obtener recursos económicos de la venta de los mismos (este punto se tratará a profundidad en el siguiente punto).

El producto de este proyecto fue el primer plano, mismo que fue presentado a COFOPRI y a la Municipalidad de San Martín de Porres. COFOPRI rechazó el proyecto al atribuirle altos

riesgos por la baja accesibilidad y hacinamiento⁴⁵, pero sobretodo porque el ingeniero firmante no era parte del Colegio de Ingenieros del Perú. Por su parte, la Municipalidad de San Martín de Porres, no emitió respuesta alguna. La Secretaria de Disciplina, señala que los habitantes de Sagrado Corazón de Jesús se sentían defraudados e incluso, algunos pensaron en acusar a la Presidenta de la comunidad por considerarla cómplice de estafa.

“Esa vez joven la pasamos muy mal porque nos habían estafado con más de 3000 soles y cuando íbamos a COFOPRI nos rechazaron y nos dijeron que el bendito ingeniero no era titulado que no estaba en el Colegio. La gente estaba molesta y entonces ya no querían participar en nada, algunos pensaban que la señora Victoria era cómplice y que ella había planeado todo también para quedarse con plata, y entonces la preguntaron todo [...]” (María Sandoval-Secretaria de Disciplina, entrevista personal, sábado 4 de febrero del 2017)

Luego de esta experiencia la comunidad no confiaba en estos procesos y muchos se mostraron en contra de realizar la lotización y el trazado. La Presidenta cuenta que fue muy difícil convencer a toda la Asamblea de volver a realizar este acto. A pesar de todo, para el año 2010 se realizó el segundo proceso de lotización y trazado. Al igual que en el proceso anterior, se contactó con un ingeniero, pero esta vez se llegó a este profesional a partir de la red de contactos del Comité Unificado de Asentamientos Humanos del Cerro La Milla.

Este profesional al ya haber sacado otros proyectos adelante fue visto con más confianza que ante el proceso anterior. En la votación de la Asamblea, su designación (lo cual implicaba el tiempo de trabajo y el monto de sus honorarios) fue aprobada por unanimidad. Este proyecto concluyó con la lotización y trazado actual de Sagrado Corazón de Jesús con un total de 114 lotes para uso de vivienda, local comunal, 7 áreas verdes, 3 áreas libres y áreas de circulación⁴⁶.

Este plano⁴⁷ fue evaluado nuevamente por COFOPRI y recibió menos observaciones. En el caso de la Municipalidad de San Martín de Porres, el plano fue ingresado en ese mismo año (2010) y recién hasta este año se ha recibido una respuesta positiva (esta evaluación se encuentra descrita en el capítulo anterior). El proceso de trazado y lotización observado en Sagrado Corazón de Jesús representa una respuesta a la dificultad del Estado para ordenar y planificar el territorio y el uso de su suelo. Ante la incapacidad del Estado, esta organización asume la planificación del

⁴⁵ Se trató de conseguir los documentos, pero la Junta Directiva ya no contaba con los mismos, esta información se encuentra consignada en el cuaderno de actas.

⁴⁶ El detalle en términos de área en metros cuadrados se encuentra en la sección de anexos.

⁴⁷ El plano aprobado se encuentra en la sección de anexos.

espacio de la ciudad que habitan como una función propia de su organización. Este elemento es evidencia de concordancia con la definición del concepto de sociedad política, desarrollado en el primer capítulo.

Esta respuesta espontánea de Sagrado Corazón de Jesús otorga la distribución del suelo a un proceso único que une a otros similares y esto genera desorden en la composición urbana de la ciudad. Las características tanto del trazado, la lotización y en general de las condiciones urbanas de este asentamiento humano se encuentra vinculadas directamente a la capacidad de movilización de capitales de esta organización. Estos capitales (Bourdieu) son varios, responden a la capacidad de organizarse para tomar una decisión o el poder económico para poder cubrir los honorarios del profesional encargado de otorgar el valor técnico a la acción. Las consecuencias otorgan una ciudad sin uniformidad en sus características técnicas, uso y acceso de sus suelos. Como señala Sabatini, estas zonas segregadas de la ciudad contienen un bajo valor del suelo y por lo tanto las peores condiciones de habitabilidad de toda la ciudad.

iii) Administración del suelo

Todo lo anterior debería derivar en la entrega de la administración del uso del suelo al Estado en sus diferentes expresiones de gobierno. El trazado y la lotización es la herramienta principal que utiliza el Catastro Municipal (elemento desarrollado en el capítulo anterior); es decir, la aprobación del plano por parte de instituciones públicas constituye un acto de incorporación al territorio urbano. Como se ha mencionado en el capítulo anterior, el gobierno local toma conocimiento y reconoce la división del uso privado del suelo (vivienda, comercial, industrial, etc.) y el público (áreas de circulación, áreas verdes, etc.). El capítulo anterior mostraba que la actualización del Catastro Municipal de San Martín de Porres solo se encuentra en un 30%, el espacio ocupado por Sagrado Corazón de Jesús se encuentra en el 70% restante. Como señala el Secretario de Prensa y Propaganda de la comunidad, el Asentamiento Humano no existe en el mapa.

El párrafo anterior denota, como se mencionó en el Capítulo primero, el Estado en una situación del “deber ser”. Lo encontrado en la investigación señala que el Estado no es capaz de administrar el uso del suelo, y por esta razón, el poder continúa concentrado en la dirigencia de la

organización social. Esto es confirmado por las investigaciones de Márquez (2014) en las que señala la deuda histórica del Estado latinoamericano hacia el abordaje de la urbanización popular.

A pesar de existir el trazado y la lotización “oficial” (entregado para la evaluación del Estado), la dirigencia modifica constantemente el uso y la distribución del espacio a partir de diversas motivaciones, mayoritariamente económicas. En las entrevistas, se encontró que el total de lotes destinados para vivienda es de 117 y originalmente este se encontraba en 114. Esta investigación encuentra que la administración del suelo se configura como una actividad informal e ilegal continua. Es informal e ilegal pues se realiza fuera de los marcos normativos e institucionales y es continua porque el uso del suelo se transforma constantemente. En otras palabras, la dirigencia del asentamiento humano decide si se crece en el número de lotes destinados para viviendas, se reducen las áreas de espacio público o se clausura el uso de un pasaje. Esta administración del suelo tiene un sentido político, pues el bien se considera común al igual que sus beneficios.

“Entonces ahora también hemos vendido algunos lotes para poder realizar algunos arreglos con respecto al agua provisional y también para poder hacer de concreto el local comunal, entonces igual no alcanza y pedimos las cuotas para completar por ejemplo el cemento o la área ya cosas menores porque a nosotros nadie nos da nada acaso el alcalde me da para las cosas que hay que arreglar” (Victoria Cruz - Presidenta del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús, entrevista personal, Jueves 26 de Enero)

b) Acceso individual y reconocimiento al uso del suelo:

Luego de conocer la administración y distribución colectiva del uso del suelo. Este segundo punto recoge las experiencias de la comunidad respecto al acceso individual y el reconocimiento al uso del suelo. Al igual que el punto anterior, la sistematización de los datos obtenidos permite explicar esta situación a partir de dos puntos: (1) acceso al uso del suelo y (2) reconocimiento y seguridad: lucha por la formalidad.

i) Acceso al uso del suelo

La administración del suelo es una función ejecutada por la Junta Directiva del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús. Como se ha visto en el punto anterior esto responde a un interés colectivo por organizar el uso del suelo. El uso del suelo está ligado

directamente a la actividad de las personas que ocupan un espacio determinado; y la ejecución de estas actividades corresponden a motivaciones individuales.

Para utilizar el suelo se necesita de un medio para acceder al mismo. Evidentemente, los mecanismos empleados para el acceso al suelo no fueron aquellos tradicionales que se desarrollan en el escenario formal. Las entrevistas mostraron que en esta comunidad existen tres formas de acceso al suelo: (i) *posesión fundacional*, (ii) compra-venta y (iii) alquiler. Las tres formas no residen en la adquisición de la propiedad de un bien inmueble, nacen sobre el acto de la posesión.

Con respecto a la primera forma registrada, la posesión fundacional, se refiere a los 90 lotes que fundaron el Asentamiento Humano. Esta acción igual tuvo un intercambio económico de 200 por derecho de posesión (el valor está determinado por la acción de ocupar el espacio y no del área ocupada), este se realizó antes de la fundación del Asentamiento Humano. La distribución del suelo se realizó en función de la vivencia de estos primeros vecinos.

La segunda forma se caracteriza por la práctica propia del mercado inmobiliario: la transacción comercial de los inmuebles, cuya variable principal en el precio está determinada por el valor por metro cuadrado. La acción de venta es ejecutada por la Junta Directiva. Según la Tesorera de la comunidad, el metro cuadrado de un lote está valorizado en 500 soles. La transacción carece de cualquier tipo de fundamento legal, pues al entregar el dinero se otorga un documento interno⁴⁸ de la comunidad que certifica el uso del lote vendido. Este “certificado” está firmado por la Presidenta y la Tesorera y su contenido refiere la ubicación del lote y los datos del comprador. Al mismo tiempo se entrega una copia del Estatuto de la Organización.

Dentro de esta categoría también existe la posibilidad de la venta de una vivienda construida, pero esta ya depende del poseedor de la misma, según declara la misma dirigente. De esta manera, lo descrito se ha hecho realidad en 27 lotes.

“Nosotros ahora estamos cobrando 500 soles el metro cuadrado y eso nos sirve para todos los gastos que tenemos que hacer. La semana pasada vendimos uno en parte alta y con eso hemos comprado materiales y pagado la movilidad. Así podemos hacer con otros lotes que hemos habilitado para construir porque acá falta mucho desarrollo, los alcaldes que viene

⁴⁸ Se ha obtenido una copia de este documento y este se encuentra en la sección de anexos.

acá solo prometen y no han hecho nada.” (María Cajusol - Tesorera, entrevista personal, miércoles 15 de febrero del 2017)

Las acciones expuestas en el párrafo anterior muestran un proceso informal e ilegal en el acceso al suelo, pues se ejecutan transacciones sin la condición de propiedad. Evidentemente se configura un caso de actividad delictiva. Esta es conocida por la denominación de tráfico de terrenos y este es un término que agrupa los delitos de usurpación y de estafa, estos últimos tipificados en el código penal. Según los trabajos anteriores sobre el uso del suelo en los Asentamientos Humanos, se ha desarrollado ampliamente el tema de las organizaciones criminales y mafias de tráfico de terreno como han señalado Calderón (2005) y Joseph (1999). Esta investigación muestra un tráfico de terrenos institucionalizado y parte de la vida cotidiana del Asentamiento Humano.

La realidad correspondiente al Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús se configura como un caso no tradicional en la tipología de las organizaciones criminales. Esta comunidad concibe que el suelo de todo que ocupa el Asentamiento Humano es de uso comunitario. De esta manera, los beneficios económicos consecuentes del usufructo de los terrenos no se dirigen a un beneficio personal, sino que también se configura en una lógica comunitaria, como se ha podido observar en las entrevistas.

Finalmente, la tercera forma observada de obtención del suelo se ha denominado de “alquiler”. Algunos propietarios que cuentan ya con una vivienda construida sobre el lote alquilan la construcción a otras familias. Este procedimiento también se hace en un ejercicio entre personas y sin ningún sustento legal.

ii) *Lucha por la formalidad:*

Al mismo tiempo que se desarrollan estas actividades informales e ilegales, los habitantes de Sagrado Corazón de Jesús se encuentran en una constante búsqueda por la formalidad en diferentes en diferentes dimensiones. Las principales se detallaron en el capítulo anterior. El reconocimiento colectivo y político de la organización, es la base para una serie de trámites que tienen como finalidad la integración urbana del colectivo, pero, fundamentalmente, el reconocimiento al derecho a la propiedad.

En consecuencia, a los procesos antes explicados, los vecinos de Sagrado Corazón de Jesús tienen que obtener, luego del reconocimiento colectivo como organización social, la Constancia de Posesión (el significado de este documento fue explicado en el capítulo anterior). El documento antes mencionado es diferente al título de propiedad. El primero es un certificado que asegura y legitima la acción de uso de vivienda del suelo, no otorga ningún tipo de valor económico al terreno. Este Asentamiento Humano también cuenta con trámites realizados para la formalización de la propiedad en COFOPRI. Esta acción si otorga un valor económico al terreno, por lo tanto, otorga la facultad de hacer usufructo del mismo.

La obtención de ambos documentos es dirigida y motivada por la Junta Directiva de la comunidad. Como se ha mostrado en el capítulo anterior, estos procesos burocráticos requieren de un importante capital político y de gestión por parte de los dirigentes. Este proceso paralelo se configura como un elemento significativo en la investigación pues muestra que el Estado no se encuentra ausente, sino se corrobora su situación de límite.

332 Producción Social del Hábitat y autoadministración de los servicios básicos

El objetivo de esta sección es conocer a profundidad los mecanismos del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús para la producción social del hábitat. En este sentido este punto, se divide en dos ejes de análisis, inspirados en la teoría sobre la Producción Social del Hábitat desarrollada en el capítulo primero: (I) Autoproducción del hábitat y (II) Autogestión del Hábitat. Se utilizarán las entrevistas, los documentos internos y las observaciones participantes.

Como se desarrolló en el capítulo dedicado a la exposición del marco teórico, la producción social de hábitat se enmarca en el desarrollo de un sistema que tiene dos puntos importantes para su funcionamiento. El primero se denomina se denomina la “Autoproducción del hábitat”, este define a partir de las acciones de apropiación del terreno, construcción de las viviendas o el mobiliario urbano. El segundo se referido como “Autogestión de hábitat”, este se constituye a partir de la administración del espacio construido, en especial el mobiliario urbano.

a) Autoproducción del hábitat

Este segundo punto recoge las experiencias de la comunidad identificadas para el primer punto del sistema de la producción social del hábitat. La sistematización de los datos obtenidos permite explicar esta situación a partir de dos puntos: (a) diseño de la red de agua y alcantarillado y (b) construcción de la red ilegal de agua y alcantarillado.

i) Diseño de la red ilegal de agua y alcantarillado

Para Norka Madrid, coordinadora de intervención social del Consorcio San Martín, se denomina a una red ilegal de agua a todas las conexiones domiciliarias que no han sido realizadas por la empresa prestadora del servicio (SEDAPAL)⁴⁹. Por lo tanto, son aquellas que no cuentan con facturación y cuyo uso no se encuentra contabilizado. Todas las viviendas de esta comunidad cuentan con el servicio de agua y alcantarillado, pero ninguna recibe algún documento de facturación. La red de agua y alcantarillado que abastece a Sagrado Corazón de Jesús es ilegal y se configura como un delito contra el patrimonio. Antes de esta red, los habitantes cubrían esta necesidad básica mediante un camión cisterna.

Cabe resaltar que el hallazgo respecto a la red ilegal de agua y alcantarillado que provee a Sagrado Corazón de Jesús se realizó a través del contraste de entrevistas. En la pregunta referida al acceso a los servicios básicos (pregunta de aplicación a todo el universo), solo corroboró esta información de manera directa el secretario de prensa y difusión, el presidente del comité unificado de asentamientos humanos; y de manera indirecta la tesorera de la comunidad.

Esta red de Agua fue diseñada no solo para este asentamiento humano, sino que su construcción fue trazada para otros siete asentamientos humanos del Cerro La Milla en el año 2013. El diseño de esta está a cargo de un ingeniero civil ex trabajador de SEDAPAL, según cuenta Esteban Carrasco. Este hecho se repite en otras realidades de la ciudad, el país y América Latina.

⁴⁹ Este consorcio es el encargado del Proyecto “Esquema 206- Víctor Raúl Haya de la Torre, de construcción de la red pública de agua y alcantarillado para varios distritos de Lima Norte y el Callao.

El esfuerzo más importante de este hecho es la investigación de Stefan Ziemendorff, “Detección de conexiones clandestinas de agua potable con métodos acústicos” en 2016. Este trabajo busca conocer dinámicas de redes clandestinas de agua y alcantarillado, y su localización. Además, se muestra el sentido de la pérdida del recurso y la facturación por parte de las Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento. Es categórico en afirmar también que esta acción ilegal tiene la consecuencia central en los hogares que consumen este recurso, pues su calidad no es buena y es motivo de otras condiciones adversas.

“Las formas de conectarse a la red pueden variar técnicamente desde conexiones directas a la red, desviaciones de conexiones o instalaciones internas de vecinos, hasta conexiones a redes provisionales, como por ejemplo las líneas de inducción a piletas públicas. Los motivos de la instalación de una conexión clandestina son varios: [...] los costosos permisos municipales de rompimiento y reposición de pistas, veredas y jardines, los trámites burocráticos largos y costosos o, finalmente, problemas con la acreditación de la posesión o propiedad”. (Ziemendorff, 2016, pp. 7)

Este autor señala una tipología sobre este ilícito, existen dos grupos. Uno que incluye a los casos con una motivación social y económica, y el otro con una motivación perversa, que busca obtener interés personal a partir de la comercialización del bien. Por las características descritas, el caso del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús se encuentra dentro del primer grupo. Las condiciones económicas y la segregación socio-espacial motivan a los vecinos a obtener este servicio básico de manera no legal.

“Nosotros hemos gestionado la red de agua porque nunca encontramos las respuestas de la municipalidad principalmente y entonces teníamos que comprar a las cisternas y eso era imposible y también iba en contra de nuestra salud. Nos unimos con todos los asentamientos que tenía esta necesidad y lo hicimos juntos. Nos ha costado mucha plata, pero al menos ahora uno tiene su baño en la casa y también el agua.” (Esteban Carrasco-Presidente del Comité Unificado de Asentamientos Humanos del Cerro La Milla, entrevista personal, sábado 11 de marzo)

Siguiendo con su testimonio, el diseño para la provisión de agua, se inicia con el reconocimiento de “*puntos de abastecimiento*” de la red pública en la parte baja del Cerro y luego se traza el camino de la tubería principal. Esta tubería principal debe desembocar en tanques de agua, conocidos como “rotoplas” (marca del producto) con la capacidad que cada comunidad puede comprar. En el caso de Sagrado Corazón de Jesús, según la información señalada por el secretario de prensa y propaganda, se cuenta con cuatro tanques de 2800 litros cada uno. Sobre la posición determinada para estos tanques, se tejen las “*tuberías más chicas*” a las cuales denominaremos

tuberías secundarias. Además, en éstas se ubican las bombas hidráulicas, que dan la posibilidad de propulsar el agua para que llegue a las partes más altas. Estas se piensan en los pasajes del asentamiento humano y, finalmente, sobre estas se genera a penas una conexión domiciliaria que incluye solo un punto de provisión.

Con respecto al diseño de la red de alcantarillado esta se realiza de manera paralela a la red de provisión de agua. De la misma manera, se identifica un punto dentro de la red pública en la zona baja y se traza la tubería de manera paralela. Se trazan el entramado dentro de los asentamientos humanos y se ubican en los mismos puntos de la red de agua. Al igual que la provisión de agua, cada predio cuenta con un solo punto de acceso al alcantarillado.

ii) *Construcción de la red ilegal de agua y alcantarillado*

Luego de plasmar el diseño mediante un plano. Se procede a ejecución de este proyecto. Para lograr este producto de infraestructura social, es pertinente mencionar la aparición de actores externos a la comunidad. El presidente del Comité Unificado de Asentamientos Humanos del Cerro La Milla, señala que son ex trabajadores y trabajadores de SEDAPAL quienes ofrecen, como se mencionó líneas arriba, el servicio de la “habilitación” de la red pública; para este efecto, estas personas se ocupan de conseguir la maquinaria necesaria y la mano de obra. Esta primera etapa de la construcción se realizó de manera exclusiva por estas personas. Esta obra de autoconstrucción se inició en marzo del año 2009.

Esta etapa de “habilitación” tuvo una duración de 6 días, según el mismo entrevistado. Para esta acción fue necesaria la negociación y acuerdo con los asentamientos humanos que ocupan el territorio de la red pública formal. Este acuerdo es verbal y económico, el punto principal se refiere a la confidencialidad con respecto a esta construcción. Este hecho evidencia que la presencia espacial del Estado (en general, SEDAPAL, Municipalidad, etc.) fue, en ese momento inexistente.

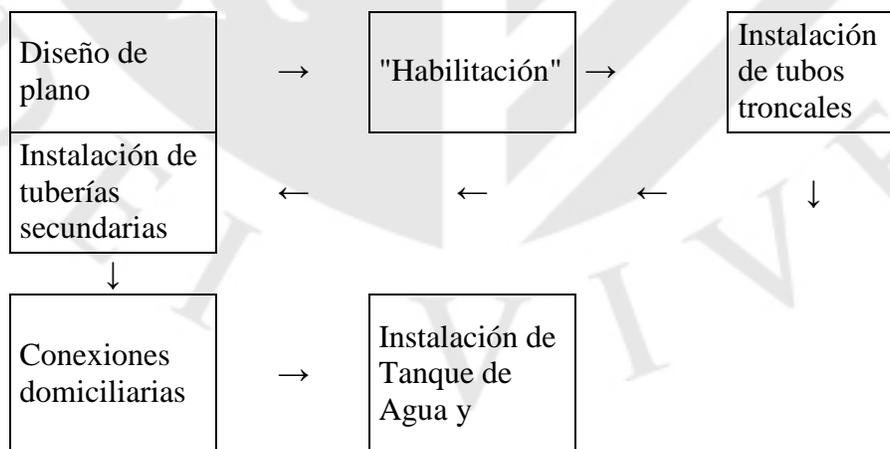
La construcción continúa con la conexión hacia los propios asentamientos humanos. Esta parte de la construcción se realizó por los propios vecinos por medio de trabajos de faena comunitaria. La faena es una actividad comunitaria en la que los vecinos de la organización otorgan mano de obra en la construcción de una infraestructura en particular, sobre esta práctica se han realizado diversas investigaciones y se ha concluido que es una práctica cultural urbana que tiene origen en la idiosincrasia andina.

Sobre esto último es pertinente volver sobre los trabajos de Degregori (1986) y Golte & Adams (1990). Sus trabajos profundizan sobre el sentido antropológico de las costumbres de los nuevos habitantes de la ciudad. Como es evidente, los habitantes de Sagrado Corazón de Jesús pertenecen a una nueva generación; sin embargo, han reinventado estas prácticas comunitarias con nuevos métodos de difusión y otro tipo de sanciones. De este modo, en continuidad a estos autores, esta investigación apuesta por afirmar que estas prácticas ahora son parte de la cultura urbana de los habitantes de los espacios segregados y marginados de la ciudad.

Las faenas tenían el objetivo de instalar los tubos de tres pulgadas de diámetro en los trazos señalados tanto para la provisión de agua como para la conexión de alcantarillado. La dirección y asesoría de la obra está a cargo de las mismas personas que realizaron la “*habilitación*”. De esta manera, la instalación de estos tubos no queda en manos de obreros especialistas, sino de los vecinos varones que tienen que cumplir con una obligación comunitaria, la cual veremos a detalle en la siguiente sección. Esto generó una construcción no uniforme y serias deficiencias, según señala la funcionaria del Consorcio San Martín, siendo la más importante la exposición de tubos⁵⁰ tanto de agua como de alcantarillado.

Esta construcción llega a su fin con la instalación las conexiones domiciliarias y de las bombas hidráulicas y los tanques de agua. Se encuentra en manos de las mismas personas que realizaron la *habilitación*. La realización de esta última acción tomó una semana según relata el Secretario de prensa y propaganda.

Ilustración 3: Proceso de Instalación ilegal de agua



⁵⁰ Se pueden encontrar imágenes sobre esta realidad en la sección de anexos.

b) Autogestión del hábitat

Este tercer punto recoge las experiencias de la comunidad identificadas para el segundo punto del sistema de la producción social del hábitat. La sistematización de los datos obtenidos permite explicar esta situación a partir de cuatro puntos: (a) deliberación comunitaria: Silencio del Estado, (b) Gestión logística (c) Administración del servicio y (d) Lucha por la formalidad.

i) Deliberación comunitaria: Silencio del Estado

La construcción de esta red ilegal de agua y alcantarillado fue una decisión de la Asamblea General. Este acto es importante de mencionar pues muestra que esta construcción era una respuesta colectiva a una necesidad pública básica. Estas reuniones implicaban, la presentación de planos y los riesgos de la construcción. Esta acción corresponde además al valor y cuidado que los vecinos tienen de su territorio, cualquier cambio en el mismo debe ser discutido por todos aquellos que ocupan el lugar.

Sin embargo, la motivación principal de este acto ilegal se encuentra en la falta de respuesta por parte del Estado según señala Esteban Carrasco en la cita anterior. Los asentamientos humanos que en ese momento se unieron para realizar esta construcción (siete), presentaron sus planos ante la Gerencia de Desarrollo Urbano para luego iniciar sus trámites para la obtención del suministro de agua y alcantarillado. La respuesta por parte de la entidad municipal fue esquivada desde el momento de la presentación del expediente. En el caso de Sagrado Corazón de Jesús, incluso se perdió el expediente, según relata Victoria Cruz.

“A mí me perdieron mi plano, me tienen de aquí para allá. Yo le presenté mi queja a la gerenta municipal de que mi plano está deambulando de un lado a otros, que lo tiene el ingeniero, que el otro ingeniero y así hasta que perdieron y ahora tuve que hacer otro y así para que me puedan visar, entonces no tenemos agua no tenemos luz no hay nada porque ellos son los que deben autorizar todo, pero nada.” (Victoria Cruz Oliva - Presidenta del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús)

ii) *Gestión Logística*

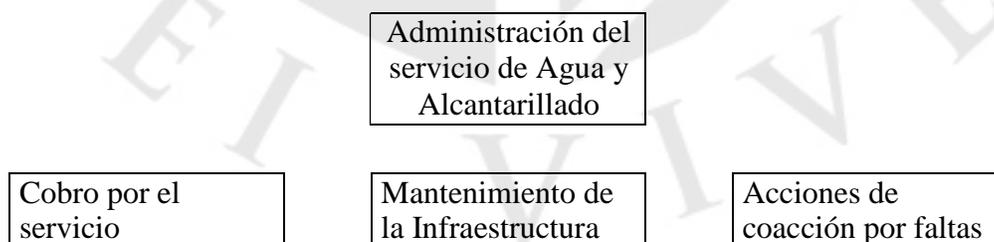
La construcción de esta red ilegal requiere de diversos elementos logísticos. Esto incluye la compra de materiales, el transporte de los mismos o la publicación de los horarios de faena. Di Virgilio (2011) señala que estas “empresas sociales” deben de contar con capital organizacional importante, pues estas construcciones implican la movilización de personas y recursos económicos entre otros elementos.

La gestión logística está a cargo de la Junta Directiva, esta distribuye las tareas según las funciones específicas de sus integrantes y también a través de la constitución de comisiones especiales, según dicta el Estatuto. Generalmente el protagonismo en todas las gestiones, lo obtiene la Presidenta; sin embargo, para estos efectos la Tesorera adquiere un papel importante también. Según el Estatuto, ella se encuentra a cargo de realizar los presupuestos, distribución de cuotas y la recolección del dinero.

iii) *Administración del servicio:*

Luego de la construcción de la red ilegal el Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús ha creado un sistema de administración del servicio. Este sistema tiene como principal objetivo ejercer un control sobre el uso del servicio y así poder mantenerlo de manera continua. La administración del servicio se encuentra en manos de la Junta Directiva. El sistema incluye los siguientes elementos: (1) cobro por el servicio, (2) mantenimiento de la infraestructura y (3) acciones de coacción por faltas. Este esquema se realizó en función de la entrevista a la Tesorera de la comunidad y de una observación participante.

Ilustración 4: Administración del servicio de Agua y Alcantarillado



El primer elemento refiere a la remuneración económica por el servicio de agua y alcantarillado que la comunidad recibe. El agua que se gestiona en toda la comunidad no se factura en SEDAPAL, por esta razón, los vecinos no son clientes y el uso que dan a este bien en sus viviendas no se contabiliza. La Junta Directiva establece el monto de 34 soles mensuales a los 117 predios. Este dinero es recolectado por la Tesorera los últimos tres días del mes. Los vecinos se acercan a su casa y entregan el dinero y a cambio reciben un recibo hecho a mano, firmado por la misma dirigente.

El mantenimiento de la infraestructura, determinado como segundo elemento, se realiza con el dinero recolectado por el servicio consumido. Según la Tesorera, se hace un mantenimiento constante a las bombas hidráulicas para que puedan llevar agua a las partes más altas y también a los tanques de agua, se limpian y se revisan. En caso de alguna emergencia, existe un excedente que está destinado para este fin. Esta inicia con la contratación del servicio e incluye la compra de los materiales necesarios. Incluiremos en este punto las actividades de trámites para la inclusión en la red pública, una parte del dinero recaudado va exclusivamente para estos fines.

“Entonces con todo el dinero voy a comprar las cosas que se necesitan para hacer la limpieza de los tanques y para que el ingeniero venga a ver las bombas para que suba el agua a parte alta joven [...] utilizamos ese dinero para los trámites que estamos haciendo ahora en la municipalidad para que nos salga el agua definitiva porque esto así funciona, pero es provisional y no queremos estar así siempre el pueblo” (María Cajusol- Tesorera, entrevista personal, miércoles 15 de febrero del 2017)

Finalmente, el tercer elemento de la administración del servicio, consiste en utilizar la provisión del servicio como herramienta para la coacción de la población ante diversas infracciones. Al ser administrado por la Junta Directiva, las faltas no se limitan a las relacionadas con el servicio de agua en sí. Según declara la Presidenta de la comunidad si no se asiste a las faenas, no se cumplen con pagos comunitarios o existe algún acto de violencia; los infractores son castigados con el corte temporal del servicio. Esta interrupción del servicio lo realiza la Secretaria de Disciplina junto la Presidenta.

“[...] Mi trabajo incluye hacer que todo funcione bien entre todos nosotros los vecinos y entonces cuando alguien se porta mal o incumple las faenas, voy con la señora Victoria y lo conversamos para otorgar una solución al problema y procedemos a cerrar su agua del vecino que hace las cosas mal porque si no nos ponemos fuertes con el agua entonces siguen haciendo lo que quieren.” (María Sandoval- Secretaria de Disciplina, entrevista personal, sábado 4 de febrero del 2017)

Como se ha mencionado, las viviendas construidas en esta comunidad cuentan con una sola conexión de energía eléctrica o un solo punto de acceso a una red informal de agua y alcantarillado. Esta situación ha sido denominada por esta investigación ha denominado este fenómeno con el concepto de *cotidianización de la segregación*, el cual responde a un comportamiento que adquieren los habitantes que ocupan este suelo el que privación de acceso a los servicios básicos es parte de sus condiciones de vida del día a día.

iv) *Lucha por la formalidad*

Este punto busca resaltar, al igual que en la sección anterior, la existencia del trabajo político como proceso paralelo a todo el mecanismo interno informales e ilegales. En o palabras de la Presidenta (quien no afirmo que su comunidad forma parte de una red ilegal de agua y alcantarillado), todo lo construido es provisional porque se espera y busca el acceso a sus derechos legítimos como ciudadanos y habitantes de la ciudad. La dirigencia de la comunidad se dedica, además de la autogestión interna del Asentamiento Humano, a los trámites para obtener el derecho al agua. Este es un proceso complejo, que incluye diversas instituciones del Estado.

“Nosotros hemos luchado por el agua desde que hemos llegado aquí joven, hemos tenido que hacer mil tramites, y hemos dado nuestro plano y solo tenemos provisional. Tuvimos que organizarnos con los otros asentamientos para lograr que nos escuchen y así constituimos el comité de gestión de obras para el agua. Todos organizados hasta nos atendió el ministro de vivienda año pasado porque era necesario, también nos reunimos con el congreso y entonces nos empezaron a hacer caso en la muni.” (Victoria Cruz- Presidenta, entrevista personal, jueves 26 de enero del 2017)

Las acciones para el acceso a la red pública de agua y alcantarillado se convirtieron de un ejercicio de seguimiento burocrático a una demanda política por la reivindicación del acceso al agua. Este efecto, además, vino acompañado de la transformación de las luchas individuales de los Asentamientos Humanos del Cerro La Milla en esfuerzo de articulación colectiva llamado Comité de Gestión de Obras.

El comité de gestión de Obras, ha logrado avances importantes en sus demandas. Esto lo han logrado a partir de la movilización de ciudadanos y de la confrontación política en los espacios de representación del gobierno local. Se han realizado diversas actividades de presión como marchas ciudadanas y visitas de la prensa local. Con respecto a la confrontación política, se constituyó una red de apoyo con los regidores opositores a la gestión del Alcalde para llevar sus demandas al Consejo Municipal.

Los avances de este proceso político son varios. En primer lugar, se estableció que el comité de gestión se inscribiría en la Gerencia de Participación Vecinal para organizar audiencias públicas con los diversos funcionarios que el Comité crea pertinente; ejerciendo una acción de control político. En segundo lugar, se logró establecer una mesa de trabajo con el Consorcio San Martín con el fin de agilizar los trámites burocráticos de la Municipalidad, así como la solución de diversos impases como la pérdida de los planos o expedientes. Finalmente, y junto con el consorcio San Martín, le logró la promulgación de ordenanzas que favorecen la ejecución de las obras iniciales para la construcción de la red pública.

Todos los elementos relatados en este punto han demostrado que la producción social del hábitat del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús se configura como un indicador importante en la validación del concepto de Sociedad Política. Cuando el Estado no ha sido capaz de satisfacer necesidades básicas de sus ciudadanos, estos se han organizado y ejecutado su labor. Esta además se ha complejizado y se ha convertido en un sistema de administración en que el que, aquellos que gobiernan estos territorios, tienen manejo de una cuota importante de poder político.

3.3.3. Gobierno de las necesidades: el compromiso comunitario

Hasta este punto se han revisado diferentes mecanismos y acciones de autogestión del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús para la su inclusión urbana. Estos han mostrado una organización compleja en la que existen relaciones de poder, responsabilidades, funciones, derechos y deberes. El Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús ha mostrado entonces contar con capacidades políticas, organizacionales e incluso técnicas. El final de este capítulo buscar cerrar el proceso autogestionario de integración urbana básica, y consignar conclusiones parciales.

Para conseguir estos efectos, este punto se divide en dos subsecciones: (I) Asuntos Públicos Comunitarios, (II) Gobierno y Representación de la Junta Directiva. La primera está destinada a tratar las alternativas comunitarias a los problemas cotidianos de la comunidad. La segunda, busca reconocer las acciones propias del gobierno y la representación de los líderes de estas comunidades territoriales.

a) Asuntos Públicos Comunitarios

Este primer punto se presenta con un concepto propuesto para la investigación. Los asuntos públicos comunitarios se refieren aquellos problemas públicos cotidianos propios de la convivencia urbana, mismos que exceden al problema de las necesidades básicas insatisfechas en infraestructura. En este sentido, si bien la Municipalidad de San Martín de Porres incluye a esta comunidad en la base tributaria para la subvención de los servicios públicos de la comunidad, las soluciones no llegan a la población y por esta razón organizan su propio abordaje. La sistematización de los datos obtenidos permite explicar esta situación a partir de dos puntos: (a) Trabajo comunitario y (b) Soluciones comunitarias.

i) Trabajo comunitario

A lo largo de todo este capítulo se ha logrado observar que el trabajo comunitario es un elemento estructurante en las diferentes acciones del Asentamiento Humano. Como se revisó en la Introducción de esta investigación, las prácticas de trabajo comunitario son herencia cultural propia de las diversas identidades que la migración del campo a la ciudad ha traído. El trabajo comunitario de los asentamientos humanos es un elemento importante en la construcción de la identidad de los mismos. Los exponentes más importantes en el tema son Degregori y Golte, J & Adams, N, y

Riofrio quienes otorgan una mirada inicial a un proceso que explotaría justo en la década siguiente. Felipe Portocarrero, describe esta situación como la configuración de capital social en el Perú. Esta investigación se inscribe de ese lado de la discusión. Las prácticas comunitarias en Sagrado Corazón de Jesús son una expresión de las redes de capital social del Perú actual.

La faena no es solo una actividad voluntaria que busca el beneficio de toda la comunidad de Sagrado Corazón de Jesús. Esta se configura dentro del pacto inicial de ingreso a la comunidad; para ejercer plenamente derechos en la misma se debe cumplir con esta cuota. Por otro lado, también se utiliza como una herramienta para la reparación de algunas faltas contra la comunidad, a juicio de la Junta Directiva. Con todo esto, se configura como una actividad de acción directa para la solución de los problemas cotidianos que puedan surgir. En el caso de Sagrado Corazón de Jesús, las faenas comunitarias de no ser valor de cambio ante una falta en contra de la comunidad, se organizan de manera semanal para realizar la limpieza de los pasajes y escaleras; y, además, por convocatorias extraordinarias para la construcción de mobiliario urbano.

ii) *Soluciones comunitarias*

La cotidianeidad en la convivencia urbana trae consigo diversas situaciones que involucran a toda la comunidad. En este sentido, se presentan problemas en seguridad ciudadana, transporte “micro-local”, manejo de residuos sólidos, entre otros. Como se ha mencionado, los servicios municipales no logran llegar al Asentamiento Humano, por esta razón también se han articulado diferentes alternativas de solución.

Para la seguridad ciudadana, se ha organizado desde el año 2013 una ronda de vigilancia. Está conformada por diferentes vecinos, en una lista que se establece por turnos y manera rotativa. Con diferentes elementos, se realizan rondas nocturnas que buscan persuadir la presencia de la delincuencia, principalmente externa. Al mismo tiempo, la comunidad cuenta con una alarma contra robos, comprada con fondos propios.

El manejo de residuos sólidos está articulado por iniciativas. La primera, busca apoyar a los vecinos que se dedican a esta labor. De esta manera, ellos tienen la prioridad en escoger la basura e incluso utilizar algunos terrenos como almacenes. Por otro lado, una organización gubernamental de voluntarios universitarios ha implementado un programa de reciclaje y educación para los niños de comunidad. Ellos también se encargan de recuperar y segregar.

b) Gobierno y Representación de la Junta Directiva

Como se ha mencionado a lo largo de este capítulo, tanto la Asamblea General como la Junta Directiva de esta organización ejercen un papel fundamental en la conducción de la vida cotidiana del mismo. Específicamente, como ya se mencionó antes en la investigación, la Junta Directiva a través de sus decisiones, estructura las principales acciones y comportamientos del colectivo. En este sentido, lo propuesto por Jorge Mendoza, asesor de la Gerencia de Participación Ciudadana, cobra sentido: “las juntas directivas ejercen funciones de representación y de gobierno”. En territorios donde las expresiones de gobierno del Estado tienen dificultades de abordaje de las necesidades y los problemas públicos, estas organizaciones cumplen algunas de sus funciones. Esta sección será articulada a partir de dos puntos: (a) Gobierno Interno y (b) Representación externa.

i) Gobierno Interno

El gobierno interno del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús se refiere estrictamente al ejercicio de las diferentes funciones que la expresión gubernamental del Estado no puede cumplir. En este sentido, como hemos visto a lo largo de este capítulo, la Junta Directiva administra, en respuesta a la confianza otorgada por los vecinos, la ejecución de los objetivos comunes y los servicios públicos. Este punto nuevamente suma al trabajo de Portocarrero, el más importante sobre el tema; por otro lado, corrobora las propuestas de Chatterjee, sobre la sociedad política y se inscribe en la propuesta de Márquez sobre la autonomía y soberanía de estas comunidades.

Para lograr lo anterior, queda en evidencia, que esta Junta Directiva cuenta con un grado de poder importante; este se articula a partir del dominio de los recursos de la comunidad. La administración y distribución del suelo se confiere con el mayor activo con el que cuenta la comunidad. La autogestión del servicio de agua y alcantarillado, así como también el caso de la energía eléctrica, otorgan recursos económicos que permiten ampliar el rango de alcance de sus decisiones. Al mismo tiempo, otorga la posibilidad de represión y coacción a vecinos infractores.

Lo anterior entonces contiene relación directa con la propuesta teórica del profesor Chatterjee. Los límites del Estado otorgan un poder político a las organizaciones que suplen su rol y sus funciones. El gobierno del Asentamiento Humano Sagrado Corazón, si bien se otorga a la

Municipalidad de San Martín de Porres, tiene legitimidad primero en su Junta Directiva. En otras palabras, el poder de la Municipalidad de San Martín se procesa antes de llegar a los ciudadanos por medio de la Organización.

ii) *Representación externa*

El Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús interactúa constantemente con diferentes actores externos; tanto con sus pares, como con diferentes instituciones públicas. Estas relaciones que se ejecutan están a cargo de la Junta Directiva, y mayoritariamente, en responsabilidad de la Presidenta de la Comunidad. Victoria Cruz señala, que “ella no puede hacer lo que quiere, sino tiene que llevar la voz de su pueblo”, lo cual denota que en su rol existe un ejercicio democrático de representación.

Este es un sistema de representación complejo, el cual merece una investigación particular para conocer sus características y principales comportamientos en el ejercicio de la ciudadanía urbana en el Perú. La presidenta de la comunidad lleva la voz de la Junta Directiva, esta a su vez representa la voz de los 117 posesionarios, miembros de la Asamblea General y estos la voz de los hogares y los habitantes de los mismos sobre los destinos de la comunidad. El potencial político de estas organizaciones es importante, y esto se puede observar en las diferentes actividades convocadas por el comité unificado o el comité de gestión de obras.

Finalmente, este capítulo denota que el Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús es una organización compleja que cuenta con sus propios procedimientos y mecanismos para ejecución de sus capacidades. Sagrado Corazón de Jesús cuenta con una serie de procedimientos internos en los que ejerce poder. Al igual que con la Municipalidad de San Martín de Porres, la investigación ha mostrado que este puede técnico, administrativo y político.

Las características de esta organización social, pueden definir a este colectivo como parte de la sociedad política. Ha quedado demostrado como, se sobreponen las competencias del Estado con las del Asentamiento Humano. Se ha mostrado como las prácticas culturales se adaptan a un contexto particular y logran objetivos comunitarios concretos. Como se ha podido observar, en algunos casos, estas situaciones entran en un límite con la legalidad, a todo esto, esta investigación lo ha conceptualizado como *gobierno de las necesidades*, se configura la acción de tolerar todo

tipo de acciones, ilegales, informales en pro de superar las necesidades generadas por condiciones de pobreza y desigualdad.

Esto además se enmarca en una naciente discusión sobre los conceptos de autonomía y soberanía de estos espacios por sobre la acción de las instituciones gubernamentales como señala Márquez. Sagrado Corazón de Jesús cumple con su objetivo principal de creación, señalado en su Estatuto: la defensa de los derechos de sus pobladores.



CONCLUSIONES: LA COTIDIANIDAD DE LO PRECARIO

Desde el desarrollo del marco teórico, se comprendió, por un lado, que los fenómenos de la segregación urbana, la marginalidad y la producción social del hábitat son expresiones de las relaciones de poder que se plasman en la sociedad. Se entendió también, que el concepto del Estado es una realidad compleja y que no se limita a las construcciones propias de instituciones con comportamientos con parámetros establecidos; sino que existen situaciones límite con el Estado Paciente de Auyero o el Desborde del Estado de Matos Mar.

Sobre esto último, el contraste con el estudio de campo encontró a una situación de gobierno lejano, desordenado y difuso. Se llegó a este diagnóstico a partir del estudio de las funciones y competencias de la Municipalidad de San Martín de Porres para la inclusión urbana del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús. Todo esto desde un contexto de asimetría de poder.

Los otros conceptos se contrastaron con la exploración a profundidad de los distintos mecanismos de autogestión del Asentamiento Humano. Se encontró una organización social compleja ejecutora de una serie de acciones para el beneficio de la comunidad; se encontró una organización cercana a la definición de Partha Chatterjee: Sagrado Corazón superpone funciones y competencias propias de diversas instituciones de gobierno. Esta investigación muestra un objeto de estudio propio de la Ciencia Política, pues muestra las relaciones de poder que se han forjado entre distintas instituciones.

Las conclusiones de esta investigación buscan responder explícitamente a las preguntas de investigación planteadas al inicio de la misma. Para estos efectos, se ha planteado organizar esta sección en dos secciones: (I) Conclusiones generales y específicas y (II) Conceptualización

I. Conclusiones generales y específicas

En esta sección se enunciarán conclusiones parciales de la investigación y estas servirán de insumo para responder a las preguntas generadas en la formulación inicial de la misma.

A. Conclusiones Parciales

Sobre el marco teórico y el estado de la cuestión de la investigación:

1. La segregación urbana y la marginalidad son conceptos que no deben ser llamados como problemas de la sociedad sino como fenómenos propios de los sistemas políticos y económicos donde vivimos; tal como señala Francisco Sabatini.
2. La producción social del hábitat no se limita a un acto de construcción de infraestructura urbana, sino que, es una expresión social compleja que responde a diversos desafíos de la población urbana con menos recursos económicos. Es una expresión política y democrática sobre el uso del espacio.
3. El concepto de Estado se puede concebir desde dos dimensiones. La primera corresponde al comportamiento esperado de los elementos que lo componen, lo representan los trabajos de Weber y O'Donnell. La segunda refiere al comportamiento real de los mismos, lo argumentan Auyero, Matos Mar y Chatterjee.

Sobre la ejecución de competencias de la Municipalidad de San Martín de Porres:

4. La distribución, asignación y ejercicio desordenado de competencias y funciones a los gobiernos locales causa diferentes situaciones en el comportamiento del Estado, tales como debilidad, ausencia o intervencionismo. En el caso específico de esta investigación, el abordaje de la urbanización informal, el conflicto de competencias marca una situación de debilidad del Estado, representado en la Municipalidad de San Martín de Porres. Este hecho corrobora la propuesta de Javier Auyero sobre el Estado.
5. La constancia de posesión es un documento que si bien su nomenclatura es explícita, su entrega luego de tiempo prologando genera falsa expectativa en quienes hacen uso de este documento. Este instrumento genera confusión sobre la condición de propiedad y forma parte de la incertidumbre que descubre Javier Auyero. Al mismo tiempo la emisión de estos documentos, constituye una fuente de poder político, y este es identificado con las autoridades.

6. Los procedimientos que ejecuta la Municipalidad de San Martín de Porres muestran una desconexión entre sí. Esta comuna cuenta con una serie de procedimientos exclusivos para los Asentamientos Humanos, tales como la entrega de constancia de posesión o la visación de planos para servicios básicos, pero estos no se encuentran sistematizados. Esto produce una serie de inconsistencias importantes al momento de la ejecución de las diversas competencias. Existe una política municipal no reconocida para la gestión de los Asentamientos Humanos, y esta se basa en procedimientos y en la ejecución de competencias y capacidades. Esto es una característica que enuncia Matos Mar en su idea de desborde popular y crisis del Estado.

7. Existe un conflicto en cuanto al estatus legal de estas organizaciones sociales que otorga el Estado. Sobre el problema de la desconexión los procedimientos aplicados municipales que otorgan diversas legitimidades a estas comunidades, estas pueden ser técnicas, institucionales o políticas. El producto de lo anterior es que estas comunidades se encuentran ubicadas en una nebulosa entre lo ilegal, lo informal, lo legal y lo formal. Durand explica esto en su trabajo.

8. Se ha demostrado que existe predominancia del factor político sobre lo técnico-administrativo en cuanto al ejercicio de evaluación de diversos procedimientos. Esto genera un severo problema en materia de desarrollo y planificación urbana. Estas evaluaciones tienen la posibilidad de otorgar condiciones de hábitat a estos espacios urbanos; sin embargo, se opta por seguir con el statu quo y no generar mejores condiciones.

Sobre el comportamiento del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús

9. Los mecanismos de autogestión que ejerce el Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús se muestran conectados entre sí. La distribución del suelo, la producción social del hábitat y el abordaje de los problemas públicos se conectan para lograr la integración urbana del distrito. Esto produce un fortalecimiento de la organización, además de la confianza por parte de sus habitantes. Esta es una característica propia del concepto de sociedad política.

10. La distribución del suelo por parte del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús se plantea como una solución al problema nacional de la falta de acceso al suelo y a la vivienda. Lamentablemente, la ejecución de esta función sin criterios técnicos ni legales, pone a la población en una situación de vulnerabilidad constante ante desastres naturales o dificultades jurídicas

relacionadas a la propiedad. Sabatini argumentó sobre lo dicho, y señala que estos modelos se siguen reproduciendo por el sistema económico en el que encaja la ciudad.

11. La organización social tiene una dimensión poder territorial y una dimensión de poder político. Lo territorial parte por legitimar y construir social el hábitat que ocupan. La dimensión del poder político por la ejecución de funciones públicas que el Estado no puede ejercer y buscar el bien común. Esta es otra característica propia de la sociedad política de Chatterjee y además de la dimensión política de la construcción social del hábitat que describe Bonilla, Di Virgilio y Bolívar.

B. Respuestas a las preguntas iniciales de investigación

a) Pregunta General

¿Cómo se organizan los mecanismos de autogestión comunitaria en el Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús en función a las acciones de la Municipalidad de San Martín de Porres?

Los mecanismos de autogestión comunitaria se organizan de forma compleja. Estos cuentan con recursos organizacionales, políticos y económicos importantes que les permite asumir competencias y funciones propias de la Municipalidad de San Martín de Porres para la satisfacción de sus necesidades colectivas. Este comportamiento es definido propio de una organización de la sociedad política de Chatterjee. Lo anterior se produce a partir de la construcción de poder generado por las redes de cohesión de los propios habitantes.

b) Preguntas específicas

(i) ¿Cómo opera la estructura orgánica de la Municipalidad de San Martín de Porres?

Los procedimientos que ejecuta la Municipalidad de San Martín de Porres muestran desconexión entre sí. Esta comuna cuenta con una serie de procedimientos exclusivos para los Asentamientos Humanos, tales como la entrega de constancia de posesión o la visación de planos para servicios básicos, pero estos no se encuentran sistematizados. Esto produce una serie de inconsistencias importantes al momento de la ejecución de las diversas competencias. Existe una política municipal no reconocida para la gestión de los Asentamientos Humanos, y esta se basa en procedimientos y en la ejecución de competencias y capacidades.

- (ii) ¿Cuáles son los principales límites encontrados en las acciones de la Municipalidad de San Martín de Porres en cuanto al abordaje de los procesos de urbanización informal en su jurisdicción?

Los principales límites encontrados en la Municipalidad de San Martín de Porres se encuentran en la ejecución de sus capacidades. No se encontró un Plan de Desarrollo Urbano, y tampoco no existe una Política de distribución de suelos que guie sus procesos de ordenamiento territorial. Al mismo tiempo existe un esfuerzo por negar en la ejecución de sus políticas la existencia de estos procesos de urbanización popular. Existe también una importante debilidad por utilizar diversos procedimientos técnicos o administrativos para fines clientelistas.

- (iii) ¿Cómo podemos definir la naturaleza política del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús?

Como se menciona en la respuesta a la pregunta general de la investigación, este Asentamiento Humano tiene un comportamiento muy cercano a la teoría de la sociedad política.

- (iv) ¿Cuáles son los principales mecanismos del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús para la autogeneración del valor del suelo?

Existen diferentes mecanismos los cuales han sido descritos en el capítulo tres. Podemos resumir estos en tres puntos: a) gestión dirigenal, b) capacidad logística organizacional y c) compromiso comunitario.

II. Conceptualización

A. Proceso de integración urbana básica

Esta investigación ha construido el concepto “Proceso burocrático básico de integración urbana”, categoría en la que agrupamos competencias, funciones y procedimientos que desarrolla el gobierno local (en este caso la Municipalidad de San Martín de Porres) para la integración en la cotidianeidad política y espacial de estas comunidades. La construcción de este concepto incluye dos dimensiones: una dimensión política, por el reconocimiento público; y otra urbana, por el acceso a las condiciones.

B. La propiedad precaria

La necesidad de acceso al suelo y a la vivienda adecuada de los habitantes del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús ha sido cubierta por la acción de ellos mismos. La falta de capacidades técnicas como legales por parte de estas organizaciones, produce que estos derechos se conquisten, pero con riesgos importantes, tanto físicos como legales. *La propiedad precaria* es un concepto que caracteriza la falta de seguridad permanente y constante, tanto física como legal, de la propiedad conseguida por mecanismos informales o ilegales. Esto se pudo comprobar en dos espacios concretos: el primero, la emisión de la constancia de posesión, cuyo fin es certificar el uso de un espacio fuera de criterios técnicos; y el segundo, en la aceptación y utilización de dicho documento por parte de esta organización social.

C. Gobierno de las necesidades

La ausencia del Estado en este proceso de urbanización informal e ilegal ha legitimado estas actividades. Con el fin de superar sus necesidades, el Asentamiento Humano Sagrado Corazón incurre en delitos penales contra el patrimonio o la usurpación. El *gobierno de las necesidades* se configura la acción de tolerar todo tipo de acciones, ilegales, informales en pro de superar las necesidades generadas por condiciones de pobreza y desigualdad. Esto se pudo comprobar en la narración del capítulo tercero, pues los habitantes del Sagrado Corazón de Jesús encuentran en su propia organización la satisfacción de sus necesidades.

D. Cotidianización de la segregación

Como consecuencia del concepto anterior, las condiciones habitacionales de este Asentamiento Humano son malas. A pesar de los esfuerzos producidos socialmente, el valor del suelo sigue siendo muy bajo. De esta manera, las viviendas construidas en esta comunidad cuentan con una sola conexión de energía eléctrica o un solo punto de acceso a una red informal de agua y alcantarillado.

La *cotidianización de la segregación* es un comportamiento que adquieren los habitantes que ocupan este suelo el que privación de acceso a los servicios básicos es parte de sus condiciones de vida del día a día. El mejor ejemplo para lo anterior es el hecho de la instalación ilegal de agua y alcantarillado, los ciudadanos han aprendido a vivir con un servicio de poca calidad y continúan con diversos objetivos individuales como la construcción de nuevos espacios en sus viviendas o el

mejoramiento del local comunitario. El uso correcto del servicio, es decir, la aplicación de su derecho, termina subyugado a la necesidad.

El concepto de Sociedad Política se configura como una herramienta muy importante para el análisis en Ciencia Política de las instituciones peruanas. Un país con instituciones débiles y en situación de límite es también la principal razón de la acción organizada de distintos colectivos sociales. El asentamiento humano “Sagrado Corazón de Jesús” en San Martín de Porres, es un ejemplo de un fenómeno mayoritario en la configuración del sistema político.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Auyero, J (2012). La política de los pobres. Buenos Aires. Ediciones Manantial.
2. Auyero, J (2012). Pacientes del Estado. Durham. Duke University Press.
3. Balbi, C (1997) Lima: Aspiraciones, reconocimiento y ciudadanía en los 90. Lima. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
4. Calderón, J (2016). La ciudad ilegal. Lima. Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales UNMSM.
5. Chatterjee, P (2004). The politics of the Governed: Reflections on Popular Politics in Most of the World. New York. Columbia University Press.
6. Davis, Mike (2005). Planeta de ciudades miseria. Madrid. Akal.
7. De Certau, M (2000). La invención de lo cotidiano. México. Universidad Iberoamericana/ Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.
8. De Mattos, F (2012). Globalización y metamorfosis urbana en América Latina. Quito. Revista del Instituto de la Ciudad. Vol1, No1.
9. De Soto, H (1987) “El otro sendero”. Lima. Instituto Libertad y Democracia.
10. Degregori, C (1986). Conquistadores de un Nuevo Mundo: De invasores a ciudadanos en San Martín de Porres. Lima. Instituto de Estudios peruanos.
11. Durand, F (2007). El Perú Fracturado. Lima. Fondo Editorial del Congreso del P

12. Fokdal (2008). Power and Space: Appropriation of Space in Social Housing in Copenhagen. Berlín.Lit Verlag
13. Foucault (2011). Seguridad, territorio, población. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.
14. Foucault, M (2008). Vigilar y Castigar: Nacimiento de la prisión. México DF. Siglo Veintiuno.
15. García, R (2015) Desarrollo o crecimiento urbano en Lima: El caso de los distritos de Lima Sur. Lima. DESCO- Programa Urbano
16. Giddens (1990). Consecuencias de la modernidad. Buenos aires. Universidad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: polsocytrabiigg.sociales.uba.ar/files/.../Giddens-Consecuencias_de_la_modernidad.pdf
17. Golte, J & Adams, N (1990). Los caballos de Trota de los invasores: estrategias campesinas en la conquista de la Gran Lima. Lima. Instituto de Estudios peruanos.
18. Joseph, J (1999) Lima Megaciudad. Lima. Alternativa, Centro de Investigación Social y Educación Popular.
19. Ley de Bases de la Descentralización. Diario Oficial El Peruano. Lima. 26 de Junio del 2002 Lima. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8B3C23D0EB9643D605257FD400782856/\\$FILE/27783.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8B3C23D0EB9643D605257FD400782856/$FILE/27783.pdf)
20. Ley Orgánica de Municipalidades. Diario Oficial El Peruano. Lima. 27 de Mayo del 2003.
21. Lomnitz, L (1975) Redes sociales, cultura y poder. Mexico DF. FLACSO.

22. Mainwaring, S (2008) Deficiencias estatales, competencia entre partidos y confianza en la representación democrática en la región Andina en La crisis de la representación democrática en los países andinos. Lima. Instituto de Estudios Peruanos.
23. Matos, J (2004). Desborde Popular y crisis del Estado: veinte años después. Lima. Fondo editorial del Congreso del Perú
24. Municipalidad de Lima (2015) PLAM 2035. Lima.
25. Municipalidad de San Martín de Porres (2016) Plan de Desarrollo Concertado al 2021. Lima. Disponible en: http://www.mdsmp.gob.pe/data_files/pdlc_2017-2021_smp.pdf
26. Municipalidad de San Martín de Porres (2016) Reglamento de Organización y Funciones Disponible en: <http://www.mdsmp.gob.pe/transparencia.php?sec=49&id=78&gid=23>
27. O'Donnell, G (2010). Democracia, agencia y Estado. Buenos Aires. Prometeo.
28. Portocarrero, F (2006) Capital Social y Democracia. Lima. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
29. Presidencia del Consejo de Ministros (2007) Manual para elaborar el Reglamento de Organización y Funciones- ROF. Lima. Presidencia del Consejo de Ministros. Disponible en: <http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2016/08/manual-para-elaboracion-del-rof.pdf>
30. Riofrio, G (1978) Se busca terreno para próxima barriada. Lima. DESCO.
31. Sabatini, F (2003). La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina. Santiago de Chile. Banco Interamericano de Desarrollo.
32. Tanaka, M (2001) Los espejismos de la Democracia. Lima. Instituto de Estudios peruanos.
33. Tirado y Mora (2002). El espacio y el poder: Michel Foucault y la crítica de la historia. En: Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad, Vol 9, No 25.

34. USAID (2009) Guía para la aplicación del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA). Lima. USAID. Presidencia del Consejo de Ministros. Ministerio de la Producción. Disponible en: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnads169.pdf
35. Wacquant, I (2013) Los condenados de la ciudad: gueto, periferias y Estado. Buenos Aires. Siglo Veintiuno.
36. Weber (1979).El político y el científico. Madrid. Alianza Editorial.
37. Weber (2002). Economía y Sociedad. Ciudad de México. Fondo de Cultura Económica.
38. Ziemendorff (2016) Detección de conexiones clandestinas de agua potable con métodos acústicos. Revista Indes. (7-17). Disponible en <http://revistas.untrm.edu.pe/index.php/INDES/article/view/130/195>

GLORIA



ANEXOS



HOMO

DEI

VIVENS

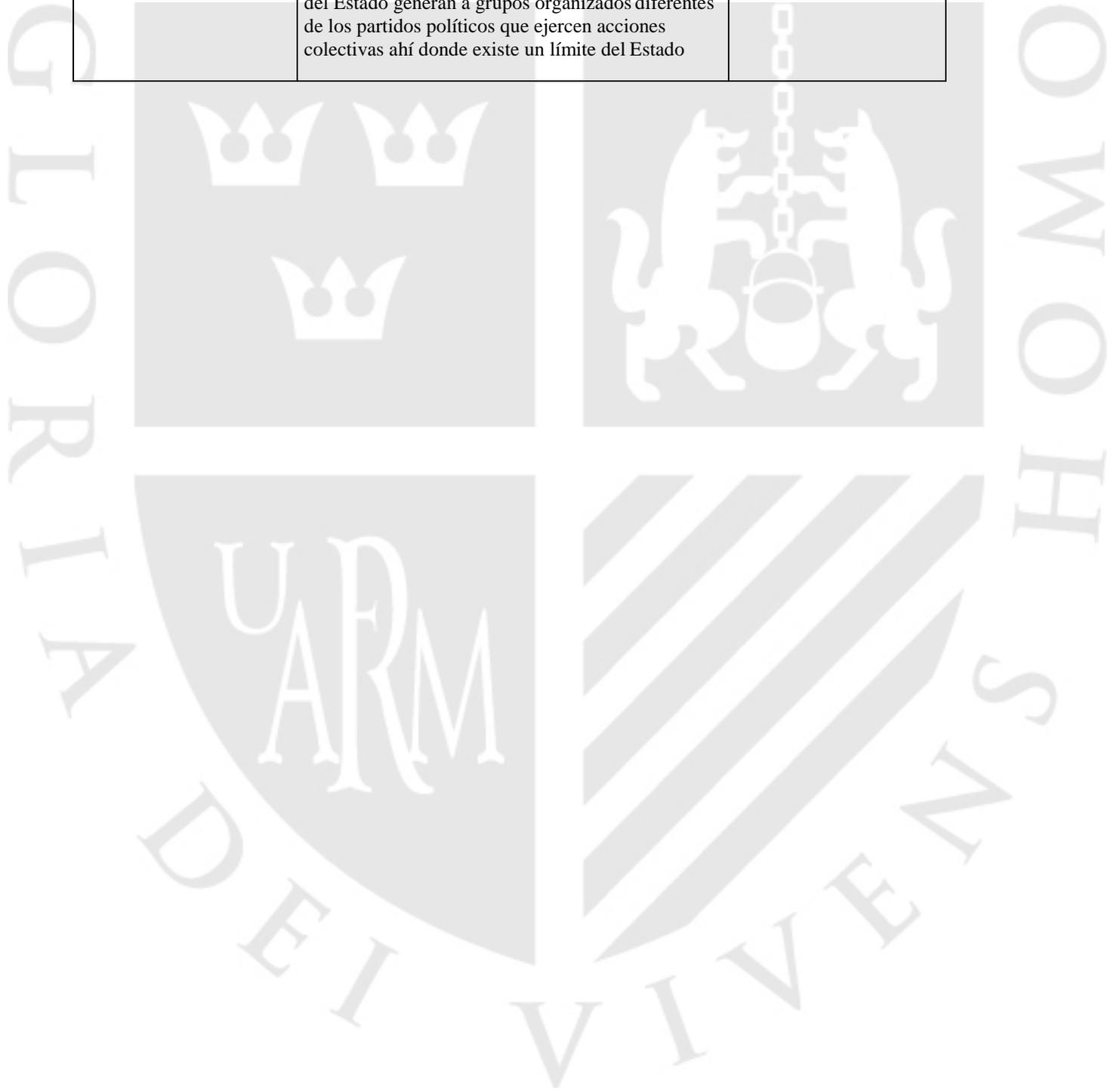
ANEXO 1: TABLA RESUMEN DEL CONTENIDO TEÓRICO

CONCEPTO	DEFINICIÓN	AUTORES
	SEGREGACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> · Carlos De Mattos · Francisco Sabatini
	<ul style="list-style-type: none"> · La segregación es un proceso que se sitúa en relación a la función de producción de la ciudad y sus externalidades; se formula a partir del precio del metro cuadrado del terreno y otras características como el acceso a servicios básicos, distancias. En otras palabras el valor real de la vivienda habitada. 	
	MARGINALIDAD	<ul style="list-style-type: none"> · Larissa Lomnitz · Ioïc Wacquant · Javier Auyero
	<ul style="list-style-type: none"> · La marginalidad se refiere a un contexto de condiciones determinadas en las que se generan interacción social distinta al status quo de una sociedad. La marginalidad urbana está determinada principalmente por el estigma territorial, falta de empleo y subempleo, condiciones macroeconómicas y la ausencia del Estado 	
ESTADO Y LÍMITES	ESTADO Y POLÍTICA	<ul style="list-style-type: none"> · Max Weber
	<ul style="list-style-type: none"> · Se refiere la definición clásica de Estado que trabaja a este actor como el quien ejerce el monopolio de la violencia en términos de dominación 	
	ESTADO Y GOBIERNO	<ul style="list-style-type: none"> · Guillermo O'Donnell
	<ul style="list-style-type: none"> · La propuesta del ejercicio del monopolio de la violencia graficado a partir de instituciones y procedimientos que ejercen, distribuyen el poder en forma dominante sobre la sociedad 	
DESBORDE Y LÍMITES DEL ESTADO	<ul style="list-style-type: none"> · José Matos Mar · Paulo Drinot · Javier Auyero · Scott Mainwaring 	
	<ul style="list-style-type: none"> El Estado se formulado en un contexto de límites. Sus instituciones y la ciudadanía encuentran conexión en situaciones en las que el Estado se muestra con debilidad. 	

SOCIEDAD POLÍTICA Y LÍMITES DEL ESTADO

· La complejidad de las instituciones en sociedades complejas, interculturales en situaciones de límite del Estado generan a grupos organizados diferentes de los partidos políticos que ejercen acciones colectivas ahí donde existe un límite del Estado

·Pharta Chatterjee



ANEXO 2: RELACIÓN DE ENTREVISTADOS

RELACIÓN DE ENTREVISTAS			
ACTOR	ROL	NOMBRE	FECHA
ASENTAMIENTO HUMANO SAGRADO CORAZÓN DE JESÚS	PRESIDENTA	VICTORIA CRUZ OLIVA	JUEVES 26 DE ENERO DEL 2017
	SECRETARIA DE DISCIPLINA	MARIA SANDOVAL	SÁBADO 4 DE FEBRERO DEL 2017
	ASISTENTA SOCIAL	MARIA REYES	JUEVES 2 DE FEBRERO DEL 2017
	SECRETARIO DE PRENSA Y DIFUSIÓN PRENSA	FREDDY PUICON	SÁBADO 4 DE FEBRERO DEL 2017
	SECRETARIA DE ACTAS	YOVANA MEZA	MIÉRCOLES 8 DE FEBRERO DEL 2017
	TESORERA	MARIA CAJUSOL	MIÉRCOLES 15 DE FEBRERO DEL 2017
COMITÉ UNIFICADO DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DEL CERRO LA MILLA	PRESIDENTE	ESTEBAN CARRASCO	SABADO 11 DE MARZO DEL 2017
MUNICIPALIDAD DE SAN MARTÍN DE PORRES	GERENTE DE DESARROLLO URBANO	EDGAR REYNA	MIÉRCOLES 8 DE MARZO DEL 2017
	SUBGERENTE DE CATASTRO	AGUSTÍN SOLIER	MARTES 14 DE MARZO DEL 2017
	GERENTA MUNICIPAL	BETSABET GIRÓN	JUEVES 30 DE MARZO DEL 2017
	ASESORA GERENTA MUNICIPAL	CECILIA LOAYZA	LUNES 20 DE MARZO DEL 2017
	ASESOR DE LA GERENCIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	JORGE MENDOZA	MIÉRCOLES 15 DE MARZO DEL 2017
	COORDINADOR DE PROMOTORES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	JESUS CHÁVEZ	VIERNES 17 DE FEBRERO DEL 2017

ANEXO 3: MATRICES DE ENTREVISTA

A) Directiva del Asentamiento Humano

ACTOR	ROL (ES)	Nº	PREGUNTA	CONCEPTO
AAHH SAGRADO CORAZÓN DE JESÚS	PRESIDENTA	1	Describa brevemente la historia del AAHH (Cuando se fundó, cuando llegó usted, principales luchas)	MARGINALIDAD
	SECRETARIA DEDISCIPLINA	2	Describa brevemente algunos motivos para tomar posesión en Sagrado Corazón	SEGREGACIÓN MARGINALIDAD
	ASISTENTA SOCIAL	3	Cuales son las principales carencias del AAHH	SEGREGACIÓN MARGINALIDAD
	SECRETARIO DE PRENSA Y DIFUSIÓN PRENSA	4	¿Cómo está organizado el AAHH? Describa su cargo, como funciona la junta directiva, si existen mecanismos internos de dicióna	SOCIEDAD POLÍTICA
	SECRETARIA DE ACTAS	5	¿Cuáles son los mecanismos de autogestión que tiene el AAHH? Explíquelos (asambleas, faenas, etc)	SOCIEDAD POLÍTICA MARGINALIDAD
	TESORERA	6	¿Cuáles han sido los principales logros del AAHH? ¿Cree que están relacionados al cumplimiento de los mecanismos?	SOCIEDAD POLÍTICA PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT
	PRESIDENTE	7	Podría relatar como fue el proceso de construcción de alguna obra comunitaria (escaleras, local, muro, etc)	PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT
		8	¿Cómo funciona la junta de los 114 propietarios?	SOCIEDAD POLÍTICA
		9	¿La población participa activamente? Bajo presión? Voluntariamente?	SOCIEDAD POLÍTICA
		10	Como dirigente, Podría describir su relación con la Población y los Vecinos en general, es diferente?	SOCIEDAD POLÍTICA
		11	Usted considera que ejerce funciones de representación de su pueblo en otros lugares. Mencione algunos ejemplos	SOCIEDAD POLÍTICA
		12	Cómo ha desarrollado SCJ su relación con otros AAHH	SOCIEDAD POLÍTICA
		13	Mencione Brevemente los problemas actualeso gestiones que enfrenta SCJ	SOCIEDAD POLÍTICA
		14	Ha recibido algún apoyo del Municipio en dichas gestiones y/o problemas	ESTADO PACIENTE/ SOCIEDAD POLÍTICA
		15	¿Cómo reconoce oficialmente al AAHH en la Municipalidad? ¿Cómo se	ESTADO PACIENTE
		16	¿Cree que existe interés y trabajo coordinado desde el Municipio?	ESTADO PACIENTE/ESTADO DESBORDADO
		17	¿Cómo se formaliza a la junta directiva del AAHH? Documentos, etc	ESTADO PACIENTE/ESTADO DESBORDADO
		18	¿El municipio realiza actividades de Participación? ¿SCJ es tomado en cuenta en dichas actividades?	ESTADO PACIENTE
		19	¿Cómo se realizan las gestiones en la Municipalidad? Intermediarios, tiempo de espera, soliciones promesas	ESTADO PACIENTE
		20	Siente que los esfuerzos de autogestión de SCJ está articulados y reconocidos por la Municipalidad?	PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT/ ESTADO DESBORDADO/ SOCIEDAD POLÍTICA

B) Gerencia de Participación Ciudadana

ACTOR	ROL	Nº	PREGUNTA	CONCEPTO
MUNICIPALIDAD DE SAN MARTÍN DE PORRES	ASESOR DE LA GERENCIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	1	¿Cuáles son las principales funciones de su gerencia? ¿Cuáles son las principales actividades?	ESTADO
		2	¿Existe alguna relación entre los objetivos de la Gerencia con el desarrollo de los Asentamientos Humanos?	ESTADO PACIENTE/ ESTADO DESBORDADO
		3	¿Cómo se reconoce la existencia de un Asentamiento Humano ? ¿Qué documentos debe contar la dirigencia?	ESTADO PACIENTE
		4	¿Cómo describiría a los AAHH en términos de segregación espacial y marginalidad?	SEGREGACIÓN MARGINALIDAD
		5	Describa la relación con los dirigentes de los AAHH- Señale la relación específica con el AAHH Sagrado Corazón de Jesús	MARGINALIDAD SOCIEDAD POLÍTICA
		6	¿Existe una política municipal para el trabajo con los asentamientos humanos?	ESTADO DESBORDADO
		7	Cual es el procedimiento para reconocer oficialmente a los dirigentes (resolución, ordenanza, etc)	ESTADO PACIENTE
	8	¿Conoce los procedimientos /mecanismos internos de los Asentamientos Humanos? En especial de Sagrado Corazón de Jesús?(elecciones internas, asambleas, faenas comunitarias)	SOCIEDAD POLÍTICA MARGINALIDAD	
	9	¿Existe algún apoyo o soporte a las actividades de los AAHH? Señalar a Sagrado Corazón de Jesús	ESTADO DESBORDADO	
	10	¿Cuál es la frecuencia de visita de campo a los AAHH? ¿Ha visitado el AAHH Sagrado Corazón de Jesús?	ESTADO PACIENTE	
	COORDINADOR DE PROMOTORES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	11	¿Cuáles son las principales instancias de participación ciudadana en el distrito? (CCDL,Presupuesto Participativo) ¿Participan los asentamientos humanos?	ESTADO
		12	¿Considera que los AAHH tienen funciones de representación en estas instancias de participación? En otras palabras ¿Un dirigente representa a su comunidad?	SOCIEDAD POLÍTICA
		13	¿Considera que los dirigentes de los AAHH tienen además funciones de gestión política interna? (Obras comunitarias, trabajo comunitario, etc.)	SOCIEDAD POLÍTICA
		14	¿Se desarrollan algún tipo de articulación de gestión entre el gobierno municipal y estas organizaciones populares (sus dirigentes, su organización interna, etc.)? Cómo las valora	SOCIEDAD POLÍTICA
		15	¿Qué opina de las obras públicas de autogestión realizadas por los asentamientos humanos (Escaleras, muros de contención, pircas)? ¿Existe alguna articulación con el trabajo de la Municipalidad?	SOCIEDAD POLÍTICA

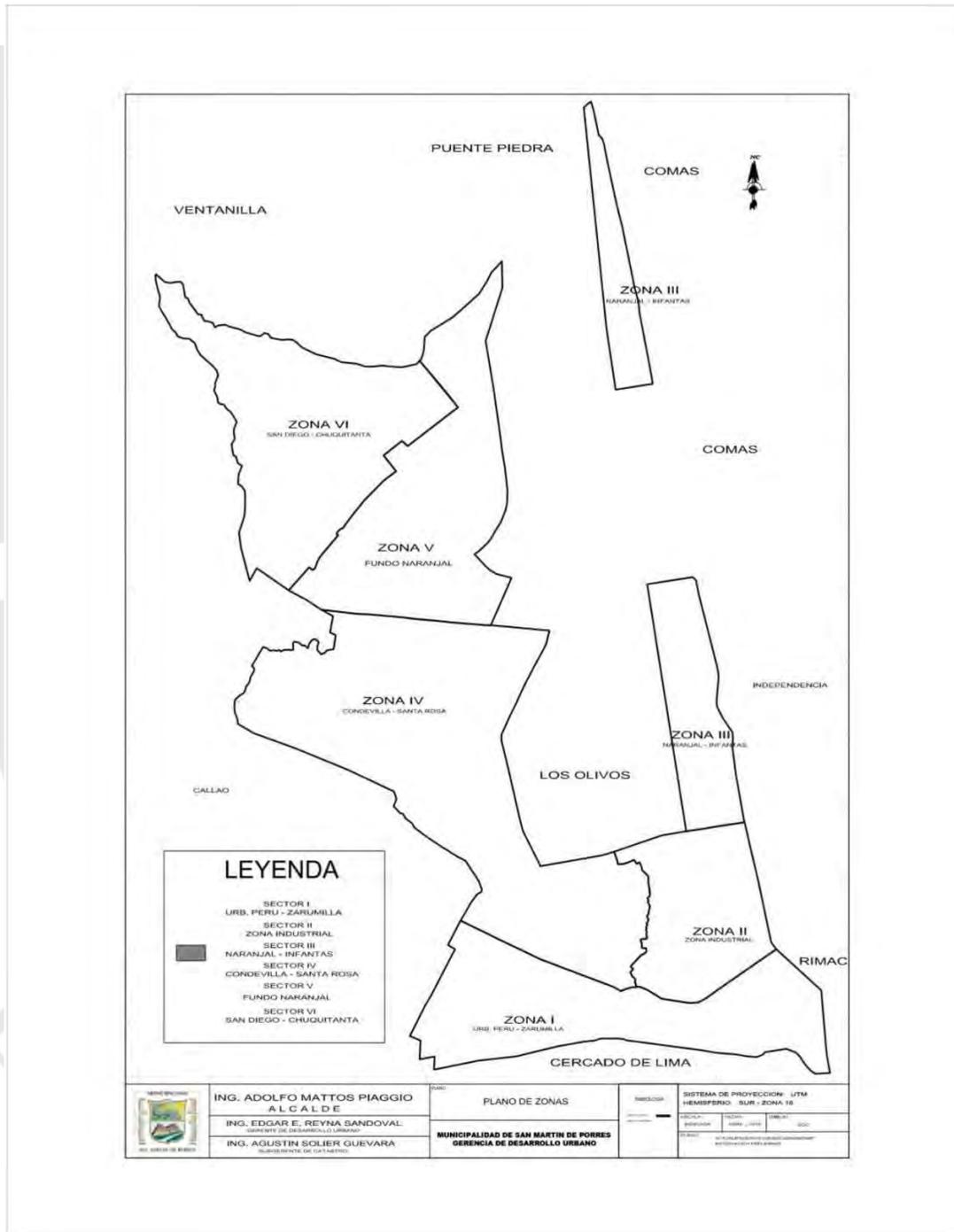
C) Gerencia de Desarrollo Urbano

ACTOR	ROL	Nº	PREGUNTA	CONCEPTO
MUNICIPALIDAD DE SAN MARTÍN DE PORRES	GERENTE DE DESARROLLO URBANO	1	Describe brevemente el trabajo cotidiano de la Gerencia a su cargo	ESTADO PACIENTE
		2	¿El trabajo de su Gerencia se vincula con los Asentamientos Humanos? Específicamente que temas. ¿Se vincula con el AAHH Sagrado Corazón de Jesús?	ESTADO DESBORDADO
		3	¿En que consiste la política de desarrollo urbano del distrito en relación a los AAHH y las invasiones?	ESTADO DESBORDADO
		4	¿En que consiste y cómo se otorga la constancia de posesión?	ESTADO PACIENTE
		5	¿Qué significa contar con un plano visado?	ESTADO PACIENTE
	SUBGERENTE DE CATASTRO	6	¿En que consiste la Habilitación Urbana de los AAHH?	ESTADO DESBORDADO
		7	¿En que consiste el catastro municipal? ¿Cómo se construye? ¿El AAHH Sagrado Corazón de Jesús forma parte del catastro?	ESTADO DESBORDADO
		8	¿Considera que existe segregación urbana en el distrito de SMP? ¿Considera que el AAHH Sagrado Corazón de Jesús está segregado?	SEGREGACIÓN/MARGINALIDAD
		9	¿Conoce las obras de autogestión en infraestructura comunitaria de los AAHH? (Escaleras, muros de cont, pasajes, calles) ¿Cómo se articulan con el trabajo de la Municipalidad?	PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT
		10	¿Existe algún trabajo de acompañamiento o seguimiento a las obras de autogestión?	PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT ESTADO DESBORDADO
		11	¿Se incluye a los AAHH en el Plan de Desarrollo Urbano?	ESTADO

D) Gerencia Municipal

ACTOR	ROL	Nº	PREGUNTA	CONCEPTO
MUNICIPALIDAD DE SAN MARTÍN DE PORRES	GERENTA MUNICIPAL	1	Cómo se reconoce la existencia de un Asentamiento Humano? ¿Cuáles son los documentos con los que debe contar? ¿Se reconoce la existencia del AAHH Sagrado Corazón de Jesús?	ESTADO PACIENTE/ ESTADO DESBORDADO
		2	¿Existe alguna política especial/ estrategia municipal para el trabajo con los AAHH (trabajo, conjunto entre las gerencia, convocatoria al consejo, etc.)?	ESTADO PACIENTE/ ESTADO DESBORDADO
		3	Describe brevemente la relación con los dirigentes de los Asentamientos Humanos. Señalar específicamente al AAHH Sagrado Corazón de Jesús	ESTADO DESBORDADO/ SOCIEDAD POLÍTICA
		4	¿Se desarrollan algún tipo de articulación de gestión entre el gobierno municipal y estas organizaciones populares (sus dirigentes, su organización interna, etc.)? Cómo las valora	ESTADO PACIENTE/ ESTADO DESBORDADO/ SOCIEDAD POLÍTICA
		5	¿Cómo evalúa los procesos informales de urbanización/obtención de vivienda en el distrito?	ESTADO PACIENTE/ ESTADO DESBORDADO/ SOCIEDAD POLÍTICA
		6	¿Conoce los mecanismos internos de los Asentamientos Humanos (junta directiva, elecciones, faenas, asambleas)?	SOCIEDAD POLÍTICA/ PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT
		7	¿Cuál es la posición de los AAHH en el Catastro Municipal?	ESTADO DESBORDADO
	ASESORA GERENTA MUNICIPAL	8	¿Existe alguna diferencia en el concepto de pago de arbitrios, tributos entre los AAHH y las urbanizaciones consolidadas? ¿En qué beneficia a los vecinos de los AAHH pertenecer a la base tributaria?	ESTADO DESBORDADO
		9	¿Qué servicios municipales/obras puede afrontar la Municipalidad para los AAHH?	ESTADO DESBORDADO
		10	¿Qué opina de las obras públicas de autogestión realizadas por los asentamientos humanos (Escaleras, muros de contención, pircas)? ¿Existe alguna articulación con el trabajo de la Municipalidad?	PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT
		11	¿Considera que los AAHH del distrito se encuentran en una situación de segregación urbana?	SEGREGACIÓN
		12	¿Cómo caracteriza la marginalidad de los AAHH?	MARGINALIDAD
		13	¿Existe relación entre los objetivos institucionales de la municipalidad de SMP y los asentamientos humanos?	ESTADO

ANEXO 4: MAPA DE ZONAS DE SAN MARTIN DE PORRES



ANEXO 5: PROCEDIMIENTO PARA LA VISACIÓN DE PLANOS

Fuente: Municipalidad de San Martín de Porres

Este documento muestra que el procedimiento para la visación de planos cuenta con 7 puntos:

1. Denominación del procedimiento más no la base legal, “Visación de planos para la obtención de servicios básicos”
2. Requisitos:
 - (a) Solicitud dirigida al Alcalde
 - (b) Documento que acredite personería jurídica,
 - (c) Ficha del terreno matriz donde se ubica la Organización Social
 - (d) Plano de lotización del cual se solicita la visación, debidamente firmada por Arquitecto o Ingeniero Civil Colegiado, propietario o representante legal de la asociación u organización
 - (e) Memoria Descriptiva
 - (f) Declaración jurada de que la Lotización cumple con lo dispuesto con los planos urbanos aprobados
 - (g) Declaración jurada por el cual se comprometen a concluir el proceso de Habilitación Urbana en el término de 180 días calendario;
 - (h) derecho de trámite incluido inspección ocular.
3. El derecho de tramitación en un valor de 250 soles
4. Inicio del procedimiento es la Unidad de Trámite Documentario, finalmente como ya se ha mencionado líneas arriba ,
5. Resolución del trámite por parte de la Gerencia de Desarrollo Urbano
6. Aplicación de los recursos de impugnación

ANEXO 6: RESEÑA DEL ESTATUTO DEL ASENTAMIENTO HUMANO SAGRADO CORAZÓN DE JESÚS

El Estatuto de la organización social que se está investigando faculta los objetivos, las obligaciones de los integrantes, de las funciones de los directos y los procedimientos internos del mismo. El contenido del Estatuto de este Asentamiento Humano está ordenado en diez títulos, doce capítulos y treinta y nueve artículos.

El Estatuto de Sagrado Corazón de Jesús ha sido refrendado unánimemente por sus fundadores. Ha sido inscrito además, como se mencionó en líneas anteriores, en una Notaría y ha sido avalado también por la Gerencia de Participación Ciudadana de la Municipalidad de San Martín de Porres. De esta forma, es un documento que se encuentra dentro de los márgenes de la formalidad en la medida que esto corresponde. Si bien los asentamientos humanos representan el producto de una acción informal y en algún caso ilegal, estos documentos al ser aceptados por las instituciones públicas obtienen legitimidad y validez en su ejecución.

El Estatuto de la organización social que se está investigando faculta los objetivos, las obligaciones de los integrantes, de las funciones de los directos y los procedimientos internos del mismo. El contenido del Estatuto de este Asentamiento Humano está ordenado en diez títulos, doce capítulos y treinta y nueve artículos.

El título primero está dedicado a la Denominación, la Duración y el Domicilio de la Organización. El artículo primero señala que esta organización se constituye fuera de fines lucrativos, enuncia también que se denomina Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús; menciona también que el inicio de sus actividades de hecho data del día dieciocho de octubre del año 1998. El artículo segundo refiere que la duración de la organización es indeterminada “iniciando sus actividades de derecho a partir de la inscripción en el Registro Único de Organizaciones Sociales de la Municipalidad de San Martín de Porres. Finalmente, el artículo

tercero señala el domicilio fiscal del mismo ubicado en el Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús, en el Cerro La Milla, distrito de San Martín de Porres, provincia y departamento de Lima.

El título segundo enuncia los fines y objetivos generales de la Organización. De esta manera este punto expone la naturaleza de la comunidad. En el artículo cuarto se señala que este Asentamiento Humano es una organización de personas naturales que persigue un fin no lucrativo como ya se señaló al inicio de esta sección. Destaca la siguiente afirmación: “*El Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús es ajena a toda actividad política y/o partidaria*”.

Dentro de este artículo se señala una lista de seis incisos que detallan los fines y objetivos de la organización. El inciso uno señala que la organización busca velar por la defensa de los derechos de sus pobladores, apoyarlos para que alcancen niveles de vida sin discriminación alguna. Señala, además, que la promoción de la participación de todos los habitantes para coordinar esfuerzos y tomar decisiones es fundamental. Este inciso además señala que es fin de la organización obtener la formalización de la propiedad de cada uno de sus lotes de terreno que se vienen ocupando.

El inciso dos se refieren que es también objetivo de la organización, gestionar ante las autoridades respectivas la formalización de forma organizada de todos los lotes de terrenos tanto de uso de vivienda como de uso público. La premisa del inciso tres señala que se debe buscar el reconocimiento de la Organización ante la autoridad local; además se debe obtener las credenciales correspondientes a los dirigentes de turno. El inciso cuatro, sigue la línea del tres y requiere que el Asentamiento Humano debe gestionar ante las autoridades públicas y/o privadas la ejecución de los proyectos de servicios básicos de agua y alcantarillado y electrificación con el fin de *mejorar la infraestructura básica del lugar que se habita*. El enunciado del inciso cinco refiere que es objetivo de la comunidad gestionar créditos y/o donaciones a favor de la misma para el desarrollo social y de infraestructura. Finalmente, el inciso seis al igual que la mayoría de los anteriores hace referencia a la relación con el gobierno local al anunciar que la comunidad buscará coordinar con las autoridades locales el desarrollo de todo el distrito.

La información señalada en el párrafo anterior, representa un elemento fundamental en la construcción de la identidad de este colectivo. La presencia del Estado, en su forma del gobierno local, articula los principales objetivos de esta Organización. Se menciona el reconocimiento, la

gestión y la participación activa en el desarrollo de todo el distrito. Para Chatterjee, esto sería un indicador de la naturaleza política de la comunidad. Estas premisas muestran que aún en la carencia de acción del Estado, este se configura como un eje articulador y motivador en la emergencia de este Asentamiento Humano.

“Si el Estado no viene hasta aquí joven solo cuando están en campaña, entonces nosotros no nos podemos quedar de brazos cruzados, por eso nos hemos organizado desde antes para ir logrando nuestras cosas. Nosotros estamos orgullosos de todo lo que hemos hecho, a diferencia de otros asentamientos, nosotros tenemos nuestras cosas y ahora que están gestionando las constancias de posesión, los otros nos miran con envidia pero nosotros seguimos a pesar de que nos cierran la puerta en el municipio.” (Maria Cajusol- Tesorera, entrevista personal, miércoles 15 de Febrero del 2017)

Dentro de este mismo Título II, el artículo quinto señala que Sagrado Corazón de Jesús estará integrado solo por “pobladores que hagan vivencia permanente, pacífica pública y continua en su respectivo lote, dentro del área perimétrica correspondiente. El artículo sexto señala que todos los pobladores tienen una serie de derechos y deberes. Estos son enunciados en el Título III.

Dentro del Título III se encuentra el Capítulo I el cual es denominado “De los Pobladores: Admisión y Clase de Pobladores”. Sus artículos están dedicados a describir las características generales de los habitantes miembros de la organización; vale decir, sus obligaciones, derechos y requisitos para ser parte de la comunidad. Este elemento denota que la conformación de la comunidad no se limita al acto inicial de posicionamiento de un terreno dentro del área del Asentamiento (la denominada “invasión”); sino que, se expresan las reglas para la admisión de nuevos miembros, lo cual está directamente relacionado a la distribución del suelo.

Con respecto a la admisión de nuevos pobladores se refieren solo tres requisitos. El primero consiste en presentar una solicitud al Consejo Directivo indicando sus datos personales. El segundo es una prueba que el solicitante no cuenta con inmueble alguno dentro de toda la provincia de Lima. El tercero consiste en pagar un derecho de inscripción, cuyo valor no se detalla. El detalle sobre la distribución y comercialización del suelo se desarrollará en profundidad en la siguiente sección.

En este mismo artículo se señala las obligaciones de los “*pobladores*”. La obligación general refiere que todos los habitantes deben cumplir con las disposiciones del Estatuto así como también acatar los acuerdos de la Asamblea General y la Junta Directiva. Sobre esta general se

desprenden cuatro específicas: a) mantener y acrecentar el prestigio de la Organización; b) cumplir y aceptar los cargos encomendados en las comisiones que le confiera la Asamblea General y la Junta Directiva; c) abonar puntualmente las cotizaciones y cuotas extraordinarias que determine el estatuto, reglamento interno y/o Asamblea General; y d) Asistir a las sesiones convocadas por acuerdo de la Asamblea General o la Junta Directiva.

El siguiente artículo (octavo) plantea los derechos de todos los pobladores, se consignan los cuatro siguientes: a) elegir y ser elegidos para los cargos de la Junta Directiva y comisiones especiales; b) tener voz y voto en las Asambleas Generales; c) denunciar cualquier irregularidad que atente contra los intereses de la Organización; d) gozar todos de las mismas obligaciones y derechos con la sola excepción de estar al día en los diferentes pagos para la Organización. Al final de este artículo se señala que la posibilidad para la representación y votos por poder se dará solo para situaciones específicas y tantas veces como sean necesarias y el poblador representado es declarado hábil por la Asamblea General o la Junta Directa.

El artículo noveno señala las condiciones para perder la calidad de poblador. El primer enunciado refiere la renuncia dirigida al Presidente de la Junta Directiva y aceptada por la misma. La segunda es la más expresa de todas pues señala el fallecimiento. La tercera apunta la exclusión acordada por la Junta Directiva, por cualquiera de las siguientes causales: a) incumplimiento de las obligaciones sociales y económicas contraídas con la Organización; b) actuar contra los intereses de la Organización; c) aprovechar la condición de pobladores para negociar particularmente el terreno con terceros; y d) haber sido privado de sus derechos civiles por sentencia judicial ejecutoria.

A continuación en el Estatuto se analiza lo referente al Régimen Institucional. Esto incluye las características de los órganos de “*gobierno*”, así también, las funciones que los directivos y habitantes ocupan dentro de la comunidad. Se incluye la Asamblea General, la Junta Directiva, las comisiones y las elecciones. Esta temática se abordará a detalle el punto B, referente a la estructura organizacional.

El Estatuto contiene el Título VII: De las Modificaciones, que corresponde a la apertura del documento para cambios y sus respectivos mecanismos. El Artículo trigésimo quinto señala que para modificar el Estatuto se requiere en primera convocatoria la asistencia de más de la mitad de

pobladores y una votación del cincuenta más uno. De no ocurrir lo primero, se convoca a una segunda convocatoria y los acuerdos deben ser votados por unanimidad. El Artículo trigésimo sexto señala que para modificar el Estatuto se deberá nombrar a una comisión especial formada para este fin; esta debe ser formada por al menos tres miembros. Finalmente el artículo trigésimo séptimo señala que la modificación del Estatuto podrá ser parcial o total.

El Título VIII se refiere a la “*Disolución*” de la organización. El artículo trigésimo octavo señala que la Organización se disuelve de pleno derecho cuando no puede funcionar según su Estatuto. La organización también puede terminarse por decisión propia de todo el colectivo por medio de votación de la Asamblea General. Por último, el Artículo cuadragésimo, enuncia que una vez disuelta la Organización los bienes y rentas de la misma se liquidarán de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 78° y 98° del Código Civil.

El último Título del Estatuto es el X y refiere Disposiciones Generales. Se han registrado cuatro disposiciones generales: 1) el reglamento general o Estatuto de la Organización deberá ser estructurado por la Asamblea General; 2) la organización actuará de acuerdo a lo dispuesto en la Ordenanza N° 191-99-MML, la cual fue explicada en el capítulo anterior; 3) el presente estatuto tendrá vigencia desde el momento de su aprobación, sin perjuicio de tramitar el proceso con arreglo a lo dispuesto en la segunda cláusula de la disposición general; y 4) La Junta Directiva es solidariamente responsable de la administración y el buen empleo de los fondos de la Organización.

ANEXO 7: ATRIBUCIONES ORDINARIAS Y EXTRAORDINARIAS DEL ASENTAMIENTO HUMANO SAGRADO CORAZÓN DE JESÚS

En las primeras se cuentan ocho y son las siguientes: 1) aprobar, reformular e interpretar el presente Estatuto así como sus reglamentos ; 2) modificar el objeto de la organización; 3) acordar la disolución de la organización; 4) resolver sobre apelación de los pobladores y las reclamaciones de los actos de la directiva y/o comisiones especiales; 5) aprobar y/o desaprobar el balance general de cada ejercicio, presentado por la Junta Directiva saliente, estableciendo responsabilidades en caso de faltas; 6) tratar los asuntos referentes al aniversario de la Organización; 7) Aprobar el plan de trabajo de la Junta Directiva entrante ; y 8) evaluar el informe del fiscal relacionado con el trabajo de la Junta Directiva y las Comisiones Especiales.

Las atribuciones extraordinarias son las complementarias a las ya mencionadas. Se mencionan ocho. Son las siguientes: 1) resolver los asuntos no previstos en la Asamblea Ordinaria; 2) aprobar, modificar e interpretar el Estatuto de la Organización, 3) elegir y remover por causa justificada a los miembros de la Junta Directiva, coordinadores de las comisiones especiales y los diferentes cargos; 4) determinar los deberes, derechos de los socios e impone sanciones; 5) acuerda la participación o afiliación con otras instituciones; 6) resuelven los asuntos que son de competencia de otros órganos y los problemas no previstos en el presente Estatuto; 7) establecer cuotas para fines determinados en bien de la organización; y 8) tratar cualquier otro asunto que afecte los intereses de la Organización.

ANEXO 8: FUNCIONES Y COMPETENCIAS DE LA JUNTA DIRECTIVA DEL ASENTAMIENTO HUMANO SAGRADO CORAZÓN DE JESÚS

Según el Artículo décimo quinto del Estatuto, al igual que la Asamblea General, esta unidad cuenta con diferentes atribuciones; se enuncian cinco:

- a) Cumplir y hacer cumplir las prescripciones del Estatuto y los acuerdos que la Asamblea General realice;
- b) Atender todo reclamo o denuncia fundamental que se plantee por escrito ya sea por un poblador o por un directivo;
- c) Depositar en una Institución Bancaria los fondos a nombre de la Organización y retirar con la firma conjunta del Secretario de Economía;
- d) Serán elegidos por votación secreta por un periodo de un año y anualmente, pudiendo ser reelegidos por dos periodos más, propondrán a la Asamblea la renovación de los cargos vacantes sea por renuncia, impedimento , así como por el incumplimiento de las funciones a su cargo en injustificada y
- e) Ejercer las demás atribuciones delegados por la Asamblea General.

ANEXO 9: FOTOS DE INFRAESTRUCTURA DE RED DE AGUA ILEGAL



ANEXO 10: MEMORIA DESCRIPTIVA

A través de la ventanilla única de la Gerencia de Desarrollo Urbano se ingresa un expediente, en el que deben detallar la situación a la cual necesitan la acción municipal. Este procedimiento es realizado de manera comunitaria y personal, los dirigentes de encargan de consignar una serie de documentos relacionados al territorio ocupado, es decir: resolución de reconocimiento en el RUOS, y luego el documento de factibilidad de servicios básicos, otorgado por las propias empresas prestadoras de servicios.

La Memoria Descriptiva es un documento que se nutre de información recabada por otras dependencias municipales. Es un documento eminentemente técnico que caracteriza un plano de lotización determinado en el territorio del distrito. Este documento hace un recuento de información física y registral del espacio para de determinar la diferencia entre los espacios públicos y lo privados. La memoria descriptiva del Asentamiento Humano Sagrado Corazón de Jesús se encuentra en elaboración actualmente, razón por la cual podremos describir este documento sobre un modelo general entregado por la gerencia después de la entrevista.

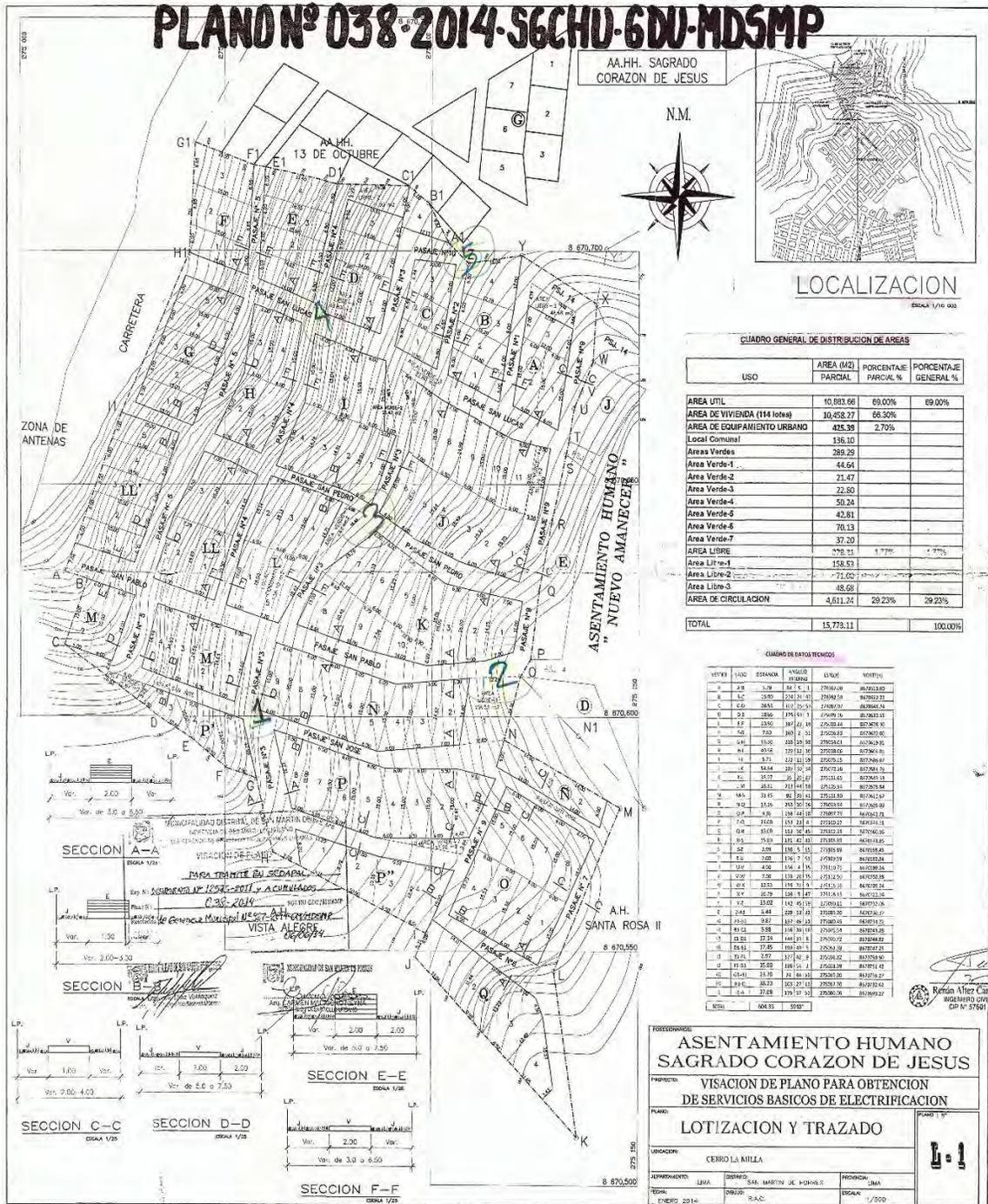
Este documento cuenta con cuatro secciones que describen el espacio cuya habilitación se busca subsana, son las siguientes: (1) Generales, (2) Linderos y medidas, (3) Aportes Reglamentarios y (4) Descripción de las especificaciones técnicas.

En cuanto a la primera sección se especifica la ubicación exacta en el territorio de la jurisdicción, se señalan a los propietarios y se hace mención a la existencia o no de la inscripción registral. La segunda sección incluye los detalles en cuanto a la distribución cuantitativa del espacio, es importante resaltar que esta información se construye a partir de la información entregada por los propios habitantes del lugar habilitado a subsanar y esto incluye el trazado y la lotización generada por ellos mismos; en términos técnicos, se describe el diseño que debe incluir el número de manzanas y el área útil de las mismas y estas deben estar en armonía con el plan urbano (el cual no existe en la municipalidad) y la zonificación dictada por la Municipalidad Metropolitana de Lima y finalmente se definen las vías que deben pasar por dicho espacio, éstas pueden ser vías metropolitanas, vías colectoras y vías locales. El punto tres es bastante relevante, pues refiere al otorgamiento de terreno para el uso público, para espacios de recreación (puede ser área verde o plaza pública) y para el ministerio de educación. Finalmente, el punto cuatro, desarrolla una descripción de las especificaciones técnicas encontradas en el lugar : (a) pavimentos, (b) sub-rasante, (c) base, (d) superficie de rodadura, (e) aceras, (f) sardineles, (g) obras sanitarias, (h) electricidad, e (i) instalaciones telefónicas.

ANEXO 11: PLANO DE LOTIZACIÓN

PRODUCED BY AN AUTODESK EDUCATIONAL PRODUCT

PRODUCED BY AN AUTODESK EDUCATIONAL PRODUCT



PRODUCED BY AN AUTODESK EDUCATIONAL PRODUCT

ANEXO 12: CLAVE DE POLÍTICA PÚBLICA

La propuesta final de esta investigación afirma que se debe construir una política pública local para el trabajo con los Asentamientos Humanos. La acción de construir una política pública parte por incluir esta temática como parte de los problemas públicos que enfrenta la ciudadanía.

Esta investigación nos ha mostrado que existe una negación de los procesos de urbanización informal. La negación parte por el Estado que busca complejizar sus procedimientos para que las personas realicen estas acciones; sin embargo, se produce el efecto contrario. La burocracia generada para el abordaje de este problema, genera que los ciudadanos opten por soluciones precarias, informales e ilegales. Esto no es producido por un exceso de “Estado” como señala De Soto, sino por la lejanía de estos procesos a la realidad de los Asentamientos Humanos.

El objetivo de contar con una política pública local para los asentamientos humanos es sincerar estos procesos de urbanización dentro de los espacios de gobierno local del Estado a través de la organización y focalización de procedimientos específicos para dichas realidades. En otras palabras, otorgar personal y recursos específicos para estos procedimientos. De esta manera, se contará con mayor capacidad estatal para el acompañamiento de este fenómeno y la entrega de calidad de vida. No se trata de formalizar el tráfico de terrenos o las ventas ilegales, pero sí de tener un acercamiento a esta situación y poder abordar caso por caso.

Los asentamientos humanos en el Perú son formas de organización urbana que han construido gran parte de las ciudades más importantes del país. Negar su existencia es negar también el ejercicio de la ciudadanía de todas las personas que realizan ahí su vida cotidiana. La consolidación de nuestra democracia pasa por la solución a estos problemas. Una ciudad justa para todos sus ciudadanos otorgará mejores condiciones de vida y desarrollo para todos sus habitantes.