



Development
Progress

Resumen del caso de estudio

Pobreza urbana

CAMINO AL PROGRESO: Mejorando las condiciones de vida en los asentamientos humanos del Perú

Julio Calderón Cockburn, Jesús Quispe Romero, Paula Lucci y Amanda Lenhardt



Jessica Rulo Bendezu, residente de la Virgen de la Candelaria, Perú. Foto: © Jessica Rulo Bendezu / Desco / ODI / PhotoVoice.

- El porcentaje de la población peruana que vive en la pobreza disminuyó de 55% a 31% entre 2001 y 2010 y la pobreza urbana se redujo de 42% a 19%.
- Entre 2002 y 2007, el porcentaje de asentamientos humanos con agua potable aumentó de 41% a 63% y aquellos con electricidad de 65% a 85%.
- Las viviendas en asentamientos humanos construidas con materiales duraderos aumentaron de 51% en 2002 a 62% en 2007.
- Al mismo tiempo, las ciudades peruanas continúan creciendo a través de la expansión de asentamientos informales, muchos de los cuales están ubicados en áreas de alto riesgo. El número de este tipo de asentamientos se triplicó entre 1993 y 2012, y su población casi se duplicó.

Este y otros materiales de Development Progress están disponibles en developmentprogress.org

Development Progress es un proyecto del Instituto de Desarrollo Internacional (ODI, por sus siglas en inglés) que tiene como objetivo medir, entender y comunicar dónde y cómo se ha avanzado en términos de desarrollo.

ODI es un centro de investigación independiente líder en el Reino Unido en temas de desarrollo internacional y humanitarios.

Más materiales de ODI están disponibles en odi.org.uk

‘Las cosas están mejor ahora, en gran parte debido a la expansión de los servicios básicos’ – Representante de la comunidad

¿Por qué explorar las condiciones de vida de los habitantes de asentamientos humanos en el Perú?

El Perú ha logrado un crecimiento económico significativo y avances en la reducción de la pobreza e inequidad de ingresos. Entre 1990 y 2010 el ingreso anual per capita casi se triplicó de \$3,241 a \$9,281 (CEPLAN, 2011). El crecimiento en los últimos años ha sido particularmente llamativo; de hecho, entre 2005 y 2011 la economía creció en un promedio de 7% (Barrantes et al., 2012).

El porcentaje de la población que vive en la pobreza disminuyó de 54.8% en 2001 a 31.3% en 2010, mientras que la pobreza urbana se redujo en más de la mitad de 42% a 19.1%¹ (Parodi, 2014). El coeficiente del índice de Gini² del Perú también disminuyó de 0.52 en 2001 a 0.46 en 2010 y de 0.48 a 0.42 en las áreas urbanas. La desigualdad en Lima cayó más rápido que el promedio nacional, de 0.50 en 2001 a 0.41 en 2010. El progreso medido por los indicadores no económicos, tales como la esperanza de vida y los años de escolaridad también mejoraron de manera significativa.

Es en este contexto que en el Perú en dos décadas ha habido avances significativos en las condiciones de vida de los pobres urbanos que habitan en los asentamientos precarios (*slums*), tal como son denominados por las Naciones Unidas, específicamente en aquellos ubicados en la periferia de las ciudades. El análisis de la experiencia del Perú es interesante por una serie de razones. En primer lugar, dado que las mejoras de los asentamientos humanos son a menudo una actividad municipal de rutina en América Latina, la inclusión de un país de la región se consideró apropiada. Además, en comparación a los casos de Brasil y Colombia, los asentamientos humanos de Perú parecen haber sido relativamente poco estudiados. En segundo lugar, el hecho de que a pesar de las recientes mejoras en el acceso a los servicios públicos y vivienda, los asentamientos informales continúan expandiéndose rápidamente, sobre todo en Lima, significa que este es un tema puntual que merece mayor atención. Por último, como un país de ingresos medios con una historia de

urbanización, el Perú puede ofrecer lecciones útiles a otros países, poniendo de relieve la necesidad de apoyar las inversiones en servicios públicos y los esfuerzos de la comunidad para mejorar sus asentamientos, así como también la importancia de la planificación para anticipar la expansión urbana.

Este caso de estudio analiza qué factores han llevado a mejoras en las condiciones de vida en asentamientos humanos en el Perú, particularmente en lo referido a infraestructura básica. Esto incluye acceso al agua, saneamiento, electricidad y vivienda, áreas que representan algunas de las problemáticas principales que enfrentan los pobres urbanos que residen en estos barrios.

¿Qué mejoras se han alcanzado?

1. Acceso al agua, saneamiento y electricidad

Entre 2002 y 2007, han habido avances significativos en el acceso al agua potable en los asentamientos humanos en todo el Perú: la red pública dentro de las viviendas se ha incrementado de 41% a 62% entre 2002 y 2007. En el caso de Lima, las conexiones domiciliarias en los asentamientos precarios pasaron de 29% en 1993 a 37% en 2002 y a 68% en 2007. El acceso al agua mediante pilones cayó de 21% en 1993 a 9% en 2007, y el uso de camiones cisterna se redujo de 36% en 1993 a 9% en 2007.

Las entrevistas con los miembros de la comunidad brindan mayor evidencia de las mejoras y de los efectos derivados en la salud de los residentes, dado que las conexiones oficiales de agua disminuyen el riesgo de agua contaminada (FOVIDA, 2004). Según uno de los entrevistados: ‘Antes comprábamos agua de los camiones cisterna. Los niños se enfermaban. No sabíamos si era agua potable’ (Entrevistas con residentes del asentamiento Juan Pablo II, San Juan de Lurigancho, Lima). El acceso a las conexiones oficiales de agua también ha tenido un impacto en los presupuestos familiares ya que el agua de los camiones cisterna es mucho más cara – de 4.6 a 8.8 veces según algunas estimaciones (FOVIDA, 2004: 9; CENCA, 1998: 32).

‘Puede ver que se está construyendo, un nuevo camino, una nueva carretera, es notorio. Ahora tengo mi pequeña casa y eso mejora las cosas’ – Representante de la comunidad

1 Las cifras de pobreza y pobreza urbana siguen las líneas de pobreza establecidas por el gobierno peruano.

2 El índice de Gini mide el grado en que la distribución del gasto de ingresos o el consumo entre los individuos u hogares dentro de una economía se desvía de una distribución perfectamente igual. Un índice de Gini de 0 representa la igualdad perfecta, mientras que un índice de 1 representa la desigualdad perfecta.

2 Según Naciones Unidas “asentamiento precario” es el que carece de una vivienda durable de naturaleza permanente, un espacio vital en que no más de 3 personas compartan una habitación, acceso fácil al agua, acceso a saneamiento adecuado y tenencia segura para evitar los desalojos forzados (ONU-Hábitat, 2012).

También han habido avances en el acceso al servicio higiénico (desagüe) en los asentamientos humanos. A nivel nacional, las conexiones domiciliarias a la red de alcantarillado aumentaron de 35% en 2002 a 59% en 2007. En los asentamientos informales en Lima, sólo el 17% tenía conexiones domésticas en 1993, cifra que alcanzó 69% en el 2007. El suministro de electricidad a los asentamientos informales también aumentó: a nivel nacional de 65% en 2002 a 85% en 2007, y en Lima de 58% en 1993 a 89% en 2007.

2. Condiciones de vivienda

A nivel nacional, la proporción de viviendas con paredes de ladrillo o bloque aumentó de 51% a 62% entre 2002 y 2007 y las que tienen pisos de tierra se redujeron de 54% a 33%. Lima ha tenido mejoras más lentas en estos dos aspectos de vivienda.

Las mejoras en la vivienda pueden tener una serie de otros impactos, tales como una mejor calidad de vida, mejor salud mental y física, protección contra el clima extremo, y mejora de la seguridad y protección contra el crimen. Las viviendas consolidadas también pueden facilitar la organización de micro-emprendimientos en el hogar. Las mejoras en sus viviendas dan a los residentes de los asentamientos humanos un sentido de orgullo y logro: ‘Antes sólo tenía una habitación y un techo rudimentario, la lluvia entraba...ahora estamos mejor, tengo una pequeña sala de estar, mi cocina’ (Entrevista con residente de asentamiento situado en Huáscar, citado en Raffo, 2011).

¿Cuáles son los factores que explican estos cambios?

Se han identificado tres factores relacionados entre sí que explican las mejoras registradas en los asentamientos humanos:

1. Expansión de los servicios de agua, saneamiento y electricidad y los programas de vivienda

En la década de 1990, el gobierno se embarcó en una política agresiva de prestación de servicios y titulación, que buscó contrarrestar el impacto social de las políticas de ajuste estructural y reforzar la legitimidad del gobierno, que había sido dañada por los costos sociales del programa

de austeridad. Muchas de estas políticas de provisión de servicios públicos continuaron en la década de 2000, a menudo respondiendo a intereses políticos de corto plazo, tales como enfocar los beneficios en las comunidades urbanas de bajos ingresos a cambio de votos (Raffo, 2011).

El crecimiento económico sostenido generó mayores ingresos públicos y, por lo tanto, un mayor espacio fiscal para el gasto público. Mientras que muchos programas fueron financiados con apoyo de organismos multilaterales o donantes bilaterales, a partir de 2007, dichos programas han recibido mayores aportes de dinero público. Estas intervenciones ayudan a explicar algunas de las mejoras observadas en las condiciones de vida de los habitantes de los asentamientos humanos.

Abastecimiento de agua, saneamiento y electricidad

En la década de 1990, hubo varios programas estatales destinados a facilitar el acceso a los servicios públicos en los asentamientos humanos. En 1992, la asignación presupuestaria para el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI, un fondo destinado a la vivienda nueva para los trabajadores del sector formal, empleados asalariados de clase media) aumentó y también se centró en obras de servicios públicos en los asentamientos humanos. Entre 1992 y 1996, se utilizó el 50% del FONAVI (aproximadamente \$892 millones) para tales propósitos.³ Entre 1993 y 1996, unos \$107 millones adicionales se destinaron a proyectos de agua y saneamiento en los asentamientos humanos de Lima (Calderón, 2005: 212). Sin embargo, se pidió a los habitantes de los asentamientos humanos poseer títulos de propiedad antes de hacer mejoras, lo cual retrasó la ampliación de obras hasta 2006 cuando el gobierno estableció la constancia de posesión municipal, a través de la cual fue posible obtener acceso a estos servicios sin poseer títulos de propiedad.

Las inversiones importantes en el abastecimiento de agua potable en Lima también fueron parcialmente financiadas por donantes y préstamos, particularmente por bancos multilaterales. En la década de 1990, la empresa de agua potable SEDAPAL desarrolló el Programa de Extensión para los Asentamientos Informales y fue parcialmente financiada por el Banco Mundial y ayuda bilateral del gobierno de Japón. Las familias recibieron préstamos subvencionados con una tasa de interés mensual del 1%, muy por debajo de la tasa del mercado, para establecer la conexión de agua.

‘Hemos [la organización vecinal] hecho proyectos para obtener electricidad, agua, muros, caminos, para mejorar las condiciones de vida de nuestros hijos’ – Representante de organización vecinal

³ El gobierno de Fujimori transformó un mecanismo tributario de *contribución* al Fondo Nacional de Vivienda en un *impuesto*. Esos recursos no fueron necesariamente asignados a los contribuyentes de dicho Fondo. Después de muchos años, esta falla gubernamental ha sido reconocida por el gobierno peruano y un proceso de devolución de aportes a aquellos contribuyentes que no fueron beneficiados se encuentra en trámite.

A finales de la década de 2000 se produjo un aumento en las contribuciones públicas a estos programas, que ha sido posible gracias, como se ha indicado, a un mayor espacio fiscal para el gasto público, dada la alta tasa de crecimiento económico. Entre 2004 y 2008, SEDAPAL desarrolló varios proyectos para ampliar el suministro de agua, incluyendo el Programa de Ampliación de Cobertura y el Programa Agua para Todos, con un importante aporte de recursos públicos (\$373 millones de 2007 a 2010).

A inicios de 1990, los recursos de FONAVI también se utilizaron para financiar la electrificación (aproximadamente \$93 millones entre 1993 y 1996) (Calderón, 2005: 212). En 1994, el gobierno decidió privatizar el abastecimiento de electricidad y en los dos años siguientes se establecieron más de 200.000 conexiones sólo en Lima. Además de los incentivos para aumentar su clientela, dos decisiones permitieron la expansión del servicio; en primer lugar, la ley de privatización incluía la obligación de que las empresas de energía proporcionen un servicio universal; en segundo lugar, se autorizaron opciones técnicas más rápidas y baratas para la electrificación, como líneas aéreas y conexiones provisionales masivas para los asentamientos irregulares (Criqui, n.d.).

Al igual que en el caso del agua y saneamiento, la expansión de la cobertura eléctrica se desaceleró en 1996 por el requisito de que los hogares tengan un título legal a fin de obtener acceso a los servicios. En 2006, esta barrera se eliminó con la introducción de la constancia de posesión municipal. En 2009 un decreto ('Luz para Todos') alentó aún más a las empresas de energía eléctrica a proporcionar servicios a los asentamientos humanos e introdujo un subsidio temporal para cubrir el costo de la conexión (Criqui, n.d.). El objetivo de la iniciativa era ampliar las conexiones oficiales de electricidad a un adicional de 400,000 viviendas en los asentamientos humanos y \$30 millones (100 millones de soles) se destinaron para este fin.

Programas de vivienda

Construcción de viviendas

Han sido también importantes los esfuerzos gubernamentales por apoyar la construcción de la vivienda en los asentamientos precarios. El Banco de Materiales (BANMAT), financiado por el Ministerio de Vivienda y el FONAVI, implementó programas de préstamos a nivel nacional apoyando la autoconstrucción y en 1998 financió la construcción del 48% de nuevas viviendas en los asentamientos humanos (Calderón, 2001: 85). Sin embargo, BANMAT se disolvió en agosto de 2012⁴ agobiado por una cartera de morosos heredada de la década anterior, y por acusaciones de corrupción y clientelismo por parte del Estado.

Desde 2003, las políticas de vivienda se han basado

en el modelo de 'Ahorro, Subsidio y Créditos' (ABC) promovidos por el Banco Interamericano de Desarrollo. Para aquellos que ya vivían en asentamientos informales el programa Techo Propio en la modalidad 'Construcción en Sitio Propio' (CSP) fue el más relevante. Proporcionó subsidios para construir en terrenos que pasaran controles de viabilidad para la instalación de servicios y que tuvieran títulos de propiedad (Calderón, 2013).

Programas de titulación

En 1996, se introdujo un plan de titulación a gran escala con la creación de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI). Este reconoció de *facto* las ocupaciones de tierra pública en las zonas pobres, otorgando títulos y registrando estas parcelas en el registro de la propiedad. Entre 1996 y 2014, se concedieron 2.3 millones de títulos de propiedad a habitantes de asentamientos humanos (ver Tabla 1).

El impacto de los programas de titulación en Perú ha sido objeto de mucho debate. La premisa que sustenta el programa, según lo propuesto por Hernando de Soto y el Banco Mundial, era que el uso de los derechos de propiedad permitiría a los pobres obtener hipotecas y facilitar el desarrollo del capitalismo popular. Varios estudios muestran que esto no se materializó (Calderón, 2013; Field y Torero, 2004; Caria, 2008). Sin embargo, la política ha reforzado las aspiraciones de los pobres urbanos y ha elevado su autoestima. En una encuesta de 2011, el 60% de aquellos que compraron lotes afirmaron que no lo habrían hecho si no hubieran tenido un título, reconociendo que las parcelas con títulos tienen un mayor valor económico, y que esto proporciona seguridad psicológica y estatus social (Calderón, 2013: 138).

Tabla 1: Títulos de propiedad otorgados por COFOPRI a nivel nacional y en Lima.

| Periodo de gobierno | A nivel nacional | Lima | Provincias |
|---|------------------|---------|------------|
| Fujimori, julio de 1996-noviembre de 2000 | 1,049,134 | 512,581 | 536,553 |
| Toledo, agosto de 2001-julio de 2006 | 452,098 | 113,665 | 338,433 |
| García, agosto de 2006-julio de 2011 | 554,843 | 62,056 | 492,787 |
| Humala, agosto de 2011-octubre de 2014 | 266,858 | 56,897 | 209,961 |
| | 2,322,933 | 745,199 | 1,577,734 |

⁴ <http://diario16.pe/noticia/18050-mef-disuelve-y-liquida-banco-de-materiales>

‘Cuando reúnes diferentes comunidades las autoridades te escuchan’ – Líder de organización vecinal

2. Demandas de las organizaciones vecinales de asentamientos humanos

Las mejoras en el acceso a los servicios y condiciones de vivienda no hubieran sido posible sin la presión ejercida por las organizaciones vecinales (‘Juntas Vecinales’) en varios asentamientos. Éstas tienen un comité de liderazgo (‘Junta Directiva’), que negocia con las autoridades en representación de la comunidad y debate sobre cuestiones de interés general para el asentamiento.

Las organizaciones vecinales han expresado sus pedidos a través de negociaciones, marchas, bloqueos de carreteras y enfrentamientos con las autoridades (Calderón, 2005; Raffo, 2011) para pedir servicios como agua y saneamiento o para exigir títulos de propiedad de las autoridades o constancias de posesión de la municipalidad. Estas organizaciones han ejercido presión sobre los gobiernos (a nivel nacional y municipal), que, motivados por el clientelismo, a menudo han cumplido con estas exigencias. Las palabras de un líder de una organización vecinal entrevistado para este estudio ilustra este punto: ‘Cuando llegamos en 2000, no habían carreteras ni electricidad. Nosotros trabajamos con los residentes del asentamiento y depende del líder tener reuniones, presentar proyectos en el Ministerio de Vivienda, la municipalidad, es entonces cuando se progresa con estos proyectos. Si no tienes buenos líderes vecinales, las obras no progresan’ (Entrevista con líder de organización vecinal).

3. Inversiones de los hogares en mejoras de vivienda

En el Perú, el 80% de las viviendas son ‘auto-construidas’; las familias pobres adoptan una serie de estrategias a nivel del hogar para mejorar sus condiciones de vida (Anderson, 2007; Raffo, 2011; Ypeij, 2006).

La construcción de una casa con ‘todas las comodidades’ es, junto con la mejora en la educación de los niños, una de las aspiraciones fundamentales entre los hogares de los asentamientos humanos. La casa ofrece refugio pero al mismo tiempo simboliza un objetivo alcanzado, un logro. Una casa de dos o tres pisos es un logro que separa a los ‘pobres’ de los ‘no pobres’. Los residentes de los asentamientos informales, aludiendo a las nuevas ocupaciones, dicen “pobres son los que están en los cerros... son los que viven en esteras... los que no tienen casas construidas” (Raffo, 2011: 33-34).

Las familias utilizan una amplia gama de estrategias

y capital para mejorar sus hogares. Por ejemplo, las familias a menudo trabajan como una unidad doméstica con los padres e hijos desempeñando una variedad de actividades económicas simultáneamente. Los hogares también dependen de la familia inmediata, parientes y redes de familias extendidas, quienes contribuyen con las actividades de construcción de la vivienda. ‘Primos, la familia de mi esposo, todos ayudaron para preparar el terreno’ (Entrevista con residente de un asentamiento en San Juan de Lurigancho). Estas redes también pueden ayudar a proporcionar crédito informal, por ejemplo, para comprar materiales de construcción.

Estas estrategias están influenciadas por factores externos. En los últimos años, un entorno macroeconómico positivo ha significado que hay posibilidades de trabajo o de establecer microempresas (siempre en el sector informal). Los ahorros de estas actividades pueden ser luego invertidos en mejoras a la vivienda.

¿Cuáles son los desafíos?

A pesar de las mejoras registradas en la infraestructura urbana y condiciones de vivienda en los asentamientos informales del Perú, sigue habiendo una serie de desafíos.

1. Persistencia de la informalidad urbana

Las ciudades peruanas continúan creciendo a través de la expansión de los asentamientos informales, y con una serie de nuevas problemáticas: tráfico de tierras, agotamiento de tierras públicas en zonas centrales y ubicación de comunidades pobres en zonas periféricas y de alto riesgo. Entre 1993 y 2012, los asentamientos informales en Perú se han triplicado y su población casi se ha duplicado.

Las mejoras en las condiciones de vivienda y el acceso a los servicios públicos en las zonas pobres, observadas como un proceso ‘*ex-post, después del hecho*’ de la ocupación desordenada, es muy costoso para el Estado y para los residentes de los asentamientos informales. Las nuevas generaciones de residentes urbanos pobres (y no tan pobres) tendrán que volver a iniciar el proceso de mejora de sus condiciones de vida y consolidación de asentamientos precarios – lo que puede tardar desde 20 hasta 30 años. Peor aún, las parcelas en las que se han asentado más recientemente son, en virtud de su ubicación, ecológicamente inadecuadas para el desarrollo, a diferencia de las generaciones anteriores de asentamientos humanos.

‘Hay nuevos barrios; la expansión urbana continúa en las zonas propensas a desastres y donde es difícil proporcionar servicios básicos’ – Funcionario público

Existe la necesidad de fortalecer los esfuerzos públicos para ampliar la oferta de vivienda social, incluyendo opciones de alquiler (Calderón, 2014). El desafío consiste en promover alternativas formales para la urbanización informal.

2. El comportamiento clientelista del Estado

Las debilidades de las políticas públicas y sociales están asociadas al comportamiento clientelista promovido por el Estado. El uso de pobres urbanos como apoyo en las manifestaciones, votos en las elecciones y obtener 'legitimidad' ha sido la norma y no la excepción en la historia del Perú, y dificulta el desarrollo de conductas ciudadanas y el desarrollo humano en general. A veces, estas interacciones son la única forma de presencia del Estado en los asentamientos humanos.

En el 2000, este comportamiento llegó a un punto culminante con la estrategia de reelección de Alberto Fujimori: provisión de alimentos, títulos de propiedad, préstamos para vivienda (BANMAT), conexiones de agua y promoción de incidentes de ocupación ilegal fueron utilizados con fines políticos. Gobiernos subsiguientes utilizaron estrategias similares: por ejemplo, préstamos concedidos por BANMAT fueron condonados (2006-2011), se otorgó amnistía a asentamientos informales, y nuevos conceptos jurídicos fueron creados para apoyar la informalidad urbana (2002-2006), en el intento de intercambiar beneficios por votos.

3. Desigualdad en el acceso a las oportunidades

Sostenibilidad del crecimiento económico y acceso a trabajos dignos para los pobres urbanos

El modelo de crecimiento económico de Perú es un motivo de preocupación. Algunos piensan que es sostenible siempre y cuando haya una buena gestión económica (Parodi, 2014: 29), y si los efectos redistributivos de programas sociales y de prestación de servicios públicos continúan (Yamada, 2012). Otros consideran que el modelo es demasiado dependiente de las industrias de uso intensivo de recursos naturales, dejando al Perú vulnerable a las fluctuaciones de los precios de materias primas y a la demanda de unos pocos países (Gonzales de Olarte et al., 2011).

Schuldt (2005) hace hincapié en que a pesar de un fuerte crecimiento económico, la economía informal en el Perú sigue siendo una fuente importante de empleo, contribuyendo un estimado de 37.5% al PBI (IPE, 2013). Una proporción considerable de los habitantes de los



Nelson Rojas Achimanyu, residente de Virgen de la Candelaria: 'Creo que en el futuro, las cosas solo pueden mejorar si continuamos trabajando con la misma dedicación, fuerza y solidaridad como lo hemos hecho hasta ahora.' Foto: © Nelson Rojas Achimanyu / Desco / ODI / PhotoVoice.

asentamientos humanos trabaja en la economía informal y la mitad de toda la población del país carece de algún tipo de seguridad social o de una fuente estable de ingresos (Gamero, 2013), pensión o indemnización por despido. Además, el acceso a las buenas oportunidades de trabajo a menudo depende de una buena educación que está más allá del alcance de muchos hogares urbanos pobres.

Acceso a educación de buena calidad

La educación como política de apoyo a la igualdad social constituye un gran desafío, sobre todo en relación con la calidad de la educación que se ofrece (Barrantes et al., 2012). Como ha sido corroborado por estudios estadísticos (Herrera, 2002) existe una fuerte asociación entre la menor educación y la pobreza. Los jóvenes en asentamientos humanos que no pueden completar la educación secundaria tienen más probabilidades de terminar en empleos poco calificados y de bajos ingresos, de enfrentar problemas sociales y de volverse parte del grupo de nuevos invasores o compradores de tierras en las zonas altas de los asentamientos precarios.

La promoción de la educación y el discurso del desarrollo del capital humano ha sido por lo general más un tema de promesas electorales que de una política eficaz. Incluso si los esfuerzos son genuinos, los efectos de estas políticas tomarán décadas para producir resultados. Muchos de los entrevistados para este estudio identifican dificultades en la obtención de acceso a la educación técnica y esto podría ser contrarrestado mediante la provisión de incentivos para apoyar a los grupos sociales más desfavorecidos.

'Es importante planificar estratégicamente, crear una agenda común entre los diferentes actores y eliminar los incentivos que llevan a prácticas clientelistas' – Funcionario público

Lecciones aprendidas

- Las políticas públicas destinadas a mejorar las condiciones de los asentamientos humanos deben fortalecer la participación de la comunidad en las actividades de mejoramiento de los asentamientos humanos. La presión ejercida por las organizaciones comunitarias y vecinales ha jugado un papel clave en el impulso del abastecimiento y mejoras en el acceso al agua, saneamiento y electricidad y condiciones de vivienda. Además, debe considerarse la potencial contribución de las familias y las organizaciones de la comunidad en la producción de la vivienda – desde su diseño, al financiamiento y la (auto) construcción asistida.
- **El compromiso político puede impulsar la rápida expansión del acceso a los servicios públicos y la vivienda en los asentamientos informales.** Aunque en muchas ocasiones motivados por objetivos electorales de corto plazo, gobiernos sucesivos se han comprometido a abastecer agua, saneamiento y electricidad en asentamientos humanos. Incluso en el caso de la privatización de la electricidad, el gobierno incluyó objetivos de cobertura universal e introdujo subsidios para este fin. Otras políticas, como la concesión de exenciones a los hogares para que puedan obtener acceso a los servicios públicos (a través de la constancia municipal de posesión) y la aprobación de subvenciones para la vivienda de construcción propia, también contribuyeron a mejorar las condiciones de vida en los asentamientos humanos.
- **Las políticas públicas deben también adoptar una actitud preventiva adelantándose a la formación de la ciudad informal y promoviendo canales de acceso al suelo y a la vivienda.** Las agencias de planificación, así como las empresas públicas y privadas, deben aprovechar las ventajas existentes, tales como la disponibilidad de terrenos públicos, ahorros, subvenciones y préstamos para vivienda, y la capacidad de organización de la comunidad existente. Al mismo tiempo, las políticas de vivienda deben reconocer varias formas de desarrollo de vivienda (estatal, privado y social) y no limitarse al modelo de inversión privada ‘facilitadora’. Estas políticas también deben tener en cuenta tanto la posesión de la propiedad como las opciones de alquiler, ya que una parte importante de las personas urbanas pobres aún alquilan o comparten alojamiento. Además, habría menor necesidad de grandes inversiones públicas para consolidar asentamientos precarios (nuevos y existentes) si las acciones preventivas, como una mayor oferta de vivienda para sectores con recursos bajos, se hubieran adoptado desde el principio.
- **Las estructuras administrativas deben facilitar un enfoque integrado y estratégico para el desarrollo urbano.** En Perú y en otros países en vías de desarrollo, los diferentes aspectos de la planificación urbana a menudo se tratan a nivel nacional o local, dependiendo del grado de descentralización. El reciente crecimiento económico del Perú ha permitido la asignación de recursos financieros a los gobiernos regionales y locales, pero el ritmo de descentralización ha sido lento. Los gobiernos locales aún enfrentan una serie de limitaciones en sus poderes administrativos, legales y financieros, muchos de los cuales permanecen con el gobierno central. Capacidades de planificación urbana fuertes, especialmente a nivel local, son necesarias para hacer frente eficazmente a la expansión de la informalidad urbana, económica y laboral.

Este resumen es una versión abreviada de un informe de investigación y uno de una serie de casos de estudio de *Development Progress* que son publicados en developmentprogress.org

Development Progress es un proyecto de investigación de cuatro años cuyo objetivo es entender, medir y comunicar cómo se ha avanzado en términos de desarrollo económico, social y ambiental. Basándose en la fase inicial de la investigación a través de 24 estudios de caso, esta segunda fase continúa examinando el progreso en diferentes países y sectores, para brindar evidencia sobre qué intervenciones han funcionado y por qué en las últimas dos décadas.

Esta publicación se basa en la investigación financiada por la Fundación Bill y Melinda Gates. Los resultados y conclusiones incluidos en el presente son de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista o políticas de la Fundación Bill y Melinda Gates.

Overseas Development Institute

203 Blackfriars Road
Londres SE1 8NJ

El Instituto es una organización limitada por garantía

Registrado en Inglaterra y Gales

Número de registro 661818

Número de organización benéfica 228248

Contáctenos

developmentprogress.org

developmentprogress@odi.org.uk

T: +44 (0)20 7922 0300

Regístrese para recibir nuestro boletín electrónico

developmentprogress.org/sign-our-newsletter

Síganos en Twitter

twitter.com/dev_progress

Descargo de responsabilidad

Las opiniones presentadas en este documento son las del/los autor/es y no representan necesariamente las opiniones de ODI.

© Overseas Development Institute 2015. Se invita a los lectores a citar o reproducir el material para uso no comercial. Para el uso en línea, por favor haga el enlace con el documento original en la página web de Development Progress. Como titular de los derechos de autor, ODI solicita el debido reconocimiento y una copia de la publicación.

Referencias

- Anderson, J. (2007) 'Estratificación social, pobreza y trayectorias de vida en un asentamiento urbano'. En Plaza, O. *Clases sociales en el Perú. Visiones y trayectorias*. Lima: PUCP.
- Barrantes, R. and Berdegué, J.A. (2012) *Peru: Great Progress, Great Challenges*. Lima: Rimisp.
- Calderón, J. (2014) *Miradas, enfoques y estudios sobre las ciudades*. Lima: Vicio Perfecto Vicio Perpetuo.
- Calderón, J. (2013) *Los pobres y la propiedad*. Madrid: Editorial Académica Española.
- Calderón, J. (2005) *La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX*. Lima: UNMSM.
- Calderón, J. (2001) 'Análisis comparativo de la población beneficiada y no beneficiada por el Plan Nacional de Formalización', en INEI *¿Ha mejorado el bienestar de la población?* Lima: Programa Mecovi.
- Caria, A. (2008) *Títulos sin desarrollo: los efectos de la titulación de tierras en los nuevos barrios de Lima*. Lima: DESCO.
- CENCA (1998) *El saneamiento básico en los barrios marginales de Lima Metropolitana. Diagnóstico*. Lima: PAS/ PNUD.
- CEPLAN (2011) *Evolución Socioeconómica del Perú 1990-2010*. Lima: CEPLAN.
- Criqui, L. (n.d.) 'Pathways for progressive planning through extending water and electricity networks in the irregular settlements of Lima', in A.M. Garland (ed.) *Innovation in urban development*. Washington, D.C: Wilson Center-USAID.
- Field, E. and Torero, M. (2004) *Do property titles increase credit access among the urban poor? Evidence from a nationwide titling program*. Harvard University.
- FOVIDA (Fomento de la Vida) (2004) *'Queremos agua limpia' Diagnóstico del sistema de abastecimiento del agua mediante camiones cisternas en las zonas periurbanas de Lima Metropolitana*. Lima: FOVIDA.
- Gamero, J. (2013) 'La informalidad laboral: entre los conceptos y las políticas públicas', en *Perú hoy. El Perú subterráneo*. Lima: DESCO.
- Gonzales de Olarte, E. and del Solar, V. and del Pozo, J. (2011) 'Lima metropolitana después de las reformas neoliberales: transformaciones económicas y urbanas', en *Lima – Santiago. Reestructuración y cambio metropolitano*. Santiago: PUCH-PUCP.
- IPE (2013) *La economía informal: algunas precisiones*. Instituto Peruano de Economía.
- Parodi, C. (2014) *Perú 1995-2012. Cambios y continuidades*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Raffo, E. (2011) *Huáscar, 25 años después. De la estera al barrio consolidado*. Lima: USMP.
- Schuldt, J. (2005) *Bonanza macroeconómica y malestar microeconómico*. Lima: CIUP.
- Yamada, G., Castro, J. and Bacigalupo, J. (2012) 'Desigualdad monetaria en un contexto de rápido crecimiento económico: El caso reciente de Perú', *Estudios Económicos* 24: 65-77.
- Ypeij, A. (2006) *Produciendo contra la pobreza. La microempresa vista desde el género*. Lima: IEP.