INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

CUANDO EL ESTADO CONSTRUYE LA BARRIADA

Efectos contradictorios de las políticas de vivienda social y de regularización del suelo en la ciudad de Tacna, Perú (2010-2016)

Tesis presentada al Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile para optar al grado académico de Magister en Desarrollo Urbano

Elizabeth Soledad Abanto Sánchez

Profesor Guía : Gonzalo Cáceres Quiero

Santiago de Chile, 2017

DEDICATORIA

A la memoria de mi abuelita Bertha Montejo

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

1. Formulación del problema de investigación 12

2. Pregunta de investigación 17

3. Hipótesis 17

4. Objetivos 17

4.1. Objetivo general 17

4.2. Objetivos específicos 18

5. Metodología 18

5.1. Enfoque metodológico 18

5.2. Diseño metodológico 18

5.3. Técnicas de recolección, procesamiento y análisis de datos 19

CAPÍTULO I

LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES Y LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA SOCIAL Y DE REGULARIZACIÓN DEL SUELO

1. Cuando los asentamientos informales configuran el paisaje urbano 25

1.1. El fenómeno de la urbanización informal en Latinoamérica 26

1.2. Expansión periférica informal: un patrón de asentamiento urbano 31

2. La política de vivienda social y de regularización del suelo en Latinoamérica 33

2.1. Los inicios de la política de vivienda social y de regularización del suelo 34

2.2. El cambio hacia las políticas neoliberales 35

3. La problemática de la vivienda en Perú 38

3.1. Una mirada a las políticas de vivienda social 39

3.2. El desarme del sector vivienda 41

CAPÍTULO II

TACNA: DE FORMAL A INFORMAL

1. La transformación de una ciudad 43

1.1. Un pasado excepcional: ¿Tacna ciudad modelo? 46

1.2. El inicio de la metamorfosis urbana 53

2. Tacna, ciudad transfronteriza **57**

2.1. La "aymarización" de una ciudad 57

2.2. Las dinámicas transfronterizas urbanas 59

2.3. Nuevos patrones y configuraciones del paisaje urbano 60

3. Dinámicas de la urbanización informal **64**

3.1. La informalidad urbana, parece avanzar y no parar 65

3.2. Los juegos de la informalidad: ¿necesidad o negocio? 67

3.3. El desorden le gana al orden 70

CAPÍTULO III

ACCIONES E INACCIONES DEL GOBIERNO REGIONAL Y LOCAL EN LA POLÍTICA HABITACIONAL Y DE REGULARIZACIÓN DE SUELO EN TACNA (2010 - 2016)

1. La Gestión Urbana en el gobierno local **78**

1.1. ¿Sin planificación urbana? 79

1.2. Si la autoridad no quiere verlo, sigue sucediendo 80

1.3. Intereses económicos o incapacidad en el gobierno local 81

2. El rol del gobierno regional y local en la política habitacional y de regularización de suelo **84**

2.1. PROMUVI: ¿política habitacional o invasión formal? 86

2.2. Las promesas incumplidas de la Política Pública Regional "Vivienda Digna para Tacna" 90

2.3. Política popular, proveer la ciudad informal 111

CONCLUSIONES **113**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS **118**

ANEXOS **127**

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Urbanización informal en el contexto peruano 13

Figura 2: Contexto del área de estudio en la ciudad de Tacna 14

Figura 3: Programas de Vivienda Regional y Municipal en la ciudad de Tacna 17

Figura 4: Diseño Metodológico de Investigación 24

Figura 5: Ubicación geográfica y división política de la región de Tacna 43

Figura 6: Plano de la ciudad de Tacna 44

Figura 7: Plano Área Urbana de la ciudad de Tacna 45

Figura 8: Ciudad de Tacna hacia 1918 46

Figura 9: Ciudad de Tacna hacia 1918 47

Figura 10: Ciudad de Tacna hacia 1918 48

Figura 11: Ciudad de Tacna hacia 1918 49

Figura 12: Principales obras públicas realizadas en la ciudad de Tacna durante el Gobierno del presidente Odría 51

Figura 13: Ciudad de Tacna hacia 1954 52

Figura 14: Plano de asentamientos en la ciudad de Tacna 1960 54

Figura 15: Perfil Urbano de la ciudad de Tacna 56

Figura 16: Plano de asentamientos en la ciudad de Tacna 1988 56

Figura 17: Urbanización informal en la Zona Norte de la ciudad de Tacna 62

Figura 18: Urbanización informal en la Zona Norte de la ciudad de Tacna 63

Figura 19: Plano de asentamientos en la ciudad de Tacna 2001 64

Figura 20: Viviendas en del Distrito de Ciudad Nueva afectadas por el terremoto del 23 de junio del 2001 65

Figura 21: Típico muro que se levanta en una invasión y/o asociación 69

Figura 22: Inicio y término del desalojo forzoso en el Sector de Viñani en terreno destinado para futuro hospital del DCGAL 72

Figura 23: Plano de asentamientos en la ciudad de Tacna 2013 74

Figura 24: Acontecimientos claves en el Desarrollo Urbano de Tacna 1954 - 2013 75

Figura 25: Evolución urbana ciudad de Tacna 1960 - 2013 76

Figura 26: Tacna ciudad formal y ciudad informal 77

Figura 27: Bajas densidades y grandes extensiones de suelo vacante en la zona norte y sur de la ciudad de Tacna 85
Figura 28: Subutilización del suelo urbano por especuladores en el DCGAL de la ciudad de Tacna . 86
Figura 29: Situación actual del PROMUVI "Señor de los Milagros" 89
Figura 30: Cartel instalado por el Gobierno Regional en el terreno del PROVIDIT 90
Figura 31: Emplazamiento y situación actual del PROVIDIT 91
Figura 32: Reunión en Local Comunal del PROVIDIT 92
Figura 33: Fotos de distintas vías públicas en el sector 93
Figura 34: Lanzamiento del Programa "Vivienda Digna para Tacna" 94
Figura 35: Marcha de protesta de beneficiarios del PROVIDIT 96
Figura 36: Protesta de los beneficiarios del PROVIDIT 97
Figura 37: Sorteo público de actas provisionales de adjudicación 99
Figura 38: Fotografías de actas provisionales de adjudicación 100
Figura 39: Fotografías de ingreso al terreno adjudicado 100
Figura 40: Fotografías en viviendas del PROVIDIT pidiendo titulación 102
Figura 41: Situación actual del PROVIDIT 103
Figura 42: Falta de servicios básicos en el PROVIDIT 104
Figura 43: Martha Utano en su vivienda del PROVIDIT 105
Figura 44: Martha Utano mostrando los exteriores de su vivienda 106
Figura 45: Hija del señor Efraín en la cocina de su casa en el PROVIDIT 107
Figura 46: Fotografías del interior de la vivienda del señor Efraín 108
Figura 47: Los hijos de la señora Elsa al exterior de su vivienda 109
Figura 48: Vista panorámica de una de las calles típicas del PROVIDIT 110
Figura 49: Trocha carrozable en el Cerro Intiorko 112
Figura 50: La Organización Territorial del Perú 117
Figura 51: Modelo de Desarrollo para una ciudad sostenible 117

TABLAS

Tabla 1: Perfil de los Entrevistados 21
Tabla 2: Perfil de los entrevistados del PROVIDIT 22

ACRÓNIMOS Y SIGLAS

ABC	: Ahorro, bono y crédito
AIs	: Asentamientos Informales
BID	: Banco Interamericano de Desarrollo
BV	: Banco de la Vivienda
CAD	: Diseño Asistido por Computadora
CEPAL	: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNV	: Corporación Nacional de Vivienda
COFOPRI	: Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
CRAV	: Comisión Nacional para la Reforma Agraria y de la Vivienda
DCGAL	: Distrito Coronel Gregorio Albarracín Lanchipa
ENACE	: Empresa Nacional de Edificaciones
EPS	: Empresa Prestadora de Servicios de Saneamiento de Tacna
ESBUM	: Encuesta sobre situación de barrios urbano - marginales en Perú
FONAVI	: Fondo Nacional de Vivienda
GRT	: Gobierno Regional de Tacna
INDECI	: Instituto Nacional de Defensa Civil
INEI	: Instituto Nacional de Estadística e Informática
JVN	: Junta Nacional de Vivienda
LOM	: Ley Orgánica de Municipalidades
MVCS	: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
OEABI	: Oficina Ejecutiva de Bienes e Inmuebles
ONDPJ	: Organismo Nacional de Desarrollo de los Pueblos Jóvenes
ONU	: Organización de Naciones Unidas
ONU - HABITAT	: Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
PDU	: Plan de Desarrollo Urbano
PDT	: Plan Director de Tacna

PIDT	: Plan Integral de Desarrollo para Tacna
PNUD	: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PREVI	: Proyecto Experimental de Vivienda
PROMUVI	: Programa Municipal de Vivienda
PROVIDIT	: Programa Regional de Vivienda Digna para Tacna
SENCICO	: Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción
SBN	: Superintendencia de Bienes Estatales
SINAMOS	: Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social
SIG	: Sistema de Información Geográfica
TEPRO	: Techo Propio
UPIS	: Urbanizaciones Populares de Interés Social
ZOTAC	: Zona de Tratamiento Especial Comercial de Tacna

"Las ciudades del futuro se encuentran lejos del cristal y acero con que las imaginaban generaciones anteriores de urbanistas: la realidad nos presenta un panorama de ladrillo sin cocer, paja, plástico reutilizado, bloques de cemento y tablones de madera" (Davis, 2007, p.33).

INTRODUCCIÓN

Los asentamientos informales (AIs) constituyen uno de los principales problemas que enfrentan las ciudades latinoamericanas, y su predominante crecimiento ha transformado la estructura urbana. Esta situación -ahora más usual, que excepcional- ha puesto en evidencia la incapacidad de los gobiernos para hacer frente al desarrollo urbano informal. Un patrón de asentamiento, que se ha convertido en un rasgo distintivo de muchas ciudades. Entonces, si esta tendencia no se rompe, algunos autores vaticinan que pronto tendremos áreas urbanas hiperdegradadas en vez de ciudades (Chatterjee en Davis, 2007).

En el ámbito intelectual, la urbanización informal en Latinoamérica como problema empezó a cobrar relevancia a mediados del siglo XX, debido a la rápida urbanización que vivían sus principales ciudades producto del cambio de modelo en los mercados de trabajo y producción. Esto generó la migración campo-ciudad, y aglomeró en los centros urbanos grandes olas de migrantes. Un proceso muy intenso, que aumentó de forma espectacular la población urbana. En consecuencia, se sobrepasó la oferta de viviendas disponibles a precios asequibles, al no existir una producción suficiente de vivienda social para cubrir la demanda. Como afirma Capell (2002), la población de muchas ciudades siempre creció más rápido que las viviendas. Así, la escasez de vivienda dio lugar a la proliferación de AI en las ciudades latinoamericanas.

Los AIs en Perú surgen en un contexto de "explosión urbana" intensificada por la migración provinciana masiva a la costa y principalmente a Lima, que despunta en la década de 1940. El incremento de los procesos migratorios hacia las ciudades, favoreció la reproducción de un asentamiento popular informal denominado "barriada". Aunque la barriada tenía precedentes, la explosión urbana elevó su importancia hasta convertirla en el "estilo" dominante del crecimiento urbano (Matos, 1991, p.17). Además de Lima, lo mismo ocurrió en ciudades como Trujillo, Arequipa e inclusive en una ciudad fronteriza de muy cuidada urbanización: Tacna.

En Tacna la urbanización informal ha experimentado un ritmo persistente durante las últimas décadas, al punto que el crecimiento urbano de la ciudad es prácticamente sinónimo de expansión informal. La directora de la Oficina Ejecutiva de Administración de Bienes Inmuebles del Gobierno Regional de Tacna (OEABI), afirma "que la problemática respecto a las posesiones informales en la ciudad es dramática, pues ocupa casi el 80% de su territorio" (Mamani, 2015). Esta proliferación de AIs genera

repercusiones negativas en diversos ámbitos -sociales, legales, económicos y políticos-, no solo a las personas que habitan los AIs, sino también para el desarrollo urbano local y población en general (Fernandes & Smolka, 2004, p. 144). De acuerdo con Fernandes, es importante recordar que este modelo de crecimiento informal implica costos muy altos para todos (2008, p.29). Ejemplo de ello, son la construcción de redes de servicios (agua, luz y desagüe), vías de transporte y equipamientos urbanos, en terrenos con pendientes elevadas que incrementan excesivamente su costo.

El desarrollo urbano de la ciudad de Tacna, se ha caracterizado porque se presenta en menor proporción de manera planificada, y por el contrario, ha sido producto de una ocupación predominantemente informal. Ante este panorama, el Estado ha respondido con políticas de vivienda social y de regularización que, antes de resolver la informalidad, está reproduciéndola. Será objetivo de esta tesis, mostrar que la proliferación de asentamientos informales no solo deviene por vacíos legales en las políticas de vivienda y de regularización de suelo, sino que principalmente ha sido promovida y acrecentada en las últimas décadas, por el clientelismo político, la falta de relacionamiento inter-institucional y la permisividad de autoridades y funcionarios vinculados con el tráfico de terrenos. Producto de ello, se ha generado una cultura de la informalidad, es decir, una ciudad afectada por desbordes y desórdenes.

Considerando que los AIs han sido estudiados para Lima, pero relativamente poco o nada en ciudades como Tacna, esta investigación pretende indagar en los procesos que masificaron la informalidad en el acceso a la tierra. Por lo tanto, el interés de la tesis radica en establecer la relación existente entre la política de vivienda social y de regularización de suelo con los diversos factores sociales, políticos e institucionales que favorecieron la proliferación de AIs en la ciudad de Tacna. En base a esta interrogante, la tesis se estructura de la siguiente manera:

En el capítulo I se presenta el marco teórico de la investigación, donde se integran los conceptos de asentamientos informales y políticas públicas de vivienda social y de regularización del suelo. En el capítulo II, se contextualiza la investigación en la ciudad de Tacna, caracterizando su proceso de urbanización de lo formal a lo informal, con el objetivo de dimensionar el fenómeno a estudiar. En el capítulo III, se analiza de manera crítica la gestión regional y municipal en la política de vivienda social y de regularización de suelo en Tacna (2010-2016). En el capítulo IV, a partir de un estudio de caso, se realiza la descripción y análisis del Programa Regional "Vivienda Digna para Tacna", como paradoja de la Política Pública Regional de Vivienda. Finalmente, en las conclusiones se sintetizan los principales hallazgos de la investigación en función de los objetivos específicos planteados. Asimismo se establecen lineamientos que buscan corregir los problemas y adoptar una planificación urbana integrada para la ciudad de Tacna.

1. Formulación del problema de investigación

1.1. Relevancia social del tema

El crecimiento urbano informal en el Perú, ha alcanzado cifras alarmantes que hoy abarcan un orden del 70% (INEI, 2007; Romero, 2006). La migración hacia los principales centros urbanos desde 1940, ha sido determinante para el surgimiento de los AIs. Éste proceso de urbanización que fue muy rápido e intenso, revertió el cuadro de distribución de la población de mayoritariamente rural, para mayoritariamente urbana, en tan solo tres décadas. Si para el año 1940 la población urbana estaba conformada por 2 millones de personas, para el año 1972 se incrementó a 8 millones (INEI, 2007).

Perú es un país eminentemente urbano. De acuerdo al censo del 2007 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el 76% de la población habita en ciudades. No obstante, su crecimiento urbano se ha caracterizado por un proceso informal permanente y continuo (Romero, 2006). Sin embargo, la perspectiva de mejores oportunidades en la ciudad continúa atrayendo a más personas, que al no tener oportunidad en el mercado formal y las soluciones del Estado, se acomodan en el sector informal (Gilbert & Ward, 1987).

Bajo esta forma de ocupación informal, sin planificación y sin control, las personas autogestionan y autoconstruyen sus viviendas, muchas veces sin supervisión técnica y con materiales inadecuados. Hernando Carpio, Gerente General del Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO), establece que el 75% de las viviendas construidas en el Perú son informales. Es decir, no cuentan con licencia de construcción, ni supervisión técnica. Por lo tanto, no es ajeno a su realidad la alta precariedad y vulnerabilidad en muchas de sus construcciones.

Ante este panorama, los programas de vivienda social y de regularización de suelo, no han sido capaces de revertir o atenuar el crecimiento de la ciudad informal. En general, fueron un aliciente para la informalidad (Smolka & Mullahy, 2010). Pensando en Lima, Calderón arribó a una conclusión similar cuando sostuvo que "...muchos funcionarios gubernamentales y otros observadores reconocen que el sistema en sí mismo fomenta y permite el crecimiento informal e irregular, y que algunas políticas diseñadas para regularizar la tierra han contribuido en la práctica a crear más irregularidad" (1998, p.122). Para Smolka, las medidas paliativas pueden estar contribuyendo a agravar el problema que buscan solucionar (2003).

Esta situación ha generado un crecimiento urbano desordenado y descontrolado -muchas veces en zonas de alto riesgo sísmico-, que conllevan costos sociales y económicos. A decir de múltiples estudios y evaluaciones, hacer en una ciudad barriadas y luego regularizarlas dotándolas de servicios y saneamiento físico legal, cuesta paradójicamente entre cuatro a siete veces más que hacer una ciudad

formal (BID, 2012; Calderón, 1997; Romero 2006; Smolka, 2002). Sin embargo, las autoridades no han sabido controlar este "desborde popular", estableciendo en muchos casos una relación clientelar con la urbanización informal. Una realidad que es percibida por gran parte de la población -entre ellos profesionales diversos- que aportan con trabajos e investigaciones en busca de soluciones. No obstante, el "urbanismo a la carta" se impone, pues muchas veces el técnico propone, pero el político dispone. Entonces, si no se cambia y establece una planificación urbana integrada hacia un desarrollo sostenible "pronto tendremos áreas urbanas hiperdegradadas en vez de ciudades" (Davis, 2007). La figura 1, muestra la urbanización informal: a la izquierda en la ciudad de Lima; y a la derecha en la ciudad de Tacna.

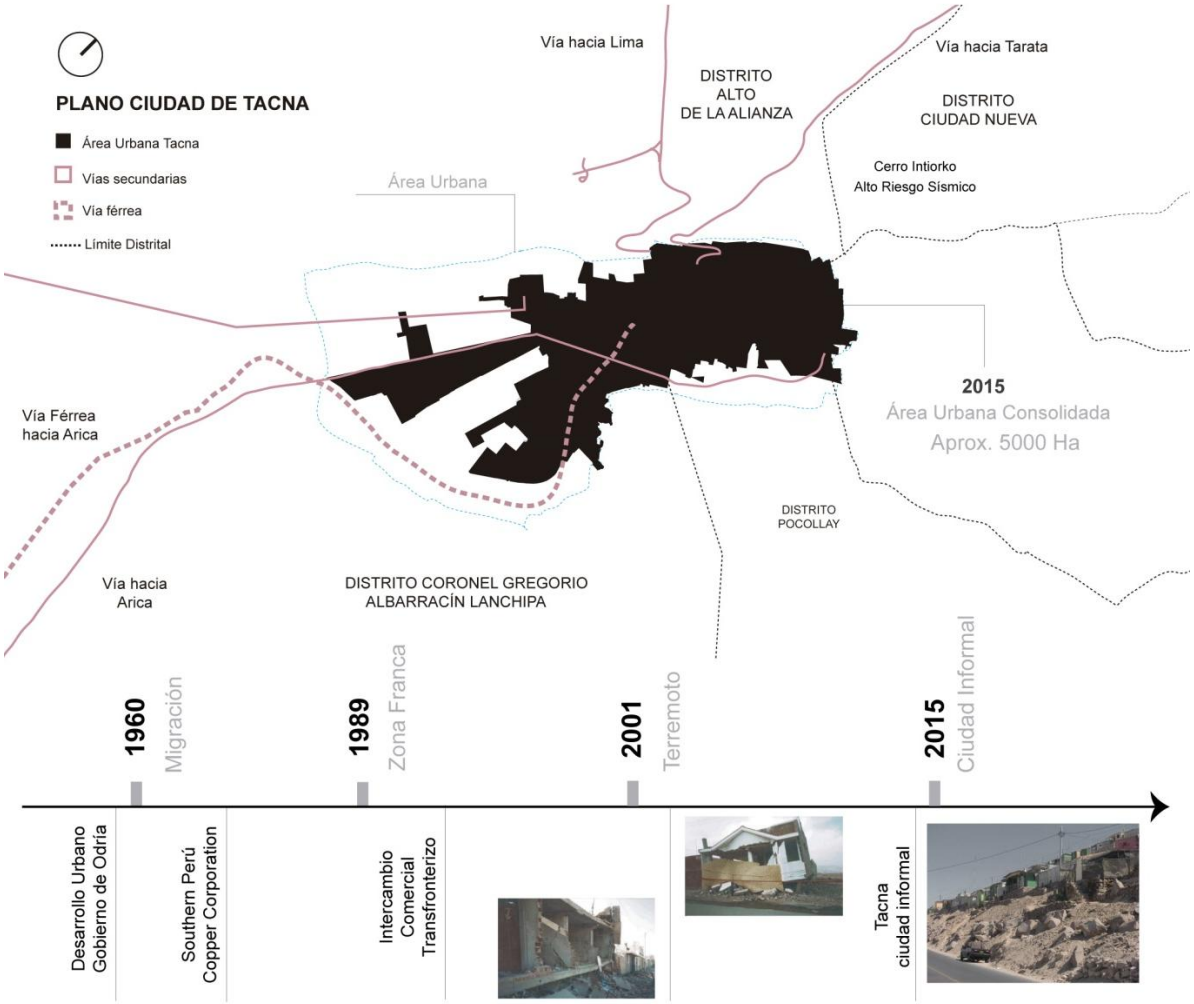
Figura 1: Urbanización informal en el contexto peruano: Lima (izquierda) y Tacna (derecha)

Fuente: Elaboración propia con fotografías del autor y del diario La República, El Comercio y El Correo.

1.2. Problema de investigación

La ciudad de Tacna -que según datos censales del 2014 tiene una población de 312.000 habitantes- ha experimentado una intensa urbanización irregular en las últimas décadas. Este proceso de ocupación espacial, verificado en las zonas periféricas, ha configurado modelos de desarrollo urbano alternativos a los establecidos por el planeamiento físico. Más allá de toda normatividad, los AIs se han convertido en la forma predominante del crecimiento urbano de la ciudad. La figura 2, muestra el contexto del área de estudio en la ciudad de Tacna.

Figura 2: Contexto del área de estudio en la ciudad de Tacna



Fuente: Elaboración propia con imágenes del PDU - TACNA 2015 - 2025, INEI 2007.

Los AIs en la ciudad de Tacna tienen su origen desde fines de la década de 1940, debido a una enorme corriente migratoria proveniente en su mayoría de la zona altoandina de Puno, atraída por la gran minería y las importantes inversiones públicas en construcción, lo que generaba altas expectativas en esta población migrante respecto de sus condiciones de vida en el medio rural. El desarrollo urbano ejecutado bajo el gobierno de Odría (1948-1956) -que incluyó un incremento en el equipamiento público y de servicio- elevó la atractibilidad de la ciudad. Junto a las obras públicas, se firmó el contrato con la empresa norteamericana *Southern Perú Copper Corporation,* la cual da inició a la explotación de cobre, lo que generó mayores fuentes de empleo e impulsaron el desarrollo de Tacna (PDT 2001-2010). Estas nuevas oportunidades económicas incrementaron la migración consecuente a la "modernización" de la ciudad (Matos, 1984).

Para los años sesenta, el incremento migratorio continúa y aumenta rápidamente su población urbana, la cual en sólo tres décadas se triplicó[1]. Entre 1961-1972 la ciudad presenta una tasa intercensal de 6.8% anual, evidenciando un crecimiento muy alto (INEI, 2009). En consecuencia, la oferta limitada de viviendas disponibles a precios asequibles, generó la ocupación informal del suelo en áreas circundantes al casco urbano -que posteriormente se extendieron hacia el norte- originando una expansión de baja densidad.

Además de las causas estructurales que están a la base de la formación de AIs, se añade la escasez de alternativas de vivienda social para los sectores más vulnerables, que al ser excluidos del mercado formal privado y de las soluciones públicas, se acomodan en el sector informal. Entonces, para acceder al suelo urbano y vivienda, recurren a la ocupación informal y la autoproducción de sus viviendas (Gilbert & Ward, 1987, p.17). Esta situación, aunada a la falta de normatividad y a instituciones públicas débiles e incapaces de hacer cumplir la "ley", son factores que generan la informalidad (Fernandes, 2008, p.30).

A partir de 1990, se da un cambio en la política habitacional con el ingreso a una economía neoliberal. La vivienda fue dejada a los mecanismos del mercado, en tanto que el Estado se asignó la regularización de la ciudad informal. El gobierno neoliberal dejó de construir, y en consecuencia se incrementó la informalidad (Calderón, 2009; 2013a; 2013b; Córdova, et. al., 2007). Por lo tanto, las políticas de ajuste fiscal y la tesis de que el Estado tiene que retirarse, porque el mercado puede tranquilamente ofertar más y mejor, no fue realidad.

El terremoto del 2001 intensificó la ocupación informal del suelo en la ciudad. Las invasiones se masificaron y extendieron hacia la zona sur denominada Pampas de Viñani. Entonces, si bien la urbanización informal ya se venía dando, la situación se tornó más crítica después del terremoto. El 70% de las zonas determinadas para la expansión urbana y otros usos, previstas en el Plan Director de Tacna (PDT), fueron ocupadas de manera informal y desordenada en menos de dos años (PDT 2001-2010; PIDT 2005-2010; IES, 2013). Producto de ello, el modelo informal de acceso al suelo urbano fue visibilizándose en la periferia de la ciudad.

En la actualidad, Tacna puede ser identificada como una ciudad difusa, es decir, dispersa territorialmente. Dicha realidad plantea grandes desafíos para la gestión, por la acusada pérdida de densidad, el aumento de los costos de todas las infraestructuras y su oneroso mantenimiento (ONU-HÁBITAT, 2012). A pesar de ello continua su patrón de crecimiento horizontal, pero de menor densidad, pasando en las últimas décadas de 130 a 57 hab/ha (PDU 2015-2025).

[1] En el año 1940, la población urbana en la ciudad de Tacna era de 19.283 habitantes, y para el año 1972 aumentó a 77.358 (INEI, 2009).

La ciudad de Tacna es una de las principales receptoras de población en la zona sur, su ubicación estratégica[2] y atractibilidad como polo de desarrollo económico, generan una alta concentración de personas[3]. Sin embargo las políticas urbanas no han ido acorde a este crecimiento, y la ocupación informal del suelo se incrementó de manera significativa, con ello el tráfico de terrenos. Un dato que reveló el aumento de los AIs en la ciudad, fue el Censo Nacional de Población y Vivienda 2007, estableciendo que el 77.8% del parque habitacional es informal. Ante este panorama, la relación del Estado -local y nacional- con los asentamientos irregulares ha sido ambigua, tolerancia-represión, apoyo-rechazo; dependiendo de la coyuntura política.

La implementación de la política de regularización de tierra a través de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), no resolvió el problema de la informalidad. Su enfoque de carácter dominal -titularidad de la tierra-, dejó de lado el urbanístico -servicios básicos y equipamiento urbano-. Algunos autores afirman, que las políticas de regularización fueron un aliciente para nuevas ocupaciones informales (Smolka, 2003; Smolka & Mullahy, 2010). Las prácticas sociales para la tenencia y ocupación del suelo a través de invasiones y el tráfico de terreno, no solo continúan sino que se incrementan. La necesidad de vivienda para unos, y el negocio para otros, han terminado configurando un paisaje urbano periférico de informalidad. Esto ha generado grandes extensiones de suelo vacante y especulación con el suelo urbano, produciendo el incremento excesivo del precio de los predios, continuando y perpetuando el círculo vicioso de la informalidad.

La aprobación de la ley 30.076 en el año 2013, y la ley 30.230 del 2014, han permitido controlar, pero no erradicar las ocupaciones informales. Asimismo, los Programas Regionales y Municipales de Vivienda implementados para disminuir las apropiaciones ilícitas de terrenos, brindando viviendas adecuadas a los sectores más vulnerables, no ha sido tal. Contrario a su predicatoria, están promoviendo y consolidando la informalidad en el tiempo y el espacio.

Entonces, ¿Responderá la proliferación de AIs al panorama de "lógica de necesidad" que describe Abramo (2001), o es otra la causa que explica la proliferación de AIs? Suponiendo que es otra la línea explicativa, ¿quién produce o reproduce los AIs en la ciudad de Tacna? ¿Funciona/opera el Estado como facilitador y hasta regularizador de los AIs? ¿Podemos hablar de un Estado que fomenta la barriada, permitiendo a sus habitantes obtener una propiedad que luego aloja una vivienda inicialmente descualificada? La figura 3, muestra la situación actual de los Programas de Vivienda Municipal y Regional, implementados por los Gobiernos Locales en la ciudad de Tacna.

---

[2] La ciudad de Tacna se ha convertido en una zona atractiva debido la comercio que genera con las ciudades del norte de Chile, siendo un centro dinamizador de actividades, flujos económicos y servicios.
[3] Tacna es una de las ciudades más urbanizada del Perú. Actualmente el 91,3% de su población es urbana (INEI, 2009).

Figura 3: Programas de Vivienda Regional y Municipal en la ciudad de Tacna.

PROVIDIT
Programa Vivienda Digna para Tacna

PROMUVI
Programa Municipal de Vivienda

Fuente: Elaboración propia con fotografías del autor, septiembre 2015.

El interés de esta tesis radica en establecer la relación existente entre la política de vivienda social y de regularización de suelo, con los diversos factores sociales, políticos e institucionales, que favorecieron la proliferación de AIs en la ciudad de Tacna. Se pretende contribuir con lineamientos para la política habitacional y de regularización de suelo, ajustados a la realidad social y urbana del territorio de Tacna.

2. Pregunta de investigación

¿Cuál es el rol de la política de vivienda social y de regularización de suelo en la multiplicación de asentamientos informales en sectores periféricos de la ciudad de Tacna?

3. Hipótesis

La proliferación de asentamientos informales en la ciudad de Tacna, no solo deviene por vacíos legales en las políticas de vivienda y de regularización de suelo, sino que principalmente ha sido promovida y acrecentada en las últimas décadas, por el clientelismo político, la falta de relacionamiento inter-institucional y la permisividad de autoridades y funcionarios vinculados con el tráfico de terrenos.

4. Objetivos

4.1. Objetivo general

4.1.1. Explicar cómo las políticas de vivienda social y de regularización de suelo inciden en la multiplicación de asentamientos informales en la ciudad de Tacna.

4.2. Objetivos específicos

4.2.1. Describir el proceso de urbanización que dio lugar a los AIs en la ciudad de Tacna, caracterizando las configuraciones y transformaciones del territorio.

4.2.2. Analizar las medidas adoptadas por las autoridades locales frente al incremento de AIs en la ciudad de Tacna.

4.2.3. Estudiar las políticas de vivienda social y de regularización de suelo en Tacna (2010-2016).

4.2.4. Analizar la política pública regional "Vivienda digna para Tacna" como respuesta a los problemas de informalidad y déficit habitacional en la ciudad.

4.2.5. Poner en perspectiva la política habitacional y de regularización de suelo en la ciudad de Tacna.

5. Metodología

5.1. Enfoque metodológico

El enfoque metodológico de esta investigación es cualitativo, tanto en el estudio de las políticas de vivienda social y de regularización de suelo y sus efectos, como en la descripción de los AIs (Hernández, Fernández & Baptista, 2010). Debido a que la realidad de la investigación es compleja - pues convergen presiones y necesidades sociales con voluntades políticas- se buscó interpretar el fenómeno desde el punto de vista de aquellos que toman decisiones, como de los afectados por dichas decisiones; y así generar una narrativa que aporte a construir una aproximación a la teorización del fenómeno.

La estrategia metodológica fue inductiva, por lo tanto se asciende de lo particular a lo general. En tal sentido se buscó describir el fenómeno y no predecirlo, pues el producto del conocimiento es la interpretación de una realidad tal como aparece, no es un descubrimiento o invención, sino un acto de comprensión. Al mismo tiempo, se aplicó un proceso indagatorio flexible que se movió de manera dinámica y en ambos sentidos, entre los hechos y su interpretación. Una acción constante de retroalimentación, que fue refinándose hasta su culminación (Hernández, et., 2010; Padrón, 1998).

5.2. Diseño metodológico

El diseño metodológico fue abierto y flexible a cambios que se produjeron en la realidad urbana, lo que permitió adaptar la investigación al desarrollo urbano de Tacna. En este sentido, se abordó los distritos de Tacna, Ciudad Nueva, Alto de la Alianza y Coronel Gregorio Albarracín, al ser ahí donde se han concentrado la mayor cantidad de dinámicas informales que han configurado y reconfigurado

el paisaje de la ciudad. Por tratarse de un estudio de caso con foco en la ciudad de Tacna, la investigación buscó no solo proporcionar descripción, sino también generar aporte a la teorización. Con la metodología de estudio de caso se busca "entender las dinámicas presentes en configuraciones singulares" (Eisenhardt, 1989, p.534). Es así que las conclusiones no pueden generalizarse, pero si aproximarse a alguna de ellas. Asimismo, se utilizaron diversas técnicas para la recolección de datos y se efectuó una extensa revisión de trabajos secundarios sobre AIs y políticas de vivienda social y de regularización de suelo.

La unidad de análisis y observación estuvo determinada por el proceso de urbanización de los AIs, las políticas habitacionales y de regularización de suelo y la percepción de los tomadores de decisión en vivienda y suelo en el periodo (2010-2016), así como de pobladores y dirigentes del PROVIDIT. El tipo de muestra fue intencionada y no probabilística, debido a que se direccionaron todas las variables acorde a los intereses de la investigación.

Para entender la lógica de los AIs en el contexto actual, se realizó un análisis diacrónico, es decir histórico, que dé cuenta de las transformaciones y configuraciones del espacio urbano (Capel, 2002). Está investigación tendrá un alcance descriptivo, lo que permitirá definir y caracterizar cómo se configuraron los AIs en sectores periféricos; y explicativo, determinando la relación que existe entre las políticas de vivienda social y de regularización de suelo, con los diversos factores sociales, políticos e institucionales, que favorecen la proliferación de AIs.

En la recolección de datos se realizaron entrevistas semi-estructuradas a autoridades, funcionarios, y profesionales relacionados con las políticas habitacionales y de regularización de suelo. Asimismo, se entrevistó a pobladores y dirigentes del PROVIDIT. La experiencia y conocimiento de los entrevistados, permitió cubrir los objetivos específicos. Adicionalmente, recurrí a la observación no estructurada para caracterizar las áreas involucradas en la problemática. El objetivo fue indagar en profundidad un fenómeno en su contexto, utilizando múltiples fuentes de evidencia, que permitieron ahondar en el objeto de estudio.

5.3. Técnicas de recolección, procesamiento y análisis de datos

Técnicas de recolección

La técnica de investigación documental permitió dar cuenta del fenómeno a estudiar, realizando una recopilación bibliográfica y revisión teórica sobre asentamientos informales y políticas de vivienda social y de regularización de suelo. Se recurrió a fuentes documentales escritas: libros, revistas académicas, periódicos, datos censales, documentos oficiales de instituciones públicas, informes técnicos, planes reguladores, reglamentos, decretos, resoluciones, artículos, entre otros; y gráficas:

planos, mapas digitalizados, fotografías, tablas y demás. No obstante, mi experiencia profesional como ex funcionaria, me ayudó a contextualizar la información recogida y analizar el fenómeno a estudiar.

Decidí combinar entrevistas de aquellos que toman decisiones con los afectados por dichas decisiones (Gilbert & Ward, 1987). Antes de realizar las entrevistas, estudié la prensa local para identificar aspectos particulares -muy presentes- de la informalidad, relacionados con la vivienda y el suelo. Primero, realicé 18 entrevistas en profundidad semi estructuradas a expertos en el desarrollo urbano de la ciudad, tomadores de decisión en vivienda y suelo (Ver Tabla 1). La selección de los entrevistados se enmarcó en el período 2010-2016, a funcionarios de la administración regional y municipal, que por su experiencia y trayectoria han sido partícipes de los procesos analizados. El uso combinado de testimonios entre especialistas urbanos y funcionarios, permitió escudriñar el punto de vista de los tomadores de decisión. Segundo, desarrollé 8 entrevistas en profundidad semi estructuradas a dirigentes y pobladores del PROVIDIT (Ver Tabla 2). Para acceder y seleccionar a los informantes claves me contacté con un *portero*[4], quien me facilitó el ingreso al territorio. Esto me permitió participar de una reunión comunitaria, y luego de convencerlos de que no era espía del gobierno, explicarles sobre mi estudio. Fue vital informales que mi trabajo de campo no perjudicaría los intereses de sus residentes, por el contrario, contribuiría a mejorar el planteamientos de futuras políticas públicas en vivienda y suelo. Las entrevistas las llevé a cabo principalmente los domingos, pues era cuando los pobladores estaban en casa y dispuesto a conversar. La técnica de "bola de nieve" en ambos casos -tomadores de decisión y residentes del PROVIDIT- permitió contactar con un número mayor de actores claves.

Apliqué entrevistas en profundidad semiestructuradas, ya que su guión flexible permitió una conversación fluida, recogiendo y analizando la información, y reconstruyendo "...sus prácticas individuales en la representación social" (Hernández, Fernández, & Baptista, 2010). Adicionalmente, la tesis se abocó a buscar, escuchar, registrar y sistematizar la voz de los actores claves con la intención de adquirir un mayor conocimiento sobre la historia y la comprensión del problema de estudio (Aceves, 2012, p.11). La aplicación de un cuestionario semi-estructurado y flexible fue una de las vías de acceso para describir y analizar una problemática controversial. La aplicación del instrumento se realizó a través de una entrevista personal, iniciando con preguntas generales para no generar una posible resistencia al entrevistado, procediendo gradualmente con las específicas. La entrevista semiestructurada permitió adentrarse en la percepción de testigos bien informados. Cada uno de los deponentes se identifica con claridad en el relato, pues todos estuvieron dispuestos hacerse cargo de su discurso y firmaron el respectivo consentimiento informado. Asimismo, las entrevistas o

[4] El portero además de ser un informante clave, es una persona que sitúa en el campo y ayuda en el proceso de selección de participantes.

conversaciones informales con especialistas en el desarrollo urbano de la ciudad, me permitieron acercar a historias y acontecimientos que se vuelven invisibles con otras técnicas.

Tabla 1: Perfil de los Entrevistados

Entrevistado	Profesión	Cargo	Tiempo Entrevista
Luis Véliz La Vera	Arquitecto	Gerente de Desarrollo Urbano de la Municipalidad Provincial de Tacna (2012-2013) Docente de la UNJBG de Tacna. Ex Director Regional del Ministerio de Vivienda y Construcción Ex Director de Asentamientos Humanos del Ministerio de Vivienda y Construcción	2 hora
Germán Cutimbo	Arquitecto	Sub Gerente de Bienes Patrimoniales de la Municipalidad Provincial de Tacna Especialista del Equipo Técnico del Plan de Desarrollo Urbano de Tacna 2015 - 2025	1 hora
Jorge Espinoza	Arquitecto	Especialista en Desarrollo Urbano Docente de la UNJBG Decano del Colegio de Arquitectos del Perú Regional de Tacna (2012-2014)	2 hora
Ana María Cabrera	Arquitecta	Especialista en vivienda y suelo Directora de la Oficina Ejecutiva de Administración de Bienes Inmuebles del Gobierno Regional de Tacna (2012-2013)	1 hora
Betty Kioko	Abogada	Especialista de la Ofinica Ejecutiva de Administración de Bienes Inmuebles del Gobierno Regional de Tacna Ex Funcionaria de COFOPRI - Regional Tacna	1 hora
Carlos Vicente	Arquitecto	Jefe del Plan de Desarrollo Urbano de Tacna 2014 - 2023 Docente de la Universidad Privada de Tacna Decano del Colegio de Arquitectos del Perú - Regional Tacna	1 hora
Héctor Chirinos	Arquitecto	Especialista en Desarrollo Urbano Especialista del Equipo Técnico del Plan de Desarrollo Urbano de Tacna 2014 - 2023	1 hora
Ana Avendaño	Arquitecta	Especialista de la Oficina Ejecutiva de Administración de Bienes Inmuebles del Gobierno Regional de Tacna (2011-2014) Docente de la UNJBG de Tacna	1 hora
Paolo Guerra	Arquitecto	Especialista en Desarrollo Urbano Especialista del Equipo Técnico del Plan de Desarrollo Urbano de Tacna 2014 - 2023	1 hora
Ana Martinez	Arquitecta	Sub Gerente de Acondicionamiento Territorial y Licencias de la Municipalidad Provincial de Tacna (2011 - 2012) Docente de la UNJBG de Tacna - Universidad Privada de Tacna	1 hora
Raúl Ramos	Arquitecto	Sub Gerente de Acondicionamiento Territorial y Licencias de la Municipalidad Provincial de Tacna Docente de la UNJBG de Tacna - Especialista en Desarrollo Urbano	1 hora
Nestor Salamanca	Ingeniero	Director de la Oficina - Dirección Regional Sectorial de Vivienda, Construcción y Saneamiento de Tacna Gobierno Regional de Tacna (2015)	1 hora
Jesús Tapia	Arquitecto	Director de la Oficina Ejecutiva de Adminsitración de Bienes Inmuebles del Gobierno Regional de Tacna (2013). Dirctor de la Oficina Regional Sectorial de Vivienda, Construcción y Saneamiento de Tacna	1 hora
Carlos Linares	Arquitecto	Gerente de Desarrollo Urbano de la Municipalidad (2011-2012) Especialista en Desarrollo Urbano y Vivienda Docente de la UNJBG de Tacna	1 hora
Delia Mamani	Abogada	Directora de la Oficina Ejecutiva de Administración de Bienes Inmuebles del Gobierno Regional de Tacna (2013 - 2015)	1 hora
Mario Lima	Arquitecto	Sub Director de la Oficina de Vivienda de la Dirección Regional Sectorial de Vivienda, Construcción y Saneamiento de Tacna (2015)	1 hora
Ricardo Paullo	Arquitecto	Gerente General del Gobierno Regional de Tacna (2011 - 2014) Docente de la UNJBG de Tacna	1 hora
Luis Cabrera	Arquitecto	Especialista en Desarrollo Urbano y Vivienda Ex Director Regional del Ministerio de Vivienda y Construcción Docente de la Universidad Privada de Tacna	2 hora

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2: Perfil de los Entrevistados del PROVIDIT

Entrevistado	Rol	Tiempo Entrevista
Sandra Choquehuanca	Residente del PROVIDIT	30 min
Efraín Choquehuanca	Residente del PROVIDIT Propietaria Tienda de Abarrotes - PROVIDIT	1 hora
Nazaria León Torres	Residente del PROVIDIT	30 min
Martha Litano Coveñas	Residente del PROVIDIT	1 hora
Vicente Hijar	Presidente de beneficiarios del PROVIDIT	1 hora
Simón Morales	Residente PROVIDIT Dirigente de benificiarios del PROVIDIT	1 hora
Elsa Aquino	Residente PROVIDIT Propietaria Tienda de Abarrotes - PROVIDIT	1 hora
Luis Cáceres	Residente PROVIDIT	30 min

Fuente: Elaboración propia.

Paralelamente a las entrevistas visité los AIs periféricos ubicados en los distritos de Tacna, Alto de la Alianza, Ciudad Nueva y Coronel Gregorio Albarracín, así como también algunos de los Programas Regionales y Municipales de vivienda. La observación me permitió explorar el contexto, buscando describir y garantizar los hechos que se quieren explicar (Hernández, Fernández & Baptista, 2010; Urbano 2007). La modalidad fue no estructurada y participante, adentrándome en el fenómeno para obtener un panorama completo de la complejidad del objeto de estudio. Su empleo me permitió dar cuenta de realidades soslayadas, al contraponer miradas y relatos a través del registro visual. El trabajo de campo cualitativo en terreno se realizó del 14 al 27 de septiembre del 2015 y del 18 al 30 de junio del 2016.

Finalmente, para conocer y describir el contexto en que se dio lugar a los AIs en la ciudad, y considerando que la tesis está inscrita en un área urbana que ha vivido una diversidad de acontecimientos y procesos históricos, se recolectó información de fuentes primarias y secundarias vinculadas a la historia urbana de Tacna. A partir de este enfoque retrospectivo, se tomó por objeto el proceso de urbanización, cuyo territorio "es producto social síntesis de la acción de grupos humanos sobre su medio" (Borrero & Chacón, 2010, p.4). Adicionalmente, se recopilaron cartografías e iconografías en base a información SIG y CAD proveída por la Municipalidad Provincial de Tacna (MPT), e imágenes satelitales de Google Earth, así como fotografías registradas en el trabajo de campo.

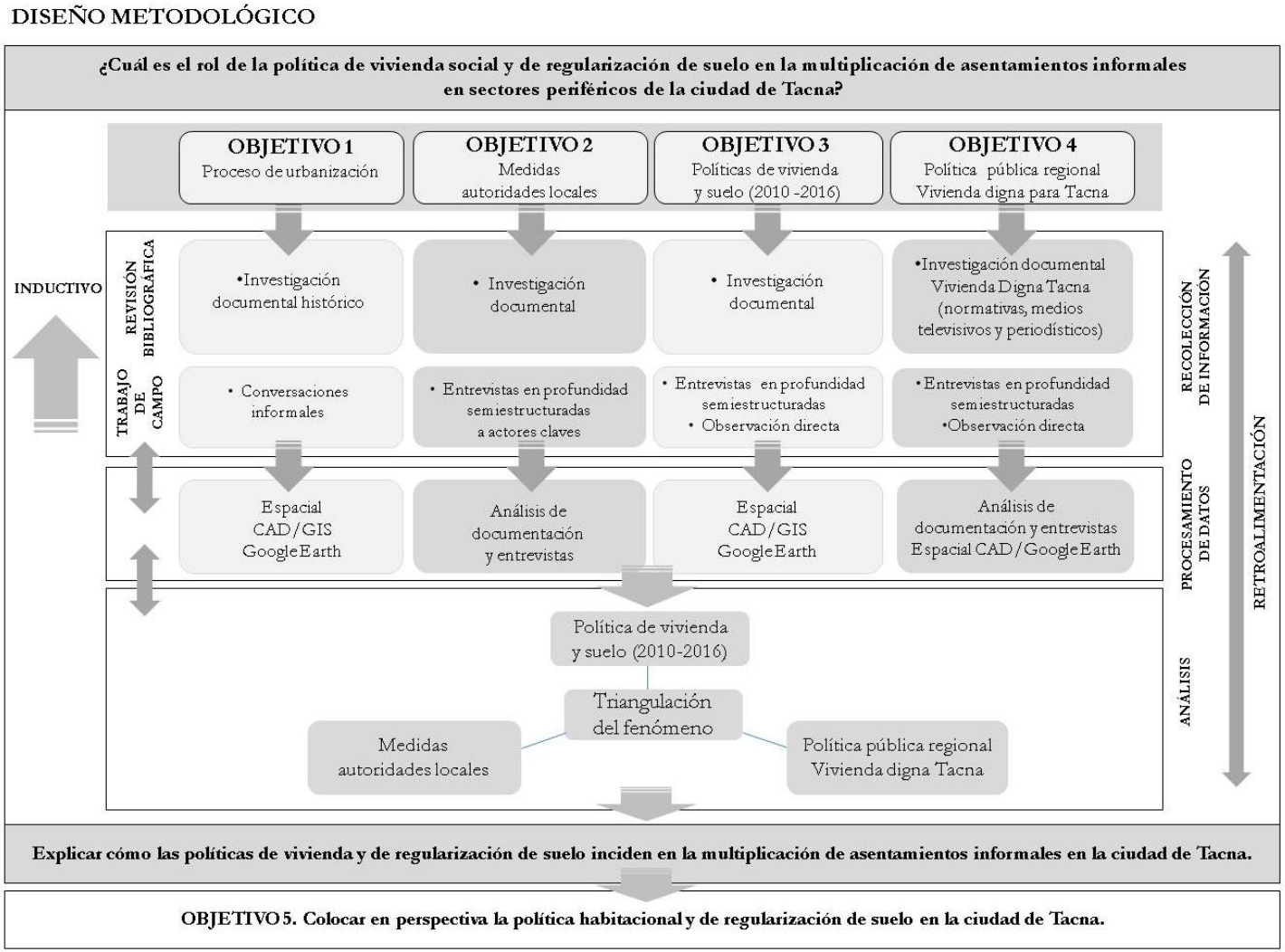
Procesamiento y análisis de datos

Las fuentes documentales escritas se procesaron mediante la interpretación de textos. Los datos recopilados a través de las entrevistas semi-estructuradas, se transcribieron y organizaron mediante una "codificación cualitativa". Esto permitió otorgar significados a los segmentos descubriendo categorías (comparación constante) y conectando conceptualmente unidades que se generan, o consolidan las anteriores (Hernández, Fernández & Baptista, 2010). Posteriormente, se hizo el análisis del relato de los entrevistados. Este último recurso permitió seleccionar argumentos claves en la interpretación.

Para el procesamiento y análisis espacial de la información sobre AIs, se documentó la ocurrencia de eventos pasados y se territorializó el proceso a través de una secuencia de planos a escala, mostrando en fechas determinada la expansión urbana informal. Esto se realizó en base a planos de los Planes de Desarrollo Urbano de Tacna (PDU), en los que se identificó que existen vacíos para la construcción del registro urbano informal, completando la información en base a relatos de algunos actores claves.

El análisis de la información se realizó mediante la "triangulación de datos", una opción que busca equilibrar y articular lo teórico y lo empírico, sin dejar del lado el objetivo delimitado (Hernández, Fernández, & Baptista, 2010). Para concluir, los documentos resultantes de este proceso analítico, sirvieron de base para proponer recomendaciones y establecer lineamientos respecto de la vivienda, suelo y expansión en la ciudad de Tacna.

Figura 4: Diseño Metodológico de Investigación



Fuente: Elaboración propia

CAPÍTULO I

LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES Y LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA SOCIAL Y DE REGULARIZACIÓN DEL SUELO

La rápida urbanización y concentración poblacional en las ciudades latinoamericanas sigue en aumento, transformando su estructura y configuración. En la actualidad, América Latina es la región más urbanizada del mundo con casi el 80% de sus habitantes viviendo en áreas urbanas (CEPAL, 2016; ONU-HABITAT, 2016). Su rasgo distintivo en su forma de producir espacio urbano, es la informalidad (Fernandes, 2008). Un proceso de producción que en algunas ciudades va en ascenso, y cada vez más, al margen de la ley (Abramo, 2003; Cravino, 2006; Zeledón, 2006; Fernandes, 2008). Esta informalidad creciente, tiene implicancias en la calidad de vida de los que habitan en áreas de urbanización precaria, disfunciones en toda la sociedad y problemas de gestión urbana (Viana, 2010). Sin embargo, los gobiernos han adoptado políticas de tolerancia del fenómeno, e incluso, han cedido terrenos públicos con propósitos electorales (Smolka, 2010).

El capítulo abordará los principales enfoques teóricos de la investigación, a través de una revisión conceptual y panorámica de las temáticas de los asentamientos informales y las políticas de vivienda social y de regularización de suelo. La semblanza permitirá comprender y reflexionar sobre las dinámicas que configuraron un paisaje urbano informal en Latinoamérica.

1. Cuando los asentamientos informales configuran el paisaje urbano

Los asentamientos informales (AIs) se han convertido en el fenómeno urbano más distintivo en Latinoamérica, siendo definidos generalmente como un modo de urbanización particular, donde "primero se habita el terreno y luego se trata de dotar de servicios y obras complementarias (agua, desagüe, electricidad, pistas y veredas), a la vez que se edifica la vivienda (Riofrío, 1991, p.31). Este paradigma que incumple los estándares y criterios establecidos por la legislación civil y urbanística, no está aislado, ni constituye una excepción, sino que se trata de un proceso estructural que organiza el espacio urbano latinoamericano (Fernandes, 2008, p.28).

Para describir los AIs se utilizan diversas denominaciones, que cambian de acuerdo al país: favelas (Brasil), población o callampa (Chile), Villa miseria (Argentina), Barrio popular (Bogotá), ranchos (Venezuela), y "barriada o pueblo joven" en Perú. También se han utilizado adjetivos como "ilegal", "irregular", "espontáneo"; "marginal", o simplemente, "invasiones". Para Conolly (2014), "todas estas palabras se refieren a las miles y miles de casitas a medio hacer, apiladas en los cerros, barrancas, desiertos y en cualquier espacio que no es vendible para otros usos (p. 35). A decir de Calderón (1999), "son ciudades a medio construir" o, para ser benévolos, "en permanente construcción" (p.4).

Los AIs muestran variaciones no solo de país a país, sino dentro de cada uno, pero su definición constante incluye el proceso de autoconstrucción y autoproducción de sus viviendas, así como la consolidación de éstas y el entorno urbano de manera incremental (Conolly, 2014, p. 36). Los términos "autoconstrucción" y "autoproducción", se refieren al proceso por el cual los residentes construyen o gestionan respectivamente, la construcción de sus viviendas con recursos propios, y poca o nada ayuda del Estado. Estas edificaciones en su gran mayoría incumplen las normas técnicas de construcción de la ciudad.

El desarrollo de la urbanización informal en la ciudades latinoamericanas adopta principalmente dos formas: la primera es la invasión de terrenos, y la segunda es la compra de tierra urbana en un mercado informal (Clichevsky, 2006; Davis, 2007; Gilbert & Ward, 1987), a través de lotificadores clandestinos conocidos en el Perú como "traficantes de terrenos", por su ilegalidad en la transacción. Esto ha generado el incremento de los AIs, y con el pasar de los años han llegado a dominar el paisaje urbano de muchas ciudades (Conolly, 2014). Entonces, ante este panorama -predominantemente informal- la disyuntiva está en tolerarlos o erradicarlos, considerando las repercusiones de diversa índole que generan en la ciudad.

El fenómeno de la urbanización informal en Latinoamérica ha suscitado extenso interés en el ámbito intelectual, lo que ha generado diversas teorías, visiones y enfoques para la explicación del fenómeno. Trazar algunos rasgos de su evolución, permitirá entender la problemática informal en la ciudad actual. Por lo tanto, será un viaje que expone las causas, antecedentes, valoraciones y consecuencias que intervienen en el tema investigado.

1.1. El fenómeno de la urbanización informal en Latinoamérica

La ciudad informal no es un fenómeno reciente en América Latina, pues es posible identificar procesos de producción de territorios populares al margen de la regla y de las normas oficiales, activos desde tiempos coloniales. Sin perjuicio de su historicidad, fue la urbanización acelerada del siglo XX, la que tuvo un papel determinante en la amplificación del proceso de producción de ciudades informales. No obstante, la fragilidad de los sistemas de provisión de vivienda pública en la mayor parte de los países de la región, dieron pie paulatinamente, a la ocupación popular del suelo urbano como forma predominante de acceso a la vivienda por parte de los pobres (Abramo, 2012).

En el ámbito intelectual la urbanización informal en Latinoamérica cobra relevancia a mediados del siglo XX, después de realizado el Seminario sobre problemas de urbanización en América Latina, patrocinado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Unesco, realizado en Santiago de Chile en 1959. Los principales

investigadores de la región establecen que el acelerado crecimiento de la población urbana, ha generado repercusiones derivadas de la necesidad de asimilar a una gran masa de población en la ciudad. Es así que ante la carencia de vivienda digna para acoger a todo ese contingente de personas volcadas hacia los centros urbanos, se produce como fenómeno insurgente la invasión de terrenos.

Las primeras investigaciones nacen en torno a las ciencias sociales, y en específico a la "Teoría de la Marginalidad" (Germani, 1973; Perlman, 1976; Quijano, 1970), al hacerse visible el crecimiento de las barriadas en las principales ciudades de la región: Lima, México y Rio de Janeiro (Adler, 1975). En los países latinoamericanos los términos "marginal" y "marginalidad" se aplicaron ampliamente para referirse a los asentamientos irregulares y a los habitantes de estos asentamientos (Hataya, 2010). Así, en un sentido geográfico literal, muchos son marginales al vivir en barrios de invasión en los márgenes de las ciudades (Nelson, 1969; p.5). Estas presentaban condiciones físicas inferiores al promedio, además de la falta de servicios básicos y equipamientos urbanos, así como un estatus ilegal en la ocupación del terreno. Perlman criticó estas interpretaciones convencionales de la marginalidad urbana con base en su investigación de seis favelas en Rio de Janeiro, afirmando que esas personas eran todo menos marginales (Hataya, 2010, p.84). Otros autores mostraron que los supuestos barrios marginales periféricos, brindaban a los pobres la oportunidad para mejorar su nivel de vida (Ward, 1976; Matos;1968; Riofrío, 1978 citado en Hataya, 2010).

Aunque el concepto de "marginalidad" fue rechazado cada vez más por los académicos, los administradores y planificadores urbanos siguieron viendo a los AIs como sectores marginados del resto de la ciudad. La idea de que lo barrios marginales debían eliminarse fue el punto de visto dominante en la planeación urbana latinoamericana hasta inicios de los años setenta (Hataya, 2010). Sin embargo, las actitudes de asombro y rechazo empezaron a ceder lugar ante otras más resignadas, que vieron a las barriadas no tanto como "problema" sino también como "solución" (Bolivar, 1987; Conolly, 2011).

Es en ese contexto que la experiencia peruana cobra relevancia en el debate académico y político sobre urbanización informal, debido a que el Estado promulga en al año 1961, la Ley de Barrios Marginales N°.13517, reconociendo a los AIs. Se declara así "la remodelación, saneamiento y legalización de los barrios marginales a nivel nacional", prohibiendo también la creación de nuevas barriadas. De esta manera, se percibe una "Política de dos caras" en la que el gobierno por un lado mantiene que las barriadas deben ser sustituidas por construcciones planificadas, mientras que por el otro, las reconoce legalmente y propicia su regularización material y legal (Conolly, 2011, p.10). Por su parte, la mirada relativamente optimista de las barriadas limeñas presentada por el antropólogo José Matos Mar en el

Seminario sobre problemas de urbanización en América Latina, es sintomática de las actitudes prevalecientes en Perú hacia el urbanismo popular (Conolly, 2014).

Desde los años sesenta aparece una nueva mirada hacia los AIs, con la llegada a Lima de los investigadores sociales William Mangin y John Turner, destacando la "libertad para construir" (Turner, 1972), como solución a la falta de vivienda social en las ciudades de rápida urbanización. El arquitecto Turner no fue el primero en proponer estas ideas que ya venían circulando en el ambiente intelectual del Perú, pero se convirtió en el principal vocero de renombre internacional, señalando que los AIs formaban parte de un complejo sistema de vivienda urbana y de ninguna manera eran marginales. Su pensamiento Turneriano, cuyo eje central es la revalorización de las barriadas y la propuesta de que constituyen soluciones altamente satisfactorias al problema de la vivienda, es denominada por Calderón (1990) como la "visión positiva" de la barriada. Este enfoque llegó a tener gran aceptación mundial, consagrándose durante la Primera Conferencia del Hábitat en Vancouver en 1976.

Durante la década del setenta surgieron diversas críticas a la visión positiva de la barriada, señalando que este fenómeno es generado por causas estructurales derivado de la urbanización capitalista, y que debe ser corregida o, en las posiciones más extremas evitada. Este enfoque es denominado por Calderón (1990) como la "visión crítica" de la barriada. En ese sentido, Alfredo Rodríguez también cuestiona los planteamientos de la visión positiva, al indicar que esta "no precisa dentro de qué marco el proceso que se lleva a cabo en las barriadas es algo positivo, y tiende por lo tanto a deformar peligrosamente la concepción de la barriada al presentar una imagen idealizada de ella como una forma autodinámica sin establecer sus límites" (Calderón, 1990, p. 66). Asimismo, crítica los trabajos de Turner, insistiendo en no detenerse en los efectos particulares de la barriada, sino en examinar las causas mayores que la explican. Para Rodríguez, es relativa una libertad que no cuestiona el derecho a un lugar adecuado dentro de la ciudad, construyendo allí donde no hay servicios (Calderón, 1990).

A esta visión crítica se sumaron las propuestas de Quijano (1977) bajo la "Teoría de la Dependencia", quien destaca la dimensión que desempeña el mercado de trabajo industrial, caracterizado por su carácter restrictivo que no se ajusta al atractivo que ofrecen las ciudades. De esta manera, la industria dependiente no daba cabida a las oleadas migratorias, ni a las nuevas generaciones populares nacidas en la ciudad, produciendo la creciente marginalización de estos sectores. La caracterización de la visión crítica de la barriada fue posteriormente enriquecida, por los planteamientos teóricos que provenían de trabajos como los de Manuel Castell, Jordi Borja, entre otros (Calderón, 1990, p.68).

A mediados de la década del ochenta se presenta un panorama que generaba no solo miradas contradictorias, sino también el incremento de la urbanización informal. En ese contexto surgen los postulados del economista peruano Hernando De Soto, frente a la situación de pobreza en que se vivía

en las barriadas. En su primer libro, *El otro Sendero* (1986), De Soto argumentaba que la pobreza de los AIs podría ser superada si se capitalizara el "capital muerto" que tienen los pobres, es decir, su terreno. A su juicio, el convertir sus propiedades en activos económicos, reviviéndolos a través del sistema legal oficial y convirtiéndolos en capital líquido, les permitiría acceder al crédito formal y así revigorizar su economía en general (Fernandes, 2002). Sin embargo, independientemente de las críticas que se le puede hacer a su ideología política e integridad teórica, la tesis divulgada por De Soto no resiste las evidencias empíricas, pues tener título de propiedad para nada garantiza el acceso al crédito (Conolly, 2014). En el Perú se comprobó que la tenencia de un título no convierte al dueño en sujeto crediticio (Calderón, 2001; Calderón, 2004a; Riofrio, 1998). No obstante, sus planteamientos fueron gratamente acogidos por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (Gilbert, 2012), pues encajaban con los nuevos enfoques neoliberales dentro del contexto económico - político mundial, impulsados por los gobiernos de Margaret Thatcher en Reino Unido y Ronald Reagan en los Estados Unidos. La publicación de su siguiente libro, *"El Misterio del Capital. ¿Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo?"* (2000), dio un mayor impulso a la difusión de su ideas (Fernández, 2015).

Para inicios de la década de los noventa en pleno auge del neoliberalismo, la teoría-práctica de la urbanización informal en América Latina conllevó, al desbaratamiento del pensamiento dicotómico de los dualismos (moderno-tradicional, marginal-integrado, informal-formal, etc) para revelar una realidad urbana mucho más compleja. La urbanización informal se constituye como mayoritaria en buena parte de las ciudades latinoamericanas, pasando a ser parte permanente del paisaje urbano (Bolivar, 1987). De esta manera, se dejó de estudiar a los AIs como algo que ya no debería existir, para convertirse en parte del orden urbano contemporáneo (Conolly, 2011). Surgieron así nuevas maneras de pensar el quehacer de la investigación social, que abordaron la urbanización informal como formas de producción y reproducción de la ciudad (Duhau, 2003).

Al iniciar el nuevo milenio en un contexto neoliberal y ante el incremento de la urbanización informal, los estudios anglosajones dirigen nuevamente su mirada hacia Latinoamérica. Investigaciones como los de Roy & Alsayyad (2004), establecen que los AIs son un modo generalizado de urbanización y no la excepción de la planificación. Es decir, un modo más de "hacer ciudad". Por su parte, Mike Davis (2007) presenta en su libro *Planeta de ciudades Miseria*, el fenómeno de la expansión urbana descontrolada e informal en áreas hiperdegradadas en los países del tercer mundo. Davis establece que esta realidad es resultado de la crisis del capitalismo mundial, basando su argumento en diversas investigaciones, y especialmente en el Informe Mundial sobre Asentamientos Humanos que se publicó en el 2003, mostrando la situación preocupante de las actuales condiciones en que viven millones de personas. Según ONU–HABITAT (2008), un tercio de la población urbana mundial vive en terrenos

informalmente ocupados, sin seguridad de tenencia, en entornos peligrosos y sin derechos ni servicios sociales básicos. Es decir, más de 980 millones de habitantes ven mermada su calidad de vida al carecer de las condiciones mínimas de habitabilidad al vivir en AIs. El desafío mundial es alto. Por ello, con la Declaración del Milenio de Naciones Unidas, se busca mejorar significativamente la vida de 100 millones de habitantes de AIs para el 2015 (Smart, Jiménez & Correa, 2014).

Este panorama ha sido varias veces denunciado y lo conforman ciudades que crecen rápidamente, en donde la planificación formal de la ciudad parece estar en carrera con el desarrollo urbano informal (Brillembourg, 2015). Según Davis (2007), "sobre el suelo del planeta, los pobres urbanos están desesperadamente atascados en la ecología de la hiperdegradación urbana (...) el abandono urbano creciendo en la misma proporción sobrecogedora que la desigualdad económica (...) y, el crecimiento horizontal de las ciudades pobres es frecuentemente tan sorprendente como el crecimiento de su población" (p.57).

Por su parte, Abramo (2003, 2008 & 2012) señala que en las ciudades latinoamericanas la forma de acceso al suelo urbano se puede entender a partir de tres grandes lógicas de acción social. Primero, la lógica del Estado, según la cual las personas se someten a una decisión del poder público que asume la responsabilidad de definir la selección que garantice el mayor grado de bienestar social. Segundo, la lógica del mercado, según la cual el mercado sería el mecanismo social que posibilite el encuentro entre los que desean consumir vivienda o suelo urbano, y los que se disponen a ofrecerlo. Tercero, la lógica de la necesidad, donde existe una motivación condicionada por la pobreza, es decir, la incapacidad de suplir una necesidad básica a partir de los recursos monetarios que permitirían el acceso al mercado. A la carencia económica, se suma la falta de vivienda disponibles a precios asequibles, por parte del mercado formal privado y de la soluciones del Estado.

Es así, que la lógica de la necesidad impulsó el proceso de ocupación popular de tierras urbanas, modalidad que a partir de la urbanización acelerada de los años cincuenta se transformó en la principal forma de acceso de los pobres al suelo urbano en muchos países latinoamericanos. Por lo tanto, la fragilidad de los sistemas de provisión pública en la mayor parte de los países de la región y el aumento de la urbanización dieron pie, paulatinamente, a la lógica de la necesidad y a su acción concreta; esto es la ocupación popular del suelo urbano como forma dominante de acceso a la vivienda por parte de los pobres. De esta manera, la lógica de la necesidad movió -y continúa haciéndolo- un conjunto de acciones individuales y colectivas que promovieron la producción de las "ciudades populares", con su habitual ciclo ocupación, construcción, autourbanización y, finalmente, la consolidación de los AIs (Abramo, 2012). Sin embargo, recientemente ha surgido una nueva lógica de producción de la ciudad

popular que articula la lógica del mercado con la de la necesidad, y se manifiesta socialmente como el "mercado informal de suelo" (Abramo, 2003).

Al concluir esta reflexión que muestra la nueva geografía urbana que actualmente presentan gran parte de las ciudades latinoamericanas, podemos afirmar "que hoy más que nunca, la producción informal está dejando de ser la excepción para convertirse en la regla" (Fernandes, 2008).

1.2. Expansión periférica informal: un patrón de asentamiento urbano

En las ciudades latinoamericanas se han identificado patrones comunes que indican un crecimiento disperso de baja densidad, es decir una tendencia hacia la expansión territorial y periurbanización. En dichas zonas se encuentran modelos de expansión dispersa por iniciativas tan diferentes como el desarrollo de conjuntos habitacionales cerrados de alta y meda renta, o la realización de proyectos de vivienda social subsidiada por el Estado (ONU-HABITAT, 2012). Sin embargo para la investigación, nos centraremos en la expansión de áreas precarias e informales -en su mayoría carentes de infraestructura- surgidas como consecuencia de la pobreza y la urbanización acelerada.

Esta tendencia a la expansión periférica en algunas ciudades latinoamericanas, se identifican por patrones comunes en el desarrollo de los AIs. Este patrón de urbanización muestra una importante periurbanización, es decir áreas más lejanas, mal conectadas y poco servidas. Así, las ciudades crecen cada vez menos compactas y se expanden físicamente, pese a que existen herramientas para una mejor ocupación el territorio. Surge así un desafío adicional de grandes dimensiones con la dispersión del espacio construido, generando una desdensificación que tiene orígenes complejos en los que se combina factores como el control urbanístico, la planificación urbana y el precio del suelo (ONU - HABITAT, 2012).

La expansión periférica en América Latina tiene una relación estructural con la informalidad, ya sea por deficiencias institucionales, que se traducen en la inexistencia de medidas preventivas, o por las ocupaciones precarias que operan al margen de las normas oficiales de la ciudad, donde la expresión más visible de la informalidad residencial son los AIs (ONU-HABITAT, 2012). El crecimiento periférico se ha caracterizado por la afluencia de población pobre proveniente del campo y de otras ciudades, siendo así un rasgo distintivo de las urbes latinoamericanas en los últimos 50 años (Banco Mundial, 2008). Datos aportados por los censos realizados en la década del 2000, confirman que los procesos de expansión periférica se prolongan hasta el presente (CEPAL, 2012).

Esta forma histórica de ocupación informal se está convirtiendo en un modo de vida que ha dominado el orden urbano, es decir, el conjunto de normas y reglas formales y convencionales a través de los cuales se regula la interacción social, la organización espacial y las formas de apropiación del espacio

urbano (Duhau, 2003, p.1). El incremento de los AIs, ha terminado por configurar modelos de desarrollo urbano alternativos a los establecidos por el planeamiento formal institucionalizado (Roch, F. & Sáez, E., 2010). Es así que el impacto morfológico y urbanístico de todas estas construcciones resulta indudable. Realizadas de forma masiva, en poco tiempo y de acuerdo con los mismos principios, contribuyen hoy a modelar una parte esencial del paisaje urbano (Capell, 2002, p.45).

La urbanización informal periférica está definiendo la estructura urbana de la ciudad, evidencia que recalca Berganza & Cerna (2011), en un estudio que realizaron en los AIs de la ciudad de Tacna, donde identifican que el patrón de ocupación del suelo es mayoritariamente informal y concentrado en las zonas periféricas de la ciudad, lo que ha generado una expansión desdensificada del suelo, configurado un nuevo paisaje urbano en la ciudad. Los autores concluyen que Tacna se ha transformado como consecuencia del fenómeno migratorio acelerado, producto de su atractivo crecimiento económico y su ubicación estratégica de ciudad fronteriza.

En Santiago de Chile, los proyectos de vivienda social subsidiada tienden a localizarse en las áreas donde el suelo es más barato, es decir en las áreas más lejanas, mal conectadas y poco servidas de la periferia, un fenómeno que también se observa en diversas ciudades latinoamericanas, y Perú no es la excepción. Asimismo, los AIs en la ciudad de Montevideo (Uruguay) también muestran una tendencia hacia la periurbanización, desde una lógica caracterizada por la dificultad económica para acceder a condiciones habitacionales formales y dentro de estándares adecuados. Cada uno de los ejemplos responden a dinámicas propias, pero todos contribuyen a la tendencia general de la dispersión espacial, con sus consecuentes impactos y costos sociales, ambientales y económicos (ONU-HABITAT, 2012).

Son muchas las ciudades latinoamericanas que tienen como esquema la expansión periférica, pero sin una visión integradora, lo que puede exacerbar la segregación y estigmatización socioespacial de las comunidades que las habitan. Sin embargo, las áreas urbanas se expanden con viviendas, en el mejor de los casos dotados de infraestructura y servicios, pero sin crear un verdadero tejido urbano interconectado (Rolnik, 2013). Entonces, aquello que caracteriza hoy a las principales ciudades latinoamericanas es el modelo de periferia, de autoproducción de la ciudad por las propias personas, generalmente fuera de los servicios, sin agua, sin desagüe, sin calzada, sin áreas verdes, sin equipamientos, nada de eso, apenas casas.

Sin embargo, vivir en la periferia en condiciones inicialmente deplorables no implica una condena eterna a la precariedad, pues en virtud del esfuerzo de las familias, de la organización y la movilización comunitaria, una proporción no menor de asentamientos se consolida residencialmente, convirtiéndose en componente de la ciudad formal, o al menos en áreas de viviendas sólida con cobertura de todos los servicios básicos, incluidos el transporte. No obstante, esto no debe conducir a la conclusión de que la

informalidad y la precariedad de los barrios periféricos sea un problema que se resuelva con el mero paso del tiempo, ya que hay numerosos ejemplos de áreas que no logran consolidarse (CEPAL, 2012; Gilbert & Ward, 1987).

En la región no es extraña la llamada especulación urbana, ya que los agentes capitalistas -formales e informales- en su búsqueda por mayores ganancias adquieren grandes extensiones de terrenos que permanecen sin construcción o subutilizado a la espera de un mejor precio, generando una falsa escasez de suelo y con ella, las necesidades de expandir la ciudad y extender las redes e infraestructuras a áreas cada vez más lejanas (Jaramillo, 2012; ONU-HABITAT, 2012).

La informalidad en el uso del suelo urbano, nos dice Abramo, también remite a un conjunto de instituciones y normas informales producidas históricamente en los AIs por la vía de las prácticas sociales, las cuales configuran un sistema de regulación informal en las transacciones mercantiles informales y que se expresan fuera del marco de los derechos (2012, p. 41). Este sistema de regulación que se da a través de instituciones informales "son extensiones, interpretaciones y modificaciones de reglas formales; normas de comportamiento social reconocidas que son premiadas o sancionadas; acuerdos, códigos de conducta y convenciones que provienen de costumbres, tradiciones y en general de lo que se conoce como cultura" (North, 1993, p. 54). En algunas circunstancias pueden llegar a ser más importantes que las formales, por lo tanto, su uso generalizado y persistente puede convertirse en institución formal con el paso del tiempo (1993, p. 120).

El crecimiento informal de las ciudades implica una mayor vulnerabilidad política frente a las prácticas tradicionales de clientelismo (Fernandes, 2008). Muchos de sus habitantes están sometidos a los vaivenes de la escena política, determinados por los tiempos electorales y la habilidad o suerte de los líderes para posicionarse en las redes de poder (Quiroz, 2014). Según Álvarez (2012), esto se da a través de un "clientelismo" o "pago de favores políticos", que permite comprar votos, a cambio de un terreno. De esta manera se busca aumentar la plataforma electoral y captar la mayor cantidad de votos, con un solo objetivo político al cual llegar; permitiendo así la regularización de lo irregular y la formalización de lo informal. Por lo tanto un modelo que se reproduce a través del voto.

2. La política de vivienda social y de regularización del suelo en Latinoamérica

La región latinoamericana tiene una reconocida experiencia en términos de políticas públicas de vivienda, sin embargo el volumen del déficit habitacional es tan elevado que pocos países podrían aspirar a una universalización de la vivienda digna en el corto o mediano plazo (ONU-HABITAT, 2012). La vivienda de interés social es limitada debido a que su costo es mayor de lo que los pobres pueden pagar., ya que los gobiernos proporcionan subsidios en beneficio de un pequeño grupo de la

sociedad o las viviendas no son subsidiadas y pocas personas de bajos recursos pueden comprarlas o alquilarlas. Por lo tanto, los grupos excluidos del mercado formal privado y de las soluciones públicas se acomodan en el sector informal. (Capell, 2002, p. 17).

A pesar de que los gobiernos han dado pasos importantes para materializar el derecho a una vivienda digna, todavía hay graves deficiencias que impiden garantizar a todos un hábitat adecuado (ONU-HABITAT, 2012). El debate latinoamericano, en concordancia con el debate mundial sobre el derecho a la ciudad, tiene un creciente auge sobre derecho a la vivienda. El punto de partida es el principio de que la población -cualquiera sea su condición- tiene derecho a vivir en una vivienda "adecuada". De acuerdo a la legislación internacional sobre derechos humano, una vivienda adecuada -mucho más que la forma física de una vivienda- debe completar al menos lo siguientes: seguridad de la tenencia, disponibilidad de servicios, costeabilidad, habitabilidad y accesibilidad (Sepúlveda & Fernández, 2006).

2.1. Los inicios de la política de vivienda social y de regularización del suelo

Las políticas de vivienda social iniciadas en la segunda mitad del siglo XX, surgen en un contexto de modernización y de industrialización que caracterizaron a los países "subdesarrollados". Es así, que se establecen las políticas "convencionales" -caracterizadas por la intervención sistemática del Estado en todo el proceso de producción y provisión de viviendas terminadas-, que se basaron en principios universalistas expresados en la construcción de grandes conjuntos habitacionales. Estas políticas estaban centradas en responder las demandas de las clases medias que conformaban la base social del modelo desarrollista, desplazando a los hogares pobres en el uso de la vivienda social, incrementándose considerablemente los asentamientos irregulares (Brakarz, Greene & Rojas, 2002; Ramírez, 2002). Las viviendas que se produjeron fueron por lo general caras e inaccesibles para los pobres, quienes en su gran mayoría recurrieron a la ocupación informal en la periferia urbana (Gilbert & Ward, 1987; Ramírez, 2002). Por otro lado, se produjo la remoción de los AIs, liberando tierra urbana bien ubicada para desarrollos especulativos.

En ese contexto surgen las políticas "no convencionales" de vivienda -caracterizadas por intervenciones parciales del Estado en su proceso- para satisfacer de forma urgente las necesidades básicas de las poblaciones más pobres. Se plantea así un nuevo paradigma, cuya formulación inicial se debe principalmente al arquitecto John Turner, donde la vivienda dejó de ser entendida primeramente como un objeto -casa- y se le empezó a concebir como el proceso de habitar, en varias de cuyas instancias, una casa socialmente aceptable no aparece o tarda en aparecer. Turner (1976) mostró que los programas de "autoconstrucción asistida" podían combinar la racionalidad y la capacidad de la innovación de los pobres con los recursos y la dirección técnica del Estado.

Se inician así los programas de "lotes con servicios", en diversos países, siendo probablemente la "Operación Sitio" en Chile en 1967, uno de los primeros. Su concepto principal fue la incorporación de los usuarios al comienzo del proceso productivo de la vivienda, accediendo legalmente a tierra urbana con servicios. La continuación del proceso implicaba su participación continua, colectivamente organizada, constituyendo una comunidad apoyada técnica, financiera y socialmente por las agencias públicas patrocinantes. Las experiencias señalan que este tipo de programa tuvo resultados positivos en los casos que la iniciativa ha partido de una comunidad organizada, y negativos, cuando los proyectos han sido diseñados por agencias sin referencia a una comunidad organizada previamente (Ramírez, 2002).

Junto a los programas de "lotes con servicio", se desarrollaron los programas de mejoramiento de asentamientos irregulares. Esta modalidad se da con la organización y participación de los pobladores, para la construcción de su hábitat en general y no solo en la vivienda. Un ejemplo pionero de ello fue la Ley de Barrios Marginales creada en Perú, la cual establecía no solo el reconocimiento formal de los AIs, sino también su mejoramiento urbano integral. La aplicación de los programas de Lotes con Servicios y Mejoramiento de Barrios, son adoptados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Los diversos gobiernos abandonaron la erradicación de los barrios populares y se orientaron a mejorar los AIs, trabajando en forma mancomunada con los propios pobladores, lo que se convirtió en una de las principales medidas en las políticas de vivienda para los sectores pobres. El mejoramiento de barrios fue una de las dos estrategias que se emprendieron en ese período, concentrándose en las necesidades para remediar los problemas de los AIs (Gilbert, 2001; Ward, 1982). Se aceptan los AIs como una realidad urbana que no es posible erradicar y que es parte del proceso de crecimiento de la ciudad (Brakarz, Greene & Rojas, 2002).

2.2. El cambio hacia las políticas neoliberales

A finales de la década de 1970, se implantaron la políticas neoliberales en los países capitalistas avanzados, para luchar contra la crisis financiera internacional presente. Estados Unidos y Reino Unido con Reagan y Thatcher respectivamente, fueron los primeros países en acoger dichas políticas, comenzando la transformación de los gobiernos: de proveedores de viviendas a "facilitadores", apoyando la expansión de los mercados privados. De esta manera, situaron en primer término la "desregulación" frente a las políticas económicas del Estado de bienestar social (Capell, 2002). Ocurre así un desmantelamiento generalizado de las políticas de vivienda pública social y la conversión de la casa en mercancía y activo financiero, afectando profundamente el derecho a una vivienda adecuada

(Rolnik, 2015). La presencia de un mercado libre convirtió al suelo en el bien más preciado, desplazando a los pobres a espacios residuales de la ciudad, aumentando la informalidad (Davis, 2007).

A partir de la década de los ochenta, y muy marcadamente en los noventa, los gobiernos latinoamericanos adoptaron un posición diferente al problema habitacional. Con el ingreso de una economía neoliberal en las políticas urbanas, se eliminó progresivamente el aparato público frente a la vivienda. Se privatizaron las empresas de servicios y el marco legal se ajustó a la promoción de la inversión privada, caracterizada por la opción del libre mercado como solución a la vivienda, basándose en el principio básico del neoliberalismo: Estado facilitador y mercado ejecutor. La experiencia de la política habitacional chilena fue el laboratorio construido desde los principios del neoliberalismo -vía mercado- convirtiéndose en un modelo aplicado en diversos países latinoamericanos, donde los AIs eran la regla (Rolnik, 2015). Su implementación detuvo las ocupaciones informales de terrenos, pilar de la problemática urbana en todos los países en desarrollo, siendo esto no algo menor, ya que tal cosa no ha ocurrido en ningún otro país en desarrollo (Ducci, 1997). Sin embargo, no todos los problemas desaparecen cuando la ocupación es legal. El déficit cuantitativo se redujo anualmente, pero no los de índole cualitativo. Entonces, si las "familias sin techo" eran el gran problema, actualmente el mayor problema son los "con techo". Estudios realizados desde mediados de la década de 1990 en Santiago, revelan que la vivienda social entregada no fue parte de la solución, sino que se crearon guetos[5] urbanos en la periferia del ciudad (Rodríguez & Sugranyes, 2005).

A fines de los años 90, el BID generó inversiones para mejor las condiciones físicas y sociales de los AIs, que se multiplicaron con la aplicación de la política neoliberal. Programas de regularización y construcción de vivienda fueron implementados para "prevenir" que el crecimiento de las ciudades sigan el patrón de la informalidad. El debate en ese entonces se centró en la pertinencia de los programas de formalización de suelo y la dotación de vivienda social, pasando a ser la regularización de la ciudad informal un asunto prioritario en el ámbito del desarrollo urbano. Los trabajos realizados por Clichevsky (2000; 2003; 2006 y 2007), demostraron que las políticas de vivienda y suelo en Latinoamérica se centran en dos aspectos: dominial -legalidad de la tierra- y urbanística -precariedad de la vivienda, ausencia de servicios, etc-. Sin embargo, la mayor cantidad de programas de regularización dados son de orden dominial, ya que su costo operativo es menor. El caso peruano enfocado en la legalización masiva -inspirado en los postulados de De Soto- es uno de los más reconocidos, otorgando títulos de propiedad a un promedio de 60 dólares por hogar. Por su parte, los programas que conjugan ambas dimensiones -dominial y urbanística- como es el caso de *Favela Barrio* en Rio,

[5] Conductas anti sistema como la drogadicción, el abandono de escuelas, crimen organizado, violencia intrafamiliar son conductas que solemos resumir en la idea de gueto.

resultan caros y no siempre aseguran la titulación. A un costo de 3500 a 5000 dólares por hogar, este programa resulta mucho más costoso que el de Perú (Calderón, 2013; Fernandes, 2011).

Sin embargo, el análisis del caso peruano indica que se generaron áreas legalizadas, pero no sostenibles, es decir, sin servicios, transportes o equipamientos adecuados. Tampoco se materializó el prometido acceso al crédito oficial, puesto que la banca privada no atiende al hecho de si las familias cuentan o no con título de propiedad, sino a su capacidad de pago (Calderón, 2006, p. 201). Entonces, si bien la seguridad individual de los habitantes puede haber sido plenamente alcanzada, puesto que están protegidos contra acciones de desalojo y procesos de remoción forzosa. Sin embargo, la legalización de la tierra no resuelve el problema de la informalidad urbana, pues esto condujo a la legalización de tierras bajo condiciones de difícil habitabilidad y viviendas sin condiciones adecuadas de construcción, cuyo resultado es una regularización incoherente y fragmentada, muy alejado de un acceso ordenado al suelo y al consecuente crecimiento planificado de la ciudad (Calderón, 2009, p.50).

Cabe agregar, que pocos han sido los programas enmarcados en una política urbana integral como el de *Favela Barrio*, por la alta implicancia presupuestal que demandan. Sin embargo, existen otros ejemplos ejecutados como La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial N° 388 de Colombia, y el Estatuto de la ciudad de Brasil, que constituyen los dos principales avances en políticas de suelo integral a favor de la construcción de lugares socialmente integrados (Costa & Hernández, 2010).

Por otro lado, Smolka (2003) argumenta que las expectativas de regularización tienen un efecto en la informalidad, corroborado por el gran número de invasiones y ocupaciones que se producen en los periodos electorales, cuando los candidatos prometen nuevos programas de titulación. La investigación realizada por Menna Barreto (2000) sobre fechas de llegada de habitantes a los AIs, sugieren que en muchos casos, la mayoría de personas se mudaron justo cuando se anunció o implementó un programa de regularización (Smolka & Mullahy, 2010). Muchos de los AIs existentes que necesitan ser normalizados hoy, deben su origen a la complacencia irresponsable de políticos que cerraron los ojos o, incluso peor, cedieron terrenos públicos con propósitos electorales (Smolka, 2003).

Los políticos aprovechan la situación de ilegalidad de los AIs, para manipular políticamente a la población en proximidades electorales. Por lo tanto, "la legalización de los AIs es una moneda electoral muy cotizada entre funcionarios y políticos locales (...) la expectativa plausible de la legalización solidifica el ya mencionado proceso de reproducción política clientelista, y le da un referente objetivo a los pactos entre urbanizadores piratas o por quienes ellos indiquen, y los primeros utilizan sus influencias para que los barrios sean legalizados" (Jaramillo, 2008, p. 45). No es de extrañar entonces, que los AIs fueran tolerados e incluso promovidos por las autoridades, bien sea por negligencia,

conveniencia, acciones ambiguas e incluso por promoción directa de ocupaciones informales (Fernandes & Smolka, 2004).

Para Jaramillo (2008), la "legalización, no solo actúa de una forma curativa del fenómeno de la informalidad, sino que en el largo plazo, estimula y consolida la urbanización informal y fortalece los mecanismos económicos y políticos que están en su base". Por lo tanto, si la legalización de AIs es una política reiterada, los pobladores encontrarán en la ocupación informal, la forma de llegar a tener un terreno formal (2008). Es así, que las políticas de regularización pueden estar contribuyendo a agravar el problema que buscan remediar. En otras palabras el enfoque curativo de estas políticas puede tener, al contrario, efectos nocivos y contraproducentes (Smolka, 2003), pues la regularización de los AIs no elimina ni corta prácticas informales, ya que si no se acompañan de propuestas integrales, pueden incluso recrearlas (Calderón, 2006).

La política de acciones curativas que estimula la permisividad, tiene una larga trayectoria. Más aún, en algunas ciudades se es más permisivo que en otras, y esto puede obedecer no solamente a particularidades del sistema político, sino a la magnitud misma del problema: si la pobreza y las necesidades de vivienda son muy agudas, un número mayor de pobladores se ve impulsado a utilizar métodos clandestinos. Si esto es muy generalizado, los mecanismos de control se saturan y es menos probable que la coerción se ejerza en realidad. Entonces, donde la laxitud normativa es mayor, la difusión de la ilegalidad urbanística es mucho más que proporcional a la pobreza y los mecanismos de reproducción económica y política que se encuentran fuertemente consolidados (Jaramillo, 2008).

En la actualidad bajo una visión neoliberal de acumulación de capital en las políticas de vivienda y suelo, los Estados han direccionado sus acciones en tres vías. Primero, los programas de regularización de suelo, introduciendo a un solo tiempo, un dilema y un desafío. El dilema, es que no regularizar simplemente no es una opción política, social y/o humanitaria. El desafío, es regularizar sin alimentar el círculo vicioso de la informalidad (Smolka, 2002). Segundo, los programas de vivienda social; y tercero, en menor cantidad, los programas urbanos integrales.

3. La problemática de la vivienda en el Perú

La vivienda social en el Perú tiene una historia relativamente extensa que surge a partir de la preocupación del Estado, por intentar dar solución a un problema que se hacía cada vez más complejo con el proceso acelerado de urbanización. En consecuencia, en la década de 1940 las malas condiciones de la vivienda de las clases más pobres empiezan a tomar características de problema (Córdova, 2007). La respuesta del Estado peruano fue primero eventual, y es solo a partir de 1945 que se asume como política coherente.

De esta forma, cuando el Estado asumió formalmente la tarea de solucionar el problema de la falta de vivienda para los más pobres, surgieron en el país una serie de debates disciplinares en torno al problema de la vivienda popular. La progresiva instalación de la "cuestión social" marca el comienzo de un período histórico, en el que el problema de la vivienda popular estuvo en el centro de las discusiones sobre la política social del país. Sin embargo, a través del tiempo la relación de las políticas con el Estado han contribuido de algún modo al incremento de la urbanización informal, contrario a su predicación inicial.

3.1. Una mirada a las políticas de vivienda social

En la década de 1940 Perú presentaba una imagen de país rural, atrasado y pobre, donde el 65% de su población vivía en la sierra y el 28,3% en la costa (Matos, 1991, p.12). Se inicia así la migración provinciana masiva a la costa, produciendo un incremento notable en los procesos migratorios hacia las ciudades (Matos, 2012). En ese contexto surgen las primeras barriadas por invasiones masivas en Lima, aumentando a gran escala ante la carencia de viviendas disponible a precios asequibles (Collier, 1978). Los migrantes no encontraron lo que habían imaginado al llegar las ciudades costeñas, ni mucho menos un lugar donde vivir (Matos, 2012, p. 29). Es así que a partir de 1945 se implementa una política habitacional, creando la Corporación Nacional de Vivienda (CNV) en 1946, que tendría como fin mejorar las condiciones de la vivienda (Cabello, 2006; Córdova, 2007). En ese entonces se proclamaba que el problema de la vivienda era el principal, y la "casa propia" el sueño que cada familia debía cumplir (Córdova, 2007).

Cuando las barriadas fueron percibidas por la población a fines de la década de 1940, diferentes grupos de poder pedían su erradicación (Acuña, 2006). La creciente preocupación del Estado y el debate que se articuló en torno al problema de la vivienda popular, surgió en parte inducido por el retrato escandalizado que hicieron algunos medios de las deplorables condiciones de vida de los barrios más pobres de la capital, instalándose en el imaginario colectivo una representación marginal -poco higiénico, hacinado e inmoral- del modo de vida de los habitantes en los AIs.

En la década de 1950 para enfrentar el problema habitacional, se pone en funcionamiento la Comisión Nacional para la Reforma Agraria y de la Vivienda (CRAV), quien encomendó al antropólogo Matos Mar y al arquitecto Córdova realizar investigaciones sobre las barriadas y la situación de la vivienda en el Perú, respectivamente. En 1958, se publicaron las investigaciones, donde se consideraba como base del problema de la vivienda: el crecimiento excesivo de la población, la baja capacidad económica, la expansión no planificada, y el insuficiente servicio público, entre las causas más resaltantes (Córdova, et. al., 1958).

A inicios de la década de 1960, se promulgó la Ley 13.517 que reconoció los asentamientos existentes y les dio a sus habitantes la posibilidad de formalizar sus posesiones, estableciendo que antes de su legalización había que instalar servicios públicos y remodelar las barriadas que carecían de un trazo regular. Asimismo prohibió la realización de futuras invasiones, disponiendo que el Estado tome la iniciativa creando las Urbanizaciones Populares de Interés Social (UPIS), llamadas a ser los reemplazantes planificados de los AIs.

Posteriormente hacia 1968, se firmó el convenio entre el Gobierno del Perú y las Naciones Unidas (PNUD), desarrollándose el Proyecto Experimental de Vivienda (PREVI). Este proyecto marca un cambio en la construcción de viviendas económicas, porque constituye el laboratorio más grande del Perú, no por su extensión, sino por el número de prototipos desarrollados. El proyecto PREVI marcó el fin de la etapa de experimentación del Estado en la búsqueda de la vivienda mínima ideal, y con un sistema de crecimiento progresivo (Cabello, 2006).

Para 1969, se crea el Organismo Nacional de Desarrollo de los Pueblos Jóvenes (ONDPJ), por el cual las barriadas abandonan su apelativo en cierto modo despectivo de barrio, y pasan a denominarse "pueblos jóvenes", nombre más alegre y optimista que lleva implícito el sentido de transición (Córdova, et. al., 2007). Con esta política existió un interés en coordinar las actividades del sector privado a las barriadas, así también, de usarlas como base de apoyo político (Collier, 1978).

En la década de 1970, la forma común de obtener un lote era participar en una invasión, para luego ser trasladados a "pueblos jóvenes" auspiciados por el gobierno, así las invasiones seguían siendo la forma principal de conseguir un terreno. En 1971 se determinó la adopción de una nueva política, a través de la creación del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS). Esta organización actuó como nexo entre el gobierno y el pueblo, tratando de convertir a los asentamientos en poblaciones modelo donde no solo se repartieran terrenos, sino también se lograran generar actividades económicas comunitarias (De Soto, 1987). Sin embargo, es contradictorio -que dada la preocupación del gobierno de ceñirse a la ley- trasladara invasores a nuevos sitios, tolerando y aún proporcionara incentivos para este desordenado patrón de crecimiento. A partir de 1975, las invasiones habían rebasado toda expectativa y se presentaban incontrolables para la ciudad. Fracasó el SINAMOS y se desactivó en 1978 (De Soto, et. al., 1987).

La década de 1980 comienza con una nueva etapa democrática, pero también con acciones terroristas que durante doce años afectaron profundamente el desarrollo del Perú alterando el ritmo de las migraciones de la sierra a la costa, sometiendo a una profunda crisis a las comunidades campesinas y a la población rural de la sierra. En 1981 el gobierno aprueba la Ley Orgánica de Municipalidades 23.853, que dispone formalizar la propiedad de los terrenos. Esta transferencia de responsabilidad a los

gobiernos municipales no siempre dio buenos resultados, pues los municipios provinciales se dedicaron a "titular sin generar saneamiento de la propiedad y menos aún registro", entonces, sin la partidas registrales independizadas, "los títulos se convirtieron en verdaderos diplomas", es decir, sirven para un momento -el de la entrega- pero luego carecen de valor (Matos, 2012, p. 236). En 1986 el gobierno promovió -bajo los postulados de De Soto- la aprobación de la Ley 24.513, que declaraba de necesidad, utilidad pública y de preferente interés social, el saneamiento físico legal de los AIs. Bastaba para el reconocimiento haber poseído el terreno antes de una fecha establecida por el gobierno, modalidad que hasta hoy es el medio "legal" de formalizar lo informal. (Matos, 2012).

Con el inicio de la etapa democrática la política de vivienda se vio favorecida por los recursos del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), el sistema de hipoteca social, la creación de la Empresa Nacional de Edificaciones (ENACE) y el Banco de Materiales (BM). Con esos instrumentos se retomó la orientación hacia la construcción de viviendas terminadas para la clase media, favoreciendo al mismo tiempo a las clases populares (Córdova, 2007). Esta política se caracterizó por la construcción de módulos básicos, abandonando la idea de que las clases populares deben habitar edificios compactos y de mayor altura, trasladando esta idea hacia la clase media. A partir del año 1985 hasta 1990, la producción de vivienda se caracterizó por ser de habilitación progresiva. En este período la política de vivienda se desarrolló bajo un discurso populista, y su objetivo principal fue la atención de los problemas habitacionales a los sectores más necesitados. El Estado continuó fomentando la autoproducción con sistemas convencionales tradicionales, otorgando créditos supervisados por intermedio de ENACE (Cabello, 2006).

3.2 El desarme del sector vivienda

A partir del autogolpe de 1992, el Perú entra en un cambio en su política de vivienda con el ingreso a una economía neoliberal. La vivienda fue dejada a los mecanismos del mercado en tanto el Estado se asignó la regularización de la ciudad informal (Calderón, 2009), dejando de construir totalmente y abocándose a dictaminar políticas y lineamientos de intervención para el sector privado. El gobierno manejó el FONAVI de forma arbitraria cambiando la función inicial de producir viviendas para los fonavistas, a financiar infraestructura sanitaria y eléctrica para las barriadas. El manejo político del FONAVI, fue el inicio de la destrucción de las Instituciones de Vivienda (Córdova, et. al., 2007). Además, la Constitución aprobada en 1993, durante el gobierno de Alberto Fujimori eliminó el "derecho a la vivienda", conquistado por la demanda de los movimientos urbanos populares. A pesar de que nunca se orientaron grandes recursos para la vivienda social, la existencia de este derecho constitucional servía como elemento de reivindicación y presión social (García & Miyashiro, 2012).

En 1996 el gobierno peruano centralizó la administración de los recursos económicos sobre vivienda y desarrollo urbano, retomando así los temas de regularización. La Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), asumió las responsabilidades que estaban asignadas a la municipalidad (Calderón, 1998). El objetivo de la política de formalización de la propiedad peruana, fue desde el inicio "elevar el valor" de los predios que poseen los habitantes de escasos recursos y utilizarlos en el mercado para movilizar créditos e inversiones en servicios básicos (Costa & Hernández, 2009). Sin embargo, con la creación de COFOPRI, el problema se agravó por falta de control urbano, falta de autonomía y capacidad para solucionar un problema de mayor transcendencia, favoreciendo la ocupación en lugares inadecuados, pues la Comisión tituló en muchos casos lo intitulable. Clichevsky (2003), afirma que se han realizado denuncias por el hecho que COFOPRI haya dado títulos de propiedad privados en áreas destinadas a espacios públicos, así como en áreas de riesgo o con problemas ambientales.

Durante este período fue posible distinguir dos fases en la política de vivienda. La primera, se caracterizó por la opción del libre mercado como solución a la vivienda y, a la vez, por dar paso a la ciudad informal, encubierta bajo el llamado "pago de la deuda social con los pobres". El aparato público frente a la vivienda -Banco de la Vivienda, Sistema Mutual, Urbanizaciones Populares de Interés Social, Ley de Expropiación, etc.- fue eliminado, incluyendo la desaparición del Ministerio de Vivienda en 1992. En su lugar se privatizaron empresas de servicios y el marco legal se ajustó a la promoción de la inversión privada.

La segunda, se caracterizó por el subsidio a la vivienda bajo el "enfoque de la demanda" y el modelo ABC (ahorro, bono, crédito). Se desarrolló una fuerte política social hacia los pobres urbanos en las diversas ciudades del Perú, liderada desde el Ministerio de la Presidencia, que otorgó más de un millón de títulos de propiedad, créditos indiscriminados a través del Banco de Materiales y redes de agua y energía con recursos del FONAVI. También se dieron cambios profundos en la política de vivienda a raíz del éxito del Fondo Mi Vivienda para la clase media, la formación del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) y la apuesta por los sectores de menores ingresos con Techo Propio. Durante estas dos fases se aplicó una política de dos caras. Por un lado, una política urbana liberalizadora y privatizadora en beneficio de las empresas trasnacionales, y del otro lado, una política social a favor de los pobres urbanos (Calderón, 2013). Techo Propio/Adquisición de Vivienda Nueva, entre 2003-2012 solo pudo cubrir un 30% de sus metas fijadas en cuanto a la producción de vivienda. De modo que la "solución del mercado" para la necesidad de vivienda demostró todos sus límites. Se pensó que desregulando todo lo posible el mercado encontraría las soluciones, lo cual tuvo consecuencias lamentables: "el incremento de la informalidad urbana" (Calderón, 2013, Rolnik, 2013).

CAPÍTULO II

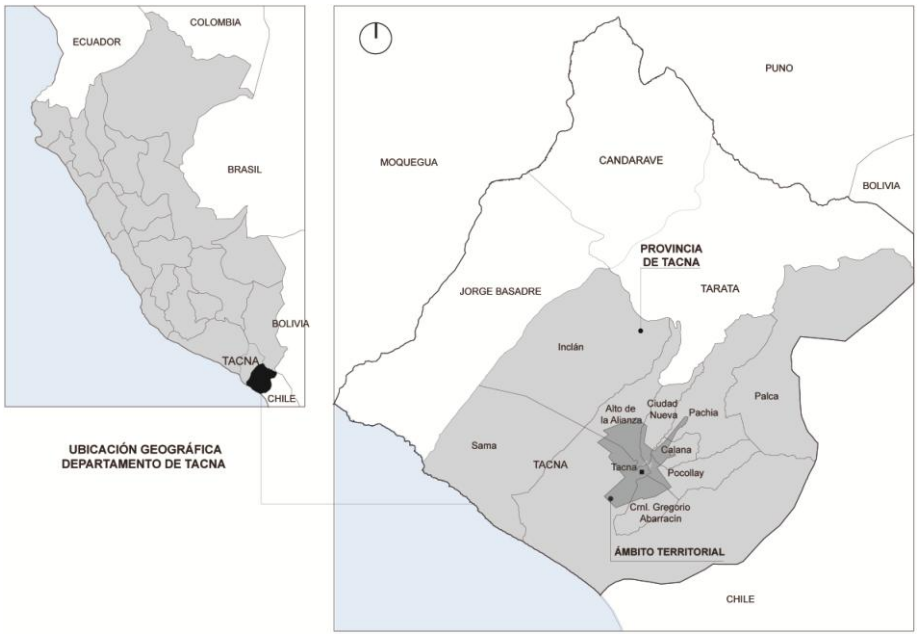
TACNA: DE FORMAL A INFORMAL

En este capítulo se presenta una visión retrospectiva de la ciudad, permitiendo comprender las dinámicas que configuraron un patrón de urbanización informal en el territorio actual. Una transformación que ha cambiado radicalmente el paisaje urbano, impactado por dinámicas nacionales e internacionales. Esta mirada retrospectiva se remontará a los inicios del siglo XX, data en que la ciudad presentaba una urbanización caracterizada por el orden -realidad muy lejana a la actual- donde ha quedado subsumida por el desorden, es decir, "una ciudad informal".

1. La transformación de una ciudad

El departamento de Tacna se encuentra ubicado en el extremo sur del Perú, constituido por cuatro provincias (Tacna, Tarata, Candarave y Jorge Basadre) y 27 distritos. Se extiende por 160.333 Km2 y cuenta con una población de 341.838 habitantes (INEI, 2007). La provincia de Tacna, una de las cuatro que conforman el departamento homónimo, posee un área de 8.204 km2 y una población de 316.964 habitantes (INEI, 2007). Limita al norte con las provincias de Jorge Basadre y Tarata, al oeste con el Océano Pacífico, al este y al sur con Chile y Bolivia, y también al este con Bolivia. La provincia de Tacna se subdivide en diez distritos: Tacna; Alto de la Alianza, Calana, Ciudad Nueva, Coronel Gregorio Albarracín Lanchipa, Inclán, Pachía, Palca, Pocollay y Sama (Figura 5).

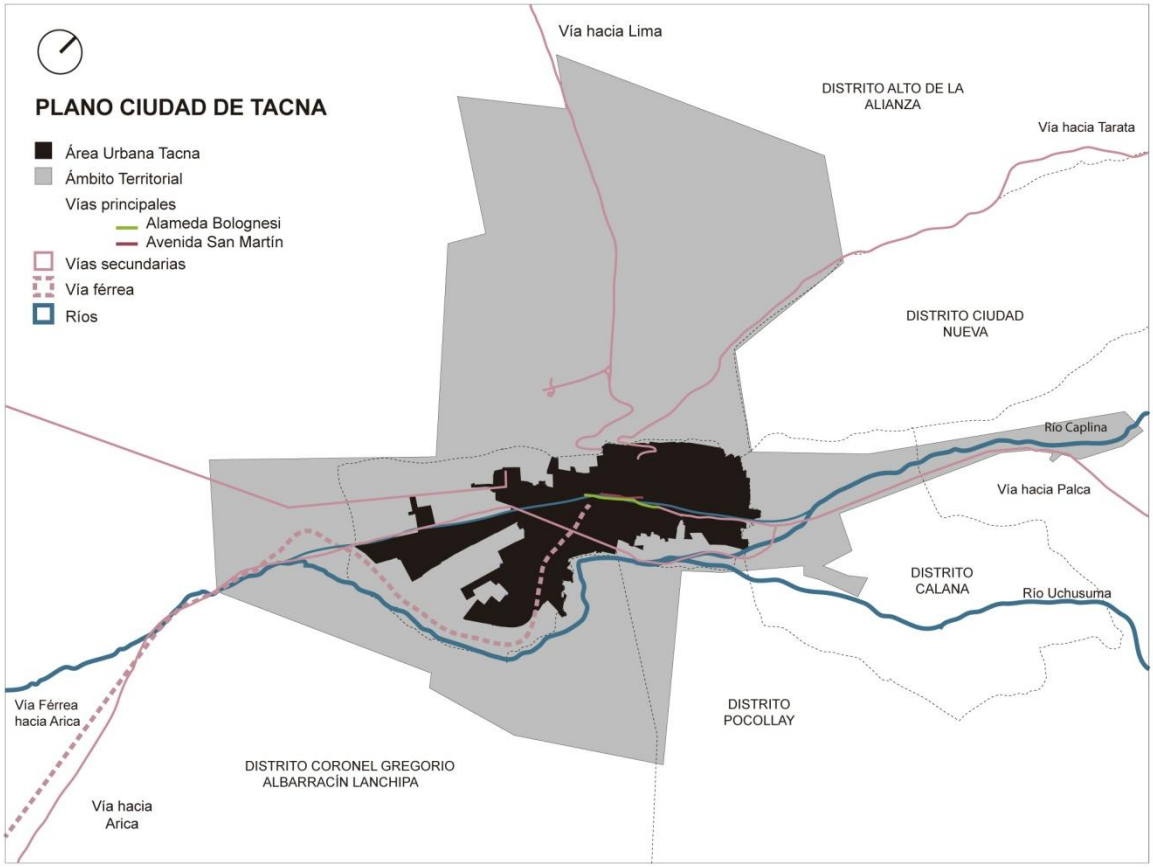
Figura 5: Ubicación geográfica y división política de la región de Tacna



Fuente: Elaboración propia con imágenes del PDU 2014 - 2023

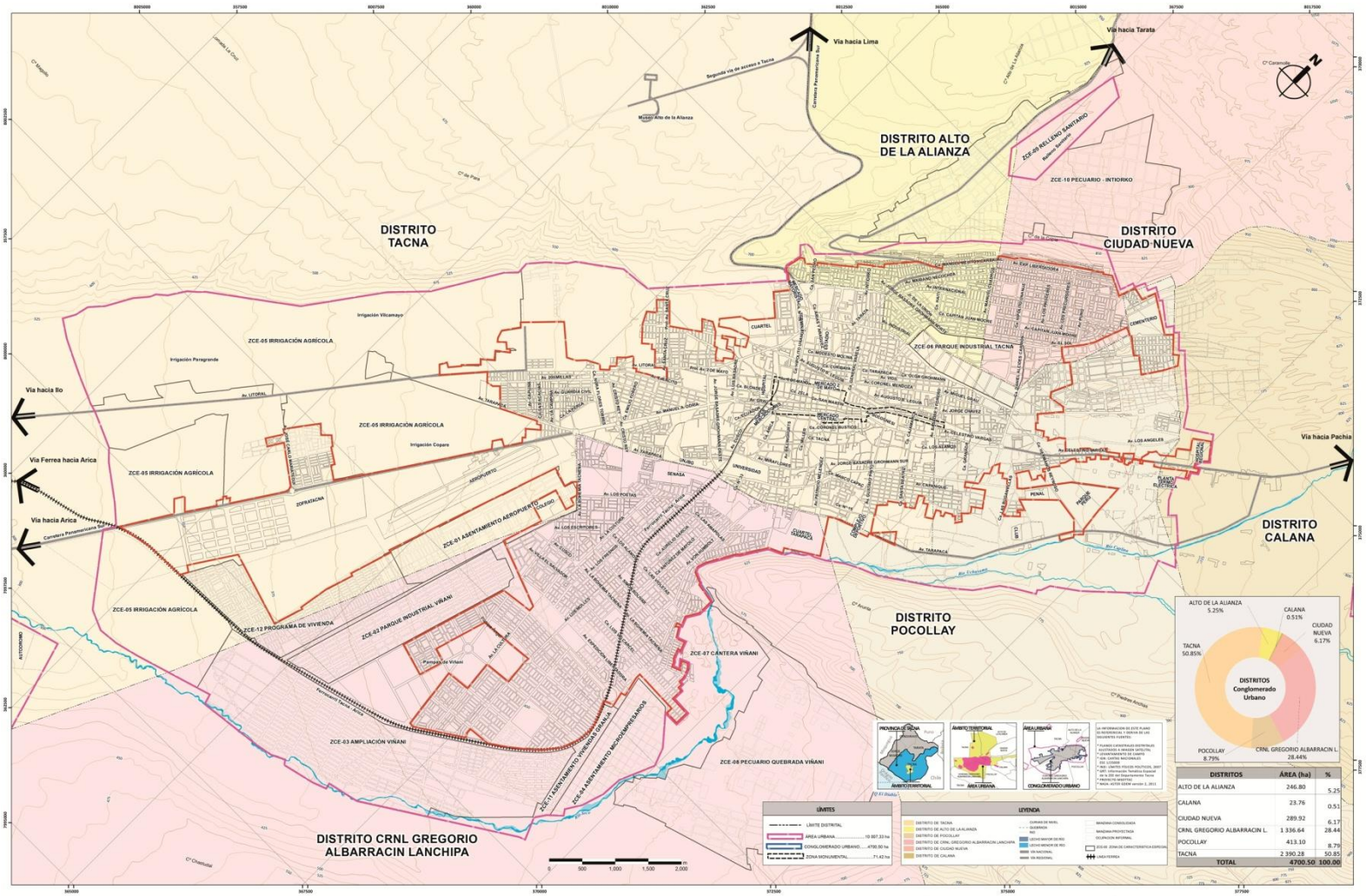
La ciudad de Tacna, que se comunica por una línea de ferrocarril y la carretera Panamericana con Arica (PDT 2001 - 2010), dispone una configuración longitudinal de noreste a suroeste, cuyo eje central son dos vías paralelas: la Alameda Bolognesi y la avenida San Martín. La Alameda Bolognesi es la principal vía de la ciudad, y fue construida sobre el cauce del río Caplina -el cual aún discurre bajo su calzada-. Destacan en ella centenarias palmeras, siendo una de las avenidas más concurridas de la ciudad. Las primeras doce cuadras de la Alameda Bolognesi, albergan diferentes edificaciones comerciales, turísticas y de servicios, que en gran parte están orientadas al comercio transfronterizo. La avenida San Martín es la calle principal del centro histórico de la ciudad, y en ella se ubica el paseo cívico, la catedral de Tacna, y diversas construcciones institucionales (Figura 6 y 7).

Figura 6: Plano de la ciudad de Tacna



Fuente: Elaboración propia con imágenes del PDU 2014 - 2023

Figura 7: Plano Área Urbana de la ciudad de Tacna



Fuente: Elaboración propia con imágenes del PDU 2014 - 2023

1.1 Un pasado excepcional: ¿Tacna ciudad modelo?

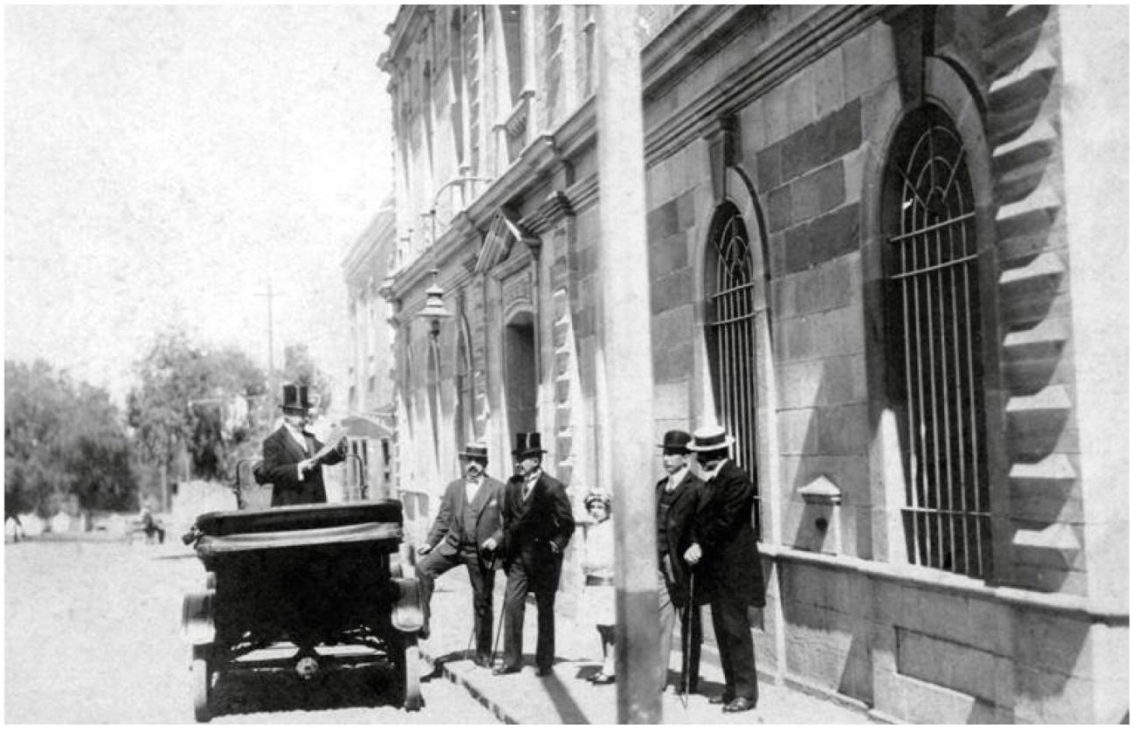
Es muy probable que su emplazamiento fronterizo ayudara al desarrollo material de Tacna. A su condición limítrofe, característica que no perdió durante el medio siglo de ocupación chilena (1880-1929), se sumaron las inmigraciones de europeos principalmente de Italia, España e Inglaterra, generando una fuerte influencia cultural, reflejada tanto en su arquitectura como en el desarrollo urbano de la ciudad (Cavagnaro, 2000). Hacia 1920, un viajero norteamericano describía la ciudad de un modo positivo. "Tacna es un lugar hermoso. Es una ciudad opulenta con grandes almacenes, edificios públicos y espaciosas casas. En muchos sentidos, Tacna tiene un aspecto europeo. Sus calles están pavimentadas, la mayoría de ellas con piedras pulidas redondas, y bordeadas de árboles plantados a lo largo de los bordillos" (Stephens, 1920, p. 394). Las figuras 8, 9, 10 y 11 muestran la ciudad de Tacna hacia el año 1918.

Figura 8: Ciudad de Tacna hacia 1918

Fuente: Elaboración propia con imágenes de Stephen, H. (1920) Journeys and Experiencies in Argentina, Paraguay, and Chile.

Figura 9: Ciudad de Tacna hacia 1918

CALLE SAN MARTIN - CASA GOBERNACIÓN DE TACNA



CASA SAN MARTIN ESQUINA PASAJE VIGIL

Fuente: Elaboración propia con imágenes de https://www.facebook.com/photo.php?fbid=715932321773207&set=a.715930905106682.1073741894.100000693379 23&type=3&theater

Figura 10: Ciudad de Tacna hacia 1918

PASAJE VIGIL

CALLE CORONEL VIDAL ESQUINA AVENIDA BOLOGNESI

Fuente: Elaboración propia con imágenes de http://www.tarata21.com/2012/08/tacna-antigua-imagenes-para-el-recuerdo.html - http://www.fotografiapatrimonial.cl/p/2358

Figura 11: Ciudad de Tacna hacia 1918

AV. SAN MARTÍN - EX CALLE COMERCIO

AV. DOS DE MAYO - INGRESO DEL FERROCARRIL

Fuente: Elaboración propia con imágenes de https://www.facebook.com/photo.php?fbid=715932321773207&set=a.715930905106682.1073741894.100000069337923&type=3&theater

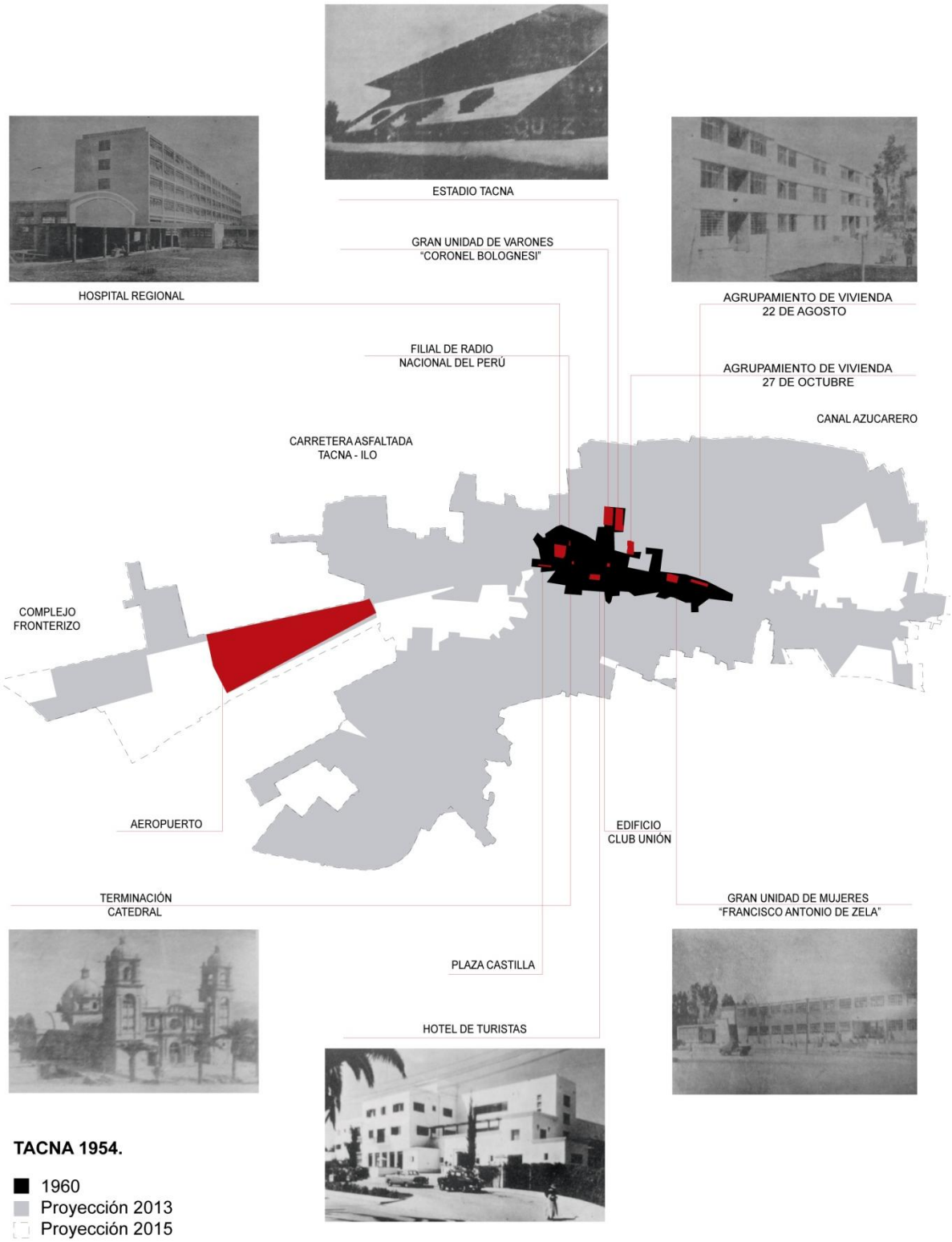
Es en el año 1929, con la firma del Tratado de Lima, que la ciudad de Tacna se reincorporó al Perú. La población masculina -reducida por las circunstancias de la ocupación chilena- escaseaba. Tan despoblada de peruanos estaba la ciudad, que un 60% de sus viviendas habitables se encontraban desocupadas (La Voz de Tacna, 1954). En el año 1940, Tacna registraba 36.349 habitantes (INEI, 1940), y no se habían intensificado los movimientos migratorios (Gambetta, 2005, p. 64).

Para el año de 1948, el gobierno de Bustamante promulgó la llamada Ley Tacna N° 10.459, poniendo en marcha un Plan de Obras de envergadura regional (PDT 2001-2010), pero éstas no llegaron a ejecutarse. Posteriormente, Odría es elegido presidente, y promulga la Ley 11.837, en base a la Ley Tacna. En esta década, el auge económico, derivado de la Guerra de Corea (1950-1953), fue beneficioso para el mercado de minerales (Matos, 2004, p.33). Odría inició así, un ambicioso plan de obras públicas. Según Pike (1957), las únicas inversiones significativas realizadas por Odría fuera de Lima, son las de Tacna y Piura cerca de la frontera con Ecuador. Al respecto, North (1973) ha sugerido, que estas inversiones se hicieron por razones de seguridad nacional (Collier, 1978, p. 76).

Es recién en la década del cincuenta que Tacna registra un nuevo ciclo de desarrollo material. El año 1953 fue de las realizaciones. Las unidades escolares de varones y mujeres, los agrupamientos de viviendas, el hospital, que era hasta entonces, y lo sería por mucho tiempo, el edificio más alto de la ciudad (6 pisos). Según un cronista local: "...se ensanchaban algunas avenidas y se abrían nuevas calles, el paisaje urbano cambiaba y la inmigración crecía con la llegada de obreros para trabajar en las construcciones" (Gambetta, 2005, p. 65).

Las obras se inauguraron con ocasión de las bodas de Plata de la Reincorporación de Tacna al Perú (Gambetta, 2005; Podestá, 2011). Tacna se embelleció. Se construyó el hotel de turistas, un moderno estadio deportivo, y la Catedral, que desde antes de la Guerra del 79 tenía sus trabajos paralizados. Se edificó el Cuartel para la Guardia Civil, en la carretera de Tacna-Arica. Se hicieron estudios para el fomento de la agricultura, y como factor principal para este cometido, se abordó la terminación de los trabajos del Canal del Uchusuma. Se prolongaron nuevas avenidas, se construyeron nuevos paseos. Se inauguró el aeropuerto, uno de los más modernos y mejor equipados de la república, en aquellos años; los agrupamientos de vivienda "28 de Agosto", y "27 de Octubre", el edificio del Club Unión, la gran unidad escolar de varones "Coronel Bolognesi" y la gran unidad escolar de mujeres "Francisco Antonio de Zela"; la carretera asfaltada Tacna-Ilo; el canal Azucarero que lleva las aguas del Uchusuma para irrigar el valle tacneño; la filial de Radio Nacional del Perú y la Plaza Castilla, al ingreso a la ciudad por el sur (2005, p. 166). Tacna se convirtió en una ciudad moderna -Figura 12 y 13-.

Figura 12 : Principales obras públicas realizadas en la ciudad de Tacna durante el Gobierno del presidente Odría.

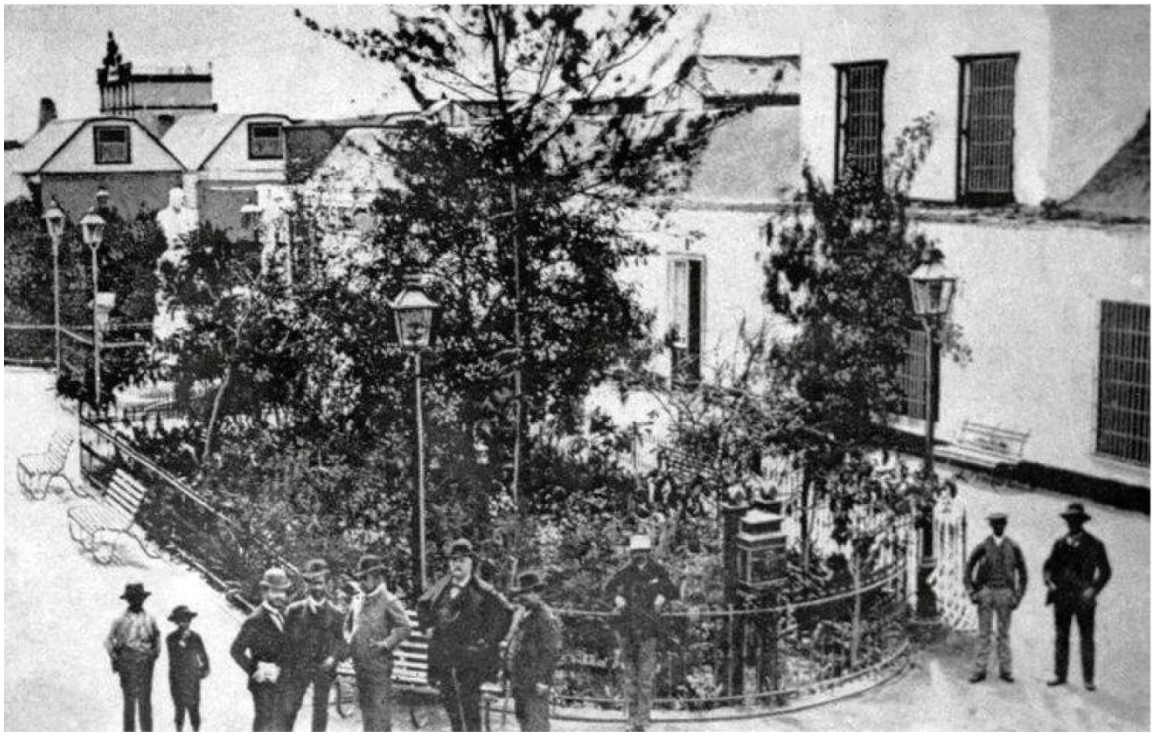


Fuente: Elaboración propia con imágenes del Diario La Voz de Tacna 1954 y La Arquitectura Peruana a través de los siglos, Lima-Perú

Figura 13 : Ciudad de Tacna hacia 1954

ANTIGUA PLAZA COLÓN HOY PASEO CÍVICO

PASAJE VIGIL



Fuente: Elaboración propia con imágenes de https://www.facebook.com/photo.php?fbid=715932321773207&set=a.715930905106682.1073741894.100000069337923&type=3&theater

1.2. El inicio de la metamorfosis urbana

En la década de 1950 junto a las obras públicas que se realizaron en Tacna, se firmó el contrato de Toquepala con la empresa norteamericana *Southern Perú Copper Corporation*, la cual inició la explotación del cobre, que permitió inversiones importantes que generaron mayores fuentes de empleo e impulsaron el desarrollo de Tacna (PDT 2001-2010). Estas nuevas oportunidades económicas incrementaron la migración provinciana[6] consecuente a la "modernización" de la ciudad (Matos, 1984), pues los movimientos migratorios son sumamente sensibles a las posibilidades de empleo (T. Schultz, 1969 en Collier, 1978). Tacna se desarrollaba y esto no fue ajeno a las expectativas que generó en la ciudad fronteriza de Arica, estancada y abandonada en ese momento (Hoyos, 2012). Es así, que el presidente chileno Carlos Ibáñez al ver las obras que Odría hizo en Tacna, le dio a Arica una serie de incentivos con el llamado Puerto Libre, permitiéndole importar todo tipo de productos sin gravamen (Cavagñaro, s/f; Podestá, 2011). Asimismo en 1958, durante la administración de Jorge Alessandri, se instituyó la Junta de Adelanto de Arica, con lo cual fomenta su desarrollo regional (Chamorro, 2013; Podestá, 2011).

Para los años 1960 aumentan la migraciones a la ciudad de Tacna, por lo que el proceso de ocupación del suelo se dio en forma masiva sobre áreas circundantes al casco urbano, sin mayor planificación del espacio y la infraestructura, originando una expansión de baja densidad (PDT 2001-2010). Entonces, si para 1940 eran 36.349 habitantes en la ciudad, para 1960 aumentaron a 66.024, y con ello el área urbana alcanzando un total de 248.52 ha. Tacna representaba uno de los departamentos más urbanizados del país, y su ciudad capital poseía un rápido crecimiento demográfico, siendo importante blanco migratorio (INEI, 2009).

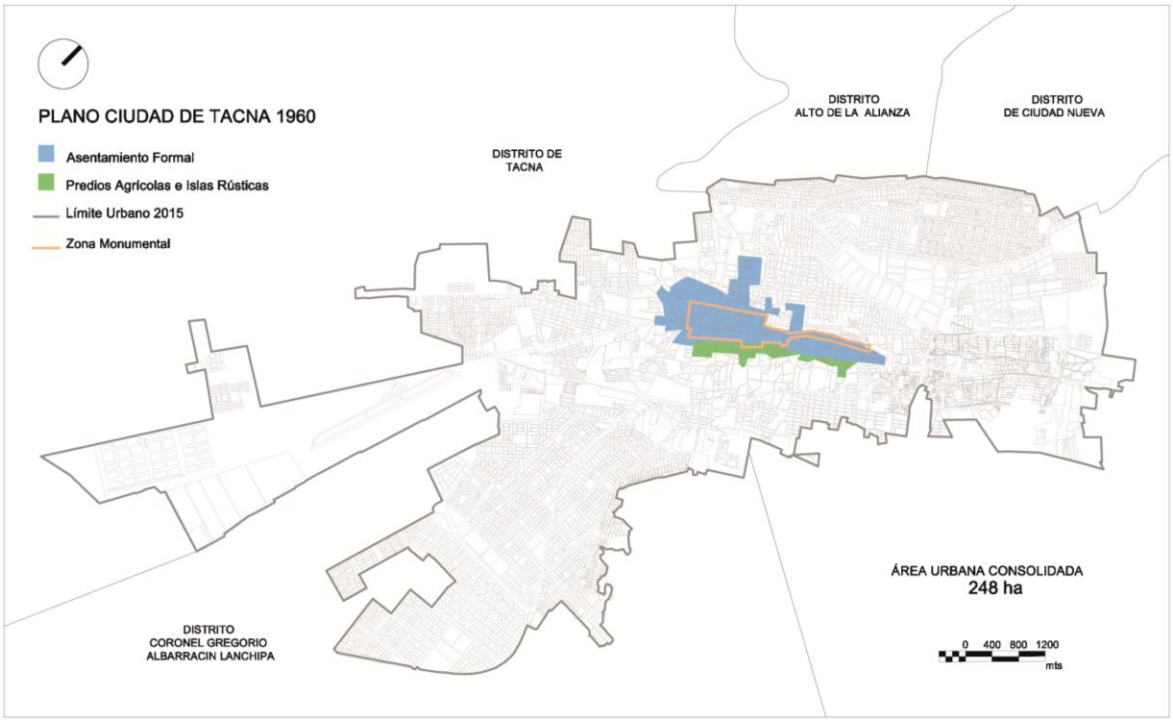
A finales de la década del sesenta, el desarrollo habitacional en la ciudad se dio a través de los llamados Pueblos Jóvenes (PJ). De esta manera, según relata el arquitecto Espinoza especialista en desarrollo urbano y docente de la universidad "...los primeros PJ fueron Vigil, La Victoria y Leoncio Prado, que de alguna manera estructuraron lo que hoy es el cordón intermedio de la ciudad. Está ocupación se realizó en base a políticas de Estado, estableciéndose zonas recreativas y áreas de equipamiento".

---

[6] La primera fase de operación de la mina *Southern Perú Copper Corporation* , ubicada cerca a los 3.000 metros sobre el nivel del mar, se contó con la presencia de trabajadores en su mayor parte campesinos de origen puneño acostumbrados a trabajar a grandes alturas. Sin embargo, al entrar la mina en la etapa de producción miles de trabajadores quedaron desocupados, por lo que se establecieron en los alrededores de la ciudad formando AIs (INEI, 2009).

A partir de 1975, por las condiciones económicas que presentaba la ciudad, se notó un crecimiento poblacional a raíz del flujo migratorio de los departamentos colindantes. Este crecimiento explosivo, así como las condicionantes económicas favorables que ofrecía y el carácter de centro principal de servicios, hizo que la ciudad de Tacna se constituya en un polo económico social de gran acción y atracción de la región sur (Ramal, 1986). La expansión horizontal seguía, y tal como describe Cabrera, arquitecto y ex Director Regional de Vivienda "...en el período 1975-1980, se dan las primeras invasiones masivas en la ciudad, siendo el PJ Cesar Vallejo el primer asentamiento informal que se creó en Tacna. Luego aparecen el PJ La Natividad, Jesús María, Bolognesi, San Martín, Alto de la Alianza, Miguel Grau, y Leguía; que fueron regularizados por el SINAMOS...". La figura 14, muestra el asentamiento formal e informal de la ciudad de Tacna en 1960.

Figura 14 : Plano de asentamientos en la ciudad de Tacna 1960.



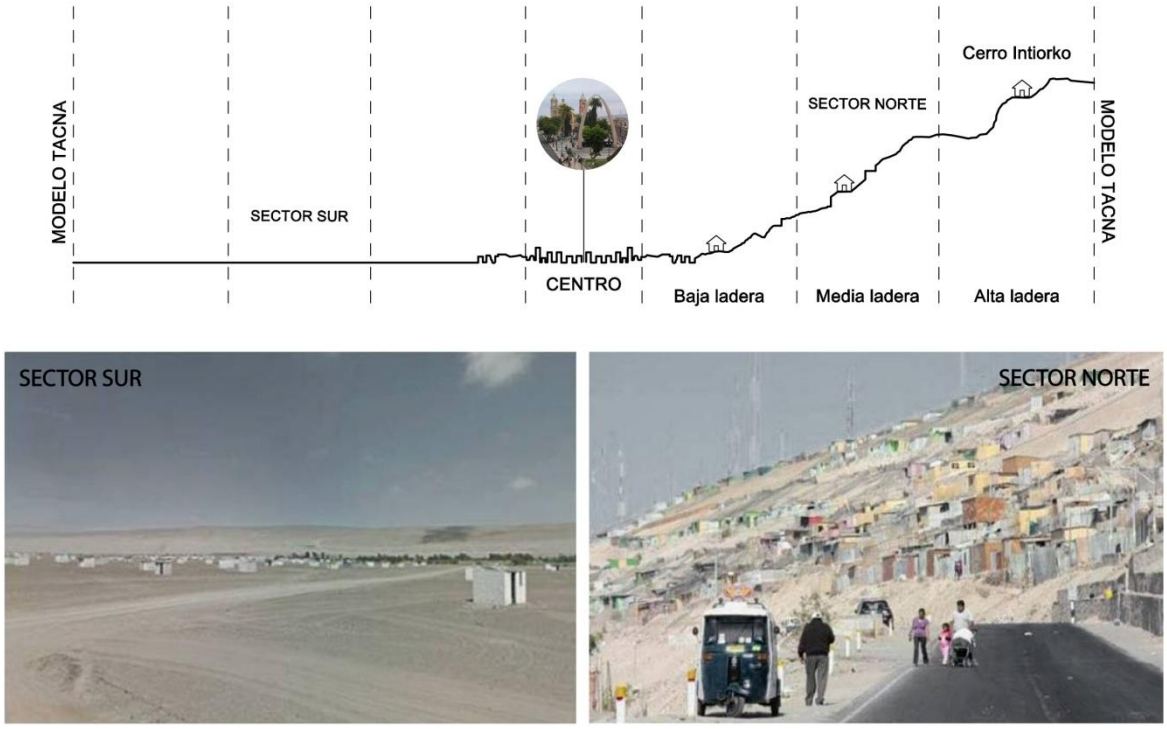
Fuente: Elaboración propia.

En el período 1981-1993, se incrementó la población de la ciudad de Tacna debido fundamentalmente al fenómeno migratorio de pobladores provenientes de la zona altoandina de Puno, atraídos por el impulso e intensificación de la actividad comercial y/o minera (PDU 2014-2023). En 1981 la ciudad de Tacna presentaba una población de 98.532 habitantes, y una tasa intercensal 1972-1981 de 6,3% anual, evidenciando un crecimiento muy alto; debido fundamentalmente a la inmigración del departamento de Puno, como producto de la descomposición de la agricultura nacional y el auge de la actividad

comercial de frontera (PDT 2001-2010). Entonces, la gente viene atraída por la minería y el comercio. Entre 1980 y 1984, según relata el ex -Director Regional de Vivienda Luis Cabrera: "...se planificó parte de lo que ahora es el distrito de Ciudad Nueva, con una propuesta urbana a través del Ministerio de Vivienda y Construcción, creándose un proyecto de 90 súper manzanas. Sin embargo, para 1983, se produce otra masiva invasión en Tacna. Después de las elecciones municipales entre diciembre y enero, invaden el Cerro Intiorko creándose 14 asociaciones de vivienda, las cuales fueron regularizadas y ordenadas por la municipalidad".

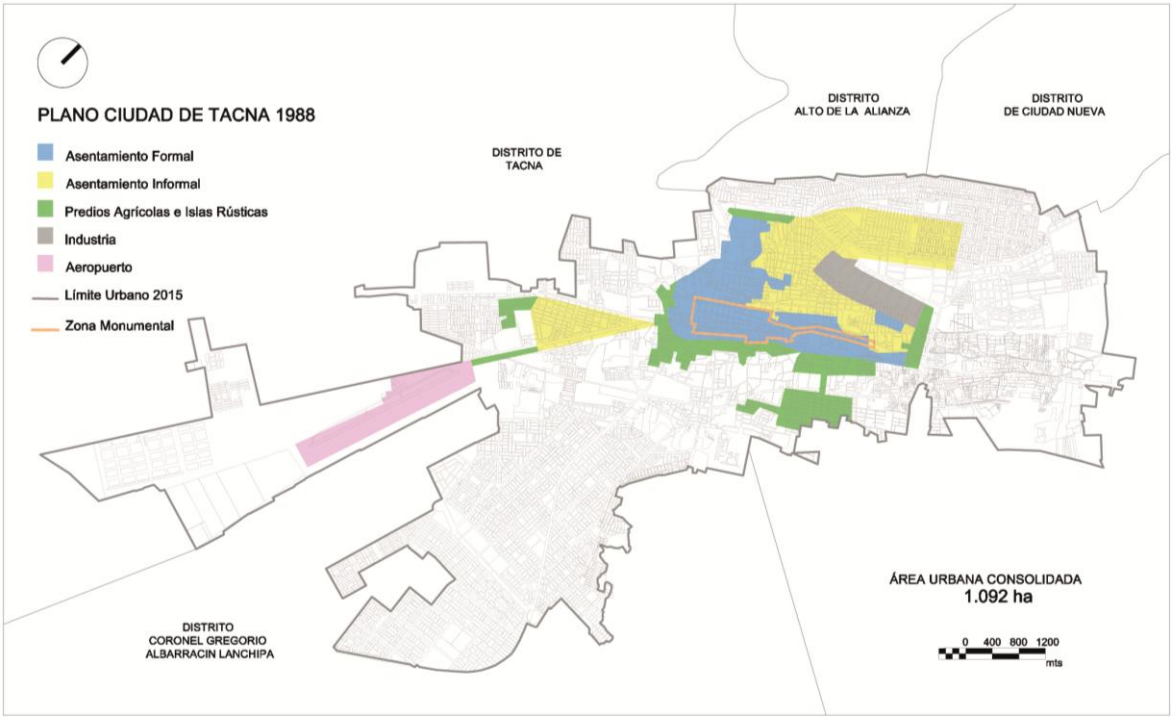
Para 1984, se inició el crecimiento urbano hacia la zona sur de la ciudad a través de las asociaciones de vivienda 5 de Noviembre, Villa Periodista, Pérez Gamboa, Zora Carbajal, Guillermo Auza, Primero de Mayo, y Villa la Agronómica. Ese mismo año a través ENACE, el gobierno nacional creó el proyecto para dos mil lotes con servicio, y en 1987 una ampliación en el Cono Sur, proyectándose la asociación San Francisco, que era el límite urbano de la ciudad. Este relató realizado por el arquitecto Cabrera, nos muestra como la expansión de la ciudad empezó a migrar de la zona norte a la zona sur -Figura 15-. Entre los años 1987 a 1992, según explica el arquitecto Luis Véliz, Director Regional de Vivienda en ese entonces, "...hubo un período de dejadez y descontrol urbano, creándose irregularmente muchas asociaciones de vivienda". En 1989, se construye la Zona Franca para el Comercio - ZOTAC, concebida como el organismo propulsor del comercio exterior, cuyos recursos sirvieron al desarrollo de proyectos estratégicos para Tacna (PDT 2001-2010). La ciudad seguía creciendo, presentando para el año 1993 una área urbana de de 1700.00 Ha, una población de 174.336 habitantes, y un tasa intercensal 1981-1993 de 5% anual, lo que denota un crecimiento alto; debido a la continua inmigración de la población puneña como producto del terrorismo y los problemas del agro, la creación de la ZOTAC que contribuyó a formalizar el comercio de pacotilla, y al proceso de hiperinflación de la economía nacional (INDECI-PNUD, 2007). La figura 16, muestra el asentamiento formal e informal de la ciudad de Tacna en el periodo 1988.

Figura 15 : Perfil Urbano de la ciudad de Tacna.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 16 : Plano de asentamientos en la ciudad de Tacna 1988.



Fuente: Elaboración propia.

2. Tacna, ciudad transfronteriza

La ciudad de Tacna por su ubicación estratégica, se ha convertido en una zona atractiva debido al comercio que genera con las ciudades del norte de Chile, siendo un centro dinamizador de actividades administrativas, flujos económicos y servicios. El paso terrestre entre Perú y Chile -la frontera peruana, Santa Rosa, y la chilena, Chacalluta-. es el segundo cruce internacional más transitado de Sudamérica (Podestá, 2011). Una ruta de la migración peruana que sigue por tierra hasta Argentina o hacia las regiones chilenas, e itinerario preferente de la migración de bolivianos que viajan desde la Paz hacia las regiones de Tarapacá y Antofagasta (Guizardi, 2014; Cozzani & Insa, 2011). Asimismo, Arica se constituye como un eje articulador entre países andinos, debido a su rol de nodo internacional con Perú y Bolivia, siendo además el entrepuesto de varias rutas trasandinas: punto "intermedio" entre dos Zonas Francas: la de Tacna (peruana), 30 kilómetros al norte, y la de Iquique (chilena), 310 kilómetros al sur. (Sánchez, 2009).

La frontera entre Perú y Chile presentan una alta movilidad. En el año 2009 se calculó que el 19.4% de las personas de nacionalidad peruana que habían salido de Perú y no regresaron, en al menos los seis meses siguientes, habían viajado primeramente a Chile, con lo que se consagra el segundo país de destino después de Bolivia (Guizardi, 2014). A partir de la década de 1990, se generó un aumento de la migración transfronteriza hacia las regiones chilenas, especialmente de origen peruano. Este periodo coincide con la vuelta a la democracia en Chile, y a la vez con una fase de importante crecimiento económico (Vicuña & Rojas, 2015).

2.1. La "aymarización" de una ciudad

La llamada "aymarización" de Tacna, ha suscitado modificaciones en la geografía urbana de la ciudad. De esta manera, la presencia de la población de inmigrantes no solo influyó en la reconfiguración de la dinámica económica, demográfica, cultural y política, sino también en los patrones de asentamiento. El crecimiento de la población implicó, consecuentemente, la creación de nuevos complejos habitacionales. Los arenales de la ciudad, las zonas desérticas fueron invadidas. Sobre ella edificaron los nuevos barrios, las zonas de los inmigrantes de la ciudad (Berganza, 2010). Para la década del noventa, la migración de la ciudad de Puno seguía en ascenso, y como relata el arquitecto Paolo Guerra, especialista en desarrollo urbano e integrante del equipo del Plan de Desarrollo de la ciudad, "... de acuerdo a los estudios realizados por el Equipo Técnico del PDU 2014-2023, esta gran migración prácticamente llegó a consolidar los distritos del Alto de la Alianza y Ciudad Nueva, pues antes Tacna solo era el centro y la extensión se estimaba que iba a ser para el sector sur. Sin embargo toda esta población que llegó de Puno -por la cercanía a las vías de acceso a sus lugares de origen- ocuparon las zonas norestes...". Es así, que los distritos de Alto de la Alianza y Ciudad Nueva, es un sector de la

ciudad donde la mayoría de sus habitantes son emigrantes del departamento de Puno (INDECI-PNUD, 2007).

Esta población de Puno, pasó a ocupar los espacios periféricos de la zona norte de Tacna, sin considerar que es un sector altamente sísmico, cuya capacidad portante no excede a 1Kg/cm2 (IGP, 2001). El surgimiento y crecimiento de sus barrios, se convirtieron en sinónimo de problemas y desorden para la ciudad, pues según el imaginario y la memoria de los tacneños las dinámicas informales de los aymaras fue desplazando a la lógica formal (Berganza, 2010). Los migrantes de Puno, que superan el 50% de la población local (INEI, 2007), se fueron estableciendo en los terrenos disponibles en la periferia norte de la ciudad, donde la lógica para acceder a una vivienda básicamente se dio a través de procedimientos informales. Esto generó la dispersión espacial y el crecimiento horizontal de la ciudad.

Por lo tanto, existe en la ciudad los lugares centrales y antiguos de los tacneños, mientras que lo nuevo y periférico es inmigración reciente. Los asentamientos de la población aymara de Puno -en su mayoría- que emigraron a Tacna es, en gran medida, la ocupación de terrenos que fueron concebidos como inhóspitos por la población local. Los espacios periféricos de la ciudad eran arenales, lugares desérticos en donde era imposible pensar en la edificación de viviendas. Sin embargo, ahí donde unos vieron un terreno no apto para el desarrollo humano, otros vieron una posibilidad (Berganza, 2010). Una migración que se concentró en la zona noreste de la ciudad, actuando a través de sus "redes de parentesco" (Lomnitz, 1975).

Las zonas ocupadas a raíz de las invasiones en el sector norte de la ciudad, fueron lotizadas y regularizadas como medida para ordenar el proceso de habilitación. Esto se dio debido a que el invasor una vez consumada la invasión, no dejaba ni un centímetro cuadrado para equipamientos urbanos, pues el terreno lo utiliza en su totalidad no solo por necesidad y/o desconocimiento de las normas técnicas, sino muchas con fines mercantilistas (Romero, 2006). Posteriormente las zonas adquirieron la categoría de distrito. Así, las comunidades de migrantes se fueron asentando en los distritos de Ciudad Nueva y Alto de la Alianza, y la municipalidad provincial dio facilidades a quienes iban llegando. Les otorgaban terrenos y se involucraban con el proceso de ampliación de las redes de servicios públicos. Posteriormente empezaron a regularizar las propiedades consolidadas sobre zonas invadidas, con el objetivo de "ordenar la ciudad" (Berganza, 2010).

Este cambio suscitado en la organización política y económica de Tacna a partir de la inmigración de la población aymara de Puno, habría generado un tránsito de la formalidad a la informalidad. Sin embargo, esta consideración podría corresponder a narrativas que reconstruyen la idea de identidad tacneña en contraposición a la inmigración aymara, que en general, estaría inscrita dentro de un

imaginario social en donde los "otros" -en este caso el inmigrante no establecido- es visto como un sujeto que genera desorden en la organización y la estructura social (Giménez, 2003 en Berganza, 2010).

2.2. Las dinámicas transfronterizas urbanas

En las últimas décadas del siglo pasado, se registró en la ciudad de Arica un fenómeno particular relacionado con el surgimiento de un mercado laboral regional que requirió mano de obra constante e intensiva en distintas épocas del año. Se trató de la modernización agrícola de los valles de Lluta y Azapa que permitieron la ampliación de las áreas de cultivo hacia el interior de los valles para productos hortícolas que se consumen en la zona central de Chile, especialmente durante invierno (González, 1998). "El auge agrícola de los valles ariqueños y la creciente demanda estacional interna, atrajo mano de obra fronteriza motivada fundamentalmente por las oportunidades laborales, la cercanía y las brechas de desarrollo entre regiones adyacentes que se traducen en un delta salarial para los fronterizos" (Guizardi, 2015, p.195).

En una entrevista realizada a la antropóloga Menara Guizardi, especialista en migraciones en el norte de Chile, relata que "...en el año 1994, empiezan a venir familias aymaras del altiplano boliviano y peruano, especialmente gente de Puno, interconectadas por sus redes de parentesco étnico aymara. Los trabajadores rurales de Puno y Bolivia, empiezan a migrar y establecer residencia en la ciudad de Tacna, para así poder viajar a Arica por siete días, haciendo uso del Convenio de Tacna y Arica. Muchos peruanos vieron en este Convenio la oportunidad para trabajar siete días y regresar a Tacna; o alternar días de trabajo y retornos frecuentes durante la semana o mes". Por lo tanto, existe ahí una dinámica que repercute no solo del lado peruano. No solo lo que ocurre en Perú, es lo que incentiva las dinámicas de urbanización de Tacna, sino que hay dinámicas transfronterizas que actúan motivando los modelos de urbanización que la ciudad va experimentando. Es así que no se puede explicar la urbanización de Tacna o los movimientos de poblamiento que ha tenido en las últimas décadas, sin pensar en la relación con Arica, con las ciudades del altiplano ariqueño, y con las ciudades del altiplano peruano, y boliviano. Según la antropóloga Guizardi, "...todos estos eventos, están consolidando los patrones de urbanización en Tacna, que es impactada territorialmente por dinámicas económicas, sociales, políticas y culturales que están al otro lado de la frontera...".

Sin embargo, ariqueños y tacneños han sido históricamente, "cruzadores" de fronteras, viajando permanentemente entre una ciudad y otra, no solo por razones comerciales, sino también familiares. Para el tránsito fronterizo entre ariqueños y tacneños, la proximidad territorial facilitó el traspaso, pues entre ambas regiones solo median 52 Kilómetros (Podestá, 2011). De esta manera, Tacna se ha transformado en un polo de desarrollo para la zona sur del país y las ciudades chilenas más próximas -

Tarapacá y Arica principalmente-, al concentrar la mayor parte de la actividad económica, sobre todo comercial y de servicios. Entonces, si bien el tránsito entre un lado y otro ha sido permanente, se ha intensificado. Según la Cámara de Comercio de Tacna, en los últimos años turistas chilenos arriban a la ciudad para realizar compras, tratamientos médicos, entre otras actividades. Además, el Programa de las Naciones Unidad para el Desarrollo (PNUD) indica que Tacna es una de las regiones con mejor desarrollo humano, al estar en el puesto 6 entre los 24 departamentos del Perú.

Por ello, no son sólo las estructuras urbanas varían, sino también las trayectorias económicas. Son efectos extendidos más allá de las fronteras, que no se ajustan a las fronteras político administrativas de los Estados-Nación. De esta manera, se va caracterizando el término transfronterizo, como vínculo local que traspasa las fronteras nacionales, donde la figura del inmigrante se plantea como la de un agente de reconfiguración y significación del espacio a través de sus interacciones (Berganza, 2010; Gernaert, 2009).

2.3. Nuevos patrones y configuraciones del paisaje urbano

El crecimiento del Perú, principalmente de Tacna desde los años 1990, mejora ostensiblemente. La instalación de varias empresas mineras en la región, la actividad comercial de la ZOTAC, y el turismo que se generó con el norte chileno, hicieron atractiva a la ciudad. Esto ha producido el incremento acelerado de la migración, especialmente de Puno. Para el año 1995, la ciudad superaba los 230.000 habitantes, y el área urbana seguía expandiéndose horizontalmente en las zonas periférica, alcanzando más de 1.900 ha. Este patrón de asentamiento se fue consolidando con el pasar de los años, donde el crecimiento del parque habitacional se daba mayormente por invasión y no por inversión. Los gobiernos no ajenos a esta problemática, pero bajo su lógica "que invadan nomás, luego iremos a ponerle los servicios", han generado la mala imagen de las invasiones loteadas y luego regularizadas por el gobierno de turno ya sea nacional, regional o local. Esto ha propiciado una sociedad dependiente de tipo "papá gobierno dame título de propiedad, dame agua etc. Y por otro lado, el poder político de turno, dando dádivas para obtener votaciones que los eternicen en los cargos" (Romero, 2006).

La expansión física de la ciudad propició la aparición de nuevas expresiones urbanas sobre el territorio y consolidó fenómenos como la "expansión irregular periférica". La ciudad crece cada vez menos compacta, con la dispersión de su espacio construido. Una desdensificación cuyos orígenes responde a diversos factores, no solo de la informalidad, sino también de la permisibilidad de autoridades y funcionarios. Este modelo de ocupación espacial ha generado desorden e irregularidad en la ciudad, a nivel urbanístico, legal, y arquitectónico, donde la autoproducción de sus viviendas es un rasgo distintivo en esta "ciudad informal". En términos generales: invasión, autoconstrucción y evasión, es decir, se escoge y ejecuta un proceso de crecimiento urbano de la informalidad (Romero, 2006).

Este crecimiento periférico se concentró principalmente en la zona norte de la ciudad, específicamente en los distritos de Alto de la Alianza y Ciudad Nueva, asentados en la ladera de uno de los cerros más extensos que tiene la ciudad el "Intiorko". Sin embargo este sector es altamente sísmico, cuya capacidad portante oscila entre 0.5 a 1.5 Kg/cm2, lo que se traduce en una alta probabilidad de movimiento e inclusive ruptura de los suelos. Entonces, la informalidad en la autoproducción de sus viviendas -que no cumplen la norma sismorresistente- constituyen una verdadera bomba de tiempo ante un evento sísmico. La figura 17 y 18, muestran la expansión informal en la zona norte de la ciudad. La figura 19, muestra el asentamiento formal e informal de la ciudad de Tacna en el 2001 (antes del terremoto).

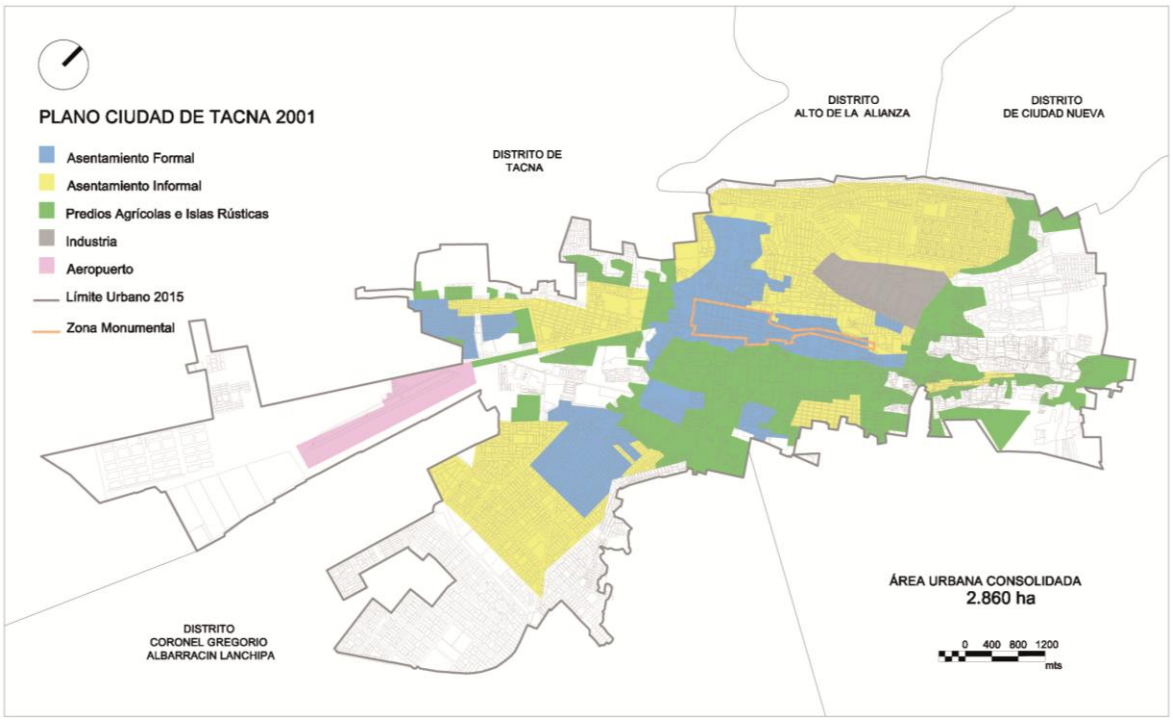
Figura 17: Urbanización informal en la Zona Norte de la ciudad de Tacna: Distrito Alto de la Alianza y Distrito de Ciudad Nueva.

Fuente: Fotografías del Autor , setiembre del 2015.

Figura 18: Urbanización informal en la Zona Norte de la ciudad de Tacna: Distrito Alto de la Alianza y Distrito de Ciudad Nueva.

Fuente: Fotografías del Autor, setiembre del 2015.

Figura 19 : Plano de asentamientos en la ciudad de Tacna en el 2001 (antes del terremoto).



Fuente: Elaboración propia.

3. Dinámicas de la urbanización informal

El terremoto de junio del 2001, fue el desencadenante en la proliferación de los procesos informales, que han venido acrecentándose día a día en la ciudad. Esta producción y reproducción de la ciudad informal, donde en sus inicios predominó la "lógica de la necesidad", no estuvo exenta de otras dinámicas informales no acentuadas. Fue a partir del sismo del 2001, que estás se acentuaron y masificaron, como una nueva variante surgida en la producción de la ciudad informal -que articula la lógica del mercado con la lógica de la necesidad- y se manifiesta socialmente como mercado informal, o más conocido en Perú como "tráfico de terrenos".

Así, las invasiones que al principio se dieron en su mayoría por personas que no podían acceder a una vivienda vía mercado o por las soluciones del Estado -debido a que eran escasas o inaccesibles-, empezaron a disminuir, y por el contrario, acrecentarse la ocupación informal con fines mercantilistas. Es decir, ya no solo existía una lógica de la necesidad -minoritaria- sino que empezó a despuntar un mercado informal, donde los agentes capitalistas o "traficantes de terrenos" buscaron lucrar con la propiedad, acumulando capital. De esta manera, empezó a ser percibido un incremento en la urbanización informal a través de las dos formas predominantes en las ciudades latinoamericanas, y Tacna no es la excepción. La invasión de tierras y el tráfico de terrenos, por necesidad y por negocio.

3.1. La informalidad urbana, parece avanzar y no parar

Para el año 2001, se presentó en Tacna un acontecimiento que marcó un antes y un después en el crecimiento urbano informal de la ciudad. El número de habitantes superaba los 240.000 (INEI, 2007) y el área urbana consolidada de la ciudad seguía en aumento. Si para el año 1988 era de 1.092 ha, para el 2001 se incrementó a 2.860 ha, es decir, la ciudad había crecido más del doble. Este crecimiento, caracterizado por su horizontalidad y expansión periférica, se daba mayoritariamente hacia el sector del Cono Norte. Sin embargo, un 23 de junio del 2001, acontece en la ciudad de Tacna uno de los sismos más fuertes de las últimas décadas en la zona sur del Perú, con una intensidad de 8.4 en la Escala de Richter (IGP, 2002). El terremoto ocasionó que un gran número de viviendas fueran dañadas, especialmente las que se ubicaban en los distritos de Alto de la Alianza y Ciudad Nueva (Ver figura 20), algo que ya era predecible por la mala calidad de suelo que presentaba el sector, y que aunado a un sistema constructivo deficiente, dio como resultado la mayor concentración de viviendas afectadas por el terremoto, 20% de su parque habitacional.

Figura 20 : Viviendas en el Distrito de Ciudad Nueva afectadas por el terremoto del 23 de junio del 2001.

Fuente: Elaboración propia con imágenes del Instituto Geofísico del Perú.

A razón de los hechos, las autoridades de turno vieron como solución trasladar hacia el lado sur de la ciudad a todas las familias afectadas, considerando que el sector sur -en ese momento futura expansión

de la ciudad- era el más seguro geotectónicamente al presentar suelos con capacidad portante mayores a 3Kg/cm2. Entonces, si bien se realizó el empadronamiento y reubicación de los afectados, estos no dejaron sus propiedades del sector norte, persistiendo a pesar de los daños materiales que sufrieron durante el sismo. La abogada Betty Kyoko, especialista en suelo nos relata su experiencia laboral.

> "...en el Cono Sur aprovecharon la gente del Cono Norte, pues debieron hacer una permuta para que ellos dejen sus terrenos que no eran buenos. Sin embargo, los trasladaron a Cono Sur, pero la gente viva no ha dejado, ni el Cono Norte, ni el Cono Sur, y ahora tienen dos terrenos..."

El sector sur -actualmente Distrito Coronel Gregorio Albarracín Lanchipa (DCGAL)- fue quien albergó a la población afectada y sufrió las ocupaciones informales de muchas personas que en ese momento vieron una oportunidad para invadir los espacios libres, aduciendo "necesidad". De ese modo, grandes extensiones de terreno público disponible fueron invadidos en forma masiva, tal como relata el arquitecto Cabrera, ex Director Regional de Vivienda y especialista Desarrollo Urbano.

> "...El año 2001, fue el uno de los grandes problemas de invasiones en Tacna amparado por él gobierno central, a raíz del terremoto. Esta situación llevó a las autoridades a identificar un espacio en la zona sur de la ciudad, para reubicar a los afectados en el nuevo Asentamiento Humano Viñani. Entonces, vino el presidente Toledo en agosto, y ofreció a toda la población que se retire del Cono Norte, que les iba a dar gratuitamente terrenos en el Cono Sur. Y se creó Viñani. Ese fue el descalabro de la ciudad, ahí se convirtió en el caos final que estamos ahora..."

A decir de la arquitecta Martínez, ex jefa de la Sub Gerencia de Acondicionamiento Territorial y Licencias de la Municipalidad Provincial de Tacna (MPT). "...una catástrofe, trajo otra catástrofe peor...". Para el arquitecto Guerra, integrante del Equipo Técnico del PDU "...el sismo que afectó la ciudad de Tacna en el 2001, fue un punto de quiebre en el desarrollo urbano de la ciudad, pues se generalizó el desorden y la posesión informal de terrenos (...) los afectados mantuvieron la propiedad sobre sus predios dañados, y también se vieron beneficiados con predios en el sector de Viñani...".

De esta manera, a partir del terremoto se acrecienta más el problema de la informalidad urbana porque al final muchas personas terminaron teniendo dos o tres lotes, pues no desocuparon el terreno que tenían, y al contrario adquirieron más lotes (C. Vicente, arquitecto). Según relata el arquitecto Espinoza, especialista en Evaluación de Infraestructuras y docente de la Universidad Nacional de Tacna:

> "...muchas personas decían que estas viviendas que iban a dejar, vivían ellos con sus hermanos, primos, una vivienda común, entonces al trasladarse a otro lado debía desdoblarse la propiedad. Por lo tanto, al ser empadronados, no se empadronaba a una sola familia, sino a dos o tres familias, y

esas dos o tres familias eran beneficiadas con lotes independientes. Es así que de 100 viviendas empadronadas se iban generando 300 lotes en el sector".

De acuerdo a las citas antes mencionadas, todos los entrevistados perciben que fue el terremoto, el desencadenante del incremento exponencial de los AIs en la ciudad de Tacna. A decir de los entrevistados, muchas personas vieron en el acontecimiento sísmico una oportunidad para ocupar informalmente terrenos en la zona sur de la ciudad, específicamente el sector denominado Pampas de Viñani. Dicho sector no solo presentaba grandes extensiones de terreno, sino también un suelo firme y llano que fue blanco de los invasores, ya sea por necesidad o por negocio.

Coincidentemente, en el año 2001, se aprobó el nuevo Plan Director de la Ciudad (PDU 2011-2010), en el que se contemplaba un área de reserva muy importante en ese sector de Viñani, proyectado para ser ocupado supuestamente en 10 o 15 años aprobado el Plan. Sin embargo, la realidad fue diferente, y no solamente se ocuparon los predios a través de la "permuta" de terrenos, sino que también se produjo una invasión masiva en las zonas colaterales a las que entregó el Estado. De esta manera, la situación se tornó crítica después del terremoto, porque el 70 % de la zonas determinadas para la expansión urbana y otros usos -previstas en el Plan Director de Tacna- fueron ocupadas indiscriminadamente, en menos de dos años. (PIDT 2005-2012). Este acelerado crecimiento del DCGAL, se vio reflejado en su población, que los últimos quince años se ha triplicado, y con ello, las invasiones, el acaparamiento de lotes y el tráfico de terrenos (tema que abordaremos más adelante). Para el año 2001, el DCGAL tenía una población de 41.124 habitantes, aumentando aceleradamente a 116.497 para el 2015 (INEI).

3.2. Los juegos de la informalidad territorial: ¿necesidad o negocio?

"... mi mamá fue a invadir en el año 1988, a raíz que mi papá le dice están invadiendo y nosotros no teníamos casa, y fuimos a invadir. Yo tenía ocho años. Fuimos a invadir y nos posesionamos en un lugar con nuestras esteras, nuestra bandera, y no había luz, no había agua, y en un lugar super lejano, entonces nos posesionamos ahí. Al día siguiente vienen los propietarios del predio -que en ese caso era la Municipalidad Provincial- y con todo lo que es el grupo de policías resguardados, derrumban todo lo que hay. Sin embargo, la insistencia de los pobladores, al día siguiente vuelven a levantar todos los escombros y siguen quedándose, y vuelven a venir en la noche. Había la obligación de que si uno necesitaba, tenía que venir a dormir, a vivir ya. Entonces con mi mamá, nos fuimos a vivir, ahí, a dormir ahí. Con mi mamá y mi papá estuvimos ahí. Y venían pues en la noche, nos derrumbaban la choza, nos dejaban en nada y al día siguiente volvíamos a armarla. No sé si por cansancio, o no, o de repente vieron que era la necesidad, porque vieron que habían muchas familias...entonces, nosotros invadimos en una parte, pero las instituciones actuaron,

empezaron a hacer sus habilitaciones y nos reubicaron, y así se organizó...Yo he vivido en carne propia eso, pues como te digo, vivíamos en un lugar, pero nunca teníamos algo propio".

El relato de Ana -actualmente arquitecta especialista en Desarrollo Urbano- aquí reproducido con su consentimiento, evidencia que la informalidad en la ocupación del suelo, no siempre está ligada al tráfico de terrenos, pues existe una necesidad. Muestra además una realidad que no es exclusiva, ni ajena a otras realidades, pues tal como lo señalaba un equipo de investigadores sobre un estudio realizado en Caracas: "No es raro oír el caso de algún asentamiento que ha sido levantado por la noche, destruido por la policía al día siguiente, vuelto a levantar por la noche y vuelto a destruir, hasta que las autoridades abandonan la lucha[7]".

Para el año 2001 que se creó el DCGAL, pero al ser escasos sus recursos, fue la Municipalidad Provincial de Tacna (MPT) -que tiene como competencia según Ley 27.972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), "...promover la ejecución de programas municipales de vivienda para las familias de escasos recursos"- quien empezó con el proceso de regularización de todos los predios entregados en el sector sur después de terremoto. Esto se realizó a través de los Programas Municipales de Vivienda (PROMUVI), creados desde el año 2000, cuyo objetivo es la entrega del lote único a favor de las familias de menores recursos. Entonces, si bien hubo personas que realmente necesitaban un lugar para vivir, la gran mayoría obtuvo un lote con la finalidad de acaparar predios y comercializarlos. Esto se ve reflejado según relata el arquitecto Paolo Guerra, integrante del Equipo Técnico del PDU 2014-2023, "..en que actualmente el sector de Viñani no tendrá un grado de consolidación mayor a 20 o 30% y el resto sigue sin ocupación...".

Según describe la arquitecta Martínez, ex Sub Gerente de Acondicionamiento Territorial y Licencias de la MPT "...estos terrenos fueron adjudicados bajo un "lógica de necesidad" a precio sociales, es decir un arancel entre 3 a 5 soles el metro cuadrado [8], entregándoles terrenos de 200 metros cuadrados por un valor que no supera los 1000 soles, es decir, 330 dólares. Y "¿Cuánto venden ahora un terreno en Viñani? 20.000 o 30.000 dólares...". Así, aprovechando las circunstancias pedían la titulación, y una vez que la conseguían empezaban a traficar con los lotes, formándose toda una organización de compra y venta de terrenos. Esta oportunidad fue vislumbrada por muchos inescrupulosos que aduciendo una necesidad, iniciaron invasiones en las zonas periféricas de la ciudad, y con ello el acaparamiento de lotes. Se pudo evidenciar entonces que el crecimiento urbano informal tienen una doble perspectiva, por un lado, aquellas personas que necesitan un lugar para vivir, y por el otro, los que han encontrado en la informalidad una forma de lucrar.

---

[7] K. Karst, M. Schwartz y A. Swartz, The Evolution of Law the Barrios of Caracas, Los Angeles, 1976, pp. 6-7 citado en Davis 2007.
[8] 1 Dólar = 3.38 soles (Dic. 2016).

De esta manera, el tráfico de lotes ha permitido que diversos actores sociales tengan más de un terreno registrado a su nombre, mientras que otros pueden no tener ni uno solo, situación que se vio exacerbada con el terremoto del 2001. Se conformaron asociaciones en las que participan todas las personas que han invadido una zona, o han sido beneficiarios del PROMUVI, y a través de su "presidente", se crea un nexo con las autoridades locales con el fin de iniciar el proceso de reconocimiento legal de su "propiedad". Sin embargo, a pesar de lo positivo que a veces pueden tener estas asociaciones, también tienen un lado oscuro. Esto debido a que se crea un mercado de acumulación de tierras, a través del cual, personas que ya tienen vivienda, acceden a la posesión de tierras que son adjudicadas por la municipalidad a muy bajo costo, para posteriormente venderlas y lucrar con ellas. Según relata el arquitecto Guerra, especialista en desarrollo urbano, también se reportan casos de estafa:

> "...el invasor -pero el que realmente necesita- debe pagar por su terreno a la "asociación de propietarios" fachada del traficante, y principalmente a su presidente, pero en muchos casos las personas son sometidas a "tima y estafa"...las asociaciones van invaden y al toque levantan su "murito", colocando ahí el nombre de la asociación y la razón social, dando una supuesta formalidad que utilizan para engañar a las personas. Aducen que el "registro social" que corresponde a la asociación, les da la legalidad de la tierra..." La figura 21, muestra el típico muro que se levanta en una invasión y/o asociación de vivienda.

A decir de la abogada Kyoko, especialista en temas de saneamiento:

> "...hay gente necesitada, pero hablando criollamente el conchudo es el traficante, porque hay gente que está con ellos que son gente humilde, gente ignorante, mucha gente que se deja guiar mucho por lo que dicen. Estos traficantes de lotes son gente que venden sebo de culebra, los engañan y los hacen creer ciegamente, lo que ellos dicen es..."

Figura 21: Típico muro que se levanta en una invasión y/o asociación.

Fuente: Fotografías del Autor, setiembre del 2015.

Para el arquitecto Véliz, ex gerente de Desarrollo Urbano de la MPT, al preguntarle si cree que el incremento de los AIs está vinculado a un déficit de vivienda, responde:"...definitivamente parte está asociada al déficit de vivienda, como te digo hay gente que necesita y forma parte de las invasiones, gente pobre que no tiene dinero.

Esta problemática suscitada por las asociaciones a través de sus presidentes es conocida por la autoridades, sin embargo no es solucionada. Hay dirigentes que están acostumbrados a traficar con los lotes, pues vienen, buscan a la gente e invaden. Luego ellos mismos organizan, lotizan y cobran. Sin embargo, como se muestra en el relato de los entrevistados, quienes no tienen dinero para pagar, pueden vivir situaciones de maltrato. Intentan desalojarlos o atemorizarlos.

El panorama mostrado no significa que antes de estas fechas no se dieron ventas de tierras informalmente, más bien lo que expresa es que esta modalidad se generalizó, provocando una alza en las invasiones y con ello el acaparamiento de lotes -al ver la disponibilidad de grandes extensiones de terrenos- para luego traficarlos en el mercado informal. Para la arquitecta Martínez, ex Sub Gerente de Acondicionamiento y Licencias de la MPT, "la invasión de terrenos es un acaparamiento de lotes y los presidentes son la mafia".

En consecuencia, la gran mayoría de terrenos en la ciudad de Tacna no están siendo ocupados por las personas necesitadas, pero si están siendo ocupadas por personas que trafican con esos bienes. Según declaraciones de un invasor al diario El Correo de Tacna (2009), reconoció que hay personas que solo buscan traficar con los lotes. "Entre los invasores hay dos grupos: unos que buscan hacer su negocio y otros que realmente necesitamos un lugar para poder vivir dignamente. Es difícil poder identificarlos, aunque somos pocos los que sí tenemos necesidad de vivienda".

3.3. El desorden le gana al orden

Para el año 2001 la ciudad de Tacna presentaba un área urbana consolidada de 2.860 ha, creciendo vertiginosamente a 4.567 ha para el 2013. Es decir casi el doble en solo 11 años. Todo esto ha conllevado a la expansión horizontal de la estructura urbana, en base a densidades no programadas que deterioraron la organización física espacial. Así también se produjo la especulación y acaparamiento del suelo urbano con las consecuente saturación del mismo, generando un déficit de espacio de áreas destinadas a usos residenciales y de servicios urbanos. Un *desborde popular* donde no era extraño ver en el día a día de la ciudad, invasiones y desalojos. Es así que las invasiones se incrementaron a razón de ciertos vacíos legales a nivel nacional, que permitieron la consolidación de la informalidad.

Como relata el arquitecto Ramos, Sub Gerente de la Oficina de Acondicionamiento Territorial y Licencias de la MPT, "...no existía una normativa que castigara a los invasores, ellos invadían y se

quedaban". En la misma línea el arquitecto Véliz, ex Gerente de Desarrollo Urbano de la MPT, afirma "...que la ley nacional amparaba a estos asentamientos, mediante la norma que pasada las 24 horas de asentada la invasión, sino era controlada por la autoridad, se convertían en un problema social que el Estado debía solucionar regularizando la posesión informal".

Es así que aprovechando este vacío legal en la normatividad, los invasores "buscaban fechas cívicas importantes que se declaraban como feriados, por ejemplo fiestas patrias, y así para cuando reaccionaba la autoridad, ya no podían hacer nada". Esta descripción del arquitecto Guerra, especialista en Desarrollo Urbano, muestra una dinámica que no es exclusiva ni ajena a otras realidades, pues como relata De Soto (1987), la invasión se produce de noche o hacia la madrugada en una fecha preestablecida que generalmente coincide con alguna efeméride cívica, para reducir así las posibilidades de una reacción rápida de las fuerzas del orden.

Asimismo, tal como describe el arquitecto Espinoza, docente de la universidad y especialista en desarrollo urbano:

> "...se formaban "seudoasociaciones" basadas en una supuesta necesidad de un lugar para habitar, y se inscribían en registros públicos para darle formalidad. Luego se procedía a la invasión y buscaban el otorgamiento de una Constancia de Posesión, que según Ley N°28687 permitiría obtener los servicios básicos de agua y luz. Esto establecía cierto nivel de propiedad, y pasado diez años buscaban la titulación amparados en la ley de Prescripción Adquisitiva. Si no, con el cambio de gobierno y como favor político conseguían la titulación. Luego comenzaban a vender los terrenos, pero mucha gente que invadía lo tizaba, y antes de buscar la titulación, antes de la invasión o durante la invasión los vendían"

Todas estas ocupaciones también afectaron áreas de aporte, pues como relata el arquitecto Guerra, especialista en desarrollo urbano "...en el sector de Viñani había grandes extensiones de terrenos para futuros hospitales, colegios, equipamientos importantes que han sido los primeros en ser afectados. En muchos de los casos se ha podido "rescatar" estos terrenos, pero hay otros más pequeños de recreación y áreas verdes que han sido ocupados, y nunca fueron desocupados".

Por lo tanto, al invasor muchas veces, lo único que le interesa es lucrar con la propiedad ajena, sin importarle el desarrollo de la ciudad o el bienestar de su población en general. Su lógica es "optimizar" la mayor cantidad de terreno para sacar más lotes, y si ve un espacio libre -para un futuro equipamiento- lo toma. Como dice Jaramillo (2008), el urbanizador pirata o traficante de terrenos, es en realidad un agente capitalista en el sentido de que opera fundamentalmente para acumular dinero.

No obstante, sin ser generalizada, se han producido desalojos que han registrado violencia ante la defensa posesoria[9] de predios que fueron ocupados ilegalmente por una invasión (Ver figura 22).

Figura 22: Inicio (arriba) y término (abajo) del desalojo forzoso en el Sector de Viñani en terreno destinado para futuro Hospital del DCGAL.

Fuente: Elaboración propia con imágenes de Radio Uno - Marzo del 2012.

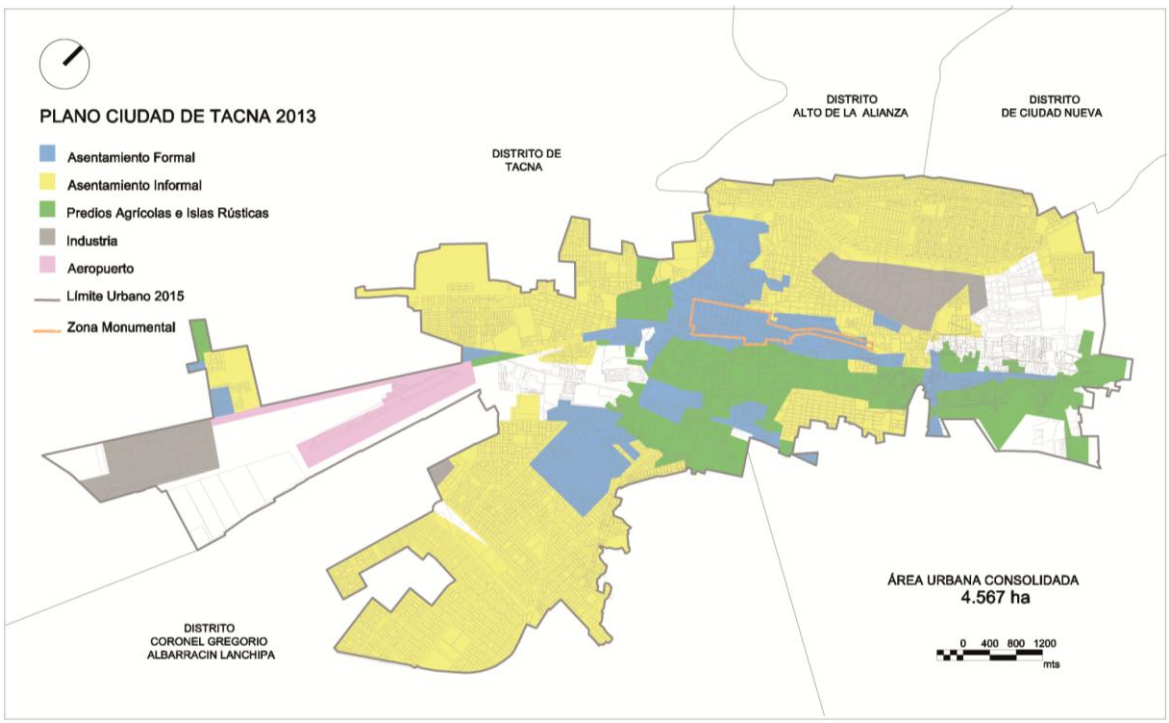
[9] La defensa posesoria es la recuperación de una propiedad que ha sido invadida, es decir, ocupada ilegalmente.

Ante este panorama, se aprueba en el año 2013 la Ley N° 30.076, para enfrentar el problema de las invasiones, sancionando con pena privativa de libertad "al que ilegítimamente ingrese a un inmueble" (Anglas, 2015). La aprobación de esta Ley, tipifica las invasiones como delito y crea la figura del desalojo preventivo. Posteriormente en el año 2014, se aprueba La Ley N° 30.230, que permite el desalojo de los invasores aunque hayan pasado más de 24 horas de la posesión ilegal (Bonilla, 2015). Sin embargo, a pesar de las leyes aprobadas las invasiones continuaron. Disminuyeron, pero no se erradicaron.

Asimismo, según relata la abogada Betty Kyoko, ex- Funcionaria de la Comisión de Formalización de la propiedad Informal (COFOPRI), existen normas y leyes elaboradas por el Gobierno Central que permiten y fomentan la urbanización informal. Normas que con el cuento de nunca acabar perpetuán la regularización, fijando plazos y extendiéndolos bajo un manejo político. Así, en el año 2006 la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), realizó la transferencia de funciones al Gobierno Regional de Tacna (GRT), para custodie los bienes del Estado en la Región de Tacna, y a la vez los administre. Esto le permite al GRT realizar ventas directas "formalizando" invasiones que tengan posesión entre enero del 2005 hasta antes del 25 de noviembre del 2010, pues le compete a COFOPRI la formalización de posesiones informales realizadas antes del 31 de diciembre del 2004.

Como podemos ver son diversos los canales que han existido y existen para legalizar lo ilegal y formalizar lo informal, basados muchas veces en una supuesta necesidad. Políticas y normativas laxas han permitido que las invasiones -tipificadas penalmente como usurpaciones-, y la venta informal de terrenos se multiplique, decantado en lo que es hoy la ciudad: un panorama de la informalidad. De esta manera la estructura urbana de la ciudad se modificó, siendo la expansión periférica informal la principal característica definidora de la nueva urbanización. La figura 23, muestra el asentamiento formal e informal de la ciudad de Tacna en el 2013.

Figura 23 : Plano de asentamientos ciudad de Tacna 2013.



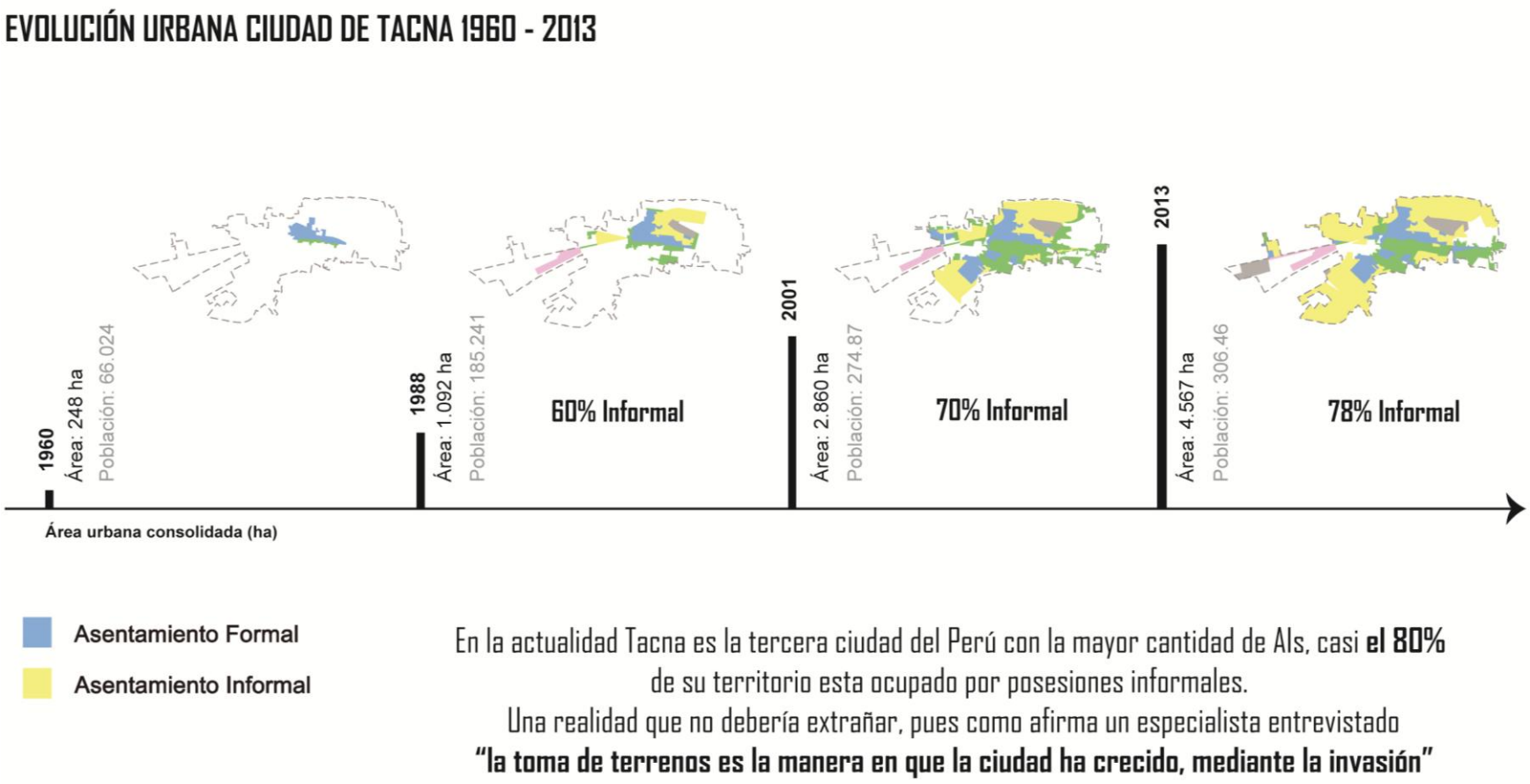
Fuente: Elaboración propia.

En la actualidad la ciudad de Tacna presenta un total de 367 AIs, lo que la ubica como la tercera ciudad del Perú con la mayor cantidad de AIs, después Lima y Arequipa. En consecuencia, el 77.8% de su parque habitacional está conformado por posesiones informales (INEI, 2007). Una realidad que no debería extrañar, pues como afirma el arquitecto Espinoza, especialista en desarrollo urbano "la toma de terrenos es la manera en que la ciudad ha crecido, mediante la invasión". En tal sentido, el paisaje urbano cambió migrando de formal a informal (Ver figuras 24, 25 y 26).

Figura 24 : Acontecimientos claves en el Desarrollo Urbano de Tacna 1954 - 2013

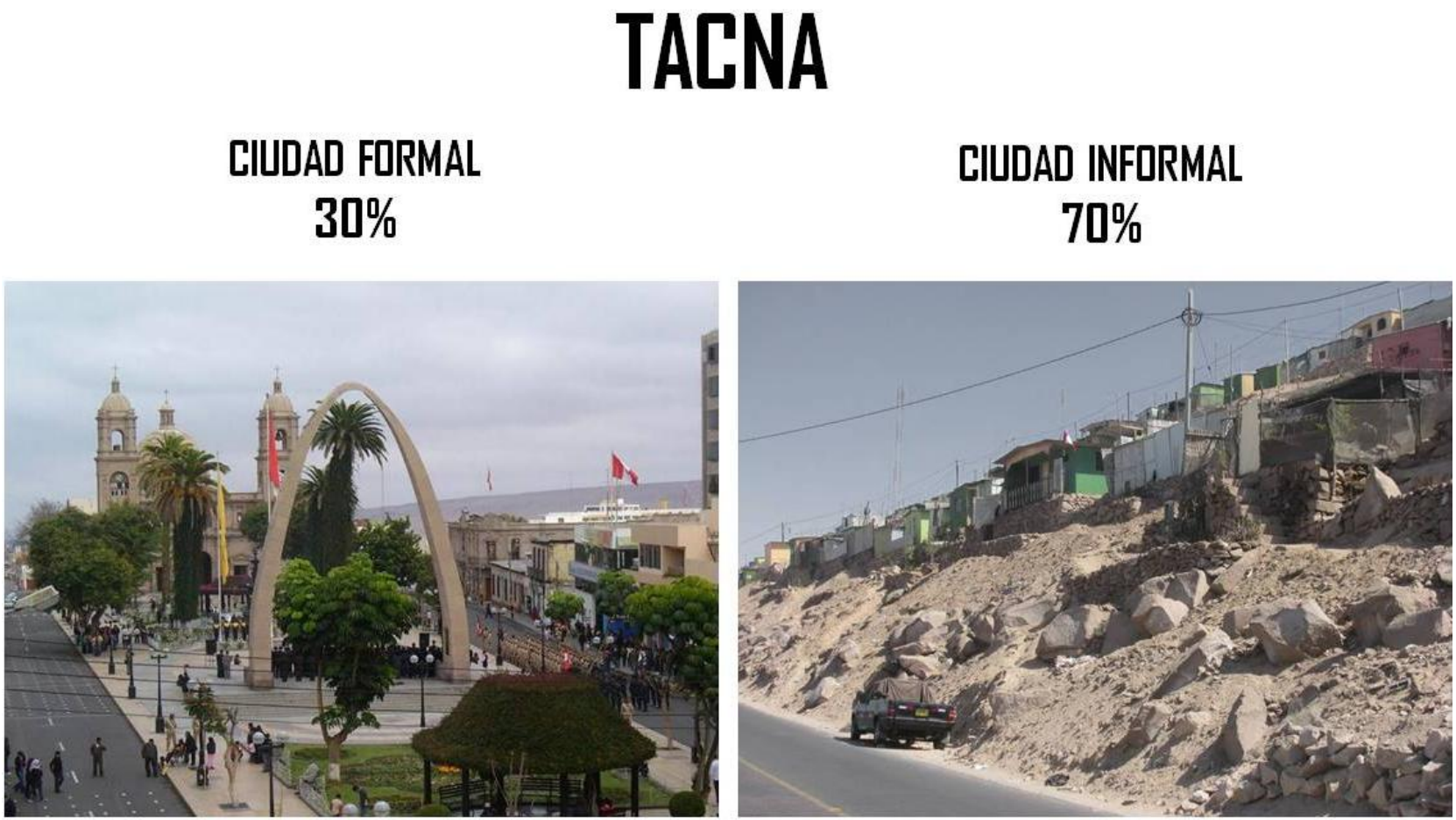
Fuente: Elaboración propia.

Figura 25 : Evolución urbana ciudad de Tacna 1960 - 2013



Fuente: Elaboración propia.

Figura 26 : Tacna ciudad formal (izquierda) y ciudad informal (derecha).



Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO III

ACCIONES E INACCIONES DEL GOBIERNO REGIONAL Y LOCAL EN LA POLÍTICA HABITACIONAL Y DE REGULARIZACIÓN DE SUELO EN TACNA (2010 - 2016)

Los AIs en sectores periféricos de la ciudad de Tacna, se han incrementado exponencialmente a través de los años. Según la Encuesta de Situación de Barrios Urbanos Marginales en Perú, más del 70% de la ciudad está compuesta de asentamientos informales (ESBUM, 2012). ¿Qué hacer frente la agudización de una realidad entendida como problemática? Hay quienes le confieren a la gestión urbana jugar un papel determinante al asignar coherencia, racionalidad, creatividad y conducción a las distintas medidas de políticas públicas que tienen como escenario la ciudad (Sagredo & Carbonetti, 2003). Sin embargo, este ideal no siempre es realidad.

En este capítulo se analiza la gestión urbana local y el rol de la política de vivienda social y de regularización del suelo en la multiplicación de AIs entre los años 2010 - 2016. De esta manera se caracterizó el modo que esto ha configurado un paisaje urbano de informalidad en la ciudad.

1. La Gestión Urbana en el gobierno local

Para el año 2010, Tacna presentaba una población de 293.181 habitantes (INEI, 2007), y un área urbana consolidada de 4.000 ha. Lejos de aminorar, las dinámicas informales parecían exacerbadas. El gobierno local reconoció la problemática del crecimiento urbano informal, pero sus acciones no han sido enfocadas en controlar el desborde popular. Al contrario, el desempeño edilicio "...se ha caracterizado por un proceso de aceptación, legitimización, legalización (...) en diferentes grados " (ONU - Hábitat, 2012, p.12).

En Tacna, la gestión urbana local, ha sido ajena al "...compromiso, la transparencia y legitimidad" con la ciudad (Sagredo & Carbonetti, 2003, p.21). A decir del arquitecto Vicente, especialista en desarrollo urbano, "...la falta de cumplimiento de la normatividad, y sobre todo de la gestión urbana, han generado los problemas. Específicamente, las autoridades que han sido elegidas para dirigir Tacna, no están cumpliendo con la normatividad". Entonces, lejos de sus promesas originales, los funcionarios parecen "centrados, impregnados -y en cierto sentido, hasta viciados- de elementos tipo "caciquismo", "clientelismo", "nepotismo" (Sagredo & Carbonetti, 2003, p.16).

Es así que en presencia de condiciones institucionales que hacen crecer la informalidad con celeridad, "...esta se ha ido incrementando de manera exagerada, producto de un descontrol a nivel político administrativo dentro de la ciudad", según relata el arquitecto Linares, ex Gerente de Desarrollo Urbano de la MPT. Asimismo, varios de los especialistas señalaron que Tacna es una ciudad informal,

porque la autoridad apoya, incentiva y promueve la informalidad. De esta manera, la lógica de producción y reproducción de la urbanización informal está influyendo en la conformación irregular de amplias zonas periféricas de la ciudad.

1.1. ¿Sin planificación urbana?

Tacna es una de las ciudades del Perú con la mayor cantidad de planes urbanos elaborados en las últimas décadas (PDU 2014-2023). Como pocas ciudades del país cuenta con un Plan Regulador que data del año 1978, aprobado cuando todavía existía las oficinas zonales del Ministerio de Vivienda (Ramal, 1985). A pesar de esto, la ciudad presenta una deficiente gestión urbana que conlleva a una inadecuada funcionalidad. Las invasiones, el tráfico de terrenos, la informalidad en la construcción, la usurpación de funciones, los programas de vivienda mal planteados y los cambios de zonificación a pedido, son reflejo de ello. Consecuente a lo descrito, la ciudad presenta déficit de servicios, especulación urbana y baja densidad (PDU 2014-2023).

Los planes de desarrollo urbano no se han respetado. En Tacna, no han tenido relevancia, se guardan y el político sigue decidiendo. Para el arquitecto Chirinos, especialista del Equipo Técnico del Plan de Desarrollo Urbano, el encarpetamiento de los planes es una de las causas del descontrol urbano, donde los intereses políticos se anteponen a los técnicos. De esta manera, la planificación está supeditada a un "control" de la autoridad, quien decide que se va hacer, pues el técnico propone y el político dispone.

Sin embargo, es importante considerar que los planes no deben convertirse en argumento para permitir la "zonificación a la carta", o cambios de uso frecuentes y desarticulados con los objetivos de desarrollo, crecimiento y sostenibilidad de la ciudad. Si esto sucede, podríamos dar cuenta del "asesinato" de una ciudad producto de actuaciones que destruyen el tejido urbano social, es decir, un "urbicidio".

Por lo tanto, que las autoridades cumplan y respeten las normas es fundamental, pero como nada de eso parece ocurrir, no es extraño escuchar críticas respecto al desinterés que exhibirían los más importantes tomadores de decisión. Como afirma el decano del colegio de Arquitectos de Tacna, a la inversa de lo que la ley prescribe "...a las autoridades no les interesa el desarrollo de la ciudad, simplemente les interesa, cuanto beneficio pueden sacar al momento de gobernar". [Énfasis añadido]

La Ley Orgánica de Municipalidad (LOM), Ley N° 27.972, hace hincapié en que justamente las instituciones como las municipalidades provinciales tienen que velar por el crecimiento urbano ordenado de sus ámbitos de jurisdicción. Sin embargo la ocupación informal como complejo proceso socio territorial, se ha ido consolidando con el pasar de los años en la ciudad. La existencia de vacios legales, ha permitido ocupar áreas destinadas para aportes y recreación, pues como relata el arquitecto

Guerra "...ante la viveza y expectativa de ciertas personas, que han ocupado diversas áreas, y al ver que no sé les afectaba -hasta se les brindaba servicios básicos- se han ampliado en diversos sectores de la ciudad".

A decir de la mayoría de entrevistados, especialistas en desarrollo urbano, esto sucede porque la gente se ha mal acostumbrando a adquirir los lotes de manera informal, porque con el pasar de los años lo han venido logrando. Entonces, al ver ciertos ejemplos de personas que han podido llegar a tener posteriormente su título de propiedad, lo han visto como una práctica simple y de menor inversión, que comprar un terreno formal. Así bajo la lógica "Aquí no pasa nada, nadie me saca", han ocupado informalmente el suelo. Por lo tanto, el arquitecto Cabrera, ex Director Regional de Vivienda, afirma que "el problema no es una invasión, el problema es que les permiten invadir". [Énfasis añadido]

Es así, que aunado a las condiciones sociales y normativas que hacen que la informalidad tienda a crecer con mayor celeridad, existen factores políticos e institucionales que permitieron consolidar la urbanización informal en la ciudad.

. 1.2. Si la autoridad no quiere verlo, sigue sucediendo

> "Todo es cuestión política, porque lastimosamente el político llega al lugar donde está, porque de una u otra manera con mentiras convence a la población...Y una vez que está en el puesto, trata de cumplir lo que les ha prometido, pero muchas veces es imposible. Entonces lo único que le queda al político es decir mejor no los tocamos, ahí nomas déjalos, y que la gestión que venga ya verá lo que hace. Así la invasión que tienen ahí, conforme pasan los años se va consolidando cada vez más. De tener una estera en un comienzo, ya pasa a un cuartito de bloquetas o de ladrillo. Pasan los años y van haciendo su cerco y todo. Como la gestión a prometido no tocarlos y dejarlos ahí, cuando llega la próxima gestión ya están consolidando, y buscan la formalización". (A. Martínez, arquitecta).

Como afirma Gilbert (1997), la urbanización informal fue permitida por una actitud complaciente del Estado, ocupándose ilegalmente vastas extensiones de terrenos públicos con la aprobación tácita de las autoridades, que se hacían cada vez más de la vista gorda. Además, al gobierno le resultaba políticamente conveniente ignorar sus propias regulaciones y, por lo tanto, no sólo toleró los AIs, sino que favoreció su desarrollo con la introducción gradual de servicios e infraestructura.

> "Cuando yo era Sub Gerente de Catastro y Planeamiento en Ciudad Nueva, el alcalde me decía no los notifiques, porque después me van hacer huelga...porque podemos tener problemas con las asociaciones y son puntos en contra de mi gestión...porque no tenían licencia de construcción y nosotros teníamos que regularizarlos...señor alcalde, es hora de notificar...voy a notificar porque

tienen que pagar el autovaluó, y él me decía no (...)...ósea ellos dicen, mejor no le digo nada, porque si les digo al toque me hacen huelga...y las autoridades se valen mucho de la gente, es lo que me he podido dar cuenta...no, hay que otorgarle ya, porque si no nos van a venir hacer huelga. No arquitecta, cual es la solución que le podemos dar...".

El relato de la arquitecta Cabrera, pone en evidencia la actitud permisible que ha tenido el Estado con los AIs en la ciudad, generando su incremento y consolidación con el pasar de los años. Han primado los intereses políticos, no importando el desarrollo urbano de la ciudad, pues el crecimiento informal no solo respondió a la "lógica de la necesidad", sino que se transformó en una actividad mercantilista. Todo lo han manejado políticamente, afirma el arquitecto Ramos, Sub Gerente de Acondicionamiento Territorial y Licencias de la MPT, "...por las promesas de los que querían ser autoridades, indicando que iban a sanear, que iban a otorgarles títulos de propiedad, y ganaban votos. Entonces se politizó el asunto".

Las mismas autoridades les prometían a la población, tal como relata la arquitecta Cabrera, "...no te vamos a votar de ahí, vamos a titular a todos...ya cuando están en el cargo me decían, podemos regularizarlos, no podemos están invadiendo el cerro...Incluso muchas veces las personas me decían que cuando el alcalde hizo su campaña política les dijo que ya no iban a pagar el autovaluó, así nos ha prometido, por eso las autoridades muchas veces con engaños se ganan los votos de la población para que puedan ellos asumir estos puestos".

De esta manera, la desidia e inoperancia de la autoridad, ha permitido que se lleguen a consolidar los AIs en la ciudad. El arquitecto Cabrera, ex Director Regional de Vivienda, afirma que esto se da "...porque no existe un adecuado control urbano, porque no hay un principio de autoridad en las instituciones o en los gobernantes". Así también, la mayoría de los entrevistados señaló que el Estado es el que genera e incentiva una cultura de la informalidad, porque las autoridades son permisibles, ese es el problema.

Entonces, ¿podríamos hablar que se ha generado una cultura de la informalidad? Es decir, una expresión el desorden, de la evasión de impuesto, de la criollada, de la cultura combi (Romero, 2006).

1.3. Intereses económicos o incapacidad en el gobierno local

Para el año 2012, según relata el arquitecto Espinoza, ex decano del Colegio de Arquitectos de Tacna "el desarrollo urbano informal ya era incontrolable". Es así que para enfrentar el problema y no evadirlo, se formó la Comisión Multisectorial, con todos los entes involucrados en el tema de las urbanización informal. De esta manera, se intentaba enfrentar todos juntos como autoridades el problema de la proliferación de los AIs en la ciudad. Para ello, se conformó la Comisión integrada por

La Oficina Ejecutiva de Bienes Inmuebles del Gobierno Regional de Tacna, La Dirección Regional Sectorial de Vivienda Tacna, La Empresa Prestadora de Servicios de Saneamiento de Tacna (EPS), La Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad del Sur S. A., y el Colegio de Arquitectos de Tacna. El objetivo del convenio era establecer acciones y coordinaciones entre las instituciones involucradas en el ordenamiento territorial de las zonas urbanas eriazas del Estado, y prevenir el tráfico de terrenos y otras formas de ocupación masiva en forma ilegal. Sin embargo, por desacuerdos políticos e institucionales, este proyecto no se concretó.

La urbanización informal continuó consolidándose en la ciudad, pues como afirman los especialistas entrevistados: Tacna es una ciudad que en vez de crecer por inversión, ha crecido por invasión. Peor aún, que las autoridades han venido legalizando y regularizando la situación crítica que presenta la ciudad. El Gobierno Local asume un rol pasivo "dejar hacer y dejar pasar", pues como afirma el arquitecto Cabrera, ex Director Regional de Vivienda "la informalidad gana, porque es permisible por las autoridades. Ellos son los gestores de que aumenten los AIs, por el clientelismo político, por la corrupción...en vez de ser los jueces, los que mitigan, son los que incentivan".

Tal como relata la arquitecta Cabrera, ex Directora de la Oficina Ejecutiva de Administración de Bienes Inmuebles del Gobierno Regional de Tacna.

> "...los presidente de las asociaciones muchas veces lucran confabulados con las autoridades, con los funcionarios que les cae su buena tajada, pues ellos lucran del Estado, y si el jefe del área no se presta para eso, lo sacan...a mí me retiraron del Gobierno Regional porque yo no me preste para titular o adjudicar terrenos que no se podían, porque no me presté a negociar con esos traficantes de lotes, porque no me presté, y el gerente estaba metido en eso". [Énfasis añadido]

Por lo tanto, "...al no ir en el sentido que ellos quieren, cualquier discrepancia que tú tengas la relacionan con una incomodidad dentro de ellos, y es fácil deshacerse de alguien" (C. Linares, arquitecto). Entonces "si eres una piedra en el camino, te sacan" (A. Cabrera, arquitecta).

Es evidente entonces, que son los intereses económicos los que dominan y están imbricados en la gestión de la ciudad, guiando el actuar de los políticos y funcionarios. Poco les importa el desarrollo urbano de la ciudad, olvidando para que fueron elegidos. Son los réditos los que priman, buscando conseguir su beneficio personal. A la arquitecta Cabrera, su trabajo durante casi 15 años en la administración pública, le ha permitido vislumbrar estás dinámicas de corrupción e informalidad -en el ámbito político e institucional- al interior del gobierno local.

> "...yo me sorprendo, porque hay tanta corrupción, hay tanta informalidad...y ni que decir de las autoridades que son corrompidas con forme pasa el tiempo más, más y más...La corrupción aumenta no tienes idea...yo considero que no hay autoridad que trabaje honestamente..."

Es entonces el informal Estado quien contribuye a que en la ciudad se profundicen y mantengan prácticas territoriales informales, es decir, la producción y reproducción de AIs. Una informalidad que está asociada con formas de riqueza y de poder (Roy, 2009). Pues tal como afirma el arquitecto Vicente, "a las autoridades no les ha interesado el desarrollo de la ciudad, simplemente les ha interesado, sus propios beneficios, sobre eso se han manejado y no sobre la población". En consecuencia, mientras no se quiera romper algo que a luces se ve, no se logra romper. Pasa por un control de autoridad, pero si la autoridad no quiere verlo, simplemente sigue sucediendo.

La gran mayoría de los entrevistados coincidieron en que son los afanes políticos los que dominan la ciudad, un esquema repetitivo que no tiene visos de parar. Un "populismo urbano" que permite el acceso a bienes y servicios, a cambio de lealtades políticas y electorales. De esta manera, para el arquitecto Espinoza, "la ciudad no importa mucho, priman más los criterios políticos...y son los intereses económicos y políticos, aquellos que influyen demasiado en las decisiones que se toman y que repercuten en contra de la ciudad".

Este manejo político inadecuado también es evidente al interior de las instituciones públicas, donde el personal es calificado y contratado acorde a los intereses del funcionario y/o político de turno. Como relata la arquitecta Avendaño, especialista en Desarrollo Urbano

> "...la falta, la incompetencia que muchas veces existe es por el manejo político inadecuado que se le da al personal. No hay especialistas, de nada vale tu preparación sino eres amigo de alguien...o es por el pago de algún favor político...entonces entras a trabajar a un área aunque no seas especialista, y demoras en aprender...demoras en atender...".

Además, tal como describe la arquitecta Cabrera, muchas veces con el cambio de Jefatura -por cuestiones políticas- entra personal nuevo que desconoce la dinámica, dejando de lado a personal que fue capacitado y teniendo que empezar de cero. Son entonces los intereses políticos y económicos los que prevalecen, no solo en el manejo de la ciudad, sino también del personal. No importa que esto vaya en desmedro de la localidad.

De acuerdo a los razonamientos que se han venido realizando, es evidente entonces el panorama de vulnerabilidad institucional, que domina la ciudad, donde las normas existen, pero escasean las manos y disposición para garantizar su aplicación. Pues como dice Lavell (2000), la ciudad informal siempre es acompañada por la ciudad desformalizada.

2. El rol del gobierno local en la política habitacional y de regularización de suelo

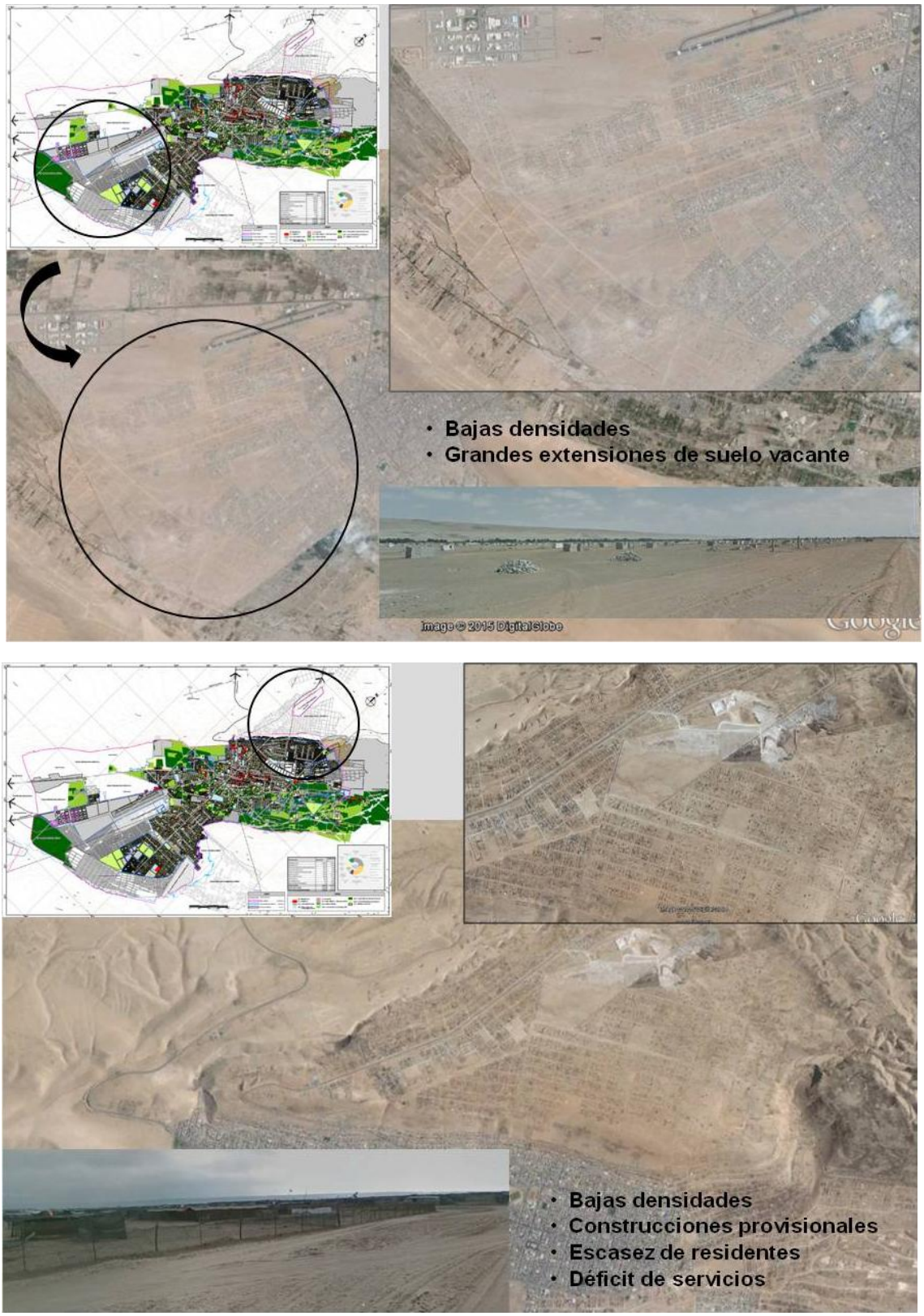
Frente al avance de la ciudad informal el gobierno local en el año 2010 inicia una nueva intervención en el sector vivienda, como forma de "controlar y mitigar" los procesos informales de ocupación de suelo, es decir las invasiones. Estas políticas se dieron a través de los Programas Regionales (el cual será tratado a través de un estudio de caso en el Capítulo IV) y Municipales de Vivienda, dirigida a los sectores más vulnerables de la ciudad. Sin embargo, a decir de los especialistas las "políticas de vivienda" promovidas por el Gobierno Regional y Municipal, han generado más problemas que soluciones. Enfocadas en cubrir un supuesto "déficit habitacional", terminan tergiversando su finalidad. El decano del Colegio de Arquitectos de Tacna, afirma que "no hay programas de vivienda, pues en ningún momento se les entrega una vivienda, solo se les da tierra sin saneamiento, ni habilitación urbana".

La ocupación informal producto del descontrol a nivel político-administrativo, se ha ido incrementando dentro de la ciudad. Si bien en la actualidad las invasiones son una realidad, existe otro canal de informalidad, formalizado por la autoridad. Según relata el arquitecto Cabrera, ex Director Regional de Vivienda, "...esta es una situación que va dándose paulatinamente, promovido fundamentalmente por los actores políticos de la ciudad, que son los principales orientadores hacía donde se está dirigiendo la opción del crecimiento".

De esta manera, se da una informalidad generada por los procesos correspondientes al crecimiento orgánico de la ciudad, a través de la invasión. Y por otro lado, los asentamientos informales promovidos por las instituciones del Estado -en este caso- el Gobierno Regional y Municipal. "Pero ahora, el que está haciendo más daño a la ciudad -sobre todo por su envergadura- son los programas de vivienda y cambios de zonificación a pedido", según relatan los especialistas entrevistados. Los Programas Municipales y Regionales de Vivienda, Ampliación Viñani y otros, han modificado entre 1500 a 2000 ha de cambio de zonificación (PDU 2014-2023). Esto ha generado bajas densidades y grandes extensiones de suelo vacante que -al no existir necesidad real- termina favoreciendo al informal.

Por lo tanto hay figuras que el Estado crea, como los programas municipales de vivienda, que adjudican predios bajo una fiscalización manipulada, pues como afirma el arquitecto Véliz, "...los fiscalizadores están coludidos con los traficantes y se vuelve un problema difícil de controlar, y la misma autoridad ha sistematizado la forma de adjudicar y se ha legalizado utilizando la ley para su beneficio...así la autoridad en todo caso se habría constituido en una autoridad informal". La figura 27, muestra las bajas densidades y las grandes extensiones de suelo vacante en la zona sur (arriba) y norte (abajo).

Figura 27: Bajas densidades y grandes extensiones de suelo vacante en la zona sur y norte de la cuidad.



Fuente: Elaboración propia con imágenes del PDU 2014 - 2023

2.1.PROMUVI: ¿política habitacional o invasión formal?

La ciudad de Tacna, según estimaciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), tiene un déficit de viviendas aproximado a las 20.000 unidades. Sin embargo, existen discrepancias y diferencias respecto a la estimación real de la carencia de vivienda en la localidad, pues según PDU 2013-2023, esta no excede las 4000 unidades. Es así que para "cubrir" la necesidad de vivienda de aquellas personas que no podían acceder vía mercado, el Gobierno Municipal inició en el año 2000 la implementación de los Programas Municipales de Vivienda (PROMUVI), cuyo objetivo según reglamento es la entrega del lote único con servicios a favor de las familias de menores recursos.

No obstante, los estudios realizados en el 2013 por el Equipo Técnico PDU 2014 -2023, demuestran que la ciudad de Tacna entre el 2001-2007 tuvo un incremento de 26.689 lotes. Posteriormente, entre el 2007-2014, se entregó terrenos para vivienda en un promedio de 1000 ha que corresponde a su vez a 20.000 lotes, hechos que evidencian la entrega de lotes y habilitaciones de forma indiscriminada. Reflejo de ello son las grandes extensiones de suelo vacante en la ciudad, es decir, lotes vacíos en los cuales la gente no vive, pero demarca con la expectativa de una futura legalización y urbanización. (Ver figura 28).

Figura 28: Subutilización del suelo urbano por especuladores en el DCGAL en la ciudad de Tacna.

Fuente: Elaboración propia con imágenes de Google Earth.

A pesar de la entrega masiva de lotes "supuestamente" direccionado a las personas más necesitadas, otra es la realidad. La carencia de viviendas, aunque menor, continua y no ha logrado cubrir el déficit de los sectores más vulnerables. Aunado a ello, se han incumplido todas las normativas establecidas por su reglamento, pues se entregan terrenos sin saneamiento, sin habilitación, sin servicios, perjudicando a las personas que realmente necesitan una vivienda.

Por lo tanto, las autoridades, quienes tienen la obligación de hacer cumplir las normas, las incumplen ellos mismos y luego es una penuria de la gente que no tiene recursos estar viviendo ahí, sin agua, sin desagüe, en condiciones de precariedad. Entonces, como afirma el decano del Colegio de Arquitectos de Tacna, esta población vulnerable es de quienes se aprovechan las autoridades para conseguir votos, pues bajo la lógica de que "...hay que tener a esta población con necesidad, hay que crearle sino esa necesidad, para después aprovecharnos de ellos, porque ahí están los votos...se les da el lote y para darle los servicios, saben cuáles son las condiciones, favores por votos".

Así, el hecho de que la mayoría de los asentamientos continúen irregulares -en el ámbito legal y urbanístico- proporciona al Estado un arma que puede utilizar en momentos difíciles para asegurar el apoyo de estos, ya que las autoridades están muy acostumbradas a manejar y manipular dichas demandas (Gilbert & Ward, 1987). Entonces, ante la necesidad y demanda de la población, el Estado va colocando el agua, la luz, el desagüe y equipamientos, pero nunca como un derecho automático e inequívoco, siempre como un proceso de negociación, donde por un lado se concede la infraestructura o servicio, y se retribuye con el voto.

Los entrevistados especialistas en desarrollo urbano afirman que estas políticas no buscan resolver, pues son políticas populistas que no solucionan un problema, sino por el contrario lo magnifican. Como afirma el arquitecto Tapia, ex Director Regional de Vivienda "...los PROMUVI son muy manejables políticamente, se hacen programas municipales en los últimos años, y eso ya es direccionado con un fin, ganar votos". Por lo tanto, el programa de repente está bien planteado en el papel, el problema es cómo se ejecuta, y ahí cuando se ejecuta, ahí viene la corrupción y el tráfico de terrenos.

De esta manera una política que permite obtener un lote "único" a las personas de "escasos recursos", se ha terminado tergiversando por las mismas autoridades, que lejos de dotar de una vivienda digna o un lote digno, solo buscan beneficiarse. Según el arquitecto Véliz, ex Gerente de Desarrollo Urbano de la MPT.

> "...las autoridades descubrieron el potencial de ofertas que se podrían comprometer a cambio de votos, lo que dinamizó en solo dos años la entrega de 20.000 lotes sin existir la necesidad ni conocer exactamente a los receptores de las propiedades. Fue en el 2001 con el actual alcalde Torres Robledo -quien ocupa por tercera vez el sillón municipal- que se da inició a esta dinámica, utilizando los PROMUVIS para su beneficio. Eso comenzó hace como quince o dieciséis años atrás, se ha sistematizado ya perfectamente con este alcalde que hizo la primera gestión y con los regidores que se supone son los representantes de la ciudadanía, prácticamente son los que le organizan todo...y claro la gente a la que entregó le ha servido de base electoral y obtiene varios

> beneficios, que lo elijan nuevamente y aparte evidentemente un beneficio económico, porque se ha constatado que han habido pagos por terrenos, que no ingresaron a la municipalidad".

Por ello, como describe el arquitecto Espinoza, los alcaldes han denegado la acción fiscalizadora, el alcalde y todos los organismos porque no les conviene, además la fiscalización urbana esta bajo el control municipal, es decir son juez y parte. De esta manera, dejan de lado su acción fiscalizadora porque están pensando en la posición política que mantienen y los beneficios económicos que obtienen. Es por eso precisamente que una de las cosas que se dice en la ciudad, es que el alcalde llega, juramenta y el primer día que se sienta en el sillón municipal, está pensando ya, en su reelección.

En tal sentido es ahí al interior de toda esta dinámica que se genera el tráfico de lotes, con la entrega no solo indiscriminada de ellos, sino que a costos muy bajos "de 3 a 6 soles -dos dólares- el metro cuadrado de terrenos de 200 m2" (A. Martínez, arquitecta). Las autoridades y funcionarios coludidos con los presidentes -fachada del traficante- son quienes trafican con los lotes, pues a pesar de que la normativa expresa claramente que estos no pueden ser vendidos hasta pasado los 5 años, se realizan traspasos en el mercado informal. Asimismo los presidentes cobran cuotas en las asociaciones que forman al interior de los PROMUVIS, y si los socios no cumplen con el pago, los botan para luego vender sus lotes. Entonces, como afirma el arquitecto Espinoza "es toda una mafia organizada y la autoridad está involucrada en eso". Del mismo modo, tal como relata el arquitecto Véliz:

> "... se supone que la población que necesita y no tiene medios para adquirir una propiedad, el Estado debería ayudarlos. Pero en este caso particular los asentamientos están dados porque hay una promoción selectiva por medio de gente relacionada extraoficialmente con la autoridad -los traficantes- que son los que promueven y organizan a la población para hacerse de lotes, utilizan a la gente pobre, les entregan terrenos y luego se los quitan para volverlos a comercializar, y esa situación ha vuelto no solamente a la autoridad una entidad informal, sino también delictiva".

Esta situación pone en evidencia la falta de control, pues la municipalidad al ser juez y parte, evade intencionalmente su responsabilidad. Ellos evalúan y dan el terreno, entonces la municipalidad promueve, pues como afirma el arquitecto Espinoza "Un acuerdo político entre los dos, yo te voy a dar un terreno, y yo genero después la legalización. Es una especie de invasión dirigida por la misma municipalidad y por cuestión política se hace la figura legal...algunas personas dicen que no viven porque no tienen servicios, pero están viviendo en otros terrenos que son de su propiedad, entonces ¿quién hace el filtro?...si ellos mismos van a fiscalizar y ellos mismos van a dar esa preventa, se hacen los locos y nadie fiscaliza nada". Al final se entregan lotes a personas no necesitadas, que solo buscan acaparar terrenos, pues como relata la arquitecta Martínez "el fin del programa ha sido un acaparamiento de lotes, que al final los han vendido, o están ahí votados...además cuando trabaje en la

MPT, tuve la oportunidad de ver los padrones y era gente que no necesitaba". Asimismo, una ex-funcionaria municipal afirma que los mismos trabajadores se adjudican predios del PROMUVI.

Todo esto ha desencadenado un caos urbano en la ciudad: informalidad, acaparamientos de lotes, especulación con el suelo urbano y escasez de suelo para el futuro crecimiento de la ciudad. A decir de los especialistas ya casi no queda suelo libre, todo está invadido, ya sea por las invasiones propiamente dichas, o por las invasiones formalizadas que son los programas de vivienda regional y municipal. Esto ha conllevado a que la ciudad mantenga y consolide un patrón de asentamiento horizontal, así como un crecimiento urbano informal, que no es sostenible en el tiempo ni el espacio.

Asimismo, la escases de suelo en la ciudad, ha generado el aumento excesivo del precio de los predios disponibles. Fernando Linares (2015), empresario inmobiliario de la localidad relata que el incremento de precios de los terrenos se inició en el 2007. En ese entonces el metro cuadrado de un predio en el centro de la ciudad costaba en promedio, 300 dólares, hoy es de mil dólares.

En conclusión, como afirman los especialistas en vivienda y suelo estos programas no han podido mitigar, ni controlar la urbanización informal, al contrario han generado más problemas. Ni la Municipalidad Provincial, ni el Gobierno Regional, logran proponer programas de vivienda realmente saneados. Además la gran mayoría de ellos se encuentra situados en un pedazo de tierra sin ciudad, es decir, fuera de los servicios, sin infraestructura y sin equipamientos. En palabras de la arquitecta Avendaño, "el PROMUVI Señor de los Milagros es tierra de nadie. No hay nada, solo tierra".

En las visitas de terreno que realicé pude evidenciar y constatar no solo la precariedad de las viviendas, sino también la falta de servicios básicos formales. Al mismo tiempo, un gran porcentaje de los predios se encontraban abandonados (Ver figura 29).

Figura 29: Situación actual del PROMUVI "Señor de los Milagros"

Fuente: Fotografías del Autor, septiembre del 2015.

2.1. Las promesas incumplidas de la Política Pública Regional "Vivienda Digna para Tacna"

Al comprender el complejo proceso socio territorial que ha vivido la ciudad de Tacna en las últimas décadas, donde se ha configurado y reconfigurado un paisaje urbano de informalidad, analizaremos cómo se implementó y puso en marcha la política pública Regional "Vivienda Digna para Tacna". Esta política según explicitan sus creadores -el Gobierno Regional de Tacna (GRT)- permitiría disminuir las apropiaciones ilícitas de terrenos que se venían presentando e incrementando en las últimas décadas en la ciudad, brindando viviendas adecuadas a los sectores más vulnerables.

Sin embargo, la realidad fue diferente, pues contrario a su proclamación de entregar viviendas dignas, solo aparecieron viviendas indignas. En palabras de un entrevistado que vive en el lugar, "este programa no tiene nada de digno, no tiene nada" [Énfasis añadido]. A continuación se analiza en forma integral la política, comprendiendo el cómo y porqué del devenir actual en que se encuentran cientos de personas que buscaron el sueño de la casa propia. La figura 30, muestra el cartel y situación actual del Programa "Vivienda Digna para Tacna" (PROVIDIT).

Figura 30: Cartel instalado por el Gobierno Regional de Tacna en el terreno del PROVIDIT.

Fuente: Fotografía del Autor, setiembre del 2015.

El PROVIDIT se encuentra ubicado en una zona colindante al Aeropuerto Internacional Coronel FAP Carlos Ciriani Santa Rosa, al sur oeste de la ciudad, contiguo a la carretera que va hacia Arica. Sin embargo, al transitar por la mencionada vía, el programa a simple vista se confunde con una de las tantas invasiones que se pueden observar en el camino, ya que presenta un paisaje urbano que se no solo se asemeja, sino que es el de una invasión. Cualquiera que transite por ahí no pensaría lo contrario, al divisar esa acumulación de "viviendas" donde prima el abandono y la precariedad, es decir, un lugar sin agua, sin luz, sin desagüe, sin pistas, sin veredas, sin nada, solo tierra. En palabras de un entrevistado residente y dirigente del PROVIDIT, "...este programa no tiene nada de formal, más parece una invasión...". La figura 31, muestra imágenes del emplazamiento (arriba) y de la situación actual del Programa de vivienda (abajo).

Figura 31: Emplazamiento y situación del PROVIDIT.

Fuente: Elaboración propia con imágenes de google earth y fotografías del autor, septiembre del 2015.

Como un ejemplo de política de vivienda social elegí el PROVIDIT, donde se evidencia no solo la informalidad en las prácticas institucionales, sino también la falta de relacionamiento inter-institucional entre los distintos estamentos del gobierno: Nacional, Regional y Municipal. Una desarticulación que llevó a realizar programas de vivienda fallidos por el gobierno regional y local, donde el comportamiento "feudal" de las autoridades (alcaldes y presidentes regionales principalmente) y la no aplicación de una política integral, generó la situación actual de informalidad en la ciudad.

El PROVIDIT, pretendió y se vendió como un programa de gran envergadura, que prometía cumplir el anhelado sueño de la casa propia de miles de personas. Para adentrarnos en la problemática de las prácticas fallidas y promesas incumplidas del Gobierno Regional de Tacna, realicé 26 entrevistas no solo a los tomadores de decisión involucrados y conocedores del tema, sino también a las personas líderes y residentes del PROVIDIT, afectadas por esta informalidad en las prácticas institucionales. Esto me permitió obtener una mirada integral del caso de estudio.

Mi primer acercamiento al territorio y la comunidad fue a través del señor Efraín, quien luego de preguntarme el porqué de mi presencia en el lugar y de la extrañeza que le causaba mi acento -según el chileno- me invitó a participar en una reunión comunal que realizaban los residentes, todos los sábados por la noche. La asistencia a la reunión me permitió presentarme a la comunidad, y luego de ser interpelada no solo por los dirigentes, sino también por los asistentes, pude exponer la razón de mi visita y los alcances de mi investigación. Es recién ahí, que me fue posible contactar con mis primeros entrevistados, quienes amablemente accedieron a participar en mi estudio. La figura 32, muestra la reunión comunal en la cual participe el día sábado 25 de junio del 2016.

Figura 32: Reunión en el Local Comunal del PROVIDIT realizada el día sábado por la noche.

Fuente: Fotografías del Autor, junio del 2016.

El participar en la reunión fue vital para generar confianza con los pobladores, de tal manera que no me vieran cómo un "otro" al ingresar a su comunidad. Cabe resaltar que en el momento de la investigación, el programa de vivienda se encontraba en situación de conflicto con el Gobierno Regional, siendo entonces para ellos cualquier persona ajena a su comunidad, alguien en quien desconfiar. La visita nocturna también me permitió vivenciar la inseguridad, precariedad y dificultad que viven los residentes en su día a día, al no contar con alumbrado público. Deben caminar casi a ciegas en vías que en su gran mayoría presentan irregularidad en su topografía. La figura 33, muestra diversas vías públicas existentes y la precariedad del "alumbrado público" en el PROVIDIT.

Figura 33: Fotos de distintas vías públicas en el sector.

Fuente: Fotografías del Autor, junio del 2016.

La participación de los entrevistados, si bien al inicio fue voluntaria, después se siguió con la técnica de "bola de nieve" (o muestreo en cadena), pidiéndole a los entrevistados más contactos entre sus redes sociales, procurando contactar con aquellos residentes y dirigentes involucrados por un período largo en los asuntos del programa. Asimismo, la presentación del consentimiento informado a todos los entrevistados fue importante, ya que este indicaba no solo los objetivos del estudio, sino también dejaba claro que la entrevista no tenía relación con el gobierno y que las respuestas serían absolutamente confidenciales.

El año 2011 cuando asume la presidencia del Gobierno Regional el Ingeniero Tito Chocano, pone en marcha la política habitacional denominada Programa "Vivienda Digna para Tacna" (PROVIDIT), declarándola de suma urgencia (DR.N°002-2011-PR/GOB.REG.TACNA). Esta política ambicionaba disminuir las apropiaciones ilícitas de terrenos, brindando viviendas adecuadas a los sectores más vulnerables. Según el DR.N°002-2011-PR/GOB.REG.TACNA "...desde hace tiempo atrás, la ciudad de Tacna se ha visto inundada de invasiones, con apropiaciones ilícitas de terrenos del Estado so pretexto de la falta de vivienda, lo que ha significado que personas inescrupulosas vengan lucrando con la necesidad de vivienda de la población. Esta ilegal "costumbre" de apropiarse de terrenos del Estado, ha hecho que la ciudad de Tacna caiga en un improvisado crecimiento al margen de todo tipo de reglas elementales, todo ello por ausencia del Estado para poder satisfacer a la población en su requerimiento de vivienda propia". Bajo este argumento, nació la Política Regional Programa Vivienda Digna para Tacna.

El programa se presentó a la población como una política de vivienda social, que según reglamento ofrecía tres modalidades. Modalidad 1: lote con servicio, Modalidad 2: lote con servicio y módulo básico, y Modalidad 3: vivienda multifamiliar, pretendiendo con ello atender 4.000 soluciones habitacionales hasta el año 2014. Esto generó grandes expectativas a las personas que necesitaban y deseaban una vivienda, cuyo acceso a alguna de las modalidades dependía del poder adquisitivo del postulante. De esta manera en el año 2011 el Gobierno Regional de Tacna (GRT) procedió a la convocatoria pública, presentándose más de 7.000 postulantes que debían cumplir los requisitos establecidos en el reglamento del PROVIDIT. La figura 34, muestra el lanzamiento público del Programa "Vivienda Digna para Tacna" que realizó el Director Regional de Vivienda, arquitecto Guillermo Jiménez en el año 2011.

Figura 34: Lanzamiento del Programa "Vivienda Digna para Tacna".

Fuente: Elaboración propia.

Posterior a la convocatoria se inició el proceso de inscripción entre octubre y noviembre del 2011, donde luego de evaluar los expediente presentados por los postulantes, se determinó un total de 2.328 familias aptas para la adjudicación de una solución habitacional. Los resultados se publicaron en enero del 2012, y los beneficiados en la modalidad 1, 2 y 3; fueron 808, 800 y 720 familias respectivamente. Sin embargo, por irregularidades en su concepción el programa se paralizó en diciembre del 2012, derogándose mediante Ordenanza N°004-2012 y Acuerdo de Consejo N° 083 del año en mención. Solucionado el impase, se retoma el programa en marzo del 2013, mediante la Ordenanza Regional N°001-2013-CR/GOB.REG.TACNA, declarando como Política Pública Regional el Programa Regional de Vivienda denominándolo "Vivienda Digna para Tacna".

Al reiniciar el proceso una de las primeras falencias era la falta de terreno, es decir, se realizó toda una convocatoria, pero sin tener ni idea de donde ubicarían a ese caudal de personas que ilusionaron con la promesa de la "Vivienda Digna". No así, la presión de los postulantes -declarados aptos para acceder a una de las soluciones habitacionales- hacia el Gobierno Regional era permanente, pues habían ganado un derecho, y exigían se les cumpla.

Sin embargo, pasaban los días, semanas y meses, y tras un año de espera no veían solución. La vivienda ofrecida no mostraba luces de ser cumplida, por el contrario, cada vez era más lejana. Es así que ante la inoperancia del GRT, y al sentirse los beneficiarios engañados con el sueño de la casa propia, empezaron a realizar marchas y protestas contra el Gobierno Regional. De esta manera en febrero del 2013, los beneficiarios del Programa de Vivienda acamparon durante tres días consecutivos en las afueras de la sede del GRT -como medida de protesta- exigiendo a las autoridades la pronta entrega de la solución habitacional prometida (Ver figura 35).

Elsa Aquino, residente del PROVIDIT relata su historia de lucha:

> "...yo postulé y había salido beneficiada (...) De ahí esperamos y esperamos. Tras marcha, tras marcha, nos decían sí, pero luego no entregaban nada de lo prometido. Nosotros hemos tenido que hacer muchas marchas para conseguir este terreno...hemos tenido que acampar y hasta olla común hemos hecho en las afueras del Gobierno Regional (...) Luego el terreno que nos entregó era puro cascajo con montículos de tierra, uno mismo ha tenido que nivelar...Yo no quise ser invasor y me escribí legal porque necesitaba una casa...además en las invasiones siempre sacan plata los presidente...pero ahora esto más parece una invasión. Entonces, mejor hubiese invadido". [Énfasis añadido].

Figura 35: Marcha de protesta de los beneficiarios del PROVIDIT en el Gobierno Regional.

Fuente: Elaboración propia con imágenes de Radio Uno, febrero 2013.

No obstante, a pesar de las marchas y protestas no habían visos de solución, pues como afirmaron los especialistas entrevistados, el principal problema era la falta de terrenos saneados para alojar a toda esa población. Es decir, el GRT realizó todo un proceso evaluación y selección de los beneficiarios, sin tener los predios saneados. Esta irregularidad en la concepción del programa se produjo por el manejo político que se le dio, pues según relatan varios de los entrevistados -especialistas en vivienda y suelo-; el PROVIDIT nace a raíz de que justamente se estaba haciendo un proceso de revocatoria contra el presidente Regional Tito Chocano. Entonces, como el necesitaba mejorar su imagen se genera el programa de vivienda, con la finalidad de que la gente le vuelva a tener afecto y consideración. De esta manera, olvidarían el proceso de revocatoria.

Por lo tanto para el Gobierno Regional era imprescindible "cumplir" con las promesas que hizo a la población participante del programa de vivienda, pues le favorecía políticamente. Sin embargo, técnicamente los funcionarios de OEABI no encontraban un terreno accesible, y que fuera propiedad del GRT. Es así entonces que los beneficiarios del PROVIDIT, al no encontrar respuesta y soluciones a su problemática -generada por el Gobierno Regional- radicalizaron sus medidas de protesta exigiendo que se cumpla la entrega de la solución habitacional prometida (Ver figura 36).

Figura 36: Protesta de los beneficiarios del PROVIDIT frente a una de las sedes del Gobierno Regional.

Fuente: Elaboración propia con imágenes de Radio Tacna, noviembre del 2013.

Ante este panorama el GRT inicia la búsqueda casi desesperada de un terreno de 25 ha, que sea de su propiedad, búsqueda que resultó hasta cierto punto infructuosa, pues según relata la Jefa de OEABI "no existía en la ciudad una propiedad del Gobierno Regional con tales dimensiones que tenga zonificación residencial". Es así que al no existir un terreno con dichas características, los técnicos encargados de la puesta en marcha del programa, optaron por un predio que sin bien cumplía con el área, no así con la zonificación. El terreno elegido no solo pertenecía a otros usos, sino que estaba ubicado colindante al Aeropuerto de Tacna. Los técnicos del GRT intentaron realizar el cambio de zonificación en coordinación con la Municipalidad Provincial, quienes son los encargados de realizar y aprobar modificaciones al Plan Director de la ciudad. Sin embargo, debido a los afanes políticos partidarios de cada entidad, no se pudo llegar a común acuerdo, viéndose frustrado el pedido del Gobierno Regional.

El relató de la arquitecta Cabrera, jefa de OEABI en ese entonces, describe los sucedido en la reunión con los encargados de la MPT, donde se pretendía aprobar el cambio de zonificación del terreno elegido por el GRT:

"Cuando tuve una reunión con el alcalde Fidel Carita, y como se estaba a puertas de aprobar el PDU, nosotros queríamos aprovechar para que el terreno que habíamos destinado al PROVIDIT, le hagan el cambio de zonificación de industrial a residencial, porque si no, nunca nos iban a aprobar la habilitación urbana. Sin embargo, los encargados del PDU, adujeron que el terreno ya estaba pedido por Aeropuertos Andinos para una futura ampliación, aunque no existía un documento que avalará lo dicho...Al final nos denegaron el cambio de zonificación, pero sin embargo ellos si le habían hecho cambio de zonificación al terreno del PROMUVI Señor de los Milagros, demostrando que ajustan las cosas a su conveniencia..."

Ante la presión de la población beneficiada, y los afanes políticos del Gobierno Regional por "cumplir", no se desestimó el terreno elegido, solo se lo tomó. El GRT hizo caso omiso a la situación de irregularidad en que se encontraba el predio asignado al programa, pues legalmente era inviable realizar el saneamiento físico legal y la habilitación urbana por la incompatibilidad en la zonificación. El arquitecto Paolo Guerra, integrante del equipo técnico del PDU 2014-2023, opina al respecto:

"El Gobierno Regional tiene la facultad de generar estos programas de vivienda, si lo pueden hacer en sus terrenos, pero tienen que respetar la zonificación, la cual es competencia de la municipalidad provincial. Ellos pueden solicitar un cambio como cualquier persona, pero no pueden generar estos programas o estos cambios de uso sin hacer la solicitud de cambio de zonificación...Además, como le vas a poner "Digno" colocar a un grupo de personas prácticamente ni a 100 metros de la pista de aterrizaje del aeropuerto..."

Sin embargo, no importando razones y primando el interés político, el 15 de diciembre del 2013 se desarrolló el sorteo público de 841 lotes a los beneficiarios. Cabe resaltar que la modalidades que se plantearon al inició, fueron eliminadas en el proceso, y al final solo se mantuvo la modalidad 1, lotes con servicios básicos. Asimismo, el terreno que el GRT ofreció para los beneficiarios de la modalidad 1 era de 140 m2, sin embargo eso también se modificó, disminuyendo el área a 105 m2. Entonces, no sólo eliminaron las modalidades ofrecidas, sino también, se redujo el área prometida. En palabras de Efraín, residente del PROVIDIT, "todo un engaña muchachos". Para el arquitecto Vicente, Decano del Colegio de Arquitectos de Tacna, "un programa mal llevado a cabo, porque primero se tuvo que hacer el cambio de uso de suelo, después la habilitación urbana, y ninguna de esas cosas se ha dado". [Énfasis añadido]

Esta informalidad que se dio en el manejo del Programa Regional de Vivienda, no sólo generó la eliminación de las modalidades ofrecidas, sino también, afectó a muchas personas que habían sido seleccionadas pero que no quedaron favorecidas dentro del sorteo de los 841 beneficiarios. Es así que los aptos -como se les denominó a este grupo de personas- al sentir que sus derechos fueron

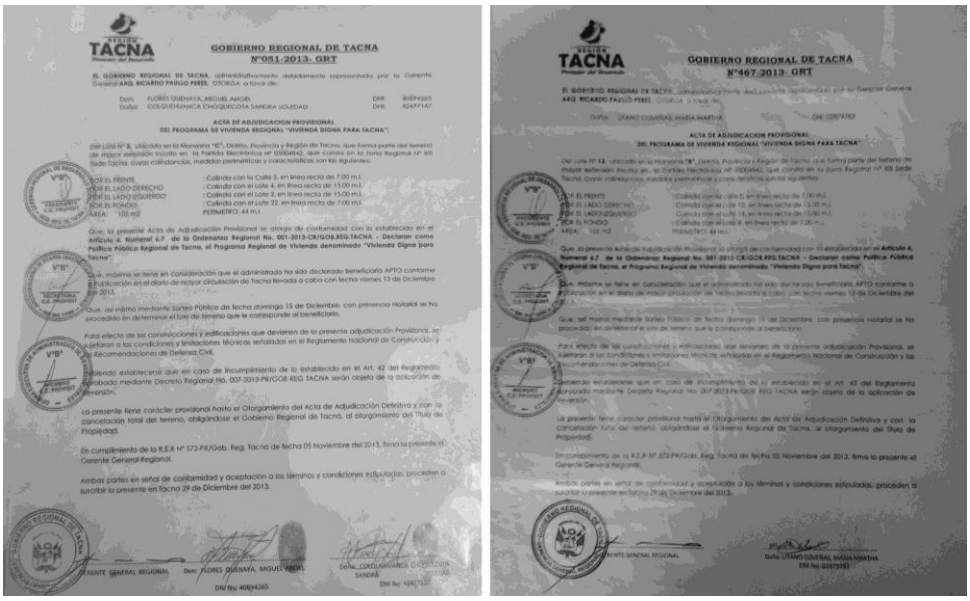
atropellados y ellos burlados, realizaron una protesta el mismo día del sorteo en las afueras del local, exigiendo se cumpla la ley y sus derechos. Esta protesta se generó debido a que el terreno iba a ser entregado solo a 841 beneficiarios, cuando disponía de 1025 lotes para ser sorteados. Sin embargo, los funcionarios del GRT indicaron que los 184 lotes restantes serían sorteados en un futuro, lo que molestó profundamente a las personas que eran aptas y llevaban casi dos años a la espera de una solución habitacional.

Finalmente el 29 de diciembre del 2013, se realizó la entrega de las tan ansiadas actas "provisionales" después de casi dos años de lucha. Para ello se convocó a los 841 beneficiarios en el coliseo Perú y se procedió a la entrega pública de las Actas provisionales de Adjudicación -figura legal que se creó para la ocasión- pues al no ser compatible la zonificación jamás se les podría otorgar la titularidad de los predios. En la reunión no solo se entregó las actas provisionales de adjudicación, si no también se les dio a conocer la ubicación del terreno para posesionarse. Es así que los beneficiarios al tener conocimiento del predio asignado, bajaron a posesionarse al terreno acta en mano. La figura 37, muestra el sorteo público realizado para la entrega de actas a los beneficiarios del PROVIDIT; y en la figura 38, se muestra la fotografías de las actas provisionales de adjudicación entregadas por el Gobierno Regional.

Figura 37: Sorteo público de actas provisionales de adjudicación a beneficiarios del PROVIDIT.

Fuente: Elaboración propia con imágenes del diario Correo de Tacna, diciembre del 2013.

Figura 38: Fotografías de las Actas provisionales de Adjudicación entregadas por el GRT.



GOBIERNO REGIONAL DE TACNA
N°051-2013- GRT

ACTA DE ADJUDICACION PROVISIONAL
DEL PROGRAMA DE VIVIENDA REGIONAL "VIVIENDA DIGNA PARA TACNA"

GOBIERNO REGIONAL DE TACNA
N°467-2013- GRT

ACTA DE ADJUDICACION PROVISIONAL
DEL PROGRAMA DE VIVIENDA REGIONAL "VIVIENDA DIGNA PARA TACNA"

Fuente: Fotografías del Autor, junio del 2016.

Sin embargo, al llegar al terreno adjudicado los beneficiarios del Programa Regional de Vivienda, se dan con la sorpresa de que estaba invadido y cerrado con un muro que les impedía ingresar. Es así entonces que al indagar toman conocimiento de que existía un supuesto propietario quien estaba posesionado en el terreno hace más de 10 años, aduciendo ser dueño de 17 de las 25 ha que le correspondían al programa. Ante esa situación los beneficiarios nuevamente de vieron burlados, pero como tenían el acta de adjudicación preliminar que les indicaba que ese terreno era de su propiedad, decidieron derrumbar el muro e ingresar. La figura 39, muestra el muro que fue demolido por los beneficiarios para poder ingresar al predio entregado (derecha) y la banderola que colocaron para indicar su dominio territorial (izquierda).

Figura 39: Fotografías de ingreso al terreno adjudicado al PROVIDIT.

Fuente: Fotografías Radio Uno, diciembre del 2013.

Las irregularidades continuaron iniciándose así la penuria habitacional desde el día que van a tomar posesión de "sus" terrenos, el cual no solamente estaba invadido, sino también sin el trazado de los lotes, y menos aún servicios básicos. Literalmente era solo tierra y con una topografía irregular en la mayor parte del predio. Sin embargo, después de esperar y luchar por casi dos años para que les entreguen "eso", decidieron quedarse y mirar hacia adelante. La lucha no terminó, más bien continuó. Es así que los beneficiarios que decidieron tomar posesión de sus terrenos exigieron al Gobierno Regional realicé el trazado, pues sin ello no podrían ubicarse.

De esta manera y ante la presión de los beneficiarios del programa, el Gobierno Regional continuó con sus acciones improvisadas y ejecutó el trazado de los lotes en el terreno para que de ese modo cada persona pueda posesionarse donde le corresponda. Sin embargo, a pesar de que el GRT entregó los predios a los beneficiarios, el cambio de zonificación no se había producido, y sin importarles la irregularidad en que estaban actuando decidieron continuar. Esto les impedía a los beneficiarios no solo el acceso a la titularidad, sino también a los servicios básicos y habilitación urbana en general.

Las marchas continuaron y ahora la exigencia no era la entrega de un terreno, sino los servicios básicos -agua, luz, desagüe-. No obstante, por su situación de irregularidad las empresas de servicio local, se negaron a instalarles los servicios, pero luego de luchar, lograron que se les instale los servicios en forma provisional -solamente piletas públicas y luz eléctrica domiciliaria-. Entonces, las personas que habitaron precariamente el lugar -aproximadamente 100 familias- continuaron exigiendo la entrega de su título al Gobierno Regional. Cabe resaltar que la gran mayoría de las familias que habitan actualmente en el PROVIDIT, corresponden a aquellas que postularon al Módulo 1, es decir, las que tienen menores ingresos económicos. Es así que ante la necesidad de un lugar donde habitar, y no importando la precariedad que estarían obligados a pasar -por culpa del Gobierno Regional- los beneficiarios decidieron tomar posesión de los predios asignados.

Sin embargo, aunado a la situación de informalidad en que se realizó todo el programa, el terreno estaba considerado para una futura ampliación del Aeropuerto. Al respecto la Dirección General de Aeronáutica Civil realizó su pronunciamiento, indicando que por aspectos técnicos y de seguridad -al encontrarse el predio en el eje del cono de vuelo- todas las personas que habitan el lugar tendrán que ser reubicadas. La figura 40, muestra los escritos en algunas de las viviendas solicitando la titularidad, y el no a la reubicación.

Figura 40: Fotografías viviendas del PROVIDIT pidiendo titulación, no reubicación.

Fuente: Fotografías del autor, junio 2016.

Después de lo anterior expuesto, se pudo evidenciar la informalidad en las prácticas institucionales, primando los intereses políticos y económicos, sin importar el bienestar de la sociedad. La falta de relacionamiento inter-institucional y un accionar "feudal" de las autoridades, ha desencadenado la situación actual de la ciudad, donde cunde la informalidad no solo en el crecimiento urbano, sino también en las prácticas institucionales. Consecuencia de ello son las políticas de vivienda tan desastrosas, como el PROVIDIT. Una política donde la prioridad lejos estuvo de las personas y su bienestar, pues lo importante y prioritario siempre fue para la autoridad lo que ellos podrían ganar.

El programa fue manejado políticamente, sin pensar el daño que podrían generar y generaron a cientos de personas que soñaban y anhelaban un lugar para vivir. Como relata Simón, residente y dirigente del PROVIDIT "...sonaba como un sueño, imagínese nomás era emocionante como nos dibujaron ahí que todo iba ser así...con servicios básicos y demás...y bueno quien no. Entonces automáticamente uno se borra la idea de que si el Sr. Chocano va hacer eso, para que lo vamos a botar. Caímos en ese juego. Las personas apostamos por un Programa formal y fuimos engañados, manipulados políticamente. Y ya ve ahora como estamos..." (Figura 41).

Figura 41: Situación actual del PROVIDIT.

Fuente: Fotografías del Autor, junio del 2016.

Tal como relata Simón, el programa jamás fue lo que las autoridades les vendieron, jamás fue lo que ellos pensaron, y menos lo que soñaron. Su malestar y pesar, no es ajeno al de Sandra, residente del programa, quien muestra su indignación por el engaño vivido: "...yo me confié, yo creí en este programa de vivienda...ahorita estoy sorprendida de hablar de este tema, me da mucha cólera e indignación...queríamos cumplir con nuestros sueños, pero nos han incumplido tremendamente, atropellaron nuestros derechos, lastimando y perjudicando a las familias...y no es justo..." [Énfasis añadido]

Es así como el Gobierno Regional en vez de brindar una solución habitacional "digna", como predicaba a vivas voces, terminó dándoles prácticamente nada, solo un pedazo de tierra en situación de irregularidad y lejos de la ciudad. Como describe Nazaria, residente del programa. "...el Gobierno Regional solo vino, lo trazó y listo, nada más, nada más...no hizo nivelación del terreno, nada...la luz y el agua nosotros mismos lo hemos implementado provisionalmente, además solo tenemos piletas públicas y no tenemos desagüe, solo silos...no hay pistas, ni veredas y el alumbrado público es casi inexistente...Lo que nos ha prometido el GRT, no ha cumplido...". (Ver figura 42).

Figura 42: Falta de servicios básicos en el PROVIDIT.

Fuente: Fotografías del Autor, junio del 2016.

Todo nació como respuesta a un problema en la ciudad "asentamientos informales". ¿Una buena idea? implementar la política pública "Vivienda Digna para Tacna", resultado final, otro asentamiento informal, otro problema para la ciudad. Por lo tanto, contradictorio a su proclamación de viviendas "dignas", solo aparecieron viviendas "indignas". Entonces, lejos de ser una política que se rige bajo el derecho a la vivienda digna, terminó configurándose como paisaje urbano de informalidad. El discurso de GRT de que a través del programa, se iba atender la carencia de viviendas de los sectores más vulnerables, dotándolos de un ambiente adecuado para que puedan vivir con su familia, jamás se dio.

Las evidencias demostraron que el Programa de Vivienda Social prometido, jamás fue cumplido. El relato de vida -literal y fotográfico- presentado a continuación de algunos de los residentes del PROVIDIT que entrevisté, permitió evidenciar esta realidad.

Martha Utano, residente del PROVIDIT: "...el programa fue malo, pésima implementación. Al inicio la propuesta del programa era buena, porque era para la gente que no tenía vivienda, que necesita. Entonces, todos esperanzados fuimos a presentarnos y dejar nuestros papeles, porque necesitamos la casa...porque hemos andado en todo lugar como gitanos...Nosotros hemos luchado dos años, hemos exigido que el programa de vivienda se cumpla, porque esto ha sido todo legal...pero ahora ve como estamos". [Énfasis añadido]

Figura 43: Martha Utano en su vivienda del PROVIDIT. Fuente: Fotografías del Autor, junio del 2016.

Figura 44: Martha Utano mostrando los exteriores de su vivienda en el PROVIDIT.

Fuente: Fotografías del Autor, junio del 2016.

Efraín Choquehuanca, residente del PROVIDIT: "...el programa está totalmente pésimo, pésimo...yo he participado por no ser ilegal, por no ser invasor...yo y mi esposa dijimos vamos apostar por el sueño de la casa propia, para comenzar una vida como los demás...pero a estas alturas veo que es una decepción y una desgracia...Como usted verá en estas condiciones yo me muero de frío, me muero de frío...entonces estoy pasando la penuria...todo lo que el Gobierno Regional ocasiona. Yo estoy desde el inició acá, porque dije este es un Programa y en menos de tres meses va estar lleno...todo pobladito, bonito, hasta vereditas ya va a ver, bonito va a estar...pero en la actualidad es terrible, terrible...".

Figura 45: La hija del señor Efraín Choquehuanca en la cocina-comedor de su vivienda en el PROVIDIT. Fuente: Fotografías del Autor, junio del 2016.

Figura 46: Vivienda del señor Efraín Choquehuanca, sala (arriba), patio, lavandería y baño (abajo).

Fuente: Fotografías del Autor, junio del 2016.

Elsa Aquino, residente del PROVIDIT: "...nosotros hemos tenido que hacer marcha, tras marcha, tras marcha para conseguir este terreno...desde esa noche que nos han sorteado el terreno, hemos empezado a dormir acá, a vivir aquí...Nosotros no somos invasores, pero ahí amontonados como invasores nos tuvieron al inicio...y ahora nos quieren reubicar, tanto que nos ha costado...a que estamos jugando, a que estamos jugando...hemos tenido que luchar, que dormir en las afueras del Gobierno Regional, y quedarnos ahí cocinado olla común...hemos sufrido bastante...Yo estoy disgustada, porque no debió ser así. Ahorita ya deberíamos tener servicios básicos completos, todo completo, como ellos mismos no han ofrecido, pero no ha sido así...ahorita esto más parece una invasión o peor...".

Figura 47 : Los hijos de la señora Elsa Aquino al exterior de su vivienda en el PROVIDIT. Fuente: Fotografías del Autor, junio del 2016.

Figura 48: Vista panorámica de una de las calles típicas del PROVIDIT, es decir, tierra y cascajo (arriba), y los hijos de la señora Elsa Aquino jugando en esa calle (abajo).

Fuente: Fotografías del Autor, junio del 2016.

2.3. Política popular, proveer la ciudad informal

La relación del Estado -local y nacional- con los AIs ha sido ambigua, tolerancia -represión, apoyo-rechazo; dependiendo de la coyuntura política. Tacna, una ciudad que ha crecido por invasión y no por inversión, ha sido permisible a la informalidad. Como afirma el arquitecto Guerra, "no hay un principio de autoridad en las instituciones o en los gobernantes, si es que ellos se pusieran fuerte, y en todo caso si en verdad se necesita una vivienda deberían orientarlo en terrenos que estén destinados para residencia, pero no como en muchos de estos casos que se toman áreas que no corresponden".

Esto ha generado un descontrol urbano en la ciudad, donde "pasamos regularizando todo lo que hemos hecho", según detalla el arquitecto Vicente, decano del colegio de Arquitectos de Tacna. Asimismo, con la incursión de COFOPRI en Tacna, el problema se agravó por falta de control urbano, autonomía y capacidad para solucionar un problema de mayor transcendencia, favoreciendo la ocupación informal, pues COFOPRI titulo en muchos casos lo intitulable.

Tal como relata el arquitecto Linares, ex Gerente de Desarrollo Urbano de la MPT, la Comisión "prácticamente a rajatabla formalizó todo, echando por tierra el poder planificar y reordenar quizás en algo la ciudad, pues ya tenían la propiedad del terreno". Por su parte, en el año 2012 la denuncia de la Jefa de ORABI pone en evidencia una de las irregularidades de COFOPRI, quien pretendía formalizar una invasión que había usurpado un terreno en el DCGAL, destinado para un futuro hospital. La legalización no se concretó y se realizó la defensa posesoria, retirando a los invasores del lugar.

Otro factor determinante para la consolidación de la informalidad es hacer obras para quienes se han posesionado ilegalmente, pues esto incentiva y genera expectativas para una nueva invasión. Sin embargo, el gobierno local ha realizado la construcción de una trocha carrozable de 5 kilómetros de largo, para permitir la conexión hacia el cerro Intiorko, lugar donde hay gran cantidad de AIs. Al respecto, el decano del Colegio de Arquitectos de Tacna, señaló que es inviable la construcción en la zona por la inestabilidad del terreno, que pondría en riesgo cualquier tipo de asentamiento. Además a ello se sumaría la millonaria inversión que tendría que hacer la Entidad Prestadora de Saneamiento para llevar agua al cerro. La figura 49, muestra la trocha carrozable construida en el cerro Intiorko.

Figura 49: Trocha carrozable en el Cerro Intiorko.

Fuente: Elaboración propia con imágenes del diario La Republica, noviembre del 2014.

De esta manera, el Estado ha tolerado, admitido e incluso propiciado las ocupaciones de tierras en los sectores populares, según básicamente, los objetivos de su gobierno. A decir del arquitecto Linares, "hay un facilismo en cuanto a la formalización de las propiedades, y hay un facilismo terrible". Sin embargo, como afirma Philips Amis "aceptar los asentamientos informales es una manera relativamente indolora y potencialmente rentable de apaciguar la pobreza urbana" (Davis, 2007). Es así que a pesar de sus condiciones de precariedad, los AIs actúan como válvula de escape de las tensiones sociales (Gilbert & Ward, 1987).

Por lo tanto, existe una disyuntiva que introduce a un solo tiempo, un dilema y un desafío. El dilema, es que regularizar simplemente no es una opción política, social y/o humanitaria. El desafío, es como regularizar sin alimentar y perpetuar el circulo vicioso de la informalidad (Smolka, 2002). Entonces, ¿qué hacer para que Tacna no siga siendo una ciudad informal, con un pasado excepcional?

CONCLUSIONES

CUANDO LA INFORMALIDAD EXISTE EN EL CORAZÓN DEL ESTADO

Tacna por su ubicación estratégica como ciudad de frontera y su carácter de centro principal de servicios, se ha constituido en un polo social de gran atracción en la región sur, lo que ha generado un crecimiento poblacional vertiginoso producto de su modernización económica. Esta migración masiva -iniciada a mediados del siglo pasado- aunada a las políticas nacionales y la gestión urbana local, han consolidado un patrón de asentamiento periférico informal en el paisaje urbano de la ciudad. La urbanización informal experimentó un ritmo persistente durante las últimas décadas, donde factores económicos, políticos y sociales han configurado y reconfigurado la geografía urbana de la ciudad.

A partir de los hallazgos encontrados, la tesis ha logrado probar que la proliferación de asentamientos informales en la ciudad de Tacna, no solo deviene por vacíos legales en las políticas de vivienda y de regularización de suelo, sino que principalmente ha sido promovida y acrecentada en las últimas décadas, por el clientelismo político, la falta de relacionamiento inter-institucional y la permisividad de autoridades y funcionarios coludidos con el tráfico de terrenos.

Por lo tanto, como el interés de la tesis radica en establecer la relación existente entre la política de vivienda social y de regularización de suelo con los diversos factores sociales, políticos e institucionales, que favorecieron la proliferación de AIs en la ciudad de Tacna, es que a partir de ellos que se abordó el estudio. No obstante, determinar las reglas del juego, es decir el aspecto normativo y legal fue determinante.

En función al aspecto legal, se demostró la existencia de vacios legales, lo que permitió la proliferación de la urbanización informal, que fue aprovechada por la gente que invadió, y en ciertas circunstancias políticas ofrecían el voto a las autoridades que les daban las facilidades para la titulación. Estos resultados guardan relación con lo que sostiene Gilbert (1997), quien señala que la urbanización informal fue permitida por la actitud complaciente del Estado, haciéndose cada vez más de la vista gorda ante el fenómeno. Asimismo, la extensión en los plazos de regularización desde la aprobación de la Ley de barriadas en 1961, una y otra vez por manejos políticos, se ha convertido tal como afirma Matos (2012) en la modalidad que hasta hoy es el medio "legal" de formalizar lo informal. Esto ha desarrollado un patrón de comportamiento que genera el gobierno local, pues saben que con el tiempo lograrán formalizarse.

En el aspecto social, se ha logrado determinar que existe una doble perspectiva en la urbanización informal. La primera, generada por la "lógica de la necesidad" que hace mención Abramo (2003, 2008 & 2012), quien señala que existe una motivación condicionada por la pobreza, es decir, la incapacidad

de suplir una necesidad básica a partir de los recursos monetarios que permitirían el acceso a una vivienda a través del mercado. La segunda, como afirma Jaramillo (2008), está dada por el traficante de terrenos que es en realidad un agente capitalista en el sentido de que opera fundamentalmente para acumular dinero. Por lo tanto, existen invasores por necesidad y por negocio. Además, la tesis confirma lo mencionado por (Clichevsky, 2006; Davis, 2007; Gilbert & Ward, 1987), respecto a que el desarrollo informal adopta principalmente dos formas, la invasión de terrenos y la compra de tierras en un mercado informal.

Pero, en lo que no concuerda el estudio es con la afirmación que establece Davis (2007), quien plantea la tesis de la hiperdegradación de las barriadas, pues si bien en Tacna predomina la urbanización informal, estas no se hiperdegradan. A diferencia de otras ciudades del Perú, el proceso de consolidación de los AIs es relativamente rápido, producto de el crecimiento económico dado en las últimas décadas en la ciudad, donde la actividad minera a jugado un papel determinante para ello. Asimismo, esta es una particularidad que no se puede extrapolar a ciudades como Lima, donde otra es la realidad.

En el aspecto político, el populismo urbano a través de las autoridades, es el principal impulsor de la entrega indiscriminada de lotes, disfrazado de demanda social. Esto ha generado la especulación y acaparamiento del suelo urbano con las consecuencias de saturación del mismo, elevando el valor del suelo en forma acelerada produciendo una expansión periférica horizontal de baja densidad. Estos resultados coinciden con los hallazgos encontrados por Riofrio (2008), quien en el estudio que realizó en algunas ciudades del Perú evidenció que los especuladores improvisan la posesión de suelos libres en anticipación de futuras mejoras públicas y de titulación. A esta distorsión y abuso que ha generado una especie de licencia para invadir, la denominó "lotes turistas".

De igual manera, el estudio coincide con evidencia hallada por Berganza & Cerna (2011), en un estudio que realizaron en los AIs de la ciudad de Tacna, donde identificaron que el patrón de ocupación del suelo es mayoritariamente informal y concentrado en las zonas periféricas de la ciudad, lo que ha generado una expansión desdensificada del suelo, configurando un nuevo paisaje urbano en la ciudad.

En el aspecto institucional, existe una debilidad en la coordinación interinstitucional, es decir, el manejo del territorio en forma dispersa e individual entre las divisiones políticas nacional, regional y provincial. esto ha perjudicado el desarrollo en el espacio urbano local. Las instituciones encargadas del manejo urbano de la ciudad entran constantemente en conflicto, predominando el individualismo. Por lo tanto estamos asistiendo al escenario de un Estado desintegrado, que ve el problema por partes y de esa forma se desarticulan las soluciones, constituyéndose en soluciones débiles y paliativas.

Asimismo, la existencia de redes y organizaciones inescrupulosas en su interior, ha denegado cualquier tipo de fiscalización. De esta manera el gobierno local se ha configurado como un entidad informalizada. En ese sentido, la tesis ratifica lo planteado por Roy (2009), quien argumenta que la informalidad existe en el corazón del Estado y es una parte integral de las prácticas territoriales del poder estatal . Todo esto ha generado una cierta imposibilidad territorial de la gobernanza, la justicia y el desarrollo, donde las normas legales y las formas de regulación son en sí mismas permeadas por la lógica de la informalidad.

Asimismo, los resultados guardan relación con lo que sostiene Lavell (2000), quien afirma que la ciudad informal siempre es acompañada por la ciudad desformalizada. Una vulnerabilidad institucional que domina la ciudad, donde las normas existen, pero escasean las manos y disposición para hacerlas cumplir; pues como afirma Gilbert (1987), "al gobierno le resulta políticamente conveniente ignorar sus propias regulaciones".

La tesis ha logrado validar la hipótesis planteada en esta investigación, cuyo objetivo ha sido explicar cómo las políticas de vivienda social y de regularización de suelo inciden en la multiplicación de asentamientos informales en la ciudad de Tacna.

De este modo, se logró evidenciar que no hay programas de vivienda, pues en ningún momento se les ha entregado una vivienda digna, solamente se les ha entregado un lote, y cada quien ve como resuelve sus necesidades de servicios básicos. Entonces, si hablamos de programas de viviendas hay que entregarles los terrenos saneados, pero como se pudo comprobar, no se procede así. El PROMUVI y PROVIDIT son programas supletorios que no responden a un problema habitacional; pues si entendemos por política pública habitacional a un proceso continuo que permite impulsar el desarrollo habitacional independientemente de los gobiernos de turno, no han existido. Asimismo las dinámicas sociales y culturales en la búsqueda de terrenos individuales, han contribuido a un crecimiento difuso de la ciudad. No al crecimiento vertical. Los programas de vivienda regional y municipal también son parte de ese juego, al implementarse de esa manera, zonas de baja densidad.

Por lo tanto, si dentro de la planificación urbana se incluyeran los modelos deseables y probables, podrían incidir en la cautela de la autoridad al tomar decisiones tan nefastas como la ocurrida en la ciudad de Tacna, donde al entregarse lotes de vivienda en cantidad que han cubierto todas las expectativas de expansión urbana posible, ya no hay más suelo de condición estatal; solo un alto precio de especulación en cuanto al valor de metros cuadrados sin obras. Esto, además de otras expectativas colaterales sobre a vender a mayor precio, debido a las exigencias que se harán desde las "asociaciones de vivienda" para colocar obras de infraestructura y seguir con la especulación por valor agregado, en una espiral imparable donde la autoridad y el especulador son los únicos beneficiados.

Es así entonces que la urbanización informal se ha constituido en la modalidad predominante de crecimiento en la ciudad de Tacna, en donde el fenómeno además se presenta persistente y en grandes proporciones, lo que con el pasar del tiempo se ha convertido en una institución para muchos "formal". Una informalidad predominante no solo se da en el desarrollo urbano, sino también en las prácticas institucionales.

Finalmente, quisiera explicitar algunas limitaciones que se presentaron durante el proceso de investigación, como ser la abundante bibliografía referente a la urbanización informal en la ciudad de Lima, pero la relativamente poca o nada respecto a ciudades como Tacna. Asimismo la falta de un catastro de los AIs presentes en la localidad, generó cierta dificultad para espacializar un realidad predominante, pero a la vez invisibilizada en los Planes de Desarrollo Urbano de la ciudad.

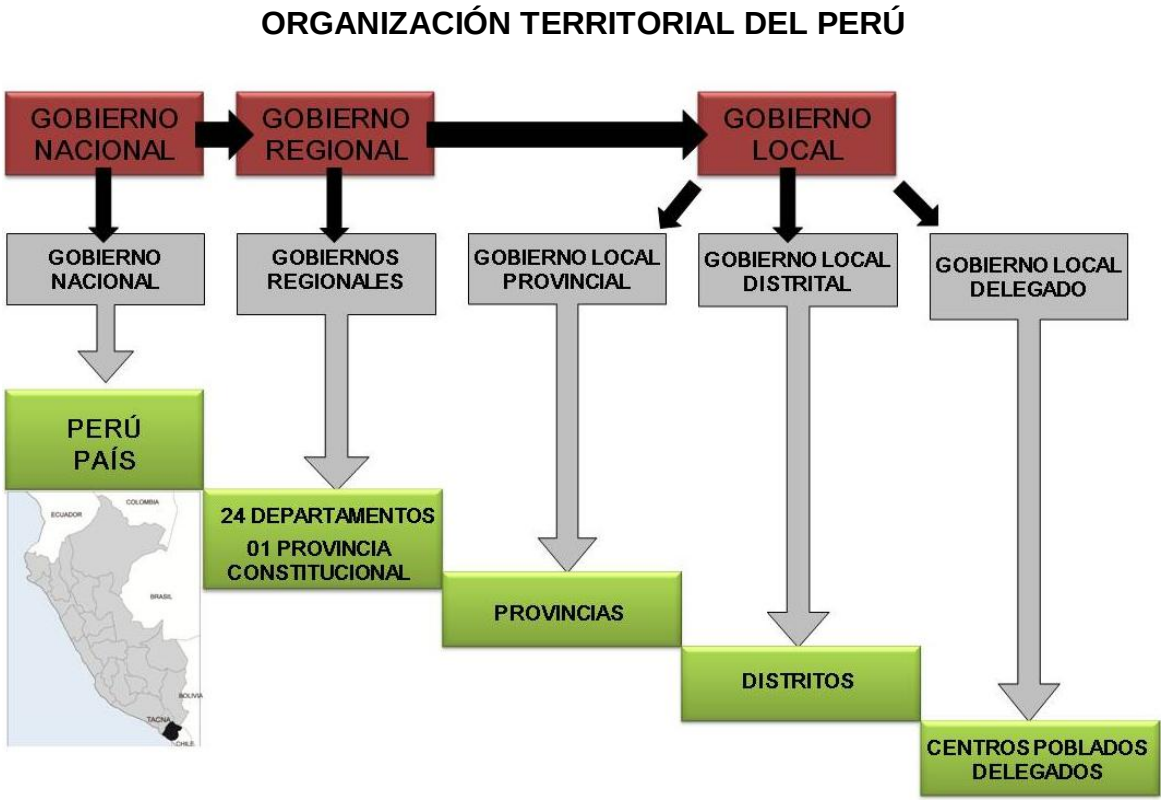
RECOMENDACIONES

TACNA, UNA CIUDAD CON FUTURO

El Estado Peruano constitucionalmente se divide en tres niveles de gobierno, Nacional, Regional y Local. (Ver figura 50), sin embargo, estás no trabajan de forma orquestada, sino fragmentada, siendo un patrón que se repite en todas las ciudades del Perú. Tacna, no es la excepción, y el trabajo permitió evidenciar que es ésta ciudad existe una política urbana fragmentada, con intereses contrapuestos, donde la coordinación entre sectores y niveles es escasa, y en su extremo nula. Esto ha generado un ocupación del territorio predominantemente informal y ausente de planificación.

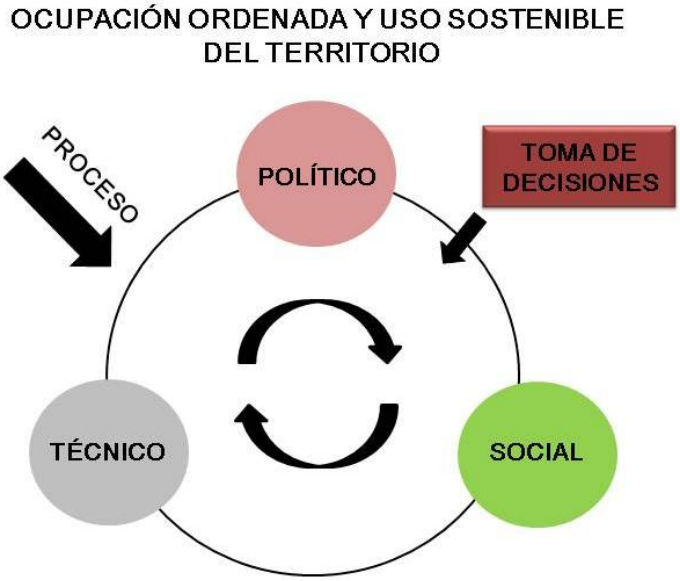
Por lo tanto, se recomienda la construcción de un modelo de desarrollo inclusivo y concertado entre autoridades, sectores y actores sociales como las comunidades, el sector privado, y sector público, donde se articulen capacidades, intereses y necesidades, a través de planes y proyectos para una ciudad más justa, eficiente y sustentable (Ver figura 51).

Figura 50: La Organización Territorial del Perú



Fuente: Elaboración propia.

Figura 51: Modelo de Desarrollo para una ciudad sostenible.



Fuente: Elaboración propia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abramo, P. (2003). La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. *Revista Ciudad y Territorios: Estudios territoriales*, *XXXV*(136-137), 1-24.

Abramo, P. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *Revista EURE, 38*(114), 35-69.

Acuña, P. (2006). Las barriadas: La tarea actual del urbanismo y de los planes de vivienda en el Perú. *Hatun Llaqta. Revista electrónica del urbanismo,* (230506-01*),* 1-15. En http://www.urbanoperu.com/sites/urbanoperu.com/files/articulos/barriadas.pdf

Adler, L. (1975). *Como sobreviven los marginados*. Distrito Federal, México: Siglo veintiuno editores.

Aldrete-Haas, J. (1985). Asentamientos ilegales, políticas urbanas y el Estado. *Estudios Sociológicos III*(7), 371-387.

Álvarez, M. (2012). Las invasiones de tierras y la izquierda en la ciudad. Montevideo, Uruguay, 1984-2011. *Revista de ciencia política*, *32*(2), 411-431.

Auyero, J. & Swistun, D. (2008). *Inflamable. Estudio del sufrimiento ambiental*. Buenos Aires, Argentina:. Paidós.

Ballent, A. & Liernur, J.F. (2014). *La casa y la multitud: Vivienda, política y cultura en la Argentina moderna.* Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

Banco Central de Reserva del Perú (2013). *Encuentro Económico Región Tacna: Informe Económico Social Región Tacna*. Lima, Perú.

Berganza, I. & Cerna, M. (2011). *Dinámicas migratorias en la frontera Perú-Chile: Arica, Tacna e Iquique.* Lima, Perú: Fondo Editorial Universidad Ruiz de Montoya.

Brakarz, J., Greene, M. & Rojas, E. (2002). *Ciudades para Todos: La experiencia reciente en Programas de Mejoramiento de Barrios.* Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

Brillembourg, A. (2015). *Serendipity city - Informal Urban Planning and social architecture*. En https://re-publica.de/session/serendipity-city-informal-urban-planning-and-social-architecture.

Bonet, J.(2011). *Sostenibilidad Urbana en América Latina.* Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

Bouillon, C. (2012). *Un espacio para el desarrollo: Los Mercados de Vivienda en América Latina y el Caribe.* Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

Cabello, L. (2006). Urbanismo Estatal en Lima Metropolitana: Las urbanizaciones populares 1955-1990. *Ur[b]es: Revista de ciudad, urbanismo y paisaje, 3*, 83-110. Lima, Perú: Universidad Nacional de Ingeniería.

Calderón, J. (1990). *Las ideas urbanas del Perú (1958 - 1989).* Lima, Perú: Instituto de Desarrollo Urbano-CENCA.

Calderón, J. (1999). *Algunas consideraciones sobre los mercados ilegales e informales de suelo urbano en América Latina.* Cambridge, Estados Unidos: Lincoln Institute of Land Policy.

Calderón, J. (2001). La ciudad ilegal en el Perú: Lima en El Siglo XX. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Tesis de doctorado, Lima.

Calderón, J. (2006). *Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza.* Lima, Perú: Lincoln Institute of Policy.

Calderón, J. (2009). Títulos de propiedad, mercados y políticas urbanas. *Revista Centro -h- OLACHI*, (3), 47-62.

Calderón, J. (2013). La ciudad ilegal en el Perú. En W. Jungbluth (Ed.), *Perú Hoy: El Perú subterráneo* (pp.39-56). Lima, Perú: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO.

Calderón, J. (2013). *Los pobres urbanos y la propiedad: Políticas y resultados.* Lexington, Estados Unidos: Editorial Académica Española.

Capel, H. (2002). *La morfología de las ciudades. I. Sociedad, cultura y paisaje urbano.* Barcelona, España: Ediciones del Serbal.

Cavagnaro, L. (2010). *Tacna: Desarrollo Urbano y Arquitectónico (1536-1880).* Tacna, Perú: Gobierno Regional de Tacna.

Cepal (2012). *Población, territorio y desarrollo sostenible.* Naciones Unidas.

Cepal (2016). *Ciudades sostenibles con igualdad en América Latina y el Caribe.* Naciones Unidas.

Clichevsky, N. (2000). *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*. Santiago, Chile: Publicaciones Cepal.

Clichevsky, N. (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina.* Santiago, Chile: Publicaciones Cepal.

Clichevsky, N. (2006). Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas. Santiago, Chile: Publicaciones Cepal.

Clichevsky, N. (2007). Informalidad y Regularización del suelo urbano en América Latina. Algunas reflexiones. Revista Estudos Urbanos e Regionais, 9(2), 55-71.

Collier, D. (1978). *Barriadas y élites: de Odría a Velasco.* Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos.

Connolly, P. (2011, octubre). *La ciudad y el hábitat popular: Paradigma latinoamericano*. Trabajo presentado en el Seminario Teorías sobre ciudad contemporánea en América Latina, Distrito Federal, México.

Connolly, P. (2014). Vaivenes tempranos del urbanismo popular en América Latina. En H. Quiroz (Ed.), *Aproximaciones a la historia del urbanismo popular: Una mirada desde México* (pp. 35-67). Distrito Federal, México: Universidad Autónoma de México.

Constitución Política del Perú (29 de diciembre de 1993). Lima, Perú.

Córdova, A. (1958). *Informe sobre la vivienda en el Perú.* Lima : Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda.

Córdova, A. (2007). *El Estado y el Problema de la vivienda, 1945-2005. Cincuenta años de la vivienda en el Perú.* Lima, Perú.

Costa, A., Hernández, A. (2010). Análisis de la situación actual de la regularización urbana en América Latina: La cuestión de la tenencia de los asentamientos informales e tres realidades distintas: Brasil, Colombia y Perú. *Revista INVI, 25 (*68), 121-152.

Davey, K. (1993). *Elementos de la Gestión Urbana.* Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Mundial.

Davis, M. (2007). *Planeta de ciudades miseria*. Madrid, España: Ediciones Akal, S.A.

De Soto, H. (1987). *El Otro Sendero. La Revolución Informal.* Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

De Soto, H. (2001). *El misterio del Capital.* Distrito Federal, México: Editorial Diana.

Diario La Voz de Tacna (28 de Agosto de 1954).

D.S. N° 004. (17 de Junio del 2011). Reglamento de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano. Lima, Perú: Diario El Peruano.

Ducci, M. (1997). Chile: el lado obscuro de una política de vivienda exitosa. *Revista EURE*, *XXIII*(69), 99-115.

Duhau, E. (2003). *La ciudad informal: El orden y el derecho a la ciudad.* Trabajo presentado en el Congreso de la ANPUR, Belo Horizonte, Brasil.

Fernandes, E. (2003). Programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana y pobreza urbana en Latinoamérica. *Revista Vivienda Popular,* (12), 5-16.

Fernandes, E. (2008). Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. *Revista EURE*, *XXXIV*(102), 25-38.

Fernandes, E. (2011). *Regularización de asentamientos informales en América Latina.* Cambridge, Estados Unidos: Lincoln Institute of Land Policy.

Fernández, A. (2015). Las barriadas de Lima como estímulo a la reflexión urbana sobre la vivienda. Revisitando a Turner y de Soto. *Revista de Estudios sobre Vivienda (WASI), 2*(3), 2-20.

Gambetta. F. (2000). *Cualquiera Tiempo Pasado: Crónicas de Tacna 1945-1955.* Tacna, Perú: Electrosur.

García, R. & Miyashiro, J. (2012). Lima: una historia de ocupaciones y olvidos. En *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina: La realidad y los caminos posibles* (pp. 129-138). San José, Costa Rica: Ediciones Trilce.

Gilbert, A. (1997). *La ciudad Latinoamericana*. Distrito Federal, México: Siglo Veintiuno Editores.

Gilbert, A. & Ward, P. (1987). *Asentamientos Populares Vs. Poder del Estado: Tres casos Latinoamericanos: Ciudad de México, Bogotá y Valencia.* Distrito Federal, México: Ediciones G. Gili, S.A. de C.V., 1987.

Guizardi, M. & Valdebenito, F. (2014). Las fronteras de la modernidad. El espacio Tacnoariqueño y la nacionalización del Norte Grande chileno (1883-1929). *Estudos Ibero-Americanos, PUCRS*, *40*(2), 277-303.

Guizardi, M. (2015). *Las fronteras del Transnacionalismo. Límites y desbordes de la experiencia migrante en el centro y norte de Chile.* Santiago, Chile: Ocho Libros Editores.

Hardoy, E. & Satterthwaite, D. (1987). *La ciudad legal y la ciudad ilegal.* Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano..

Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes: Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid, España: Ediciones Akal.

Hataya, N. (2010). *La ilusión de la participación comunitaria. Lucha y negociación en los barrios irregulares de Bogotá 1992-2003*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Abramo, P. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *Revista EURE, 38*(114), 35-69.

Hasan, A. (2002). The changing nature of the informal sector in Karachi as a result of global restructuring and liberalization. *Environment &Urbanization 14* (1), 69-78.

Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2010). *Metodología de la investigación*. Distrito Federal, México: McGraw-Hill Interamericana.

INDECI (2007). Programa de Prevención y Medidas de Mitigación ante Desastres de la Ciudad de Tacna. Programa de Ciudades Sustentables - Primera Etapa.

INEI (2008). *Perú: Crecimiento y distribución de la población, 2007*. Lima, Perú.

INEI (2008). *Perfil Sociodemográfico del Perú*. Lima, Perú.

INEI (2009). *Perú: Mapa del Déficit Habitacional a Nivel Distrital, 2007*. Lima, Perú.

INEI (2009). *Perú: Migraciones Internas 1993-2007*. Lima, Perú.

INEI (2009). *Perfil Sociodemográfico de Departamento de Tacna*. Lima, Perú.

INEI (2011). *Perú: Migración Interna Reciente y el Sistema de Ciudades, 2002-2007*. Lima, Perú.

Jaramillo, S. (2008). Reflexiones sobre la "informalidad" fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina. *Revista Territorios (*18-19), 11-53.

Jaramillo, S. (2012). *Urbanización Informal: Diagnóstico y políticas. Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales*. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico-CEDE. Bogotá, D.C., Colombia: Universidad de los Andes.

Jurídica Suplemento de Análisis Legal de El Peruano (03 de febrero del 2015). Defensa Posesoria Acciones del Estado frente las invasiones. Lima, Perú: Diario oficial El Peruano.

Quijano, A. (1977). Dependencia, Cambio Social y Urbanización en América Latina. Lima, Perú: Mosca Azul.

Karst, K., Schwartz, M & Schwartz, A. (1973). *The Evolution of Law in the Barrios of Caracas*. Los Ángeles: Estados Unidos.

Lavell, A. (2000). Desastres Urbanos: Una Visión Global. *Woodrow Wilson Center and ASIES*. Guatemala.

Ley N° 27.867. (18 de Noviembre del 2002). Ley de orgánica de gobiernos regionales. Lima, Perú. Diario oficial El Peruano.

Ley N° 27.972. (27 de mayo del 2003). Ley orgánica de municipalidades. Lima, Perú: Diario oficial El Peruano.

Ley N° 29.090. (25 de setiembre del 2007). Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificación. Lima, Perú: Diario oficial El Peruano.

Lomnitz, L. (1978). Mecanismos de articulación entre el sector informal y el sector formal urbano. *Revista Mexicana de sociología, 40*(1), 131-153.

Matos, J. (1984). *Desborde Popular y Crisis del Estado. El nuevo rostro del Perú en la década de 1980*. Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos.

Matos, J. (1991). *Las migraciones campesinas y el proceso en el Perú*. Lima, Perú: Unesco.

Matos, J. (2004). *Desborde Popular y Crisis del Estado. Veinte Años Después.* Lima, Perú: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

Matos, J. (2012). *Perú. Estado Desbordado y Sociedad Nacional Emergente.* Lima, Perú: Universidad Ricardo Palma/ Editorial Universitaria.

North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.* Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica.

ONU-HABITAT (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe*. Rumbo a una nueva transición urbana.

Ossona, J. (2014). *Punteros, Malandras y porongas. Ocupación de tierras y usos políticos de la pobreza.* Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno.

Padrón, J. (1998). La estructura de los procesos de investigación. *Revista Educación y Ciencias Humanas, VII*(15), 33.

Plan Director de la Ciudad de Tacna 2001 - 2010.

Plan de Desarrollo Urbano de la ciudad de Tacna 2014 - 2023.

Plan de Desarrollo Urbano de la ciudad de Tacna 2015 - 2025

Plan Integral de Desarrollo de Tacna 2005 - 2012.

Plan de Desarrollo Concertado Provincial de Tacna 2011 - 2012 (Actualizada a Marzo del 2014).

Podestá, J. (2011). Regiones fronterizas y flujos culturales: La peruanidad en una región chilena. *Revista UNIVERSUM, 26*(1), 123-137.

Quiroz, H. (2014). *Aproximaciones a la historia del urbanismo popular. Una mirada desde México*. Distrito Federal, México: Universidad Autónoma de México.

Quispe, J. (2005). El Problema de la Vivienda en el Perú. Retos y Perspectivas. *Revista INVI, 20(*53), 20-44. Santiago, Chile: Edición INVI/F.A.U/U. de Chile.

Ramírez, R. (2002). Evaluación social de política y programas de vivienda: Un análisis de la contribución de la vivienda a la reducción de la pobreza urbana. *Boletín INVI, 45*, 9-57.

Riofrío, G. (1991). *Producir la ciudad (popular) de los 90'. Entre el mercado y el Estado.* Lima, Perú: DESCO.

Riofrio, G. (1993). *Se Busca Terreno para próxima Barriada. Espacios disponibles en Lima 1940 – 1978 – 1990*. Lima, Perú: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.

Roch, F. & Sáez, E. (2010, mayo). *Ciudad, Vivienda y hábitat en los Barrios informales de Latinoamérica.* Trabajo presentado en el Congreso ciudad, territorio y paisaje. Una mirada multidisciplinar, Madrid, España.

Rodríguez, A. & Sugranyes, A. (2005). *Los con Techo. Un desafío para la política de vivienda social.* Santiago, Chile: Ediciones SUR.

Rojas, T. & Vicuña, J. (2015). *Migración en Arica y Parinacota: Panoramas y tendencias de una región fronteriza.* Santiago, Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

Rolnik, R. (2013). Late Neoliberalism: The Financialization of Homeownership and Housing Rights. *International Journal of Urban and Regional Research, 37*(3), 1058-1066.

Rolnik, R. (2015). *Guerra dos lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças.* São Paulo, Brasil: Boitempo Editorial.

Romero, S. (2006*). El arquitecto desarrollador.* Lima, Perú: Universidad San Ignacio de Loyola.

Roy, A. (2009). Why India cannot plan its cities: informality, insurgence and the idiom of urbanization. *Journals Planning Theory, 8*(1), 76-87.

Roy, A. & Alsayyad, N. (2004). *Urban informality: Transnational perspectives from the Middle East, South Asia and Latin America*. Lanham, Estados Unidos: Lexington Books.

Sagredo, F. & Maximiliano, H. (2003). *Elementos clave y perspectivas prácticas en la gestión urbana.* Santiago de Chile: Cepal.

Salas, J. (2006). *Tugurización y necesidades de habitabilidad básica, rémoras a la cohesión social en Latinoamérica.* Consejo Superior de Investigación Científica.

Salas, J. (2009). *Provisión de Parcelas, acceso a la habitabilidad básica, mejora de tugurios: herramientas de cohesión social para el desarrollo y la lucha contra la pobreza.* Trabajo presentado en el II Congreso Internacional de Desarrollo Humano, Madrid, España.

Sebastián S., Jiménez, E. & Correa, F. (2014). *Derecho a una vivienda digna en Latinoamérica. Análisis Normativo y Jurisprudencial.* TECHO.

Sepúlveda, R. & Fernández, R. (2006). *Un análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina.* San José, Costa Rica: Centro Cooperativo Sueco.

Smolka, M. (2002). *Regularización de la ocupación del suelo urbano: el problema que es parte de la solución, la solución que es parte del problema.* Curso profesional sobre mercados informales, regularización de la tenencia y programas de mejoramiento urbano. Cambridge: Land Lincoln Institute.

Smolka, M. & Mullahy, L. (2007). *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina.* Estados Unidos: Lincoln Institute of Land Policy.

Stephens, H. (1920). *Journeys and Experiences in Argentina, Paraguay, and Chile.* New York, Estados Unidos: The Knickerbocker Press.

Situación de los Barrios Urbano Marginales en el Perú 2012. Segunda Aproximación. Lima, Perú: Dirección Nacional de Urbanismo - DNU.

Tavera, H. (2002). *El Terremoto de la Región Sur del Perú del 23 de Junio del 2001.* Lima, Perú: Instituto Geofísico del Perú. Centro Nacional de Datos Geofísicos.

Tuesta, F. (1986). *Desarrollo Urbano de la ciudad de Tacna*. Tacna, Perú: Siglo XXI.

UN-HABITAT (2003). Slums of the World: The Face of Urban Poverty in the New Millenium?

Urbano, H. (2007). El enfoque etnometodológico en la investigación científica. *Liberabit, 13*(13), 89-91.

ANEXO I

ENTREVISTA REALIZADAS A TOMADORES DE DECISIÓN

- **Arq. Luis Véliz La Vera**. Gerente de Desarrollo Urbano de la Municipalidad Provincial de Tacna 2012-2013. Docente de la Universidad Nacional Jorge Basadre de Tacna. Ex Director Regional del Ministerio de Vivienda y Construcción. Ex Director de Asentamientos Humanos del Ministerio de Vivienda y Construcción (17 de Setiembre del 2015).

- **Arq. Germán Cutimbo.** Sub Gerente de Bienes Patrimoniales de la Municipalidad Provincial de Tacna 2015-2016. Especialista del Equipo Técnico PAT - PDU/MPT 2015 - 2025 (18 de Setiembre del 2015).

- **Arq. Jorge Espinoza**. Especialista en Desarrollo Urbano. Docente de la Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann de Tacna. Decano del Colegio de Arquitectos del Perú - Regional Tacna 2012-2014 (18 de Setiembre del 2015).

- **Arq. Ana Cabrera**. Especialista en vivienda y suelo. Directora de la Oficina Ejecutiva de Administración de Bienes Inmuebles del Gobierno Regional de Tacna 2012- 2013 (20 de Setiembre del 2015).

- **Abog. Betty Kyoko.** Especialista de la Oficina Ejecutiva de Administración de Bienes Inmuebles del Gobierno Regional de Tacna. Ex Funcionaria de COFOPRI - Regional Tacna (21 de Setiembre del 2015).

- **Arq. Carlos Vicente.** Jefe del Plan de Desarrollo Urbano de Tacna 2014 - 2023. Docente de la Universidad Privada de Tacna. Decano del Colegio de Arquitectos del Perú - Regional Tacna (22 de Setiembre del 2015).

- **Arq. Héctor Chirinos.** Especialista en Desarrollo Urbano. Especialista del Equipo Técnico PAT - PDU/MPT 2014 - 2023 (22 de Setiembre del 2015).

- **Arq. Ana Avendaño.** Especialista de la Oficina Ejecutiva de Administración de Bienes Inmuebles del Gobierno Regional de Tacna 2011-2014. Docente de la Universidad Nacional Jorge Basadre Grohomann (22 de Setiembre del 2015).

- **Arq. Paolo Guerra.** Especialista en Desarrollo Urbano. Especialista del Equipo Técnico PAT - PDU/MPT 2014 - 2023 (22 de Setiembre del 2015).

- **Arq. Ana Martínez.** Sub Gerente de Acondicionamiento Territorial y Licencias de la Municipalidad Provincial de Tacna 2011-2012. Docente de la Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann y la Universidad Privada de Tacna (23 de Setiembre del 2015)

- **Arq. Raúl Ramos.** Sub Gerente de Acondicionamiento Territorial y Licencias de la Municipalidad Provincial de Tacna 2014-2016. Docente de la Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann de Tacna (24 de Setiembre del 2015).

- **Ing. Néstor Salamanca.** Director de la Oficina de la Dirección Regional Sectorial de Vivienda, Construcción y Saneamiento de Tacna. (24 de Setiembre del 2015).

- **Arq. Jesús Tapia**. Director de la Oficina Ejecutiva de Administración de Bienes Inmuebles del Gobierno Regional de Tacna - 2013. Director de la Oficina Regional Sectorial de Vivienda, Construcción y Saneamiento de Tacna 2015-2016 (24 de Setiembre del 2015).

- **Arq. Carlos Linares.** Gerente de Desarrollo Urbano de la Municipalidad Provincial de Tacna 2011-2012. Especialista en Desarrollo Urbano y Vivienda. Docente de la Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann de Tacna (24 de Setiembre del 2015).

- **Abog. Delia Mamani.** Directora de la Oficina Ejecutiva de Administración de Bienes Inmuebles del Gobierno Regional de Tacna 2013-2015 (25 de Setiembre del 2015).

- **Arq. Mario Lima.** Sub Director de la Oficina de Vivienda de la Dirección Regional Sectorial de Vivienda, Construcción y Saneamiento de Tacna 2015 (24 de Setiembre del 2015).

- **Arq. Ricardo Paullo.** Gerente General del Gobierno Regional de Tacna 2011-2014. Docente de la Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann de Tacna (25 de setiembre del 2015).

- **Arq. Luis Cabrera.** Especialista en Desarrollo Urbano y Vivienda. Ex Director Regional del Ministerio de Vivienda y Construcción. Docente de la Universidad Privada de Tacna (27 de setiembre del 2015).

ANEXO II

PAUTA ENTREVISTA A TOMADORES DE DECISIÓN

Bloque 1: Situación general de los asentamientos informales en Tacna

1. ¿Qué diagnóstico hace Ud. sobre la situación actual de los asentamientos informales en la ciudad de Tacna?

2. A su juicio, ¿Cuándo comenzó este fenómeno? ¿Qué lo provocó?

3. ¿Qué factores influyeron en su reproducción?

4. ¿Cuáles son los problemas más frecuentes que generan los asentamientos informales al Estado?

5. ¿Estos inconvenientes inciden en la implementación de políticas públicas y el desarrollo de la ciudad?

6. ¿Cree que los asentamientos informales en la ciudad de Tacna sean reflejo de una falta de planificación urbana?

7. ¿Cuáles son las políticas públicas que se implementaron localmente para resolver la situación de los asentamientos informales?

8. ¿Qué acciones realizan las autoridades para que esta problemática no siga aumentando?

9. ¿Cuál es el rol de los profesionales de la localidad para mitigar este fenómeno?

10. ¿Existen posibilidades de revertir el fenómeno de los asentamientos informales en la ciudad de Tacna? ¿Qué tipo de actuaciones cree Ud. que serían eficaces?

11. En algunas palabras ¿Cómo podría resumir este fenómeno?

Bloque 2: Situación general de la vivienda en Tacna

1. ¿Cómo describiría Ud. la situación actual de la vivienda en la ciudad de Tacna?

2. ¿Cree que exista un déficit de vivienda? (En caso afirmativo).

3. ¿Cuáles son las características de ese déficit (cantidad, calidad, servicios, infraestructura urbana)?

4. ¿Cuáles son las causas?

5. ¿Cómo cree Ud., que puede resolverse a mediano plazo?

6. ¿Cree que en el Estado peruano existen diversas instituciones que duplican sus esfuerzos para solucionar esta problemática?

Bloque 3: Generalidades del Programa "Vivienda Digna para Tacna"

1. El presidente Regional Chocano planteó como una de sus prioridades en el año 2011 la Política Pública Regional el Programa "Vivienda Digna para Tacna" ¿Cuál es su opinión respecto a la forma en que el presidente decidió poner en marcha el programa?

2. En la actualidad ¿Existe algún conflicto con el Programa? (en caso afirmativo)

3. ¿Qué tipo de acciones cree usted que serían eficaces?

4. ¿Cómo podría resumir la situación actual del Programa "Vivienda Digna para Tacna?

Bloque 3: Relacionamiento Inter Institucional

Uno de los rasgos que destacan en el Estado peruano, es el que se refiere a la existencia de diversas instituciones que trabajan un mismo tema, y el escaso diálogo inter institucional.

1. ¿Está de acuerdo con esta afirmación? (en caso afirmativo)

2. En su experiencia, ¿Cuáles son los problemas más frecuentes?

3. ¿Cree que estos inconvenientes inciden en la implementación de políticas públicas y el desarrollo de la ciudad?

¡Muchas gracias!

ANEXO III

ENTREVISTAS REALIZADAS A RESIDENTES DEL PROVIDIT

- **Sandra Choquehuanca.** Residente del PROVIDIT (26 de Junio del 2016).
- **Efraín Choquehuanca.** Residente del PROVIDIT. Propietario de Tienda de Abarrotes (26 de Junio del 2016).
- **Nazaria León Torres.** Residente del PROVIDIT (26 de Junio del 2016).
- **Martha Litano Coveñas**. Residente del PROVIDIT (27 de Junio del 2016).
- **Vicente Hijar.** Presidente de beneficiarios del PROVIDIT (29 de Junio del 2016).
- **Simón Morales.** Residente del PROVIDIT. Dirigente de beneficiarios del PROVIDIT (03 de Julio del 2016).
- **Elsa Aquino.** Residente del PROVIDIT. Propietaria de Tienda de Abarrotes (04 de Julio del 2016).
- **Luis Cáceres**. Residente del PROVIDIT (04 de Julio del 2016).

ANEXO IV

PAUTA ENTREVISTA A RESIDENTES DEL PROVIDIT

Bloque 1: Gestión Local

1. El Presidente Regional Chocano, planteó como una de sus prioridades en el año 2011, la Política Pública Regional el Programa "Vivienda Digna para Tacna" ¿Cuál es su evaluación respecto a la forma en que el presidente decidió poner en marcha el Programa? ¿Qué opinión le merece?

2. ¿Por qué postuló al Programa "Vivienda Digna para Tacna"? ¿A cuál de las tres modalidades se presentó Ud.?

4. En la actualidad, ¿Existe algún conflicto con el Programa?

5. ¿Qué tipo de acciones cree Ud. que serían eficaces?

Bloque 2: La vivienda y el Barrio

1. ¿Cuál fue el material inicial de su vivienda?

2. ¿Cuál es el material actual de su vivienda?

5. ¿Cuenta con servicios públicos básicos luz, agua y desagüe?

3. ¿Se han presentado dificultades para acceder a los servicios urbanos (vías, transporte, educación, salud, recreación, espacio público, entre otros)? ¿Cuáles han sido?

4. ¿El Estado ha intervenido en el mejoramiento de la vivienda y/o del barrio?

7. ¿Cuáles son las principales necesidades del barrio?

8. En algunas palabras ¿Cómo podría resumir la situación actual del "Programa Vivienda Digna para Tacna"?

¡Muchas gracias!

ANEXO V

CONVERSACIONES INFORMALES

- **Arq. Luis Véliz La Vera.** Gerente de Desarrollo Urbano de la Municipalidad Provincial de Tacna 2012-2013. Docente de la Universidad Nacional Jorge Basadre de Tacna. Ex Director Regional del Ministerio de Vivienda y Construcción. Ex Director de Asentamientos Humanos del Ministerio de Vivienda y Construcción (14 de Setiembre del 2015).

- **Arq. Héctor Chirinos.** Especialista en Desarrollo Urbano. Especialista del Equipo Técnico PAT - PDU/MPT 2014 - 2023 (17 de Setiembre del 2015).

- **Arq. Ana Avendaño.** Especialista de la Oficina Ejecutiva de Administración de Bienes Inmuebles del Gobierno Regional de Tacna 2011-2014. Docente de la Universidad Nacional Jorge Basadre Grohomann (17 de Setiembre del 2015).

- **Arq. Ana Cabrera.** Especialista en vivienda y suelo. Directora de la Oficina Ejecutiva de Administración de Bienes Inmuebles del Gobierno Regional de Tacna 2012- 2013 (20 de Setiembre del 2015).

- **Arq. Luis Cabrera**. Especialista en Desarrollo Urbano y Vivienda. Ex Director Regional del Ministerios de Vivienda y Construcción de Tacna. Docente de la Universidad Privada de Tacna (26 de setiembre del 2015).

- **Dra. Menara Guizardi.** Antropóloga Especialista en Migraciones del Norte de Chile. Académica e Investigadora de la Universidad Alberto Hurtado (18 de noviembre del 2015)