

## *Hatun Llaqta*

REVISTA ELECTRONICA DE URBANISMO

[www.urbanoperu.com](http://www.urbanoperu.com)

[percy@arquitectura.edu.pe](mailto:percy@arquitectura.edu.pe)

<http://www.urbanoperu.com>

Nº 230506- 01

### **LAS BARRIADAS: LA TAREA ACTUAL DEL URBANISMO Y DE LOS PLANES DE VIVIENDA EN EL PERÚ.**

Percy Acuña Vigil<sup>1</sup>



Cuando las barriadas fueron percibidas por la población peruana a fines de la década del 40, diferentes grupos de poder pedían su erradicación. En Abril de 1960, Caretas describía esta realidad diciendo con respecto de "El Montón"<sup>2</sup>:

"La barriada lo ofende todo. Ofende la vista, ofende el olfato y ofende el corazón. Es un inmundo lupanar en donde la vida humana se prostituye cada día y es, en verdad, la viga en el ojo de todos los limeños."

A inicios de la década del 50 y con el apoyo de la CRAV<sup>3</sup> se publicaron los dos trabajos pioneros que señalaron la ruta para la investigación moderna sobre la vivienda y las barriadas, el del arq. Adolfo Córdova, que ha sido el único estudio global sobre la problemática de la vivienda en el Perú y el del Sociólogo José Matos Mar<sup>4</sup>, limitado a las Barriadas, que se convirtió en un modelo de análisis para este tema.

En base a estos trabajos y al establecimiento por parte del Estado de políticas específicas sobre vivienda varios investigadores extranjeros encontraron un área de estudio en Lima para estudiar un fenómeno urbano que ya estaba presente en todo el continente. En los años '60, los investigadores John Turner y William Mangin `descubrieron' el extraordinario esfuerzo colectivo que permitió el desarrollo de las Barriadas, lo que dio cierta fama internacional al Perú<sup>5</sup>.

John Turner, un arquitecto británico y participante observador de la explosión demográfica en Lima, Perú, introdujo la distinción entre urbanismo "por" y urbanismo "para" la gente. Para él, el lugar de residencia no significa estar ubicado en un hogar confortable; sino que denota un arte fundamentalmente popular de crear vida en espacios

<sup>1</sup> Magíster en Arquitectura. Arquitecto, Diplomado en Planeamiento Urbano y Regional y Vivienda en la Universidad de Edimburgo. UK., Catedrático en la UNI-FAUA en Planeamiento Urbano y Metodología de la Investigación.

<sup>2</sup> "Infierno en Lima". Caretas Nº 195; Lima, abril 1960, p. 27; Citado por Gustavo RIOFRÍO en "Se busca terreno para una barriada". DESCO, 1978. Lima, Perú. Pg. 93

<sup>3</sup> Comisión de Reforma Agraria y de Vivienda. Adolfo CORDOVA Valdivia. 1958, *La vivienda en el Perú*. Casa Nacional de Moneda. Lima, Perú

<sup>4</sup> MATOS, Mar, José, 1954. Estudio de Ciudad de Dios.

<sup>5</sup> TURNER, John y MANGIN, William. 1968. *The Barriada movement*. En Progressive Architecture. Vol. 49, May. pp. 154-62

en una comunidad y que responde convivencialmente a las circunstancias específicas sociales y físicas de un lugar<sup>6</sup>. William Mangin fue un profesor de antropología de la Universidad de Syracuse que estuvo realizando trabajo de campo en el Perú desde 1951<sup>7</sup>.

Si el Perú, donde Mangin realizó meticulosas investigaciones en los años 50 y 60, hubiera prestado atención a los textos académicos en los que se desbarataba los prejuicios que entonces rodeaban –y que rodean todavía a la economía informal, los problemas urbanos del país no serían tan dramáticos.

Mangin publicó en el verano de 1967 "*Latin American Squatter Settlements: A Problem and a Solution*", en la revista "Latin American Research Review": No fue su única contribución a la materia. Tres años después recogió en un libro del que fue editor, "*Peasants in Cities*" (Campesinos en las ciudades), varios ensayos más, entre ellos "*Tales from the Barriadas*" (Relatos de las barriadas).

Mangin comprendió que en los pueblos jóvenes germinaba no una revolución proletaria sino una economía de mercado, y que la gente daba respuestas creativas, audazmente empresariales, a unas condiciones creadas por la proliferación de obstáculos legales, en abierto desafío a un Estado incapaz de brindar los servicios que está obligado a proporcionar.

A diferencia de muchos, acató lo que sus ojos vieron. En 1963, ya escribía: "Las barriadas son por lo general lugares tranquilos habitados por grupos de familias muy trabajadoras, pero con una mala imagen pública". Dos años después, gracias a sus investigaciones en el asentamiento "General Benavides", preveía que ningún futuro gobierno tendría la fuerza suficiente para expulsar a los más de 200.000 invasores de tierras alrededor de Lima.

En 1967, afirma, en su ensayo *Latin American Squatter Settlements: A Problem and a Solution*, que las barriadas representan una solución al complejo problema de la rápida urbanización y migración, así como de la escasez de vivienda. Explicaba los sistemas de organización desde los sistemas de agua privados hasta los mercados, la división del trabajo y los grupos que recaudan dinero para comprar la tierra que habitan. Incluso señalaba la presencia de sistemas informales de justicia para las disputas menores. Mangin reporta aquí que las barriadas están formadas abrumadoramente por familias pobres que trabajan duro y aspiran a salir adelante legítimamente.

Según Mangin las cuatro contribuciones que los informales estaban haciendo a la economía nacional eran: "inversión en vivienda y mejora de la tierra", "mercado de trabajo", "crecimiento de la pequeña empresa" y "un capital social intangible invertido en la formación de la comunidad". Se preguntaba ¿Y por qué esta economía promisorio no

---

<sup>6</sup> TURNER, John F. 1976. *Housing by people: Towards Autonomy*. En *Building Environments*. New York, NY: Pantheon Books.

<sup>7</sup> Consultar: PALMER, David and MCLAUGHLIN John, *Integrated Land Administration: Institutional and Technical Challenges*. Centre for Property Studies. University of New Brunswick. Fredericton, NB Canada E3B 5P5. <<http://www.gisqatar.org.qa/conf97/links/f2.html>>

TURNER, John (1963). Lima barriadas today. *Architectural Digest*, 33 (8): 375-380

MANGIN, William (1963). Urbanisation case history in Peru. *Architectural Digest*, 33 (8): 366-370.

<[http://www.landpolicy.org/special\\_topics/landregistration1.pdf](http://www.landpolicy.org/special_topics/landregistration1.pdf)>

daba el gran salto? Y encontraba la razón precisa en los reglamentos de zonificación y de planificación que impedían la expansión de la economía local<sup>8</sup>.

Todos estos trabajos influenciaron en las políticas de los organismos internacionales en cuanto a la vivienda popular. De este modo ya en 1960 el Fondo Nacional de Salud y Bienestar Social (FNSBS) publica el documento: *Barriadas de Lima Metropolitana*<sup>9</sup> y en 1963 se crea la Junta Nacional de la Vivienda frente a este "problema" generado por el crecimiento de las barriadas.

*José Matos Mar*<sup>10</sup> en 1968 publica el clásico estudio sobre las barriadas limeñas realizado en 1956, describiendo un fenómeno social que tiene: *un patrón de establecimiento con rasgos físicos, sociales y económicos estructurados mediante una invasión de terrenos vacíos, en la periferia de las ciudades, generalmente de propiedad pública y con la participación de grupos de familias de bajos recursos económicos, en su mayoría procedentes de áreas rurales con una cultura tradicional y que se organizan a fin de actuar solidariamente para obtener un lote de tierra y servicios básicos y facilidades comunales y que entran en contacto con oficinas del estado para ser reconocidos como propietarios, dando lugar a un estilo de relación socio-política que difiere al de otras comunidades de base del país.* (Matos 1978)

A fines de la década del sesenta aparece una corriente de reflexión que dio inicio a la interpretación de la barriada como un proceso, basado en un modo de ocupación del espacio, como un modo de urbanización. Los trabajos de *Alfredo Rodríguez*<sup>11</sup>, *Helan Jaworski* y *Carlos Delgado*<sup>12</sup> constituyen las principales referencias al respecto.

Con la orientación de las políticas públicas del inicio de los setenta los investigadores modifican la orientación de sus investigaciones y se concentran más en los habitantes y en su organización. Por ejemplo *Diego Robles*<sup>13</sup> presentaba a la barriada como el esfuerzo de una comunidad organizada.

Al promediar los setenta surgen trabajos que reportan un movimiento popular independiente del poder y en abierta oposición a él, como los trabajos de *Manuel Castells*<sup>14</sup>, y *Jean Lojkin* y las investigaciones de *Etienne Henry*<sup>15</sup> que son las más destacadas.

---

<sup>8</sup> Ejemplos de desarrollo progresivo en estos asentamientos informales ya estaban siendo registrados por investigadores pioneros en urbanismo y vivienda en esta época como, Charles ABRAMS, John TURNER, William MANGIN y LEEDS, Elizabeth y Anthony. Ver: McGill School of architecture. Minimum cost housing group. < <http://www.mcgill.ca/mchg/student/evolution/chapter1/>>

<sup>9</sup> Fondo Nacional de Salud y Bienestar Social (FNSBS). 1960. *Barriadas de Lima Metropolitana*. Departamento de Servicio Social y Vivienda. Sección de Investigaciones Sociales. Lima.

<sup>10</sup> MATOS Mar, José, 1968. *Urbanización y Barriadas en América del Sur*. IEP., Lima. Perú.  
--- 1978. *Las barriadas de Lima*. 1957. IEP, Lima. Perú.

<sup>11</sup> RODRÍGUEZ, Alfredo. 1969. *Notas para la interpretación del desarrollo físico de las barriadas. La Barriada*. DESCO. Lima, Perú.

<sup>12</sup> DELGADO, Carlos. 1968. *Tres planteamientos en torno a problemas de urbanización acelerada en áreas metropolitanas. El caso de Lima*. Cuadernos PLANDEMET. Lima, Perú.

<sup>13</sup> ROBLES, Diego. 1975. *Pueblos Jóvenes, un aporte al proceso de urbanización en América Latina*. Ediciones del Centro. Lima, Perú. (1ª publicación en 1968).

<sup>14</sup> CASTELLS, Manuel. 1976. *Movimientos sociales urbanos en América Latina. Tendencias históricas y problemas teóricos*. PUC. Programa académico de CCSS. Lima, Perú.

<sup>15</sup> HENRY, Etienne. 1978. *La escena urbana. Estado y movimiento de pobladores 1968-1976*. PUC. Lima, Perú.

En este período ya se incorpora la noción de consolidación de las barriadas como una de las funciones principales de su organización. Esto se vio reflejado en el surgimiento de trabajos sobre asuntos urbanos, integrando la barriada en una perspectiva más amplia, los cuales trataban temas de: tugurización<sup>16</sup>, políticas urbanas<sup>17</sup>, problema de la vivienda<sup>18</sup>, ideología urbana.

Un trabajo determinante en este periodo es el de *Gustavo Riofrío*<sup>19</sup>: *Se busca terreno para una próxima barriada*, quien hace un balance del desarrollo de veinte años de desarrollo urbano popular y de las políticas públicas que lo acompañaron, señalando los riesgos de este crecimiento horizontal.

Posteriormente y durante los últimos 50 años se ha venido “descubriendo” la ingenuidad socio económica y los sólidos logros de las gentes que han conformado las barriadas y que han sentado sus comercios en las calles de las principales ciudades del Perú. Esta visión optimista constituyó un argumento principal en las políticas públicas con respecto a este problema.

Si los gobiernos de los años 50, 60 y 70 hubieran prestado atención a estas lecciones, el Perú sería otro. Mangin aconsejó en esa época en Lima, al igual que los otros trabajos reseñados, otorgar títulos de propiedad a los informales. Todo este tiempo de oportunidades perdidas que recién casi cerca de 50 años después seguimos tratando de que se convierta en propuesta formal, se hubiera ganado. Esta es otra de las evidencias del subdesarrollo mental que obnubila las mentes y cercena las posibilidades de desarrollo, décadas perdidas y oportunidades desperdiciadas.

Lo mismo puede decirse de otros países latinoamericanos<sup>20</sup>. En los años 70, varios estudios reportaban la misma situación. Por ejemplo, *The Evolution of the Law in the Barrios of Caracas*, de Kenneth Karst, Murray Schwartz y Audrey Schwartz. En el África, el antropólogo Keith Hart, afirmaba respecto de Ghana, usando la palabra “informalidad”, lo que otros señalaban en América Latina.

A fines de los setenta con el retorno a la vida democrática proliferan las ONG´s dedicadas a la promoción del desarrollo. En este periodo se publica dos estudios importantes en relación a las barriadas, los que reportan nuevos mecanismos en su ciclo de crecimiento siendo evidente la aparición de procesos de consolidación y de densificación y de reproducción. Estos estudios profundizan las críticas a las apreciaciones positivas sobre las barriadas<sup>21</sup>.

Cuando *Fernando Belaúnde* bautizó su iniciativa política con el nombre de Acción Popular, estaba remarcando y celebrando la capacidad de autogestión y de trabajo colectivo

---

<sup>16</sup> CALDERON, Julio. 1984. *La cuestión Urbana en el Perú*. En pensamiento Iberoamericano. ICI-CEPAL. Madrid.

SÁNCHEZ LEÓN, Abelardo, CALDERÓN, Julio y OLIVERA. L. 1979. Tugurización en Lima Metropolitana. DESCO, Lima, Perú.

<sup>17</sup> SÁNCHEZ LEÓN, Abelardo y CALDERÓN, Julio. 1980. *El laberinto de la ciudad. Políticas urbanas del Estado. 1950-1979*. DESCO, Lima. Perú.

<sup>18</sup> FRIAS, Carlos. 1989. *Experiencias de Gestión del hábitat por organizaciones populares urbanas*. IFEA, Lima, Perú.

<sup>19</sup> RIOFRIO, Gustavo, 1978. *Se busca terreno para una barriada*. DESCO. Lima, Perú.

<sup>20</sup> LEFEBVRE, H. (1968) *Le droit à la Ville*. Anthropos, Paris.

FERNANDES, Edesio. VARLEY, Ann. 1966. *Ciudades Ilegales*. Promesha. Cochabamba, Bolivia.

ABRAMS, C. 1964. *Man's Struggle for Shelter in an Urbanizing World*, MIT Press, Cambridge MA.

<sup>21</sup> ARNILLAS, F. 1987. RIOFRIO, G. ; DRIANT, J.C; 1987.

de los pueblos que visitaba. Su hermosa explicación fue que, cuando veía una obra en los pueblos y preguntaba quién la hizo, la respuesta que recibía era, "el pueblo lo hizo".

En oposición a estos estudios en los años 80 ese mismo éxito autogestionario fue nuevamente descubierto y celebrado por *Hernando de Soto* en *El Otro Sendero*<sup>22</sup>, quien describe las actividades y la organización de los ambulantes limeños. De Soto sugiere que los ambulantes son los únicos verdaderos capitalistas en el Perú y afirma que el gobierno y los negocios formales tienen mucho que aprender de él. De pasada se refiere a las barriadas y señala que estas constituyen un ejemplo más dramático de empresa popular y de iniciativa y que son parte del mismo sector informal de la economía nacional. En la parte final de *El otro Sendero* se concluye que los informales no son, como creen la izquierda y la derecha, un problema: más bien, un problema que contiene aparentemente su propia solución.

En esta perspectiva sin embargo se debe de señalar que el sector informal actualmente está estimado en 900.000 microempresarios urbanos y rurales. Como podrá verse, el aporte de los informales a la economía nacional es sorprendentemente enorme. Generan inversión, mercado de trabajo, crecimiento de la pequeña empresa y un capital social valioso para la formación de la comunidad pero que se localiza en condiciones de insalubridad y de creciente riesgo a las cuales debe de prestarse atención. *Jean Claude Driant*<sup>23</sup> planteó en 1991 la crítica a las apreciaciones positivas sobre las barriadas en la línea de las críticas formuladas por *Riofrío*<sup>24</sup> y *Arnillas* y sus recomendaciones permanecen vigentes todavía.

#### **LOS PROBLEMAS DE LAS BARRIADAS.**

En lo que fue el proceso de crecimiento de Lima en el siglo XX se formaron alrededor de 1147 barriadas como lo señala *Max Meneses*<sup>25</sup>. Las primeras a inicios de siglo fueron espontáneas pero luego se tornaron violentas y organizadas cuestionando el orden establecido frente a su incapacidad para atender el problema de la vivienda. Hasta la década del 60 se implementó políticas de corte populista para controlar al movimiento de los pobladores y en algunas instancias se apoyó políticamente su formación. Durante la década del 70 el gobierno a través de las organizaciones vecinales trató de organizar y controlar el movimiento popular y se incrementaron los conflictos sociales.

A inicios de la década del 80 con la implementación de cooperación popular se incrementaron los programas asistencialistas, los cuales con el cambio de gobierno y ante la aguda crisis económica colapsaron y dieron lugar a un mayor incremento de Barriadas con una mayor organización autónoma y centralizada.

Según las cifras del censo del 93 (*Max Meneses*, 1995), en las barriadas de Lima se concentraba el 34% de la población de Lima Metropolitana, 2,188,442 habitantes, de las cuales el 22% no contaba con servicios básicos<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> DE SOTO, Hernando. (1989). *The Other Path*. New York: Harper and Row.

<sup>23</sup> DRIANT, Jean Claude. 1991. *Las Barriadas de Lima. Historia e interpretación*. IFEA, DESCO. Lima, Perú.

<sup>24</sup> RIOFRÍO, Gustavo. 1991. *Producir ciudad (popular) de los 90. Entre el mercado y el Estado*. DESCO. Lima, Perú.

<sup>25</sup> MENESES, Rivas Max, 1995. *La utopía Urbana*. Pg. 167.

<sup>26</sup> MENESES, Rivas Max, 1995. *La utopía urbana*. Pg. 168



En la actualidad con estas cifras constatamos que sigue vigente lo que el estudio del Arq. Córdova encontró en 1958 y que en nuestros días se redescubre: "... 'A pesar de las miserables condiciones en que viven 150,000 personas que ocupan las "barriadas marginales" de Lima y Arequipa, se puede asegurar que el problema más agudo de la habitación metropolitana está en el área netamente urbana' <sup>27</sup>

Gustavo Riofrío señala que el nivel de riesgo de desastre, aun insuficientemente estudiado en el país y también en Lima, es probablemente superior en las áreas urbanas convencionales que en los "Asentamientos Humanos", término con el que se denomina actualmente a lo que antes se llamó barriadas y más tarde *Pueblos Jóvenes* <sup>28</sup>.

No obstante, y como [Maskrey y Romero](#) <sup>29</sup> señalan, aún se requiere de un estudio al respecto. Más aún, el último sismo fuerte en Lima ocurrió en 1974, cuando aún no era una realidad lo que actualmente es un hecho, que entre el 68% y 70% de la población de Lima Metropolitana vive en Asentamientos Humanos (Censo Nacional de 1993; en el anterior de 1981, era alrededor de 60%). Si en 1974, en esos Asentamientos Humanos había una o dos terrazas habilitadas en las laderas de los cerros, hoy hay ocho o más, en las cuales se levantan viviendas sobre muros de piedras, sin bases o cimientos ni piedras de diferentes dimensiones, las cuales se colocan sin ningún criterio y no responden a las técnicas de construcción en piedra probadamente sismorresistentes, por lo que se pueden prever resultados catastróficos en caso de sismos futuros.

Se señala, en este estudio, por ejemplo, que cuando el 19 de abril de 1993 se produjo un sismo leve en Lima, las cuatro casas colapsadas y las víctimas habitaban este tipo de terrazas en Asentamientos Humanos, como San Juan de Lurigancho, San Juan de Miraflores, Villa María del Triunfo y Chosica. <sup>30</sup>

#### **LAS POLÍTICAS URBANAS Y DE VIVIENDA.**

Ya estamos en el siglo XXI y el panorama no se ha modificado desde el punto de vista de las políticas urbanas y de vivienda. Lima alberga a 8,187,398 habitantes <sup>31</sup>, de los cuales más del 50% está enfrentándose a cada vez más dramáticas situaciones en términos de vivienda, agua, transportes, equipamientos de salud y educativos.

Los planes urbanos para Lima registran la misma clásica incompatibilidad que ha caracterizado la planificación en el país, debido sobre todo a los intereses propios del capital urbanizador.

Los gobiernos que han debido enfrentar este reto de la urbanización popular han seguido la lógica y los intereses que están opuestos a su solución estructural y ahí se encuentra el trasfondo ideológico de las políticas que se ha tratado de implementar.

---

<sup>27</sup> CORDOVA, Adolfo. (1958) *La vivienda en el Perú*. Lima, Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda, p. 87; citado en: Riofrío, 1978.

<sup>28</sup> Al respecto, puede verse *Urbanización y Vulnerabilidad sísmica en Lima Metropolitana*, de Andrew Maskrey y Gilberto Romero (1986).

<sup>29</sup> MASKREY, Andrew Y Gilberto ROMERO (1985) *Urbanización y Vulnerabilidad Sísmica en Lima Metropolitana*. PREDES, Lima.

<sup>30</sup> Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.

<<http://www.desenredando.org>> <<http://www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/html/index.html>>  
<<http://www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/html/cap6.htm>>

<sup>31</sup> INEI, *Proyecciones de población al 2005. Lima metropolitana*. Informe APOYO Opinión Pública y Mercado S.A. *Estudio de la dinámica en los asentamientos humanos*. COFOPRI.

Estas políticas urbanas se han desarrollado a dos niveles, en relación con la urbanización convencional y en relación directamente con las barriadas. En el primer caso los actores han sido el capital privado quien es quien ha habilitado los terrenos para los sectores de medianos y altos ingresos, los propietarios del suelo y la especulación con la tierra urbanizada, los propietarios de las áreas agrícolas y el estado como ente regulador.

En relación con las barriadas el Estado no ha sido indiferente a ellas; ya en el segundo gobierno de Manuel Prado (1961) se dio la Ley 13517 que las reconocía legalmente y en 1979 el gobierno militar dio el D.L. 22612 por el que desaparece el pueblo joven como modalidad de asentamiento popular y promueve el acceso a los títulos de propiedad a través del Ministerio de Vivienda<sup>32</sup>.

A pesar de esto es indudable que la pobreza material en términos de vivienda y servicios básicos que se observa en los últimos 60 años es consecuencia directa de cómo el Estado ha enfrentado el problema urbano. Esta trayectoria demuestra como el Estado ha dado soluciones sin las debidas previsiones. Dejando que las barriadas sean la solución de la demanda de desarrollo urbano, Lima ha consolidado su crecimiento por esa vía, generando el caos actual y la no competencia de la ciudad como plaza para inversiones. Frente a esta incompetencia la ciudad asiste como correlato al desmantelamiento creciente de todas sus actividades productivas de importancia.

Julio Calderón en "*El Laberinto de la ciudad*"<sup>33</sup> muestra que la historia de la urbanización en Lima revela la falta de previsión y medidas desprovistas de continuidad y de coherencia y que no ha existido un planeamiento integral de la ciudad sino solo proyectos urbanos para ciertos barrios. En realidad nunca se paso de tener un Esquema Director para Lima y no se ha llegado a formular un Plan urbano de carácter integral.

En la época del presidente José Balta se desarrollo una cierta base legal institucional destinada a la gestión moderna de la ciudad con el aporte *urbanístico* de *Pedro Paulet* con su proyecto de Barrio obrero modelo (1912). Durante el Gobierno de Augusto B. Leguía se formulo el Plan de la Gran Lima por *Werner Lange* en 1927, el cual era una disposición estética normativa e ideal de un proyecto urbano para la ciudad. En el gobierno del General Oscar R. Benavides, con la creación de la Comisión Nacional de Urbanismo en 1936 y la edificación de los barrios fiscales a través del Ministerio de Fomento y Obras Publicas, durante la década de los años treinta, se continuó con estas intervenciones parciales. A mediados de la década del cuarenta fue importante la presencia de *José Luís Sert* y *Paúl Lester Wiener* contratados por la ONPU para trabajar en la formulación del Plan Regulador de Lima<sup>34</sup> y en especial el de la ciudad de Chimbote<sup>35</sup>, que ya tenían un explosivo crecimiento de tipo barrial.

Según J. Calderón el Estado fue tomado por sorpresa cuando el Perú rural empezó a poblar las ciudades, de modo que de 1940 hasta 1968 el Estado solo cumplió un rol indirecto de carácter regulador.

---

<sup>32</sup> SANCHEZ LEON, Abelardo y CALDERON COCKBURN, Julio. 1980. *El Laberinto de la ciudad. Políticas Urbanas del estado 1950-1979*.DESCO

<sup>33</sup> SANCHEZ LEON, Abelardo y CALDERON COCKBURN, Julio. 1980., op. cit . pg. 18

<sup>34</sup> El Plan Piloto de Lima, en *El Comercio*, 9.12.48, Lima.

<sup>35</sup> Universidad Nacional de Ingeniería- *Proyecto Historia. Construyendo el Perú. Aportes de Ingenieros y arquitectos*. UNI-proyecto Historia, Lima, 2001.

Su intervención se limitó a la elaboración de planos de zonificación y a la planificación física de algunos asentamientos. En 1969 se creó el Ministerio de Vivienda con el encargo de intervenir en la remodelación de las barriadas y en la renovación de los tugurios. También se creó el Ministerio de Transportes y una empresa de transporte urbano.

Empezaron a funcionar organismos públicos de carácter técnico como ESAL, ELECTROLIMA, SERPAR, incluso se creó un organismo de carácter ideológico-político el SINAMOS, cuyo ámbito urbano era el de las barriadas. Esta intervención básicamente se redujo a controlar, regular o reprimir el movimiento popular expresado en el fenómeno social de las barriadas<sup>36</sup>.

## **ORGANISMOS ENCARGADOS DE LA VIVIENDA Y EL URBANISMO<sup>37</sup>.**

### **1945-1948. Gobierno de José Luis Bustamante y Rivero.**

#### **La corporación nacional de la vivienda. 1946.**

Esta entidad aparece como fruto de un sector profesional agrupado en el Instituto de Urbanismo. Fue un dispositivo que comprometía al Estado como actor directo en la solución del problema de la Vivienda. En este periodo se creó la **ONPU** con el objetivo de coordinar y dirigir la labor urbanística de las diferentes reparticiones del gobierno y municipios. Gracias a esta oficina se elaboró el PLANDEMET recién en 1965.

### **1948-1956. Gobierno del General Manuel A. Odría.**

Durante este periodo se construyó [la Unidad Vecinal N° 3](#)

#### **El fondo de salud y bienestar social.**

Desarrollo acciones complementarias a la política asistencialista del Gobierno. Ejecuto algunos programas de vivienda como unidades vecinales y agrupamientos residenciales.

#### **La junta de obras públicas del Callao.**

Tuvo por objetivos solucionar los problemas de carácter socio económico, sanitarios y de vivienda en la Provincia del Callao.

### **1956-1962. Gobierno de Manuel Prado.**

Los organismos estatales entran en receso y se determinó que el estado solo intervenga como simple apoyo a la urbanización privada. Con este cambio los programas de vivienda quedaron relegados para las mutuales de vivienda. Se creó el INVI en 1960 con el objetivo de ensayar los planteamientos sobre vivienda y barriadas. Se dio inicio del proyecto de la **ciudad satélite de Ventanilla**.

### **1962-1963. Junta militar de gobierno.**

Se crea la Junta Nacional de la Vivienda fusionando la CNV y el INVI en 1963. Se refuerza los planteamientos de autoayuda con el objetivo de difundirlos entre los pobladores.

### **1963-1968. Gobierno de Fernando Belaunde.**

Instituciones especializadas en la problemática de la vivienda: **La junta nacional de la vivienda y la ONPU.**

La JNV se orientó a la demanda creciente de los sectores medios y a reafirmar la barriada como alternativa popular. Ejecuto las siguientes obras:

---

<sup>36</sup> SANCHEZ LEON, Abelardo y CALDERON COCKBURN, Julio. 1980., op. Cit pg. 20

<sup>37</sup> SANCHEZ LEON, Abelardo y CALDERON COCKBURN, Julio. 1980., op. Cit pg. 30-42



Conjuntos residenciales  
San Felipe, Sta. Cruz,  
Unidades vecinales  
Matute, Rimac, Mirones, Sta. Marina, Mariscal Gamarra (Cuzco).  
Urbanizaciones populares  
Tawantinsuyo, Caja de agua, Condevilla.

La JNV no recibió el apoyo necesario para edificar urbanizaciones populares que reemplazaran a las barriadas. La ONPU fue reactivada y sirvió de base para la elaboración del plan de zonificación de Lima metropolitana.

### **1968-1979. Gobierno Militar.**

Durante este periodo se racionalizó la administración urbana. Se creó el Ministerio de Vivienda y Construcción y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones al desaparecer el Ministerio de Fomento y Obras Públicas. Esta nacionalización se puso al servicio del capital urbano. Se creó también la ONDEJOV, que centró su atención en las barriadas y el SINAMOS con una tarea de movilización social de corte ideológico-político.

Se formuló el "Plan Nacional de Desarrollo urbano" donde se estableció una propuesta para la estructuración de los Sistemas urbanos del país y el rango jerárquico de cada uno de los centros poblados del país<sup>38</sup>. Constituyó el documento normativo más completo y de mayor envergadura que se haya realizado en relación a la problemática urbana y en el se basaron los estudios y acciones referidas al acondicionamiento territorial. Este documento no contó con medidas de carácter legal que permitieran la modificación de las normas de habilitación urbana, ni tuvo un sistema financiero orientado a promover la inversión en el desarrollo urbano de carácter popular, ni que estuviese orientado a la desconcentración de funciones y de descentralización de actividades que posibilitaran el desarrollo de los sistemas regionales, como estaba ocurriendo en el resto de América Latina.

### **1980-1985 Gobierno de Fernando Belaunde.<sup>39</sup>**

Una de sus primeras medidas fue devolver los medios de comunicación, confiscados años atrás, a sus legítimos dueños. Con ello, se restituyó la libertad de prensa, en aras de la institucionalización del país.

Además, en este periodo se inició la construcción de la [Carretera Marginal](#) de la Selva, obra cumbre y gigantesca, que fue básica para el crecimiento y desarrollo nacional, al incorporar a más de dos millones de hectáreas de tierras nuevas de cultivo en la selva, con la costa del país.

Se construyeron grandes complejos habitacionales: Las Torres de Limatambo, Santa Cruz, Santa Rosa, San Borja, Marbella, o Julio C. Tello.

El segundo gobierno de Belaunde también tuvo varios infortunios. Entre ellos, al sur del país: las sequías; y al norte: las graves inundaciones originadas como consecuencia de las torrenciales lluvias causadas el Fenómeno del Niño, en 1983. También aumentó el [terrorismo](#).

### **1985-1990. Gobierno de Alan García<sup>40</sup>.**

---

<sup>38</sup> Ministerio de Vivienda y Construcción. Memoria 1969.1979.

<sup>39</sup> ACUÑA VIGIL, Percy. *Las Políticas Urbanas y de Vivienda en el Perú: La tarea actual del urbanismo y de los planes de vivienda en el Perú*. <http://perullaqta.blogspot.com>, N°. 030606- 03

<sup>40</sup> ACUÑA VIGIL, Percy. *Las Políticas Urbanas y de Vivienda en el Perú : La tarea actual del urbanismo y de los planes de vivienda en el Perú*. <http://perullaqta.blogspot.com>, N°. 030606- 03

La fuente financiera para la vivienda en este periodo fue el FONAVI (Fondo Nacional de Vivienda). El Plan Nacional de Vivienda estuvo centrado en los préstamos del Banco Central Hipotecario y del Banco de la Vivienda. De créditos supervisados por ENACE y por el Banco de Materiales. También se formulo programas habilitación urbana, de Lotes con servicios y proyectos comunitarios de agua y alcantarillado, proyectos comunales de electrificación.

La falta de recursos hizo que la labor constructiva del gobierno se reorientara, a estimular la autoconstrucción, propiciando la edificación de viviendas básicas de 41 m<sup>2</sup> de área techada en un lote de 90 m<sup>2</sup>, adoptando la experiencia de "La Casa que Crece".

La crisis que soportó el país a consecuencia del fenómeno del niño del año 1983, fue de tal magnitud que repetir el programa de Belaunde que consistía en edificar grandes conjuntos habitacionales (San Felipe, Limatambo, Santa Rosa, etc.), cuyo precio por unidad de vivienda no costaba menos de \$20,000 dólares, hubiese sido un error debido a que la población había perdido su capacidad de compra y no podría pagar esos departamentos.

Estimular la autoconstrucción, hizo posible la edificación de proyectos como Antonia Moreno de Cáceres en Ventanilla, donde hasta la fecha se han construido 3.600 viviendas y el Proyecto Habitacional Mariscal Cáceres en el distrito de San Juan de Lurigancho, donde se edificaron alrededor de 10,000 viviendas<sup>41</sup>.

La creación del Proyecto de Reacondicionamiento Territorial y Vivienda rural ([PRATVIR](#)) permitió rescatar la tecnología incaica de la construcción de andenes para ampliar la frontera agrícola de las comunidades campesinas de la región andina, creando de esta manera una fuente permanente de trabajo. De esta manera se pudo reconstruir mas de 1,000 hectáreas de andenes abandonados y 200 Km. de pequeños canales de riego. Adicionalmente se hicieron 2,100 viviendas rurales que pudieron pagarse con la producción de las tierras incorporadas al cultivo. Esta ha sido la primera y única vez que el Estado peruano se preocupó de la vivienda de la vivienda del campesino andino. Los comuneros pagaron puntualmente sus préstamos hasta que el gobierno cerró el Banco de la Vivienda.

Con el propósito de orientar adecuadamente el crecimiento urbano de Lima, dentro del Plan Nacional de Vivienda, se creó el proyecto llamado "[Ciudad Pachacutec](#)", ubicado en la zona noroeste del Callao ([Distrito de Ventanilla](#)). Este proyecto que fue el más grande del Perú, consistió en urbanizar 1,250 Has. de terrenos eriazos próximos al mar, creando una ciudad satélite que podría albergar a no menos de 250,000 pobladores. Se trató que fuera autosuficiente, evitando convertirla en una ciudad dormitorio en donde sus pobladores tuvieran que desplazarse a Lima Metropolitana congestionando sus servicios y agudizando los problemas urbanos que sufre la ciudad. El proyecto no fue continuado.

---

<sup>41</sup> Con los recursos del FONAVI, con las mutuales se construyo 42,000 viviendas. En Mariscal Cáceres en Lurigancho y en Antonia Moreno de Cáceres en Ventanilla se construyó 8,000 casas. El Banco Hipotecario entrego 9,000 préstamos, ENACE entrego 36,000 lotes , habilito 13,000 núcleos básicos y muchos techaron sus casas. En el plano social se creo el PAIT que dio trabajo a 100,000 desempleados.

### **1990- 2002. Gobierno de Alberto Fujimori<sup>42</sup>.**

Un aspecto central en lo que se refiere a la política urbana es que Lima no forma parte de la nueva geografía del poder definida por la globalización, no forma parte del sistema que articula los grandes centros financieros internacionales, lo cual si ocurre con otras capitales de América Latina como México, Sao Paulo o Buenos Aires (Sassen, 2003). Durante este periodo, al igual que en los anteriores, no se tomaron previsiones en este aspecto del acondicionamiento territorial, y mas bien se dio inicio a la desactivación de todos los instrumentos de la intervención del estado en la política urbana y de vivienda.

Bajo la idea de que el mercado traería automáticamente las soluciones se implemento procesos de privatización de las empresas de servicios públicos, de formalización de la propiedad y de desactivación de los bancos de fomento. En los dos primeros años del gobierno de Fujimori se liquidaron las siguientes instituciones:

- Caja de Ahorros de Lima, con más de 100 años de funcionamiento.
- Banco Central Hipotecario del Perú.
- Banco Nacional de la Vivienda.
- El sistema mutual de vivienda, integrado por 15 instituciones y que operaba en toda la república.
- Todas las cooperativas de ahorro y crédito.
- Banco Agropecuario del Perú, que financiaba la vivienda rural.
- Banco Industrial del Perú, que daba créditos para locales fabriles e industriales

Durante este periodo el proceso de descentralización del Estado y de desconcentración de actividades fue contenido en beneficio del fortalecimiento del gobierno central. Durante este periodo se aplico una política liberal y neoconservadora que produjo una estabilización de la economía por el control de la inflación y una mejora en la situación de las finanzas publicas. La estabilización y la reforma del Estado en función a su racionalización hacia un rol secundario y facilitador, sin embargo, contrajeron la demanda y el consumo. De este modo la política económica neoliberal redefinió el rol del estado quien oriento la inversión social hacia la infraestructura en educación y salud<sup>43</sup>.

El gobierno de Fujimori conto con muchos recursos, en sus 10 años recaudó 3,800 millones de dólares sólo de FONAVI, pero demostró poco interés en la vivienda popular de modo que empezó por disminuirse la intervención del Ministerio de Vivienda y Construcción. En 1993 creó el Fondo llamado "MIVIVIENDA" tratando de interesar a la banca privada para llevarlo a cabo.

La gestión del suelo urbano se oriento a brindar a los propietarios de tierras y de empresas garantías y confianza para su inversión, de este modo se disminuyo las atribuciones municipales y hubo retroceso en los mecanismos de recuperación de las plusvalías urbanas. Se dio una ley de tierras que levanto la intangibilidad de las tierras agrícolas como áreas de expansión anulando la política de limites urbanos. Se permitió la venta libre de tierras agrícolas, eliminando totalmente el carácter de instrumento de desarrollo que tenía en los planes urbanos.

---

<sup>42</sup> ACUÑA VIGIL, Percy. *Las Políticas Urbanas y de Vivienda en el Perú : La tarea actual del urbanismo y de los planes de vivienda en el Perú.* <http://perullaqta.blogspot.com> , N°. 030606- 03

<sup>43</sup> CALDERÓN COCKBURN, Julio. *La Lima de los 90'*, en Waka, FAUA-UNI, ed N° 2, Abril 2005.

Durante este periodo se continuó con la tradición de reconocimiento legal a los invasores que habían formado las Barriadas. La COFOPRI entregó más de un millón de títulos de propiedad.

### **2002- Gobierno de Alejandro Toledo.**

Durante éste periodo el [Ministerio de Vivienda](#) ha continuado con las políticas neo liberales y continuó dándole un rol relevante a la iniciativa privada y adjudicándose solo un rol promotor priorizando una política de estímulo de soluciones y de propiciar la integración física y social de los barrios marginales.

Se ha planteado una estructura de programas orientados a varias demandas como: Programa techo propio, BANMAT, Deuda cero, Mi barrio, Mi pueblo.

La estructura de la [política urbana actual](#) se orienta a menguar la tugurización y el hacinamiento con muy pocos recursos asignados y sin ningún interés por promover una intervención importante del sector privado en el urbanismo y la vivienda popular.

### **TAREAS PARA EL URBANISMO.**

Frente a este panorama José Matos Mar<sup>44</sup> ha dibujado el nuevo rostro del Perú y nos indica que por primera vez en la historia del país colonial y republicano los espacios físico y social se presentan en la nueva Lima, como verídicas imágenes de los espacios físico y social de la totalidad peruana. Lima dominada por las barriadas en constante expansión, los tugurios, los barrios decadentes y las urbanizaciones populares rodean islotes residenciales que contrastan por su lujo y bienestar, con la casi total carencia de servicios y la precariedad del hábitat popular urbano. Esta imagen descrita en 1984 sigue vigente pero adquiere mayor dramatismo al haber pasado cerca de veinte años y no haberse actuado frente a esta problemática en forma central y haberse dejado a su suerte y sin norte a todo el urbanismo popular no solo de Lima, sino de todas las ciudades del país.

Matos Mar señala que en un espacio social dominado por las masas que confluyen de todo el país aportando y combinando toda la multiplicidad de las tradiciones culturales del Perú provinciano afloran los islotes culturales de la elite que ahora se rinden a patrones europeos o norteamericanos de la sociedad post industrial.

Señala que en el campo de la cultura el proceso es paralelo y que la cultura de la elite se encuentra en retroceso abriendo paso a una cultura peruana en formación que gravita fuertemente hacia lo andino disolviendo la vieja ilusión criolla de la identidad nacional.

Dibujada así la metrópoli se requiere de un urbanismo adecuado a ella, siguiendo a Matos Mar se deberá entrar en diálogo con ella, para responder adecuadamente y no seguir contribuyendo a construir la ciudad ilegal.

Es evidente que glorificar la iniciativa popular no puede continuar de pretexto para justificar la inacción del Estado y no puede permanecer exclusivamente como fundamento ideológico en relación al problema urbano del Perú. En estos cincuenta años de crecimiento de las barriadas en el Perú encontramos que este modelo personificado por Villa el Salvador no es una solución aceptable ni que tampoco es una fase transitoria hacia la construcción de la utopía urbana.

---

<sup>44</sup> MATOS MAR, José. 1984. *Desborde popular y crisis del Estado*.

En el fondo de la cuestión está el que el instrumento estratégico más importante de defensa de la ciudad ha quedado deslegitimizado y el propósito de controlar el desarrollo de la ciudad y corregir sus tendencias negativas no ha sido posible hasta el presente. Aldo Panfichi señala que frente a situaciones como la descrita y ante las reformas estructurales de tipo liberales que redefinen el papel económico del estado y su relación con la sociedad surge el nuevo papel y rol de la sociedad civil como una esfera social autónoma del Estado y del mercado, en la que las asociaciones civiles y los movimientos sociales luchan por defender y extender la vigencia de sus derechos y profundizar la democracia, en una construcción social relativamente nueva<sup>45</sup>.

Desde nuestra perspectiva se requiere en relación a ésta tesis elaborar políticas conjuntas con la participación de la sociedad civil, que contemplen **la dimensión jurídica, financiera, social y técnica de la producción y adquisición del hábitat**. Ante estas ausencias en la política urbana y mientras continúe el apoyo financiero del estado concentrado exclusivamente en los sectores convencionales el problema descrito continuará agravándose.

#### **PRECONDICIONES PARA UNA POLÍTICA URBANA Y DE VIVIENDA**

- Aquí se debe insistir en que los **orígenes económicos y sociales de las desigualdades en materia de hábitat** permanecen vigentes y es condición básica actuar para resolver el problema estructural de la pobreza como punto inicial para partir en la orientación de esta política urbana. Para cambiar la forma de hacer ciudad se requiere de un nuevo contexto económico que permita superar las demandas básicas y que posibilite atender las demandas por calidad urbana.
- Esta política urbana parte por establecer complementariamente una **política de acondicionamiento territorial de todo el territorio nacional**, hoy abandonado a la suerte de que el libre mercado lo organice sin norte, debido a que no se dispone de una política urbana explícita que reformule los dispositivos que rigen los sistemas de planeamiento, incorporando el diseño y la planificación urbana a las iniciativas privadas mediante mecanismos de desarrollo urbano adecuados a las condiciones locales y de sistemas normativos flexibles.
- La reforma debe abrir espacios a la gestión y a las iniciativas urbanas, recuperando la formulación de planes, proyectos y obras en la escala y dimensión que requiere nuestra ciudad, integrando la planificación, el diseño, la gestión y el mercado para lograr la utopía urbana democrática.
- Esto requiere modificar los instrumentos de planificación actuales, **estableciendo una planificación por condiciones**, definiendo factores objetivos que permitan el desarrollo inmobiliario de un sector, o bien su protección, posibilitando la creación de unidades urbanas autosustentables mitigando sus externalidades negativas.
- Como complemento se requiere de **un instrumento de Financiamiento Urbano** Compartido, que permita a los municipios desarrollar proyectos urbanos en conjuntos privados, mediante licitaciones públicas que posibiliten el desarrollo territorial del país integrando a los actores públicos y privados que posibilitan la ciudad.

---

<sup>45</sup> PANFICHI, Aldo. 2002. *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*. Andes y Cono Sur. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Para esto es necesario **conocer cómo esta funcionando hoy día el sistema territorial nacional para poder descentralizar las funciones y desconcentrar las actividades que realiza el Estado**, sin esta tarea cualquier intento de regionalización constituye una deseconomía, por lo que deben tomarse las previsiones correspondientes e iniciarse las acciones necesarias, con la participación de la opinión pública fuera de los círculos universitarios y oficiales, como parte de la tarea de construcción de la utopía urbana para todos.

#### **ACCIONES COMPLEMENTARIAS DE POLITICA URBANA Y DE VIVIENDA.**

Esta política urbana **debe de resolver inicialmente la situación crítica de las siguientes demandas básicas**, buscando formulas de diseño urbano que permitan crear lugares con carácter e identidad, descubriendo las demandas y el interés de los usuarios y habitantes, posibilitando el apoyo financiero y haciendo un uso eficiente de los recursos, creando efectos multiplicadores de largo plazo en la dinámica de inversión y de desarrollo urbano:

1. **La lucha por la propiedad del suelo**, que es el cuello de botella central de este proceso. En este punto se requiere una nueva legislación urbana que norme las habilitaciones urbanas y les de un sentido democrático permitiendo promover la intervención sobre el proceso de urbanización y de [habilitación urbana](#).
2. **La competencia por los servicios**, a los cuales se dedica el esfuerzo diario de los pobladores y que no esta priorizado por el Estado.
3. **La segregación residencial**, a la cual se ven enfrentados los pobladores de estas zonas, tanto desde la acción del estado a través de sus normas municipales, como de los mismos agentes urbanos como son las empresas proveedoras de servicios, como del comercio y el transporte. En este sentido se requiere reorientar toda la normativa urbanística actual en función de la promoción de todo el espacio urbano como un todo unitario.
4. **El déficit de ocupación**, en términos de que actualmente no se da una previsión para localizar empleo productivo en los lugares de la localización de la población, la cual se ve obligada a desplazarse grandes distancias para tratar de encontrar posibilidades laborales. Aquí se requiere legislación promocional y establecimiento de factores aglutinantes que conduzcan la reorientación de inversiones en la ciudad.
5. **El déficit de educación**, traducido en una oferta educativa discriminadora y selectiva para la población. Este punto requiere de mecanismos promocionales que deben de partir del gobierno central para estimular la inversión en estos equipamientos.
6. **La provisión de áreas y oportunidades de recreación** en forma sistemática y programada y no dejarla a la libre disponibilidad de las instancias de la política local o del interés comercial de la empresa.
7. **La atención a la creciente degradación de la infraestructura física** con programas orientados desde el nivel de base en el que podrían participar las ONGs en forma sistemática y concertada.
8. **El deterioro psicológico** al que se ve enfrentado el poblador por las condiciones de habitabilidad en que debe desenvolverse. Aquí se requiere una intervención de programas multidisciplinarios de apoyo concertados con la acción educativa y cultural
9. **El deterioro de la conducta social**, producto de las condiciones de inseguridad y de riesgo a las que se ve enfrentada la población en forma permanente.



Este punto debe ser enfrentado con acciones similares a lo señalado en el acápite anterior.

10. **El estrangulamiento rural**, que se debe a la ausencia de una política de desarrollo urbano de carácter integral a nivel del acondicionamiento territorial desde los niveles regionales, que asuma que esta diferenciación es artificial y que responde a un modelo discriminatorio y selectivo.

Estos considerándose para la política de desarrollo urbano y de vivienda parten de la necesidad de una visión de planeamiento y de análisis macro sociológico que mire la utopía de un nuevo orden urbano democrático para todos.

Percy Acuña Vigil.

Abril, 2006.