



**Otro urbanismo para Lima**  
Más allá del mejoramiento de barrios

Editores

Jitka Molnárová  
Luis Rodríguez Rivero  
Álvaro Espinoza Benza  
Ricardo Fort Meyer



**Otro urbanismo para Lima**  
Más allá del mejoramiento de barrios



**Otro urbanismo para Lima**  
Más allá del mejoramiento de barrios

Editores

Jitka Molnárová  
Luis Rodríguez Rivero  
Álvaro Espinoza Benza  
Ricardo Fort Meyer

Otro urbanismo para Lima. Más allá del mejoramiento de barrios

© Los autores: Tamara Cusi Alva Olórtegui, Álvaro Espinoza Benza, Ricardo Fort Meyer, Lisset Pilar Escudero La Torre, Gabriella Alexandra Patricia Huanay Figueroa, David Gustavo Labarthe Arispe, María Eugenia Maguiña Lorbés, Jitka Molnárová, Pablo Arán Muñoz Unceta, Luis Elías Rodríguez Rivero, Jaime Vásquez Milla, Franklin Alberto Velarde Herz

© Derechos reservados de esta edición:

Pontificia Universidad Católica del Perú  
Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú  
Teléfono: (511) 626 2000, anexo 5580  
facultad.pucp.edu.pe/arquitectura  
publicacionesfau@pucp.pe

Universidad Científica del Sur S. A. C.  
Carretera Antigua Panamericana Sur km 19, Villa El Salvador, Lima 42, Perú  
Teléfono: (51 1) 610 6400 / anexo 1528  
www.cientifica.edu.pe  
fondoeditorial@cientifica.edu.pe

Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)  
Av. Grau 915, Barranco, Lima 4, Perú  
Apartado postal 18-0872, Lima 18, Perú  
Teléfono: 247 9988  
www.grade.org.pe

Edición general: Fondo Editorial de la Universidad Científica del Sur  
Editores: Jitka Molnárová, Luis Rodríguez Rivero, Álvaro Espinoza Benza, Ricardo Fort Meyer  
Coordinación editorial: Miguel Ruiz Effio  
Coordinación general del proyecto: Jitka Molnárová  
Diseño de portada y diagramación: Vera Lucía Jiménez Araujo  
Cuidado de textos: Juan Carlos Bondy

Las opiniones y recomendaciones vertidas en estos documentos son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente puntos de vista de la PUCP, GRADE ni de la Científica.

Los autores declaran que no tienen conflicto de interés vinculado a la realización del presente estudio, sus resultados o la interpretación de los mismos.

Se prohíbe la reproducción total o parcial de este libro sin autorización expresa de los editores.

Primera edición, marzo de 2017  
Tiraje: 1000 ejemplares  
ISBN N.º: 978-612-4276-04-0

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º: 2017-04239

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa  
Pasaje María Auxiliadora 156, Breña, Lima 5, Perú  
Mayo de 2017  
Printed in Peru

<b>Presentación</b>	Javier Bouby Vega	9
<b>Prólogo</b>	Pablo Vega Centeno	11
<b>Introducción</b>		20
Primera parte: Gestión pública y gestión urbana en Lima		
1	<b>Los programas de mejoramiento de barrios en América Latina: límites y posibilidades</b> Pablo Muñoz Unceta, David Labarthe Arispe	25
2	<b>Determinantes de la fragmentación de la inversión pública urbana: evidencia empírica en los barrios populares de Lima</b> Álvaro Espinoza Benza, Ricardo Fort Meyer	45
3	<b>Las posibilidades de transformación de los barrios populares en Lima y la construcción de sus imaginarios urbanos</b> Luis Rodríguez Rivero	63
Segunda parte: Proyectos Urbanos Integrales, más allá del mejoramiento de barrios		
4	<b>Del plan al proyecto urbano. Reestructurar la ciudad o las políticas públicas</b> Luis Rodríguez Rivero, Álvaro Espinoza Benza	77
5	<b>Participación para un plan o participación para el desarrollo</b> Gabriella Huanay Figueroa, María Eugenia Lorbés	95
6	<b>El riesgo en ladera como contingencia urbana. Reflexiones sobre la medición del riesgo y las formas de habitar la ladera</b> Franklin Velarde Herz, Jaime Vásquez Milla	111
7	<b>La multiescalaridad del proyecto urbano</b> Pablo Muñoz Unceta	131
8	<b>Las cartografías de los PUI como dispositivo de visibilización</b> Jitka Molnárová, Luis Rodríguez Rivero	147
Tercera parte: Programa Barrio Mío		
9	<b>Programa Barrio Mío. Resumen descriptivo del programa</b> Tamara Alva Olórtegui, Lisset Escudero La Torre	175
10	<b>Obstáculos de implementación del programa Barrio Mío. Lecciones y recomendaciones</b> Jitka Molnárová	199
11	<b>Conclusiones: hacia otro urbanismo para Lima</b> Los editores	219
	Autores	224
	Lista de acrónimos	227





### 3. Las posibilidades de transformación de los barrios populares en Lima y la construcción de sus imaginarios urbanos

Luis Rodríguez Rivero

Uno de los principales retos al momento de emprender alguna acción para la transformación de la ciudad es evitar que esta sea un paliativo que, lejos de resolver los problemas de fondo, los oculte. La mayor parte de programas de mejoramiento de barrios están diseñados con cierta conciencia de las limitaciones para generar un cambio importante<sup>1</sup> y se hallan impregnados de un voluntarismo que, lejos de constituir una herramienta de transformación para establecer nuevas relaciones entre ciudad, ciudadanía y Estado, son un placebo para que la población baje la intensidad de sus demandas. Si la mitad de la población urbana vive actualmente en barrios deficientes en equipamiento, infraestructura y vivienda, el problema seguirá creciendo<sup>2</sup> sin solución.

Una de las razones que explica la falta de efectividad real de los programas de mejoramiento<sup>3</sup> es la adopción de los objetivos, las recomendaciones y los métodos de los organismos internacionales que promueven algún tipo de intervenciones de alcance limitado<sup>4</sup>. Una segunda razón, igual de importante, es que suelen trasladarse experiencias de un país a otro e incluso de un continente a otro<sup>5</sup>, sin que medie una reflexión sobre la naturaleza distinta de los procesos de evolución urbana a través de los cuales se ha conformado la ciudad donde se actuará, para desde ahí plantear las estrategias y acciones concretas. Estos procesos tienen distintos componentes para analizar, a nivel institucional, territorial, personal, colectivo, subjetivo, económico, entre otros, que no siempre han sido priorizados por los especialistas urbanos<sup>6</sup>.

**(1)** Ben Richards (1998) afirmaba en un seminario del BID sobre experiencias exitosas relacionadas con los programas de mejoramiento de barrios: «El realismo nos obliga a aceptar que lo que puede hacerse dentro del clima actual y de las actuales estructuras de poder no podrá, por lo menos en el corto plazo, eliminar la pobreza, erradicar el crimen y asegurar que todas las unidades familiares tengan igual acceso a servicios sociales de una calidad aceptable».

**(2)** Y se prevé que las ciudades crezcan hasta 2050 en un máximo de 37% (ONU, 2015, p. 15).

**(3)** Un ejemplo de esta ineffectividad es el hecho de que Medellín, donde el programa de mejoramiento encabezado por el EDU es presentado como modelo de éxito, ha aumentado en el coeficiente de GINI en los últimos 15 años.

**(4)** Es el caso, por ejemplo, de Favela-Bairro, financiado por el BID y guiado por su enfoque de mejoramiento urbano, que excluyó la construcción de viviendas de sus objetivos como lo explica Michael Jacobs (Rojas, 1998, p. 191), y se desprende de distintos estudios, como *The Socio-Economic Impact of Favela-Bairro: What do the Data Say?*, de Fabio Soares y Yuri Soares (2005).

**(5)** Uno de los casos más impresionantes es el traslado de la experiencia de Barcelona a Medellín, razón por la cual los efectos de las intervenciones no cumplen con renovar y mejorar los alrededores de las áreas donde se realizan las intervenciones.

**(6)** Nos referimos a las relaciones entre las distintas instituciones y la manera como se ha construido el vínculo con el territorio, sea desde el Estado, la sociedad civil o el sector privado.

Una de las relaciones claves y menos atendidas para plantear programas de mejoramiento de barrios es la que se construye entre los procesos urbanos y la subjetividad de la población, es decir, el imaginario urbano. Para Castoriadis, el imaginario social instituyente le otorga a la sociedad «su manera singular de vivir, de ver y construir su propia existencia, su mundo y sus relaciones, lo estructurante originario, su significante-significado central, el origen de lo que se da cada vez como sentido indiscutible e indiscutido, soporte de las articulaciones y de las distinciones de lo que importa y lo que no importa, origen del crecimiento del ser y de los objetos que lo invisten práctica, afectiva e intelectualmente» (Castoriadis, 1975, p. 219). Extrapolado a lo urbano, se trataría de esa subjetividad que dota de sentido la vida en la ciudad, que explica nuestras acciones y sentimientos, especialmente las más contradictorias, en tanto la esfera de lo imaginario es lo aún no simbolizado<sup>7</sup>.

La construcción imaginaria de lo urbano debe ser entendida como una «inscripción psíquica, pues a partir de este hecho los seres humanos somos poseedores de una lógica representativa» (Silva, 2009, p. 126), de eso que será el origen de las simbolizaciones que normen nuestro devenir ciudadano. Un «culturalismo» en exceso en las formulaciones de Armando Silva que, en contradicción con el enfoque emancipador de Castoriadis en el que se fundamentó su propia propuesta, lo lleva a fijar su atención en la expresiones plásticas de la ciudad<sup>8</sup>, descuidando las agencias políticas que no siempre se inscriben en la ciudad bajo la forma del arte público, sino más bien en la de una barraca donde vivir, un terral donde los niños juegan y en la precariedad a la que se condena a una parte de la ciudadanía como una escritura que muchas veces no se quiere leer.

Luego de un extenso desarrollo sobre el tema, parecería evidente la impotencia de los imaginarios urbanos para abordar los graves problemas de las ciudades. Esto ha propiciado un malestar, en palabras de Adrián Gorelik (2013, p. 260), generado por la colisión entre «el carácter polisémico de la noción de imaginario urbano y la más restringida acepción de imaginación urbana como horizonte proyectual». La crítica va dirigida a esa noción de imaginario urbano que escapa al control para permitir su manifestación en el espacio público cuando la ciudad ha quedado en manos de lo privado, el Estado que permite la intervención en lo público se ha disuelto y la ciudad se rige por el dictado de la economía del mercado (Gorelik, 2013, p. 278). Frente a esta encrucijada resulta más útil una noción de imaginario como la esbozada por Edward Soja, según la cual siempre es posible que este sea estructurado y reestructurado, poniendo énfasis en que esta capacidad de reestructuración sea aprovechada para «la creación de un nuevo imaginario alternativo y transgresor que pueda ayudar a resistir y a subvertir las condiciones establecidas» (Soja, 2008, p. 484) y que sea capaz de ser involucrado en los procesos de planificación de manera directa.

La necesidad de que los procesos de planificación aborden el problema de la construcción del imaginario urbano durante la elaboración de los planes deviene de su

**(7)** Las categorías con las que trabaja Castoriadis provienen de la teoría lacaniana, según la cual el inconsciente se estructura desde lo imaginario, lo simbólico y lo real.

**(8)** El grafiti, la música popular, los objetos raros en la ciudad que atraen a los turistas, etc., acaban acaparando la atención de Armando Silva, reduciendo los alcances de la teoría a una singularización de lo exótico latinoamericano.

capacidad de empujar el conjunto de la propuesta hacia ese horizonte transformador, sean estos de escala metropolitana, distrital o de un sector, como fue el caso de los PUI de Barrio Mío, de manera que logren instituir socialmente las premisas que se oponen al *statu quo*. Cada plan es una posibilidad de reproducir aquellos paradigmas establecidos que ralentizan el cambio o es la oportunidad de producir nuevos paradigmas que los aceleren, ya que «reivindicar el derecho a la ciudad es, en el fondo, reivindicar el derecho a algo que no existe aún» (Harvey, 2011, p. 42). Se trata por lo tanto de producir nuevos deseos, de potenciar algunos en estado incipiente o de visibilizar aquellos que acaban escondidos por no ser funcionales al tipo de sociedad existente.

Es lo que sucede con el proceso histórico de los barrios populares de Lima, que durante los últimos cien años han construido un imaginario urbano específico a sus ciudadanos respecto a su territorio, a la ciudad que construyeron, a la sociedad que lo habita, al Estado y sus instituciones. Este imaginario, sin embargo, ha sido normalmente subvalorado en los procesos de planificación de la metrópoli, en parte por no haber sabido leerlo, pero principalmente porque la sobrevaloración de lo técnico en el pasado, y de lo económico y el mercado como su único mecanismo en la actualidad, han ocultado su potencial como esfera clave para la transformación de la ciudad en general y de los barrios populares en particular.

El presente artículo intentará realizar un breve recorrido a través de la historia reciente de la capital peruana, que permita entender el origen, la naturaleza y las posibilidades de su imaginario urbano y finalmente evaluar en qué medida fue incorporado como insumo clave para la definición de los planteamientos del programa Barrio Mío y de su principal herramienta de planificación, los PUI. Para abordar el análisis se dividirá el proceso histórico seguido desde la segunda década de 1920, cuando empezaron los procesos de migración, las ocupaciones informales y con ellos el crecimiento desmesurado de la capital peruana, en cuatro periodos. El primero va desde 1924, fecha en que Matos Mar consigna la aparición de Armatambo, hasta 1948, cuando aparece la ocupación de los cerros San Cosme y El Agustino en el paisaje limeño. El segundo periodo abarca desde esa fecha, que coincide con el golpe militar de Manuel A. Odría, hasta el fin del gobierno de Fernando Belaunde en 1968. El tercer periodo transcurre desde el golpe militar de Velasco Alvarado hasta 1985 y el último periodo va desde 1985 hasta la actualidad. El criterio para esta periodización está dado por los saberes y las competencias adquiridas y desarrolladas por las organizaciones comunales a partir de su relación con el Estado, las que han definido sus posturas y roles frente al desarrollo de la ciudad durante los últimos casi cien años.

En el análisis se buscará reconstruir el proceso de formación imaginaria de lo urbano en relación con aspectos de organización social, geográficos, infraestructurales financieros, de gestión de suelo y urbana, así como los aspectos técnicos vinculados a la construcción física de la ciudad. El objetivo principal es obtener una descripción del imaginario urbano del ciudadano limeño que habita en esa parte de la ciudad donde las instancias gubernamentales tuvieron un rol menor que el de la población.

## De la organización sindical a la organización urbana

Las primeras invasiones producidas en Lima entre inicios de la década de 1920 y la segunda mitad de la década de 1940 son una consecuencia del proceso de migración del interior del país hacia la capital iniciado probablemente durante la guerra con Chile<sup>9</sup> y reforzada con la Ley de Conscripción Vial de Leguía<sup>10</sup>. Desde finales del siglo XIX hasta inicios del siglo XX, la población que llegaba a Lima fue ocupando las casonas del antiguo centro colonial que paulatinamente iba dejando la pequeña y la alta burguesía en su éxodo hacia el sur de la capital. Las primeras ocupaciones fueron entonces pedazos de terrenos alrededor de las murallas, en el Rímac (Leticia, Cantagallo, Piñonate), La Victoria (Mendocita, Matute) o alrededor de los balnearios tradicionales como Chorrillos (Armatambo) y el Callao (Puerto Nuevo), y se incrementarían a raíz del terremoto de 1940 (Matos Mar, 1977).

Un primer grupo de estas invasiones tiene como características comunes la falta de alguna estructura organizativa a nivel físico-espacial (su trazo no seguía un orden geométrico ni se adaptaba a la topografía) o a nivel organizacional (no existían directivas en el sentido propio del término). Se trataba de grupos pequeños que ocupaban fragmentos del territorio en los intersticios de la ciudad ya construida sin mayor horizonte que el de la propia ocupación, buscando únicamente adaptarse a la forma del fragmento, como fue el caso de Mendocita o Leticia, por ejemplo. Sin embargo, con el terremoto de 1940 la cantidad de ocupaciones aumentó tanto como el número de personas en busca de vivienda (Matos Mar, 2012, p. 87), lo que generó un subgrupo diferenciado. Si bien las invasiones de este segundo subgrupo, donde se encuentran las ocupaciones de los cerros San Cosme y El Agustino, así como Piñonate, fueron aún en su mayoría desordenadas en su trazo, ya contaban con una organización comunitaria que les permitió ocupar terrenos en un tiempo corto y repeler la represión de las fuerzas del orden.

Esta organización podría haberse inspirado en la estructura de los sindicatos, que asesoraban a la población y servían al mismo tiempo de modelo organizacional<sup>11</sup> y de acción directa. Este vínculo entre acción sindical y demandas comunales parece estar detrás de las manifestaciones de 1947 frente al Congreso y el Palacio de Gobierno, para exigir apoyo del Estado a las recientes ocupaciones (Matos Mar, 2012, p. 93). Así, las directivas de las asociaciones tomaron la estructura de los gremios de trabajadores, con un secretario general apoyado por los secretarios de defensa, organización, prensa y propaganda, etc. Estas transferencias tendrían la

(9) Durante la guerra con Chile las élites limeñas, poco conocedoras del interior, se asombraban con la presencia de los reservistas venidos de la sierra para alistarse en el ejército.

(10) Se trata de la Ley 4113 de 1920, que disponía que los varones de 18 a 60 años debían trabajar en su mismo distrito en la construcción de puentes, acueductos, caminos, vías ferroviarias y todo tipo de infraestructura vial.

(11) Los inicios del siglo XX deben ser entendidos como un momento de experimentación sindical y urbana. El caso del Barrio Obrero de Vitarte es claro: la población exige la construcción de las viviendas al consolidarse como sindicato. Este fenómeno de autogestión barrial impulsado por el sindicalismo, que tiene algo de los falansterios europeos, es lo que llamó la atención de José Carlos Mariátegui y Víctor Raúl Haya de la Torre, que visitaban Vitarte asiduamente no solo para hacer proselitismo y pedagogía, sino además para observar una comunidad urbana de origen sindical aislada del mundo, en estado puro (investigación en curso de Wiley Ludeña sobre el Barrio Obrero de Vitarte).

importancia de relativizar la interpretación común que asume que la organización se debió a la tradición milenaria traída desde sus pueblos de origen en la sierra peruana. Como en su momento lo demostró Oscar Lewis (1961) para México, esto responde más a un paradigma folclorista que al verdadero proceso. Las primeras invasiones, carentes de orden, demostrarían que la tradición organizativa proveniente del pasado andino pudo ser activada luego del aprendizaje procedente de la experiencia sindical.

A pesar de su ocupación caótica y geoméricamente poco eficiente<sup>12</sup>, las experiencias de esta primera etapa entregaron a los pobladores la conciencia de los problemas técnicos existentes al momento de ocupar un terreno y habilitar un pedazo de ciudad. En otras palabras, la conciencia de que la coincidencia entre geografía irregular y falta de conocimiento técnico generaba serios problemas y sobrecostos importantes. Ello les permitió estar más atentos para no cometer los mismos errores en las futuras ocupaciones; entendiendo que, más allá de ser actores distintos, la experiencia es una sola. El final de este periodo coincide con la aparición de las barriadas sobre los cerros San Cosme y El Agustino –que hacen visible a toda la ciudad la gravedad del problema– con el surgimiento de las principales instituciones que abordarán este problema, la CNV y la ONPU. Estas organizaciones se implementaron durante los primeros años del gobierno de Bustamante y Rivero, bajo el impulso de Fernando Belaunde Terry, quien inició en 1937 una intensa campaña de promoción de la modernización del urbanismo y la arquitectura en las páginas de *El Arquitecto Peruano*<sup>13</sup> al lado de los urbanistas Luis Ortiz de Zevallos y Luis Dorich.

### **La negociación como estrategia urbana y la utilidad de la técnica**

Este segundo periodo está marcado por la llegada al poder, mediante un golpe de Estado, de Manuel A. Odría, militar nacido en Tarma, una provincia de Junín, de donde llegó a Lima en 1914. Mientras el discurso predominante de quienes trabajaban alrededor de Belaunde apuntaba a que las barriadas eran el cáncer<sup>14</sup> de la ciudad, la procedencia provinciana, y el ser él mismo un migrante, permitió a Odría mirar el fenómeno desde un vértice menos distante. En los tres años previos al golpe, la CNV y la ONPU elaboraron planes, propuestas y proyectos. Además, montaron un sistema de asistencia dirigido a evitar que las barriadas cometieran errores importantes al momento de trazar y ocupar la ciudad. Las circunstancias políticas obligaron a Odría a tomar acciones en la mejora de los barrios donde habitaban los sectores populares<sup>15</sup>. Su gobierno continuó con los proyectos de unidades vecinales<sup>16</sup> al tiempo

(12) Si bien hoy se pueden hacer valiosas elucubraciones sobre el sentido de la organización espacial de Leticia, San Cosme o El Agustino, como la realizada por Benito Juárez (Urbes, 2010), es claro que no existió mayor elaboración en el momento de la ocupación misma, lo que originó una serie de sobrecostos.

(13) Revista de arquitectura fundada en 1937 en el Perú.

(14) El cáncer era una enfermedad que recién se había descubierto y la analogía que permitía hablar de un mal que se expandía por el cuerpo rápidamente.

(15) El golpe de Estado contra Bustamante y Rivero se debió a que el APRA, socio de Bustamante y mayoría en el Congreso de la República, comenzó a bloquear muchas de las iniciativas del Ejecutivo acusándolo de no cumplir con sus promesas. La base del APRA eran los sectores populares, pues en ese momento era el partido que ocupaba el espectro de la izquierda, ante la disminuida presencia del Partido Comunista Peruano y los partidos socialistas.

(16) Continuó la construcción de la Unidad Vecinal 3 y luego siguió con Matute, Rímac y Mirones, al tiempo que levantaba otras edificaciones para los sectores medios en Lince, Jesús María y Miraflores. Asimismo, construyó las grandes unidades escolares o los hospitales del Seguro Social, y fomentó el equipamiento recreativo de distinta índole, como el Estadio Nacional o el Centro Vacacional Huampani.

que realizaba grandes inversiones en equipamiento colectivo. Ya como ministro de Bustamante dio mucha atención a las barriadas al apoyarlas técnicamente, evidenciando una empatía por quienes llegaban de las provincias a buscar su destino (Matos Mar, 2012, p. 101).

Los dirigentes, acicateados por el apoyo del Estado, empezaron a entender que podían tener un rol más activo al presionar con marchas a las sedes gubernamentales o al negociar en una suerte de «toma y daca» (Matos Mar, 2012, p. 128). En este periodo la relación con el gobierno inauguró muchas formas de negociación. Desde lo simbólico expresado, por ejemplo, en el nombre de la ocupación de lo que hoy es San Martín de Porres, que fue llamado 27 de Octubre en «honor» a la fecha del golpe de Estado de Odría, que se reconoció y convirtió en distrito rápidamente. Este es solo el más importante de estos gestos, pero es incalculable la cantidad de nuevos barrios que buscan con sus nombres generar empatía con los gobernantes de turno. Curiosamente, esta costumbre es más frecuente con los dictadores (gobernantes fuera de la ley), a quienes los sectores populares «legitiman» mediante esta maniobra<sup>17</sup>.

En la esfera de lo técnico, el gobierno de Odría dispuso que los estudiantes de Ingeniería y Arquitectura de las universidades nacionales ayudaran en el trazado de las nuevas ocupaciones<sup>18</sup>. Sin embargo, con la llegada al poder de Manuel Prado<sup>19</sup> y Pedro Beltrán<sup>20</sup>, se emprendió una política urbana más técnica, menos sujeta a la discrecionalidad y más lógica: construir núcleos básicos de vivienda y urbanizar las barriadas<sup>21</sup> (Kahatt, 2015, pp. 166-169). Esto permitió la proliferación de planos de habilitación urbana y de modelos de vivienda de crecimiento progresivo que se hicieron de uso común entre los dirigentes, pobladores y funcionarios. En este periodo la población tuvo un intenso aprendizaje sobre la utilización de la técnica a nivel de la vivienda y en el campo urbano.

Otro aspecto interesante fue la aparición de personajes, entre heroicos y populares, tanto a favor como en contra: Fernando Belaunde<sup>22</sup>, que desde la academia y el mundo privado pugnaba por una modernidad ortodoxa; Poncho Negro, el líder popular, el estandarte de una informalidad más allá de la ley, que fue perseguido por el sistema y acabó preso en El Frontón; y Odría, el gobernante que acomodaba su discurso y sus obras a las circunstancias. Estos tres actores representan los tres

(17) Es el caso de las barriadas Tarma Chico, Villa María del Triunfo, etc.

(18) Testimonios personales del ingeniero D'angelo.

(19) Presidente de la República de 1956 a 1962 por el Partido Democrático Peruano.

(20) Director del periódico *La Prensa* y duro crítico de Prado, quien lo nombró ministro de Hacienda. Procuró implementar las políticas liberales que había defendido desde las páginas de su diario.

(21) Se nombró la Comisión de Reforma Agraria y Vivienda, para la que el problema de la ciudad y las barriadas se debía al abandono del campo. Se produjo el informe *La vivienda en el Perú*, de Adolfo Córdova, y el Censo de Barriadas en Lima, de José Matos Mar. Como colofón de ambos estudios, se implementó una política de apoyo a la autoconstrucción, se intensificó el apoyo a la urbanización de las barriadas y se promulgó la Ley 13517 que legalizó las barriadas construidas antes de 1940.

(22) Belaunde tenía un doble discurso. A nivel político promovía el trabajo de la población en faenas comunales, especialmente en pequeños pueblos de la sierra. Sin embargo, en la ciudad volvió a la idea de las unidades vecinales, sin darle mayor importancia a la continuación de las políticas iniciadas por Prado y Beltrán, que se siguieron desarrollando pero sin la misma intensidad. En este sentido, el trabajo de Turner o el concurso internacional de Previ no gozaron de su respaldo.

vértices de un triángulo que fue construyendo la ciudad en permanente tirantez. También representan las tensiones que pugnan en la construcción del imaginario urbano, que se alimenta de mitos y leyendas, y que sitúa a través de personajes los roles de las instituciones, la academia y la política en su mundo propio, los dictadores como aliados por interés y los dirigentes barriales moviéndose en los alrededores del borde legal.

### **El uso del poder y la versatilidad de la organización**

Fue otro golpe militar el que renovó la visión del Estado hacia las barriadas y viceversa: la junta militar encabezada por Juan Velasco Alvarado continuó con el binomio reforma agraria/barriadas. El eslogan «la tierra es para quien la trabaja» parecía entenderse en la ciudad como «la tierra es para quien la ocupa», una suerte de metalenguaje que legitimaba la invasión como mecanismo de adquisición de vivienda. Si en el periodo anterior la academia era un vértice del triángulo, ahora la academia se fusionaba con el gobierno mediante el Sinamos<sup>23</sup> mientras se incubaba la mayor barriada limeña, Villa El Salvador.

Sinamos y Villa El Salvador consolidaron el modelo de gestión urbana participativa y democrática que se venía construyendo décadas atrás. Evidenció la paradoja de ser logrado bajo un régimen autoritario y antidemocrático graficado patéticamente en otro eslogan: «Pueblo y Fuerza Armada, unidos venceremos». Sin embargo, esto permitió a la población comprender, en un sentido bastante amplio, el significado de la utopía urbana, la capacidad del ser humano de concretar sueños que pueden parecer absurdos, pero que son capaces de reestructurar la vida social. Construir toda una ciudad en medio del desierto a partir de un plano basado en un sistema de organización social, pero al mismo tiempo de una simplicidad radical, no hace sino evidenciar la imaginación como herramienta potente para crear ciudad.

Esto alcanzó su plenitud durante el gobierno municipal de Alfonso Barrantes, en cuya gestión la organización social acabó sirviendo para construir lazos solidarios que enfrentaron la crisis económica y la violencia política, usando el programa del Vaso de Leche como estructura de base. Su correlato urbano, la creación de la Comunidad Autogestionaria de Huaycán, un modelo de desarrollo urbano a partir de las UCV<sup>24</sup>, capaz de construir una ciudadanía activa y responsable en términos políticos, ecológicos y urbanos, es un logro que no acaba de ser reconocido por razones ideológicas<sup>25</sup>.

**(23)** Sinamos fue un organismo creado en 1971 por la Junta Militar del Gobierno de Velasco, encargado de estimular la intervención de la población en su desarrollo. En él trabajaban científicos sociales afines a la junta militar.

**(24)** Las UCV estaban formadas por 60 familias y con una directiva. Su lógica es una corrección al modelo de Villa El Salvador. El Proyecto Especial Huaycán fue encabezado por el arquitecto Eduardo Figari, quien perteneció al partido Vanguardia Revolucionaria, integrante de Izquierda Unida, la coalición de izquierda que llevó a Barrantes a la alcaldía limeña.

**(25)** Para parte de la sociedad, especialmente para los sectores más conservadores, Huaycán, nacido de un gobierno municipal socialista, formado por miembros del Sutep y de otros sindicatos, y supuesto refugio de miembros de Sendero Luminoso en su fase urbana, es visto como el núcleo de la izquierda radical. Es el tipo de estigmatización simplista acostumbrada.

## **Pragmatismo ideológico y economía urbana. Las lecciones del neoliberalismo**

El giro neoliberal hacia el capitalismo popular también fue impuesto mediante un asalto a la democracia —el autogolpe de 1992—, aun cuando las ideas ya se discutían desde la aparición de *El otro sendero* de 1986. No debería sorprender que una mentalidad autoritaria esté instalada en parte de la población como soporte a la mejora de los barrios populares; el propio Hernando de Soto no dudó en mantenerse al lado de Fujimori al margen de la Constitución. Es decir, el reconocimiento desde el Estado, el incentivo a la participación en la vida económica y, por tanto, una mayor capacidad de decisión democrática están profundamente ligadas a lo antidemocrático. Suena paradójico pero es real y tiene ciertas consecuencias: los gobiernos antidemocráticos han supuesto un impulso a prácticas de orden democrático en los sectores populares. Probablemente se trata de prácticas democráticas sin valores en ese mismo orden.

Esto puede explicar cierto pragmatismo existente en las dirigencias barriales que no duda, por el bien común —o más bien comunal—, en dar su apoyo a posturas no siempre democráticas o legales. Pero también refleja cierta simpatía por una cuota de autoritarismo necesaria para superar problemas graves, algo a lo que han debido recurrir en numerosas oportunidades las dirigencias de la Lima popular. Para entender mejor las implicancias de esto es necesario señalar que, de su lado, los gobiernos democráticos, al descuidar el bienestar y la calidad de vida del pueblo, han sido poco democráticos y han contribuido a que sean los gobiernos al margen de la ley los que ocupen esa falta en el imaginario popular.

1992 marcó entonces el cambio de rumbo al que una vez más la población y sus dirigencias se debieron adecuar. Privatizadas las empresas eléctricas, se hizo necesario que las asociaciones se formalizaran y se endeudaran en el sector financiero; los dirigentes debían velar por los bolsillos de sus representados y negociar intereses y plazos. Los dirigentes negociaron con las constructoras y les adjudicaron las obras, pero a cambio solicitaron centros comunales, obras menores y también comisiones personales. La organización comunal asumió roles económicos y completó de esta manera su aprendizaje. Si bien a costa de mucho esfuerzo, se accedió a los servicios públicos y se formalizó; sin embargo, estas áreas urbanas continuaron siendo las de mayor vulnerabilidad social y económica, a pesar del optimismo de De Soto (1987). Es más, esto no logra sino «engrasar el camino hacia el infierno del todos contra todos» (Davis, 2007, p. 246) que hoy se vive en parte en la periferia limeña. Otra paradoja, y es que, finalmente, esa capacidad de autogestionarse en términos financieros, económicos, urbanos e infraestructurales dio como resultado la aparición de los traficantes de terrenos, mafias que incluso a fuego y sangre venden y urbanizan los extremos de la ciudad que, por cierto, nunca acaba.

## **La construcción del imaginario urbano**

Se han bosquejado rápidamente las transformaciones operadas en las áreas urbanas populares durante los últimos cien años, las que han ido imprimiendo en el imaginario de una parte de los limeños capacidades y mentalidades aún no proce-

sadas adecuadamente por el urbanismo oficial. Podría decirse que hay dos tipos de limeños: aquellos que viven en lo que llamaríamos la *ciudad formal*, esa que va del Centro Histórico a Barranco y del Callao a San Borja, que nunca asentó un ladrillo ni construyó su vereda en una jornada comunal, que nunca fue a una asamblea para decidir la empresa con la que se contrataría las conexiones domiciliarias de la energía eléctrica o que participaría en una pollada para la elaboración del expediente técnico de las pistas del barrio. Pero también existe aproximadamente un 60% de limeños cuya cotidianidad está marcada por esos procesos, sea porque les ha tocado participar directamente en dichas actividades o porque han visto a sus padres, vecinos y amigos hablar una y otra vez de esos temas.

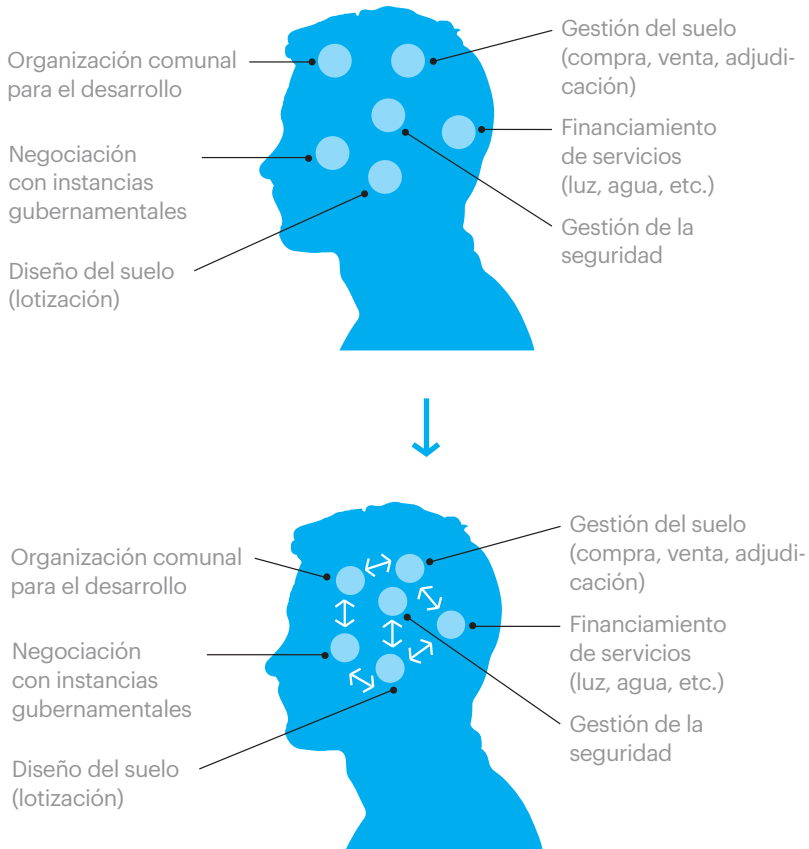
Si seguimos a Castoriadis, los imaginarios se construyen en procesos largos, construyendo ritos y mitos que anclan hábitos a afectos, o, como lo señala Elizabeth Jelín (2012), tenemos una memoria cotidiana que va construyendo nuestra subjetividad y definiendo quiénes somos y qué sabemos hacer como colectividad. El proceso histórico de la población limeña es principalmente un proceso de aprendizaje continuo. Lo que sucedía en una barriada se conocía rápidamente en las demás y, sobre todo, los aprendizajes se vinculaban a las prácticas y políticas públicas que el gobierno de turno ponía en práctica.

Planificar y construir la ciudad hoy pasa por entender los agenciamientos de sus ciudadanos, organizar su participación, comprender los aspectos técnicos que el uso del suelo y su división demandan, y exigirle al Estado y al sector privado que cumplan su rol mediante una gestión urbana eficiente. Asimismo, pasa por comprender los mecanismos financieros que la ciudad necesita a fin de cubrir las inversiones en infraestructura para habilitar una isla rústica. Todos esos son los conocimientos que los ciudadanos de ese 60% de la Lima popular han adquirido a través del último siglo, sea mediante prácticas directas o indirectas.

### **Del pensamiento táctico al pensamiento estratégico**

Sin embargo, a pesar de poseer todo este conjunto de conocimientos producto del proceso explicado arriba, ese 60% de ciudad no solamente no cuenta con las condiciones de vida a las que todo ser humano es merecedor, sino que sus recursos son invertidos equivocadamente a exigencia de ellos mismos a través de sus dirigentes. Esto puede explicarse mediante la diferencia entre el pensamiento táctico y el estratégico señalada por Michel de Certeau, quien describe cómo cada una de ellas va construyendo la cotidianidad de lo urbano. Para el autor, el pensamiento táctico es fragmentario e incapaz de ver la totalidad que está en juego y de aprovechar las ventajas que su propia expansión le permitiría. Habla del triunfo de espacio sobre el tiempo porque sus consecuencias están siempre limitadas por el ahora. Su síntesis intelectual no llega a construir un discurso, sino que es funcional únicamente a la toma de decisión agarrándose de la ocasión (Certeau, 1990, p. XLVI). El aprendizaje de la población no vincula un conocimiento con el otro, porque se le dificulta proyectarse en el tiempo y ver la totalidad. Visto así, se entiende que sus prácticas<sup>26</sup> estén siempre referidas a conseguir un resultado inmediato y desvinculado de otros aspectos, aun cuando posean la experiencia y los saberes «científicos» necesarios para construir la ciudad.

(26) Certeau señala que muchas prácticas cotidianas —como hablar, leer, circular, hacer el mercado o la cocina— son de carácter táctico y presentan continuidades y permanencias.



**Figura 1** | Esquema conceptual de la reestructuración del imaginario base de los procesos participativos. Elaboración propia.

La enseñanza del urbanismo muchas veces toca menos aspectos de los que potencialmente tiene almacenados un dirigente comunal. Además, muchos de ellos son menos profundos por no haber pasado por la propia experiencia, pero cuentan con lo que Certeau llama *pensamiento estratégico*. Se trata del encadenamiento de pensamientos y prácticas que tienen lugar cuando un sujeto de deseo o de poder es aislable de un medio ambiente y sirve de base a la gestión de relaciones. La racionalidad política y la racionalidad económica se construyen sobre el modelo estratégico y siempre tienen un correlato temporal por encima del espacial.

Hoy el urbanismo se encuentra en una encrucijada y un momento clave. De un lado las corrientes neoliberales empujan a los Estados a no invertir y dejar la responsabilidad de la ciudad a la sociedad, especialmente al sector privado. Esto es inaceptable si se entiende que es justamente el Estado el único que tiene la capacidad de generar equidad y trabajar por una ciudad más justa. Sin embargo, de otro lado, este momentáneo retiro del Estado deja un espacio que la sociedad puede tomar para construir una ciudadanía con más derechos. En esa dirección, un objetivo de los programas urbanos debería ser la construcción de ciudadanía y especialmente la consolidación de una gestión urbana participativa. En una ciudad como Lima, construida en su mayor parte por la población, un objetivo debe ser cambiar el pensamiento táctico de sus pobladores hacia un pensamiento de carácter estratégico, cambio que puede ser explicado mediante la figura 1.

Esto marcará el carácter de los mecanismos y enfoques del programa de manera sustancial. Por ejemplo, los procesos participativos deberían estar dirigidos a poner en evidencia –a los ciudadanos y dirigentes– sus conocimientos y la posibilidad de ligarlos con un mínimo esfuerzo. Más que un proceso de carácter pedagógico, se trata de un proceso de empoderamiento a partir de la conciencia del conocimiento que ya poseen. Entender las capacidades instaladas desde el imaginario de la población permite subir el nivel de las discusiones y de las herramientas con las que trabaja un programa. Esto implica que al poner en escena problemas álgidos de la población como la seguridad, el manejo de recursos y la experiencia para confrontarlos y resolverlos, el énfasis debería trasladarse al vínculo que un problema tiene con otro.

Uno de los grandes problemas en el Perú, la fragmentación del gasto explicada en otro artículo<sup>27</sup>, tiene como punto de origen la iniciativa y gestión de los dirigentes, quienes enuncian los problemas y arman sus proyectos de inversión para ser pedidos a las distintas instancias del Estado<sup>28</sup> agudizando la fragmentación en la inversión. Los programas deben permitir a los dirigentes tomar conciencia de las implicancias en el mediano plazo de sus propias acciones.

### **El derecho a la ciudad pasa por el imaginario**

La transformación de la ciudad, de las relaciones existentes entre sus distintas partes y las que sus ciudadanos desarrollan con la ciudad e incluso entre sí pasan por reestructurar ese imaginario social ya instituido, por romper con una mentalidad

(27) Ver capítulo 2.

(28) Para la exposición «Barrio Mío: La transformación de la ciudad» de agosto de 2014 se encontró que el Estado tiene en PIP un monto equivalente al presupuesto nacional de la República.

que se instituyó a partir de prácticas específicas y que no han llegado a romperse porque los distintos actores –el Estado, los políticos, la población, la opinión pública, etc.– las han obviado o han preferido consolidarlas porque esto los beneficiaba, definiendo el carácter específico de la condición moderna de ciudades como Lima. Transformar ese imaginario permitirá afrontar de manera integral los principales problemas que imperan en el territorio de la capital peruana, la segregación, la exclusión y la pobreza crítica por ejemplo. Siguiendo a Castoriadis, es en el imaginario radical donde se encuentran potencialmente las posibilidades de cualquier transformación. Antes de que sobrevenga una revolución, esta debe darse al nivel de nuestra propia subjetividad. Un programa de mejoramiento de barrios debe atacar esa subjetividad desde la acción concreta en la ciudad. No hacerlo es continuar con las prácticas populistas, voluntaristas, clientelistas y compasivas que mantienen la situación existente.

## Bibliografía

**Castoriadis, C. (1975)**

*L'institution imaginaire de la société*. París: Seuil.

**Certau, M. de (1990)**

*L'invention du quotidien. 1. Arts de faire*. París: Folio Essais.

**Davis, M. (2007)**

*Planeta de ciudades miseria*. Madrid: Foca.

**Gorelik, A. (2013)**

*Miradas sobre Buenos Aires*.

Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

**Harvey, D. (2011)**

*Le capitalisme contre le droit à la ville. Neoliberalisme, urbanisation, resistences*. París: Amsterdam.

**Jelin, E. (2012)**

*Los trabajos de la memoria*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

**Matos Mar, J. (2012)**

*Perú. Estado desbordado y sociedad nacional emergente*. Lima: Universidad Ricardo Palma.

**Matos Mar, J. (1977)**

*Las barriadas de Lima. 1957*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

**Richards, B. (1998)**

Reconstrucción de la urdimbre social. En: E. Rojas y R. Daughters (Eds). *La ciudad en el siglo XXI. Experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.

**Rojas, E. y Daughters, R. (Eds.). (1998)**

*La ciudad en el siglo XXI. Experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.

**Sanyal, K. (2014)**

*Rethinking capitalist development. Primitive accumulation, governmentality & post-colonial capitalism*. Nueva Delhi: Routledge.

**Silva, A. (2006)**

*Los imaginarios urbanos*. Bogotá: Arango Editores.

**Silva, A. (2009)**

*Los imaginarios nos habitan*. Quito: Olacchi.

**Soja, E. (2008)**

Posmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones. Recuperado de <https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Postmetrópolis-TdS.pdf>

**Soto, H. de (1987)**

*El otro sendero*. Lima: Instituto Libertad y Democracia.

**United Nations (2015)**

*World Urbanization Prospects*. Nueva York: United Nations.