

CIUDADES

VOLUMEN 3

Pablo Vega Centeno,
editor

Lima, diversidad y fragmentación de una metrópoli emergente



OLACCHI

Organización Latinoamericana
y del Caribe de Centros Históricos

Editor general

Fernando Carrión

Coordinador editorial

Manuel Dammert G.

Comité editorial

Fernando Carrión

Michael Cohen

Pedro Pérez

Alfredo Rodríguez

Manuel Dammert G.

Diseño y diagramación

Antonio Mena

Edición de estilo

Andrea Pequeño

Impresión

Crearimagen

ISBN: 978-9978-370-06-3

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

Tel.: (593-2) 2462 739

olacchi@olacchi.org

www.olacchi.org

Quito, Ecuador

Primera edición: noviembre de 2009

Contenido

Presentación	7
Introducción	9
<i>Pablo Vega Centeno</i>	
I. Geografía urbana y globalización	
La ciudad latinoamericana: la construcción de un modelo. Vigencia y perspectivas	27
<i>Jürgen Bähr y Axel Borsdorf</i>	
Lima de los noventa: neoliberalismo, arquitectura y urbanismo	47
<i>Wiley Ludeña</i>	
Dimensión metropolitana de la globalización: lima a fines del siglo XX	71
<i>Miriam Chion</i>	
La formación de enclaves residenciales en Lima en el contexto de la inseguridad	97
<i>Jörg Plöger</i>	

II. Cultura urbana

Urbanización temprana en Lima, 1535-1900 143

Aldo Panfichi

Los rostros cambiantes de la ciudad:
cultura urbana y antropología en el Perú 167

Pablo Sandoval

III. Gobierno de la ciudad: planificación y gestión de políticas públicas

Políticas urbanas y expansión
de las barriadas, 1961-2000 223

Julio Calderón

Pobreza y desarrollo urbano en el Perú 255

Gustavo Riofrío

Lima: descentralización,
democratización y desarrollo 283

Jaime Joseph

Espacios públicos, centralidad y democracia.
El Centro Histórico de Lima. Periodo 1980 – 2004 325

Miriam Chion y Wiley Ludeña

III

Gobierno de la ciudad: planificación y gestión de políticas públicas

Políticas urbanas y expansión de las barriadas 1961-2000*

Julio Calderón

Introducción

El presente texto aborda la “la otra cara” de la política habitacional. El énfasis se pone en los efectos de la política frente a las barriadas, con relación a su expansión y ubicación al interior del área metropolitana.¹ Aunque ambos fenómenos serán abordados por separado, resulta evidente que el acceso al suelo en las barriadas y la regularización de este se encuentran mutuamente imbricados en la producción de la ciudad. El crecimiento barrial hacia los arenales de la ciudad de “menor costo” no ha sido un proceso espontáneo, sino más bien guiado por políticas públicas que así lo decidieron. A partir de 1962, el Estado peruano generó el marco jurídico pertinente para disponer de las tierras no productivas de la ciudad. Luego, el propio Plan de Desarrollo Metropolitano se abocó a detectar terrenos para cubrir la expansión de los sectores de menores ingresos.

El texto consta de cinco acápite. En primer lugar, revisa brevemente los principales contenidos de la Ley de Barrios Marginales de 1961. Luego, muestra el momento en que las políticas públicas optaron por la barriada como la solución, reservando los arenales públicos para tal uso. En tercer lugar, aborda el largo gobierno militar (1968-1980) que se definió, en sus inicios, como un promotor institucional de los pueblos jóvenes y cuyas políticas resultarán decisivas para entender la ciudad de Lima tal como hoy la conocemos. En cuarto lugar, analiza los esfuerzos por municipalizar la problemática de las barriadas en la década de 1980. Final-

* Publicado originalmente en: Calderón, Julio (2006). *La ciudad ilegal: Lima en siglo XX*. Lima: UNMSM. Capítulo 6.

1 En nuestra revisión sólo hemos encontrado un dispositivo similar para El Cairo, Egipto en 1967 (Farid, 1984).

mente, se detiene en la aplicación gubernamental de un programa económico de corte neoliberal, durante los gobiernos de Fujimori, y sus efectos para la dinámica de la expansión de las barriadas y el crecimiento de Lima Metropolitana.

La Ley 13517

En 1961, el gobierno de Manuel Prado (1956–1962) expidió la Ley 13517, conocida como Ley de Barrios Marginales o Ley de Barriadas. Dicho instrumento, planteó un conjunto de medidas referidas a la legalización y la regularización de la tenencia de la tierra de las barriadas y, a la vez, previó un conjunto de mecanismos respecto al acceso al suelo que, a futuro, supuestamente evitarían nuevas invasiones. En cuanto a la regularización de la tierra:

- Declaró de necesidad, utilidad pública e interés social la remodelación, saneamiento y legalización de los barrios marginales. Estos, fueron definidos claramente como aquellos agrupamientos de vivienda constituidos por invasión y al margen de las disposiciones legales sobre propiedad, con autorización municipal o sin ella, sobre lotes distribuidos sin planes de trazado oficialmente aprobados y que carecieran de algunos de los servicios básicos.
- Reconoció las invasiones producidas hasta el 20 de septiembre de 1960 sobre tierras cualesquiera fuera su propiedad (privada, fiscal, municipal, otros). Atribuyó a la Corporación Nacional de la Vivienda (CNV) (en 1963 reemplazada por la Junta Nacional de la Vivienda, JNV), la responsabilidad de reconocer todas las ocupaciones hasta esa fecha y calificarlas como permanentes o no. Jurídicamente se trató de una ley de excepción, referida a una situación pasada perfectamente identificable.
- Fijó los procedimientos para remodelar y otorgar los títulos de propiedad a los ocupantes precarios. En la remodelación, el Estado se comprometía a apoyar la instalación de los servicios públicos y dotar de un trazo regular a aquellos barrios que carecieran de él. El Estado debía aprobar los planos perimétricos y de lotización (Artículo 20), a

fin que el terreno sea inscrito en el Registro de la Propiedad Inmueble (Artículo 22). Luego, correspondía celebrar los contratos de dotación de agua y saneamiento y, posteriormente, se extendía en favor del adjudicatario y su cónyuge o conviviente (Artículo 39) el “Título provisorio de adquirente” (Artículo 29), el mismo que se convertía en definitivo cuando se hubiese pagado el importe proporcional de la expropiación, conforme a su área.

- Estipuló, en cuanto a los costos del terreno a pagar por los pobladores, que si la propiedad había sido pública se pagaría un precio simbólico y si eran privados procedería la expropiación, pagándose al costo del momento de la ocupación y no aquel en que se realizaba la expropiación. El pago de dichas obligaciones podría hacerse en un plazo de hasta siete años y a un interés no mayor del 6% anual (Artículo 31).
- Consideró la inclusión de las comunidades físicamente parecidas a las barriadas, y en que sus habitantes hubieran construido sus casas en terrenos alquilados, dentro de la definición de barriadas. Por tanto, podrían solicitar la expropiación y los beneficios de la ley (Artículo 27). Esta definición comprendía a algunas modalidades de los tugurios y representaba un aspecto radical de la ley, cuyas consecuencias sociales no tardarían en emerger con la “huelga de alquileres” que se desató a raíz de su promulgación.
- Dispuso el corte de juicios de desahucio en este tipo de asentamientos y su suspensión por un año.

En cuanto a la promoción de un acceso ordenado al suelo figuraba:

- El Artículo 2, a la vez que reconocía los barrios formados, prohibía a futuro nuevas invasiones las que, en caso de ocurrir, quedaban excluidas de los beneficios de la ley. La Ley 13517 ratificaba su carácter de excepción y mostraba la voluntad del gobernante de promover a futuro un crecimiento ordenado de las ciudades.
- El Artículo 3, complementario al anterior, autorizaba a la CNV a crear Urbanizaciones Populares de Interés Social (UPIS) en terrenos reservados por el Estado o adquiridos para dicho fin. El reglamento de la ley (mes de julio de 1961) comprometía a crear UPIS en cual-

quier momento que la CNV estimase que había demanda para ello. Sin lugar a dudas, de haberse aplicado este artículo, ello hubiera representado importantes inversiones por parte del Estado. Asimismo, hubiera constituido una muestra de la decisión de la autoridad política de promover una ciudad ordenada y legal. En este aspecto, la ley se distanciaba de las propuestas de la CRAV que, enfatizaba más el papel de la iniciativa privada. En la ley se auspiciaba al Estado como productor de soluciones de vivienda (Collier, 1978).

- Se dotaba a la CNV de recursos especiales para la implementación de la ley: asignación del producto de diversos impuestos y rentas (Artículo 40); una partida fija y reajutable anualmente en el Presupuesto General de la República (Artículo 44); incremento del capital de la CNV; y un sistema de financiamiento mediante Bonos de Mejoramiento Urbano.

En suma, la Ley 13517 representó algo más que el compromiso público de adoptar formalmente políticas que antes habían sido aplicadas sobre bases muy informales y discrecionales. Consideró necesario el rol del Estado como propulsor de la vivienda, bajo las ideas de autodesarrollo y autoconstrucción. Representó, para su época, un paso importante en las políticas urbanas frente a los asentamientos ilegales emergentes. Hasta donde llega nuestro conocimiento, se trató del primer Estado en el mundo que legalizó a las ocupaciones ilegales,² distinguiéndonos de los demás países de América Latina los que, atravesando por situaciones similares, no adoptaron un dispositivo de esta naturaleza.

Momento de decisión: la opción por la barriada (1961-1968)

Lima desde la segunda mitad del siglo XX había experimentado un alto crecimiento demográfico. Entre 1940-1961 su tasa de crecimiento fue de 5,1 y entre 1961-1972 de 5,5, en que alcanzó su pico, para luego disminuir a 3,7 entre 1972-1981 y a 2,7 entre 1981-1993 (INEI, 1997: 102). El explosivo crecimiento poblacional y su posterior moderación, típico

en la evolución de las grandes urbes, cuya base poblacional llega a ser tan grande que deviene un punto de inflexión, muestra que el período 1961 y 1972 fue clave, pues la ciudad absorbió un aluvión poblacional pobre, venido de la sierra, el cual demandó suelo y vivienda. Esta demanda sería canalizada preponderantemente por la barriada en tanto una modalidad de no mercado.

En 1961 la barriada acogía al 17% de la población metropolitana, poco más de la mitad de aquella cobijada en los tugurios, y configuraba un cinturón (“de miseria”) alrededor del área central. Existían en Lima 139 barriadas con 316.426 habitantes³ en 1.696 hectáreas, 8,2% de la superficie total (Negromonte, 1968; INEI, 1997). Se ubicaban en el distrito de San Martín de Porres (24,5%), Rímac (12,8%), Lima-Cercado (11,5%) y Comas (11,5%). Este último distrito –constituido en 1961–, así como Ciudad de Dios, que data de 1954, serían las verdaderas cabeceras de puente en la ocupación de los hoy conocidos conos populares Sur y Norte. Por entonces, el cono Norte superaba en población al Sur: Comas, en 1961, multiplicaba por 10 la población de Villa María del Triunfo, que sólo contaba con 3.965 habitantes.

Las barriadas se asentaban sobre terrenos con condiciones topográficas de relativa dificultad. Si bien las barriadas ubicadas en los cerros –como San Cosme o El Agustino–, formadas hacia finales de los cuarenta, mostraban en algunos casos pendientes altas, la ocupación de Comas o Villa María del Triunfo, por no decir las zonas planas de El Agustino o Mirones, se realizaba sobre zonas de poca pendiente. Se ubicaban cercanamente al centro histórico, a la zona comercial de La Parada, al área industrial entre Lima y Callao y a las carreteras Panamericana Sur y Norte.

Para los pobres urbanos, la Ley 13517 tuvo un efecto inconmensurable. Para aquellos que habían invadido se borraría el estigma de la ilegalidad a través de la regularización o saneamiento físico y legal; y para los que no contaban con vivienda abría las esperanzas de acogerse a las UPIS o, en todo caso, la certidumbre que, pese a la prohibición del Artículo 2, nuevas invasiones serían finalmente aceptadas por el Estado. Para los habi-

3 En 1963 el empadronamiento realizado por la Junta Nacional de la Vivienda (JNV), que sólo consideró las barriadas ocupadas hasta octubre de 1960, daba cuenta de un número un poco mayor: 154 barriadas con 335.919 pobladores. Debido a que las diferencias son reducidas optamos por trabajar con los datos del Censo.

tantes de los tugurios, el Artículo 27 abría la posibilidad no sólo de dejar de pagar los alquileres sino de quedarse con la propiedad que ocupaban, conservando las ventajas de localización. Prontamente la Ley dio lugar a acciones colectivas como la huelga de alquileres y nuevas invasiones.⁴ La CNV hubo de acelerar el proceso de identificación y reconocimiento de las barriadas para determinar cuáles resultarían calificadas como “barrios marginales” y cuáles no (Collier, 1978; Riofrío, 1991). Aquellas familias excluidas de los tugurios pasaron a formar parte de las listas de espera para ocupar las UPIS que debían crearse.

Las invasiones tempranamente justificaron el temor de instituciones como la CRAY, en el sentido que la población sin vivienda invadiría tierras a la espera de su reconocimiento posterior a los plazos establecidos por la Ley 13517. Por esta razón, la Junta Militar de Gobierno (1962-1963) endureció su posición frente a las invasiones nuevas, aplicando desalojos violentos al amparo del Artículo 2 de la Ley 13517 y expidiendo la Ley 14495 (27.05.63). Esta última, señalaba que: “habiéndose incrementado la realización de invasiones sobre terrenos de propiedad privada y pública, organizadas y dirigidas en forma colectiva, debe reprimirse a quienes la organicen y dirijan en resguardo de la propiedad y el orden público” (ONPU, 1967). La ley, que iniciaría una larga tradición jurídica de prohibir nuevas invasiones, calificaba como sujetos a “acto delictuoso” a quienes incurrieran en situaciones de “peligrosidad”. En particular, anulaba cualquier título otorgado a barrios marginales que contravinieran los Artículos 7, 9 y 11 de la Ley 13517; imponía desalojo y enjuiciamiento y calificaba el acto como delito de usurpación, según el Artículo 257 del Código Penal, y contra la tranquilidad pública, según el Artículo 283 del mismo Código. Además, calificaba como delito de defraudación a quienes vendieran, directa o indirectamente, la adquisición de derechos sobre lotes de tierras en barrios marginales o UPIS. Legalmente, buscaba poner freno al desarrollo de eventuales “urbanizaciones piratas” que surgían en otras ciudades de América Latina.

La aplicación de la Ley 13517 en su dimensión integral fracasó, porque no existió voluntad política del Estado peruano para destinar los

4 No existe un estudio sobre la huelga de alquileres de 1961. Las menciones a ella figuran en los informes que la Junta Nacional de la Vivienda realizó a principios de los sesenta, al efectuar el reconocimiento de los barrios marginales.

recursos económicos necesarios, y la población no contó con los recursos requeridos para su aporte⁵. Estas limitaciones también se revelaron en la política de construcción de las UPIS. En 1962, durante el último año de gobierno de Prado, la CNV había recibido apoyo financiero y político para impulsar tres grandes programas (Condevilla, Valdiviezo y Tahuantinsuyo), los cuales llegarían a cobijar aproximadamente a veinte mil habitantes (Collier, 1978). Se trató de unos 765 mil dólares americanos, que serían complementados con préstamos por US\$ 4 millones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁶ (Harris, 1963). Adicionalmente, nuevas UPIS, concebidas como proyectos de núcleo básico con servicios, fueron proyectadas en terrenos ubicados en Pamplona, Pampa de Cueva, El Ermitaño, Caja de Agua-Chacarilla de Otero y Collique. Sobre la base de la información de Osterling (1981), hemos estimado que estos proyectos cubrían un área de 542.4 hectáreas, con 15.667 lotes al servicio de 77.834 habitantes. La ubicación de los proyectos seguía, a grandes rasgos, las tendencias de ubicación que imponía el mercado formal de tierras que retenía las áreas mejor ubicadas. La razón era simple: el Estado buscaba tierra barata para las UPIS y ésta se encontraba bien en áreas agrícolas cercanas a barriadas ya existentes, o en los eriazos públicos. Por ello, las UPIS se ubicaban en San Martín de Porres, por entonces la mayor concentración barrial, y 10 que hoy constituyen los distritos de San Juan de Miraflores, San Juan de Lurigancho e Independencia.

El primer gobierno de Fernando Belaunde (1963-1968) pronto reveló que no tuvo ni los recursos ni la voluntad para una inversión de la naturaleza estimada. La aplicación de la Ley 13517 perdió actualidad. La inversión pública en vivienda se canalizó para grandes conjuntos habitacionales para clase media y evidenció resistencias a invertir en las barria-

5 Recordemos que la implementación del Plan de Vivienda Decenal ~1961 • 1972 representaba un desembolso de 797 millones de dólares para construir casi 800 mil nuevas viviendas y rehabilitar otras 340 mil en barriadas y tugurios (Harris, 1963). En el caso de la vivienda popular se requería una inversión de 8.4 millones de dólares por año siendo que dicho monto superaba en 10 veces el dinero adjudicado en 1962 a la CNV. La instalación de los servicios representaba un costo de US\$ 245 por lote, siendo que ello representaba el 59% del total de ingresos anuales promedio de los habitantes. Considerando 159 barriadas con 413 mil habitantes ello hubiera representado una inversión popular del orden de US\$ 20.237.000.

6 Adicionalmente, aunque para apoyo del sistema mutual la Agencia Interamericana de Desarrollo (AID) prestó US\$ 7.500.000 para el Banco Nacional de la Vivienda comprometiéndose al gobierno peruano a una contraparte similar.

das. El 91% de los 2.646 millones de soles invertidos se destinaron a programas de vivienda de clase media (Valladares y Ventocilla, 1975). Esto es, la JNV invirtió en barrios marginales y UPIS unos 291 millones de soles. Incluso, en 1967 la JNV vio reducirse en un 10% su presupuesto. Así lo señala Collier:

Durante el gobierno de Belaunde, las más importantes inversiones en viviendas tuvieron muy poca relación con las necesidades de los sectores populares. En cambio, se privilegió hermosos proyectos para familias de clase media y media alta. En parte, esta preferencia puede ser atribuida a la naturaleza de la base de apoyo político de Belaunde que más procedía de las clases media y media-alta que de los sectores populares. Es digno de mencionarse que algunos de los habitantes de los tugurios, erradicados para hacer posible la construcción del más notable de estos proyectos –San Felipe– fueron reubicados en barriadas... (Collier 1978: 100).

Belaunde consideraba a las barriadas como soluciones urbanísticas inadecuadas.⁷ Por su parte, el abandono práctico de la Ley 13517 generó desazón en urbanistas que consideraban a la barriada como parte de una concepción evolutiva de la vivienda, y cuestionaban el regreso al enfoque tradicional de construir casas y buscar quien las compre (Valladares y Ventocilla, 1975). Sin embargo, junto a la convocatoria para elegir a las autoridades municipales, Belaunde desplegó un esfuerzo descentralista por trasladar la responsabilidad del desarrollo urbano de las barriadas al fuero municipal. Prado había creado los distritos de Comas (1961) y Villa María del Triunfo (1961), el gobierno de Belaunde creó Independencia (1964), San Juan de Miraflores (1965), El Agustino (1965) y San Juan de Lurigancho (1967). A éstos se les empezaría a transferir la potestad de otorgar los títulos de propiedad y la titularidad de los terrenos públicos para un eventual desarrollo de programas de vivienda, política que sería cortada por el golpe militar de octubre de 1968.

El gobierno de Belaunde continuó las UPIS programadas durante el gobierno de Prado, tales como Condevilla, Valdivieso y Tahuantinsuyo al norte, Ciudad de Dios al Sur y Caja de Agua Chacarilla de Otero al Este,

7 En 1995, en la presentación del libro de A. Zapata *El joven Belaunde*, el ex presidente Belaunde, allí presente, ratificó estos conceptos.

en el hoy distrito de San Juan de Lurigancho. Sin embargo, pronto esta alternativa mostró severas limitaciones por los escasos recursos públicos y los reducidos ingresos de la población (recuadro 6.1*).

Recuadro 6.1. El caso de la UPIS Caja de Agua

Por ejemplo Caja de Agua-Chacarilla de Otero, proyectada en 1961, fue ejecutada y ocupada en 1966 y 1967. Consistió en 2.700 núcleos básicos con servicios para lo cual se expropió la hacienda Otero y se recurrió a préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta UPIS más que albergar a población nueva, acogió a los pobladores desalojados de las barriadas Cantagallo, cuya ubicación obstruía la construcción de la vía de evitamiento de la ciudad. Sus habitantes fueron trasladados masivamente a la UPIS, llevándose incluso las imágenes y las campanas de su capilla, pero no todos los beneficiados pudieron cumplir con los requisitos económicos exigidos (Poloni, 1987). Unas 103 familias quedaron al margen y fueron reubicadas en Collique y Canto Chico hacia 1964, acontecimiento que es importante pues representa uno de los primeros pasos del gobierno de Belaunde por promover solapadamente nuevas barriadas, tal como en 1970 lo expresó el Ministerio de Vivienda.

“Los descalificados... fueron llevados a Collique donde se les señaló un área y se les dieron esteras para que construyeran sus viviendas. Muchas de estas familias dejaron dichos lotes yéndose a vivir a diversos lugares de la ciudad. Este hecho de traslado masivo fue el inicio de la invasión de Collique. Otras familias fueron erradicadas a Canto Chico en una operación similar” (MVC, 1973: 49).

De modo que las UPIS pronto fueron olvidadas y los terrenos reservados para tal fin terminarían siendo invadidos, tal como ocurrió en el distrito de Independencia. Entre 1963 y 1968, la labor de la JNV fue limitada y no pudo evitar la formación de nuevas barriadas. Según el Censo de Barriadas de 1963, realizado por la JNV, había 154 barriadas comprendidas en los alcances de la Ley 13517; unas 59 consideradas como UPIS; y, además, 56 formadas por nuevas invasiones. Alrededor de un 20% de las barriadas existentes en 1963 se habían constituido con posterioridad a la ley. Se asentaban en el casco urbano (24), Cono Sur (15) y Cono Norte

* [N.E]. Se mantiene la numeración de los cuadros del documento original.

(11), incluyendo aquí la gran barriada de Collique (Negromonte, 1968). El surgimiento de 24 barriadas al interior del casco urbano sólo cabe ser explicado como efecto de la demanda de reconocimiento por habitantes de los tugurios, en su modalidad de corralón, muy parecida a las barriadas internas.

Según la información actualizada a mediados de los ochenta (Meneses, 1998), entre octubre de 1960 y 1968 se formaron 111 nuevas barriadas. La mayor parte de ellas sobre tierras de propiedad pública (81), continuando la tendencia establecida desde los cincuenta bajo el gobierno de Manuel Odría (1948-1956); y unas 29 sobre tierras de propiedad privada. En las ocupaciones de tierra pública primó tanto el mecanismo de las invasiones (30 casos) como el de las ocupaciones graduales (30 casos), y, en menor grado, el de reubicación (10). En las ocupaciones sobre tierras privadas, 10 se originaron a partir de relaciones de alquiler, ocho fueron invadidas, dos ocupadas gradualmente y dos por reubicación.

Si bien la modalidad predominante continuaba siendo la invasión (39%), su peso proporcional bajó con relación al período anterior a la Ley 13517 (en que llegó al 45%), seguido por la ocupación gradual (29%) y la reubicación (11%). Es importante notar el peso que van adquiriendo las reubicaciones por el sector público, que pasan de 3% a 11%, pues muestra la acción disimulada del sector público en la formación de barriadas.

Entre las barriadas más grandes formadas en este período se tiene 7 de Octubre, invadida en 1962 en El Agustino, que recibió difusión por los medios periodísticos que levantaron la figura de uno de sus líderes, apodado "Poncho negro". La invasión fue reprimida sucesivas veces, sus dirigentes detenidos, juzgados y condenados a prisión y, de hecho, nunca sería reconocida por la JNV por estos años (Calderón, 1980). También debe considerarse a Collique, en el distrito de Comas, ocupada en 1964, en parte como producto de la reubicación de Cantagallo.

En cuanto a las barriadas existentes antes de 1960, la JNV consideró que sólo sería posible regularizar un 47% de las existentes. La falla en la aplicación de la Ley 13517 tuvo consecuencias urbanísticas, jurídicas y sociales.

En términos urbanísticos, el Estado dejó de promover un crecimiento ordenado de la ciudad. Al fracaso de la política de las UPIS continuó

el incremento de las invasiones. La Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo (ONPU), a pedido del Plan de Desarrollo Metropolitano (PLANDEMET), entre 1967-1968 se abocó a detectar terrenos públicos hacia donde orientar el crecimiento barrial: Valle del Chillón medio, Valle del Chillón bajo, las pampas de Canto Grande (que en 1976 daría lugar a "Huáscar") y las pampas de Tablada de Lurín, que en 1971 daría lugar a la formación de Villa El Salvador (Ramaciotti, 1968). El Estado terminó promoviendo, disimuladamente, barriadas. Según el PLANDEMET se hubiera requerido, en dicho período, construir 900 mil viviendas, incluyendo nuevas y las que demandaba la renovación de los tugurios. Esto es, 125 mil viviendas anuales con una inversión total de 34 mil millones de soles, el equivalente al Presupuesto de la República entre 1965 y 1966. Ello hubiera supuesto destinar, en promedio, un 7.5% del presupuesto público para vivienda y sólo se destinó el 1.5% (500 millones de soles anuales). En 18 años, el Estado sólo había construido 31 mil viviendas, el mismo número que se requería sólo para el año 1968 (Deler, 1975).

En términos jurídicos, el fracaso reveló las limitaciones de la pretensión ilusoria de la ley por modificar la realidad. Arrastró consigo, además, el riesgo de generar una mayor falta de respeto a la ley por parte de los pobres, los cuales, al intentar satisfacer sus necesidades de suelo y vivienda, tenían que desconocer las medidas prohibitivas establecidas por el marco jurídico en curso (Manaster, 1968; Chirinos, 1983). Se desprende aquí dos asuntos capitales: de un lado, la inconsistencia del Estado en cumplir lo ofrecido a través de sus propias leyes y, del otro, sus consecuencias en las prácticas sociales de los pobladores, que apuntan a una débil cultura jurídica y sus efectos en la formación de la ciudadanía.

En términos sociales, según la célebre frase de David Collier (1978), la JNV llegó a ser odiada por los pobladores de las barriadas.⁸ La JNV no destinó los recursos requeridos ni regularizó los barrios.

En términos espaciales, entre 1961-1968 las barriadas se distribuyeron mayormente en la periferia de la ciudad, continuando la ocupación del Cono Norte con 25 barrios. El distrito de Independencia (1964) superó en formación de barriadas al de Comas (1961): 17 barriadas (15%), inclu-

8 Dicho investigador norteamericano realizó su trabajo de campo en Lima entre 1967 y 1968, por lo que el empleo de la palabra odio debe de ser literal.

yendo Pampa de Cueva (1960), El Ermitaño (1962), El Volante, Fundo Aliaga, El Ángel, entre otras. En Comas se formaron sólo ocho barriadas, incluyendo a Collique (1964) y Año Nuevo (1967). Debe destacarse que Independencia está más próximo al centro de la ciudad que Comas, por lo cual los invasores ocuparon un área intermedia entre Comas y Lima. En el Cono Sur se formaron 11 barriadas, menos de la mitad de las constituidas en el Cono Norte, incluyendo tres en Chorrillos (como Villa Venturo, 1964) y Pamplona Baja (1962), como reubicación pública, Pamplona Alta (1964) frente a la urbanización San Juan, y los tres sectores de Pachacútec (1968), a las puertas de lo que luego sería Villa El Salvador (1971). En el cono Este, de incipiente ocupación por entonces, la mayor parte de las barriadas se formaron en San Juan de Lurigancho con tolerancia pública como producto de la reubicación de Cantagallo, encontrándose allí a Canto Chico, Providencia y Sagrado Madero. En lo que puede considerarse hoy el Área Central de Lima, el distrito de El Agustino contribuyó con el 8% de las barriadas formadas, Callao con el 13,5% y Lima con el 9%, es decir, un 30,5% de las barriadas formadas.

El Estado promotor institucional de las barriadas (1968-1980)

A diferencia de su predecesor, el régimen militar “revolucionario” asumió a conciencia su rol de promotor institucional de barriadas, que por decisión oficial pasaron a denominarse “pueblos jóvenes”. Hacia mediados de la década de 1960 John Turner y William Mangin habían iniciado un importante debate urbanístico, cuestionando la política de vivienda construida que dejaba de lado los aspectos positivos que ellos veían en las barriadas y en la autoayuda como solución al problema de la vivienda popular (Mangin y Turner, 1978). En 1968, un seguidor de ellos, comparando la dinámica entre los tugurios y las barriadas internas con aquellas ubicadas en la periferia, sugirió que el Estado se convirtiera en un *promotor institucional* de barriadas y que su nombre se cambiara por el de pueblos jóvenes (Delgado, 1974). Delgado llegaría, con el gobierno militar (1968-1975), a ocupar altos cargos en la administración pública. Desde allí, se impulsaría la política de pueblos jóvenes y autogestión. Para él, el Estado debía abandonar su noción paternalista y convertirse en un

promotor institucional que aportara espacio residencial, propiedad legal y que estimulara la participación de la población mediante la asistencia técnica, así como programas de tierra y servicios, instalados previamente a la ocupación humana.

Sobre esa base, el gobierno militar estableció una Política Nacional de Integración de Pueblos Jóvenes que marchó paralela a la del apoyo a los sectores medios mediante el sistema mutual. Esta política implicó la reorganización de las Asociaciones de Pobladores y su reemplazo por las Organizaciones Vecinales, la entrega de títulos de propiedad y el establecimiento del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (1971) como órgano centralizado de las demandas bajo un esquema corporativista (Stepan, 1978; Henry, 1978). Para el desarrollo de esta política fue necesario un subrepticio legal: el D.S. 105-68-FO del Ministerio de Fomento y Obras Públicas, que estableció la necesidad que el Estado estudie y tome las decisiones inmediatas y de largo alcance respecto a los pueblos jóvenes existentes y de aquellos “que se formen de conformidad con las reglamentaciones pertinentes”. Al ser ratificado con rango de ley, el Decreto Supremo establecía una contradicción conceptual con el Artículo 2 de la Ley 13517 que prohibía nuevas invasiones pero, a la vez, se convertía en la fórmula que permitiría declaraciones posteriores de pueblos jóvenes (Rivera, 1981). Se trató del primer dispositivo que inauguró otra importante rama de la legislación urbana, aquella que da pie a la “amnistía” a los invasores.

En 1970 el Organismo Nacional de Desarrollo de Pueblos Jóvenes (ONDEPJOV), creado en 1968 en sustitución de la JNV, efectuó el tercer censo de barriadas. La población barrial en Lima se había multiplicado por 2.4 con relación a 1961: unos 761.765 habitantes. Durante los años 1961 y 1968 su población se había incrementado en 445.345 nuevos habitantes, es decir, casi medio millón más de personas. San Martín de Porres continuaba siendo el distrito más poblado por barriadas, pero ahora abarcando sólo el 12% de la población (a diferencia del 25%, de 1961). El Cono Norte (Comas, Independencia y Carabayllo) se había vuelto sólido (con 28,4%), seguido del Cono Sur (con el 19%). Mientras tanto, las barriadas del área central habían perdido peso: Lima-Breña (7%), El Agustino (9%) y Rímac (5%). El Cono Este, integrado aquí por San Juan de Lurigancho y Lurigancho sólo cobijaba al 4% de la población.

La tendencia a la ocupación por las barriadas de arenas y tierras no productivas en la periferia de Lima, sería afirmada a partir de 1971 con la política de los “bolsones”, especialmente con la formación de Villa El Salvador, continuada luego con Huáscar en las Pampas de Canto Grande, en 1976, y complementada, en 1978, con Fundo Márquez en el Callao.

Sin embargo, los procesos sociales reales que dieron lugar a los “bolsones barriales” distaron mucho de mostrar una imagen de planificación y orden. Villa El Salvador, por ejemplo, no se originó de acuerdo a una política establecida. Por el contrario, la invasión, en mayo de 1971, por 200 familias de un terreno ubicado en Pamplona (San Juan de Miraflores), fue una acción destinada a constituir una Asociación de Vivienda y negociar sus cartas. Pero pronto se unieron otros invasores, estimulados por la propia difusión de la noticia, hasta alcanzar nueve mil personas. El problema no era que se hubiera invadido un cerro, sino que dicho cerro miraba, y era mirado, desde las haciendas que se urbanizaban en el distrito de Santiago de Surco al servicio de los sectores de medios y altos ingresos. Ello atentaba contra los negocios de las urbanizadoras que eran respaldados por la “otra cara” de la política de vivienda (Zapata, 1996). El terreno constituía una frontera que conectaba dos espacios sociales destinados a la segregación más extrema. De modo que urbanizadoras como Las Gardenias, Vista Alegre, San Roque y Loyola presionaron por los desalojos, atemorizados además por los vientos reformistas del régimen. Tras varios intentos de desalojo, en una de cuyas batallas murió el poblador Edilberto Ramos, se produjo la negociación y luego de cuatro meses los pobladores fueron a parar a la Tablada de Lurín.

Se creó así la mundialmente famosa barriada de Villa El Salvador, denominada Comunidad Urbana Autogestionaria. La planificación realmente comenzó cuando el Estado programó 50 mil lotes en unas 2,900 hectáreas y estableció una división funcional sobre los espacios mediante un diseño novedoso.⁹ En 1973 Villa El Salvador contaba con aproximadamente 100 mil habitantes, la barriada más grande del país que consolidaría, entonces, la ocupación del cono Sur de la ciudad que terminaría superando la importancia que tenía el cono Norte. Recuérdese que la Urbanización Perú, la barriada más grande de Lima, catorce años antes, en 1957, contaba con tan sólo nueve mil habitantes.

236 ⁹ No corresponde aquí entrar en detalles sobre la historia de Villa El Salvador, abundantemente estudiada. Se puede consultar: Riofrío, 1986; Burga y Delpech, 1988; Tuesta, 1989 y Zapata, 1996.

La UPIS Huáscar-Canto Grande tampoco tuvo un origen planificado. En enero de 1976 alrededor de 220 familias, excedentes de los habitantes de la UPIS Caja de Agua, ocuparon un terreno abandonado cercano al Puente Huáscar, entre la vía de circunvalación y el río Rímac. Diez años después, Caja de Agua había generado sus excedentes, que invadían otras tierras, marcando el futuro patrón de reproducción de las barriadas por obra de una segunda generación de invasores. En dos semanas había poco menos de cinco mil invasores que provenían de distritos aledaños (San Juan de Lurigancho, Rímac, San Martín de Porres, centro). El Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS) negoció con los invasores y los reubicó en las Pampas de Canto Grande, formando la denominada UPIS Huáscar (Riofrío, 1986). Así, sobre 2.300 hectáreas se constituyó la denominada UPIS Huáscar. El término UPIS debe considerarse un eufemismo explicable como una reminiscencia de las épocas de la Ley 13517 y, tal vez, porque sus ocupantes originales venían de otra UPIS. En realidad se trató de un proyecto de lotes rizados y sin servicios, e incluso sin las pretensiones que había tenido Villa El Salvador. Los tiempos políticos habían cambiado y, a diferencia de Velasco (1968-1975), el régimen de Morales Bermúdez (1976-1980), acosado por diversas presiones, buscaba dejar el poder no sin antes desbaratar las medidas reformistas de su antecesor.

Recordemos que esta operación fue posible porque, en 1972, el D.L. 19955 había determinado que eran sujeto de expropiación los terrenos eriazos en concesión sobre los que no se hubieran ejecutado obras de habilitación urbana, trastocando su uso en función social. Bajo ese fundamento, en 1973, el Estado recuperó aproximadamente 1.500 hectáreas de eriazos que habían estado “en concesión” a un grupo urbanizador que operaba en Canto Grande (Calderón, 1984). Tal reversión de tierra permitió al gobierno instalar allí al bolsón barrial de Huáscar, medida que afectó los intereses de grupos urbanizadores que operaban bajo la figura de concesiones mineras y que, de acuerdo al Código de Minería, podían urbanizarlas tras la realización de obras de habilitación. En 1975, el D.L. 21067 (07.01.75), conocido como la Ley Orgánica del Ministerio de Vivienda y Construcción, otorgó a esta entidad la competencia para proceder a la habilitación de tierras, especialmente las eriazas.

Los bolsones de barriadas tenían un endeble sustento jurídico. Por ello, en octubre de 1977 una directiva del SINAMOS (037-J-77) incorporó a la legislación un tipo de asentamiento que no había sido contemplado en los considerandos de la Ley 13517: las Habilitaciones Progresivas. Esta figura sirvió para trasladar a pueblos jóvenes calificados como no permanentes, o a la población excedente de otros remodelados, a zonas reservadas para tales fines por el Ministerio de Vivienda, añadiéndose “de conformidad al Artículo 16 de la Ley 13517”. Esta directiva brindaba cobertura legal, aunque posterior a Villa El Salvador y Huáscar (Rivera, 1981).

Finalmente, en enero de 1978 un grupo de familias allegadas al “Proceso Revolucionario de la Fuerza Armada” invadió una parte del terreno del Pueblo Joven Todos Unidos en el Callao y, rápidamente, como había ocurrido en las anteriores ocasiones, los invasores llegaron a ser tres mil personas. También los invasores provenían de zonas alejadas (Reynoso, Carmen de la Legua, San Martín de Porres y Dulanto). Se trataba de familias jóvenes que antes habitaban en condición de alojados (72%), inquilinos (25%) y desalojados (3%). Tras luchas y detenciones, se inició la negociación y tras descartar los pobladores ir a Pampa de los Perros, en Ventanilla, unas dos mil familias fueron reubicadas en un terreno público a 17 kilómetros cercano a la Refinería de la Pampilla, creando el Pueblo Joven Fundo Márquez (Zolezzi y Calderón, 1985).

Esta apretada revisión de los procesos de ocupación de los “bolsones barriales” muestra algunas constantes: i) ninguna invasión permaneció en el lugar originalmente ocupado que era de mayor valor económico, sino que más bien se negoció su traslado; ii) ya se había constituido una segunda generación, los hijos de los pioneros de las barriadas de los años 50 y 60, que presionaba al Estado por espacio; iii) el Estado reaccionó a las iniciativas de los pobladores y nunca adelantó programas de acceso ordenado al suelo. Por tanto, los “bolsones” combinaron la iniciativa popular y la respuesta de ocasión del gobierno. No puede afirmarse que se trató de un acto administrativo de distribución de lotes¹⁰, sino más bien

10 La distribución administrativa de lotes, como ocurre en algunas ciudades africanas, no se aplica para definir estos casos pues la iniciativa popular fue importante. Distinto será el caso de algunos Programas de Habilitación Municipal de los años ochenta en Lima.

de procesos que a partir de medidas de presión, como las invasiones, dieron lugar a la reubicación por parte del sector público.

Otras formas de acceso al suelo por las barriadas en estos años se muestran en el recuadro 6.2.

Recuadro 6.2. Otras formas de ocupación del espacio por las barriadas

Un conjunto de invasiones de tinte radical cuya resistencia, incluso política al modelo corporativo del régimen militar, les permitió permanecer en el lugar. El primero de octubre de 1972 unas mil familias, influidas por partidos de izquierda maoista, invadieron la ladrillera Conde de la Vega, tierra vacante de alto valor en la zona industrial camino al Callao. Se denominaron a sí mismos El Rescate, según sus pobladores: "porque estábamos recuperando algo que los gamonales habían expropiado: las tierras de los antiguos peruanos. Por tanto, nos pertenecen legítimamente" (Pobladores 1997). Dicha expresión refiere a un complejo proceso de identificación social por parte de una segunda generación, instruida, de pobladores de barriadas. A pesar de una abierta pugna con los propietarios privados (Poppe, Larrain y Madueño), así como con el SINAMOS, la población permaneció en los terrenos contando con apoyo sindical y de profesionales progresistas. En la línea de estas ocupaciones entre septiembre de 1972 y enero de 1973, se fundaron El Montón, Chacra Puente, Playa Ríñac y Gambetta (MAP, 1979). Estas acciones no fueron del agrado del gobierno militar. En respuesta, el 26 de junio de 1973 se expidió el D.L. 20066 que, nuevamente, prohibió las invasiones y estableció que sus promotores podrían ser acusados de delito de usurpación. El mensaje gubernamental no podía ser más claro: no se toleraría invasiones allí donde los pobres deseen. En todo caso, el Estado negociaría y crearía "bolsones", ordenando el proceso de ocupación del espacio. El Estado definía así un "orden" que, al establecerse, guiaba el conjunto de procesos que moldeaban la nueva estructura urbana de Lima.

Otro modo de crecimiento y formación de barriadas fue por la reubicación a que dieron lugar los procesos de remodelación de barriadas antiguas que generaban excedentes. El gobierno de Velasco asumió los costos de las remodelaciones de las antiguas barriadas. Dichas operaciones generaban una población excedente que debía ser reubicada en otros terrenos, para cuyos efectos el gobierno empleó las nuevas leyes de expropiación expedidas en 1968 y 1969. Fue el caso de Ciudadela Chalaca en el Callao que, formada en 1940, fue remodelada en 1973 reubicándose a 400 familias excedentes en la "Urbanización Popular" Dulanto (Lobo, 1984). Este proceso adquiriría características notorias en el caso del distrito de El Agustino, con la formación de Perales, Nocheto, Huáscar, Villahermosa y Héroes del Pacífico, sobre terrenos de propiedad privada que fueron expropiados para tal fin (Calderón, 1980).

Para diciembre de 1974, la población de las barriadas en Lima había superado la barrera del millón de personas (1.086.266 habitantes), ubicados en 371 pueblos jóvenes reconocidos y distribuidos en 184.234 lotes. El 40% de la población se asentaba en el cono Sur, 27% en el cono Norte, 18%

en el cono Este y 14% en la zona Oeste-Centro (SINAMOS, 1974). De modo que el cono Sur había superado al cono Norte: 428.479 pobladores frente a 289.001. En 1979, el MVC estimaba 362 asentamientos, un poco menos que los localizados por SINAMOS, lo que podría significar que algunos barrios antiguos ya no eran considerados como barriadas, pero la población había pasado a representar 1.458.181 habitantes, es decir, 400 mil más que en 1974 (Sánchez León y Calderón, 1980:165). Entre 1970 y 1979, bajo un Estado autodenominado promotor institucional de los pueblos jóvenes, se había conseguido que unos 1.141.761 habitantes se localizaran allí. Fue el modo en que la ciudad canalizó, espacialmente, su crecimiento poblacional de 5.5 entre 1961 y 1972, superando largamente a los tugurios como modalidad de la ciudad ilegal.

En cuanto al tipo de propiedad de la tierra ocupada, Meneses (1998) muestra que para 1968-1980 se habían constituido 188 barriadas nuevas: 140 (74%) sobre tierras de propiedad pública y 40 (21%) en tierras de propiedad privada¹¹. La política de los bolsones había disminuido más aún la tendencia a la ocupación de tierras privadas. En cuanto a las modalidades de ocupación 74 (39%) se generaron por invasión, 61 (32%) por ocupación gradual, 32 (17%) por reubicación pública y sólo 7 (4%) surgidas a partir de relaciones de alquiler. Nuevamente se observa el incremento de las barriadas constituidas por reubicación, que suben del 11%, de 1968, al 17%, a julio de 1980. Pero, a estas alturas, esta información resulta relativa por la importancia que en términos de población asumen los “bolsones barriales”. Sólo dos barriadas –Villa El Salvador y Huáscar– sumaban alrededor de 150 mil habitantes sobre aproximadamente unas 5.200 hectáreas para uso residencial.

Entre 1972 y 1981 Lima había incorporado 10.426 nuevas hectáreas, un 30% de la superficie configurada hacia 1972. Dos bolsones –Villa El Salvador y Huáscar– aportaban el 50% de ese crecimiento. La población de la ciudad había pasado de 3.302.523 a 4.608.100 habitantes. De un total de 44.498 hectáreas las barriadas ocupaban, aproximadamente, unas 8.158 hectáreas hacia 1978, un 24% de la superficie metropolitana siendo que a 1961 ocupaban sólo el 8% (Allou, 1989). En otras palabras, a

11 La información consignada por Meneses (1998) no se corresponde con la información que se presentará en la tabla 1, puesto que allí figuran sólo los barrios que, en su momento, eran oficialmente reconocidos.

1978 las barriadas ocupaban un espacio cinco veces mayor que las 1.696 hectáreas ocupadas a 1961. Sus habitantes habían pasado del 17%, en 1961, al 32%, en 1981, de la población metropolitana total (ver tabla 1). El Censo de 1981 mostraría que en Lima existían 1.459.865 habitantes en barriadas, cifra cercana al estimado del MVC a 1979. En 11 años la población barrial se había duplicado respecto al censo de pueblos jóvenes de 1970; la cual, a su vez, se había más que duplicado respecto a la de 1961¹².

Tabla 1. Número de barriadas y población por años en Lima¹³

Periodo	Barriadas	Barriadas Acumulado	Población	% En Lima	Hab/Barriada
1956	56	56	119.140	10	2127,5
1959	131	187	236.716	14	1265,8
1961	s.i.	s.i.	316.426	17	s.i.
1970	50	237	761.755	25	3214
1976	82	319	1.113.000	27	3489
1981	89	408	1.329.600	28,8	3258,8
1984	190	598	1.617.786	32,2	2705,3
1993	549	1147	2.188.415	34,4	1907,9
1998	833	1980	2.623.000	38	1324,7

Fuente: INEI, 1997; Driant, 1991; Sánchez León y Calderón, 1980; *El Comercio* 07-07-98.

Municipalización de las barriadas (1980-1990)

Gracias a elecciones generales, Fernando Belaunde volvió al gobierno sustituyendo, irónicamente, a aquellos que lo habían desalojado del poder

12 Entre agosto de 1980 y 1983, según Meneses (1998), se constituyeron 81 nuevas barriadas, 71 (88%) en tierras públicas y sólo cinco en tierras de propiedad privada. Predominó la invasión con 60 casos (74%), seguido de la ocupación (11%) y la reubicación pública.

13 La tabla ha sido simplificada no consignándose toda la información disponible. Por ejemplo, los resultados de los censos de barriadas de 1963 y el Censo de Población y Vivienda de 1972 que fue mal formulado, no han sido tomados en cuenta.

en 1968. Para entonces, la discusión sobre si correspondía al gobierno resolver los problemas populares de la vivienda mediante barriadas o unidades habitacionales construidas formaba parte de un pasado ya remoto para las élites.

El gobierno del General Morales había dejado dos importantes dispositivos legales: la creación del Fondo Nacional de la Vivienda (D.L. 22951 de julio de 1979), el cual hacia mediados de los ochenta se utilizaría también para la provisión de servicios en los pueblos jóvenes; y el D.L. 22612 (25.07.79), que retiraba la condición de pueblos jóvenes a aquellos barrios cuyos planos de lotización hubieran sido inscritos en los Registros Públicos, lo cual permitiría la entrega de los títulos definitivos de propiedad bajo las condiciones estipuladas por la Ley 13517. Este dispositivo establecía la municipalización de la atención de las barriadas, ratificada por el régimen belaudista mediante el D.L. 051 (marzo de 1981) y la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 23853), de marzo de 1984. En consecuencia, la provisión de servicios urbanos, la entrega de los títulos de propiedad, los planes de desarrollo y el control del uso del suelo pasaron a control municipal. Se retomaba así el camino de la descentralización del Estado, frenada por el régimen militar precedente.

En términos espaciales, entre 1972 y 1981 se había consolidado el cono Sur con Villa El Salvador, e iniciado la expansión en el cono Este con Huáscar-Canto Grande que, juntamente con el cono Norte, configuraban un triángulo isósceles extendido que hoy cuenta la ciudad. El distrito más poblado era Villa María del Triunfo, con 292.714 habitantes (que incluía Villa El Salvador), secundado de Comas, con 164.492, y luego San Martín de Porres, con 147.591. Seguía luego el Callao, con 106 mil, e Independencia, con 104 mil (Driant, 1991:69).

Los mecanismos internos de producción y reproducción de la ciudad popular se habían modificado. Ya no se trataba, como en los años sesenta, de un movimiento de excedentes de los tugurios que se dirigían a las barriadas, sino de un movimiento que iba de la barriada a la barriada. Parte significativa de la masa invasora seguía huyendo de los alquileres, pero ya no de los que pagaban en los tugurios, sino de los que se pagaban en otras barriadas, lo cual revelaba la existencia de un mercado ilegal de alquileres (Zolezzi y Calderón, 1985; Riofrío y Driant, 1987). Esta segunda generación de invasores permitía constatar que, a pesar de los

defensores de la barriada, esta modalidad de asentamiento era incapaz de acompañar su crecimiento vegetativo.

Un estudio sobre las invasiones entre 1978 y 1983 mostraba algunas características particulares de las nuevas invasiones: un proceso de relleno de áreas ubicadas al interior de las barriadas existentes, o en sus fronteras. Es decir, se empezaban a ocupar áreas reservadas como zonas de equipamiento, como fue el caso de las “ampliaciones” de Villa El Salvador. Los nuevos invasores eran familias jóvenes que provenían, en un 95 por 100, de otros pueblos jóvenes, en los que habitaban en condición de alojadas (53%) o como inquilinas (37%) (Arnillas, 1983). Primaba en la acción de los pobladores el deseo de ubicarse en la cercanía de las barriadas que se encontraban consolidándose, lo cual les permitiría mantener las redes sociales preexistentes y alimentar la pronta esperanza en una dotación de los servicios básicos.

Sin embargo, la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), entre 1981-1983, se ocupó más de otorgar títulos de propiedad a los invasores reconocidos que de promover programas de acceso ordenado al suelo. En cambio, entre 1984-1986 se llevó a cabo un importante y aislado esfuerzo por enfrentar el problema desde sus causas. La administración municipal de la Izquierda Unida (IU) había planteado una política de democratización del suelo, bajo un diagnóstico que atribuía a los grandes propietarios de tierras el encarecimiento de la vivienda. Por ello, intentó promover un “banco de tierras” con las propiedades públicas, así como gravar a los propietarios/urbanizadores, beneficiados por las obras públicas, con contribuciones de tierras. No obstante, el marco jurídico resultaba limitado, inexistente el apoyo del gobierno central y políticamente peligroso enfrentarse a los grupos de poder en medio del temor de las elites a una administración de izquierda.

De todos modos, se dio inicio a los Programas Municipales de Vivienda y Habilitación Progresiva. Dado que la IU tenía influencia en las dirigencias vecinales, se empadronó a las personas sin vivienda que habitaban en las viejas barriadas, tal como fue la experiencia en los distritos de El Agustino y Ate, para el caso del Programa Huaycán, y del cono Norte, para el caso de Laderas del Chillón. En septiembre de 1984 se fundó Huaycán, en el distrito de Ate, con una ocupación prevista para 20 mil habitantes, sobre 438 hectáreas ubicadas a 17 km al Este de Lima. Si se exceptúa a las UPIS de

los primeros años de los sesenta, se trató de un esquema innovador, pues la municipalidad no esperaba que la invasión ocurriera para iniciar las negociaciones, como había sido la política del gobierno militar (1968-1980), sino que el proceso se adelantaba desde la identificación de los excedentes¹⁴. No obstante, debido al conflicto judicial iniciado por los supuestos propietarios privados (la familia Poppe) hubo de adelantarse una ocupación de facto. Otro proyecto fue Laderas del Chillón, de 223 hectáreas, ubicado en el distrito de Puente Piedra al Norte, para cuyo reclutamiento de excedentes se convocó a las municipalidades distritales. Aquí también se generaron problemas con los propietarios agrícolas de la zona adyacente (familia Nicolini). Otros proyectos fueron Programa Chillón, Pampas de San Juan y el Arenal de San Juan de Lurigancho.

Aunque estos proyectos no pudieron desarrollarse en toda su dimensión, en la práctica se trató de barriadas ordenadas. Su formulación puso en evidencia, una vez más, el poder de los grandes propietarios, en este caso de aquellos que se habían apropiado de terrenos públicos bajo la figura de concesión minera, así como la protección que gozaban por parte del poder judicial. Era claro que, pese a que las tierras agrícolas mejor ubicadas habían sido ya urbanizadas o adjudicadas a sus trabajadores, los grupos de poder iban a disputar palmo a palmo todo espacio en la ciudad, aún si su ubicación fuera periférica (Calderón y Olivera, 1989).

En octubre de 1984, y entrando en contradicción con los esfuerzos descentralistas de la segunda administración del presidente Belaunde, el gobierno central también quiso habilitar las tierras eriazas declarando de interés público y necesidad nacional su utilización mediante la Ley Techo Propio (Tepro), número 23948. Pero ésta no se tradujo en proyectos significativos. Sirva esta referencia para mostrar que la municipalización de la atención de las barriadas no siempre se cumplió a cabalidad. Por el contrario, el historial de las políticas urbanas muestra la permanente intromisión del gobierno central en estos menesteres.

En julio de 1985, el Partido Aprista asumió el gobierno central tras triunfar en la contienda electoral de ese año. Se produjeron masivas invasiones de tierras. A diferencia del patrón predominante, se ocuparon tierras vacantes de propiedad privada muy bien ubicadas, en áreas interme-

días cercanas al aeropuerto, atravesadas por vías de carácter metropolitano y rodeadas por urbanizaciones privadas, todo lo cual otorgaba un alto valor al precio del suelo y había dado pie a su retención especulativa. Se trató de las invasiones a los fundos Bocanegra y Garagay, ubicados en el Callao y Los Olivos. En principio, el grupo invasor original, vinculado al APRA, pensaba constituir una Asociación de Vivienda para luego negociar una reubicación con los propietarios y el gobierno. Sin embargo, rápidamente se incorporaron otros invasores, algunos liderados por sectores de izquierda, y otros simplemente vecinos de la Urbanización Perú que buscaban lucrar con el “segundo lote” (Herrera, comunicación personal, 1997).

El gobierno aprista, tras una inicial represión violenta, expidió el 4 de junio de 1986 la Ley 24513, conocida como la Ley de Titulación. Esta, otorgó una nueva amnistía a los invasores hasta el 14 de abril de 1986. Con ello, extendió los plazos antes fijados, que se limitaban bien hasta 1978 o hasta 1984, siguiendo la contradictoria legislación expedida entre 1983 y 1984 respecto al saneamiento físico y legal. Esta ley continuó la línea de amnistías a los invasores, antes aplicadas en 1961, 1968 y 1977. Con esta disposición se beneficiarían no sólo los invasores de 1985, sino aquellos que habían constituido las “ampliaciones”. La ley estableció la preeminencia del saneamiento de los barrios por encima de los procesos judiciales iniciados por los propietarios afectados. En otras palabras, los trámites judiciales no podrían dar lugar al desalojo de los ocupantes sobre la tierra posesionada. Para ello, se establecía un justiprecio a pagar, según la fecha de ocupación de los terrenos y no al momento de terminar el juicio de expropiación, y se daba la posibilidad que la compensación podría ser con otras tierras. De hecho, hasta hoy –20 años después [al 2006]– los ocupantes permanecen en dichas tierras, mientras que los juicios por pago de monto de expropiación no han sido resueltos.

La amnistía de 1986 resolvió el cuello de botella que representaron las nuevas invasiones de tierras. Lamentablemente, la nueva gestión municipal metropolitana, controlada por el APRA a partir de 1987, abandonó los Programas Municipales de acceso al suelo y dejó manos libres al gobierno central para que promoviera reubicaciones. Fue el caso de la reubicación de la barriada Mi Perú, en Ventanilla, y el Proyecto de Ciudadela Pachacútec (1989) en la misma jurisdicción. Este proyecto trató de ensa-

yar una nueva y curiosa metodología: no se daba tierra a los pobres sino a sectores medios organizados en Asociaciones y Cooperativas de Vivienda. Fue un fracaso: los beneficiados esperaban que el Estado habilitara las tierras antes de ocuparlas, debido a que no estaban dispuestos a asumir el “costo de invasión” (Sarabia, 1992). En 1990 se formó el denominado Programa Municipal Los Olivos de Pro, extensa faja de terreno, en parte propiedad de la urbanizadora del mismo nombre, que cobijó alrededor de 10 mil habitantes y cuya resolución se encuentra en trámite judicial.

Neoliberalismo y Barriadas (1990-2000)

Los gobiernos de Fujimori (1990-1995, 1995-2000) realizaron un importante esfuerzo desregulador de la función pública en vivienda. El sector fue virtualmente desmantelado, esperando que el mercado aportara las soluciones. Entre 1990 y el 2000, el gobierno central, y también las gestiones municipales, se desentendieron de promover programas de acceso ordenado al suelo. Específicamente, la Ciudadela Pachacútec dejó de recibir apoyo del gobierno central en 1992.

Para observar las consecuencias de esta ausencia de política sobre el crecimiento de las barriadas se comparará información oficial proporcionada para 1993 y 1998 por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). En el primer caso, se trata del Censo de Población y Vivienda, el más completo respecto a los asentamientos humanos que existe en el país, y de estimados realizados por el INEI en 1998, tomando en cuenta información proporcionada por las municipalidades. Por tanto, debe ser tomado con la reserva del caso.

El Censo de 1993 registró en Lima 1.147 asentamientos humanos con 2.188.442 habitantes, el 34% de la población total de la ciudad, estimada en 6.434.323 habitantes. En 1998, según el INEI, en Lima existían 1.980 barriadas, que albergaban a 2.623.000 habitantes, el 37% de la población metropolitana. Es decir, entre 1993 y 1998 habían surgido 833 barriadas nuevas, a razón de 208 por año, cobijando a 434.585 habitantes nuevos, a razón de 86.917 por año. Dichos años remiten a un período en que, según el gobierno de entonces, la economía peruana creció a

un 7% anual, lo cual mostraría que el programa económico neoliberal tuvo poco efecto para los asuntos que aquí nos ocupan.

Como consecuencia, en la década de 1990 se produjo un incremento del crecimiento desordenado de la ciudad de Lima. Se reforzaron las tendencias de la expansión física de las barriadas a ocupar una periferia compuesta por laderas muy empinadas lo cual, a diferencia de las barriadas de 1960 ó 1970, establecía costos de habilitación aún más altos por la necesidad de edificar terrazas para asentar la vivienda, o tener que excavar en roca viva para abastecer los servicios. Asimismo, la lejanía de muchos asentamientos, como Ciudadela Pachacútec en Ventanilla, demandaría grandes inversiones para la extensión de los servicios.

La respuesta del régimen neoliberal fue simplemente dejar hacer y dejar pasar a las invasiones allí donde éstas desearan instalarse. Se abrió así una tercera "corona" del crecimiento metropolitano que tuvo como expansión los distritos de Ventanilla y Puente Piedra, en el cono Norte, las zonas altas de Huaycán y Huáscar Canto Grande, en el cono Este, y los cerros de Nueva Pamplona y Villa El Salvador, en el cono Sur.

Para 1993, San Juan de Lurigancho había pasado a convertirse en el distrito con más población viviendo en barriadas en Lima y en el Perú: 326.746 habitantes, que representaban el 56% de su población total y el 15 % del total metropolitano. Villa María del Triunfo, con 213.099 pobladores en barriadas, el 80,8% del distrito, se ubicaba en segundo lugar. Luego le seguían Comas, con 194.127 habitantes, San Juan de Miraflores, con 174.134, y Villa El Salvador, con 168.179 (INEI, 1997). Aunque con menor población debe destacarse los casos de Ate (96.418 pobladores), de Ventanilla y Puente Piedra, donde la población barrial llegaba a 63,3% y 49,6%, respectivamente. El peso porcentual de las barriadas por distrito fue revelándose como indicador del crecimiento popular en la ciudad.

A 1993 el cono Sur continuaba cobijando a la mayor población barrial (30,5%), aunque seguido cercanamente por el cono Norte (25%) y el cono Este (25%), estimulado este último por la ocupación de San Juan de Lurigancho y de Huaycán en Ate. Las restantes barriadas se distribuían en el área central (13%) y en los distritos de balnearios que no aparecen en la tabla 2.

Tabla 2. Crecimiento de población barrial (porcentajes) por conos y distrito, según censos de 1961, 1972, 1981 y 1993¹⁵

Cono/Distrito	1961	1972 (1)	1981	1993
Cono Sur	1,5	25,7	30,1	30,5
VMT	1,2	17,7	20,0	9,9
SJM	-	2,6	6,0	7,9
Chorrillos	0,3	5,4	4,1	5,2
VES	-	-	-	7,7
Cono Norte	36,7	34,3	31,3	25,0
Comas	11,5	15,5	11,2	8,8
Independencia	-	12,3	7,1	3,9
SMP	24,5	2,9	10,1	1,3
Carayllo	0,4	3,0	2,2	2,5
Puente Piedra	0,3	0,6	0,7	2,4
Ventanilla	-	-	-	2,7
Los Olivos	-	-	-	3,4
Cono Este	16,2	16,5	13,9	25,1
El Agustino	10,8	4,5	6,0	2,7
Ate	2,5	1,0	0,3	4,4
SJL	0,3	6,5	4,8	14,9
Chaclacayo	0,5	1,5	1,2	-
Área Central (2)	39,4	20,6	29,04	13
TOTAL	316426	814,931	1459865	2188455

Fuente: Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1961, 1972, 1981 y 1993.
Elaboración: Julio Calderón.

El régimen neoliberal de Fujimori simplemente dejó que la gente pobre invadiera las tierras públicas, formándose asentamientos como Keiko So-

15 (1) La información del Censo de 1972 debe ser tomada cuidadosamente, por el error de las autoridades de dejar al criterio del encuestador la calificación de pueblo joven (*n*). Este Censo no es mayormente utilizado por los investigadores urbanos. (2) Área Central considera Callao, Lima, La Victoria, Rímac, Breña y Carmen de la Legua.

fia, Susana Higuchi, Jaime Yoshiyama y otros que mostraban la vena populista y clientelar de la propia población pobre. En 1993 y en 1996 se expidieron leyes que amnistiaron a los invasores hasta esas fechas. No hubo propuestas de programas de acceso al suelo y más bien la política se orientó hacia la formalización de la propiedad. Esto resultó coherente con el discurso gubernamental: se regularizaba para que los pobres incorporaran sus activos al mercado a través del crédito por medio de garantías hipotecarias y desarrollen el capitalismo popular; y no se intervenía en el proceso de ocupación del espacio, porque ello correspondía al mercado. A pesar de ello, en 1996, cuando se creó la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), se le otorgó también la facultad de detectar tierras públicas y promover programas de acceso ordenado al suelo. Pero no se avanzó en esa dirección porque la consigna, abocada totalmente a promover la tercera elección del presidente Fujimori, consideró que mayores lealtades y votos, a un menor costo, se conseguirían con la distribución de un millón de títulos de propiedad.

Dadas esas circunstancias la situación era explosiva y, en efecto, explotó en el verano del 2000. En enero de ese año se produjeron grandes invasiones de tierras en casi todo el país. En Lima las invasiones promovidas por sectores vinculados al Presidente de la República se localizaron en la zona agropecuaria de Villa El Salvador, que se encontraba magníficamente ubicada y cuyos parceleros ya la valorizaban en unos US\$ 80 el metro cuadrado. Tras los enfrentamientos, primero entre los invasores y los parceleros y luego entre invasores y policía, el régimen de Fujimori negoció y reubicó a los invasores en la Ciudadela Pachacútec, en Ventanilla, el mismo programa que había decidido abandonar desde 1992.

Entonces, el gobierno recordó que una ley de 1996 le daba pie también a la formación de programas de acceso ordenado y estableció el Programa de Lotes Familiares (PROFAM), iniciando un publicitado empadronamiento de familias que llegó a inscribir a unas 407.101 personas, incluyendo a algunas que vinieron expresamente desde las provincias para asegurarse un lote en la capital. En pleno año electoral, la COFOPRI aceleró la habilitación de unos 68,368 lotes en Lima que formarían parte del PROFAM. Estos lotes se distribuían en la periferia de la tercera corona del crecimiento metropolitano: Pampas de Ancón (15.055 lotes), Piedras Gordas (19.202 lotes), Pampas Canario (23.339) y ampliación Pa-

chacútec (10.722 lotes). En noviembre del 2000, Fujimori, re-reelecto como candidato único, salió del país y renunció. Entonces el gobierno de transición, al someter a revisión los proyectos del PROFAM, descubrió que la mayoría de las habilitaciones carecían de expedientes técnicos en niveles mínimos. Así, a fines de julio de 2001, un decreto supremo creó en su reemplazo el Programa Mi Barrio, pero ésta es ya otra historia.

Al año 2000, la estructura urbana de Lima ha devenido en un gran triángulo isósceles con su punta en los Andes y sus extremos en los ríos Chillón y Lurín. La ciudad de 20.612 hectáreas, en 1961, pasó a 66.452, en 1993. Las tres carreteras importantes (Panamericana Norte y Sur y la Carretera Central) pasaron a constituirse en los ejes de la expansión barrial. Entre 1981 y 1993, a población total de la ciudad se incrementó porcentualmente en 37.7, mientras que la barriada lo hizo en 49.9. Mientras que entre 1981-1993 la población limeña creció a un ritmo anual de 2,49%, los conos lo hicieron a 4,92% en el norte, 5,53% en el este y 4,25% en el sur (Joseph, 1999: 53). Según proyecciones a 1998, el cono Sur cobijaba a 851.444 habitantes en barriadas y 474 asentamientos, seguido por el cono Este con 784.541 personas y 860 asentamientos, y el Norte con 465.497 pobladores y 442 barrios. Detrás aparece el Callao con 319.087 habitantes y 174 asentamientos.

Conclusiones

La relación entre la política urbana y la formación de barriadas se estableció de manera solapada en el primer gobierno de Belaunde, en contra de lo estipulado por la Ley de Barrios Marginales de 1961. El gobierno militar asumió a conciencia su rol de promotor institucional de las barriadas y cobijó a los pobres en “bolsones” de tierras públicas destinados a tal fin. Estas tendencias continuaron en la década de 1980 y aunque el régimen neoliberal de Fujimori en los noventa no implementó programas ordenados de acceso al suelo, ya se había constituido en los pobres la tradición de ocupar las tierras públicas periféricas. Por consecuencia, la población de las barriadas de Lima ha pasado de constituir el 17%, en 1961, al 38%, en 1998. Entre 1961-1970, la barriada se incrementó 2.4 veces; entre 1970-1981 unas 1.7 veces; y entre 1981-1993

unas 1.6 veces. Cada 10 años la población de barriadas se ha multiplicado por dos. La barriada, como parte de la ciudad ilegal, se ha convertido en la principal vía de crecimiento de Lima. Entre 1993 y 1998, bajo la aplicación “exitosa” del programa neoliberal, en promedio por año hubieron 86.917 pobladores nuevos en barriadas. Esto supera con creces las series históricas anteriores, pues entre 1981-1993 el promedio anual fue 60.712 pobladores, entre 1970-1981 unos 63.461 y entre 1961-1970 de 49.482 habitantes por año.

Bibliografía

- Allou, S. (1989). *Lima en cifras*. Lima: CIDAP; IFEA.
- Angiotti, T. (1987). “Urbanization Latin America. Toward a theoretical synthesis”. *Latin American Perspectives*. Issue 53, Volume 14, number 24.
- Burga, J. y C. Delpech (1988). *Villa El Salvador, la ciudad y su desarrollo: realidad y propuestas*. Lima: CIED.
- Calderón J. (1980). *El Agustino: 33 años de lucha*. Lima: SEA; DESCO.
- Calderón J. (1984). *Expansión urbana y mercado inmobiliario en Lima Metropolitana (1960-1983). El caso de San Juan de Lurigancho*. Lima: DESCO; CLACSO.
- Chirinos, L. (1983). “Títulos de propiedad en pueblos jóvenes, política del Estado y movimiento de pobladores”, en: L. Lima *La investigación-acción: una vieja dicotomía*. Lima: CELATS.
- CISM-Centro de investigaciones sociales por muestreo (1967). *Barriadas de Lima Actitudes de los habitantes respecto a servicios públicos y privados*. Lima: Ministerio de Trabajo
- Collier, D. (1978). *Barriadas y Élités: de Odría a Velasco*. Lima: IEP.
- Deler, J.P. (1975). *Aspectos del crecimiento de Lima Metropolitana*. Lima: IFEA.
- Delgado, Carlos (1974) [1968]. “Tres planteamientos en trono a problemas de urbanización acelerada en áreas metropolitanas: el caso de Lima, en: *Problemas sociales en el Perú contemporáneo*. Lima: IEP.
- Driant, J.C. (1991). *Las barriadas de Lima: historia e interpretación*. Lima: DESCO; IFEA.

- Farid, S. (1984). "Preservation and the housing problem of the old city in Cairo", en: E. Bruno *Development of urban low income neighbourhoods in the Third World*. Darmstrandt: Archimed.
- Harris, W. y colaboradores (1963). *La vivienda en el Perú*. Washington D.C.: Unión Panamericana.
- Henry, E. (1978). *La escena urbana*. Lima: PUCP.
- INEI-Instituto Nacional de Estadística e Informática (1995). *IV Censo Nacional Agropecuario*. Lima.
- INEI-Instituto Nacional de Estadística e Informática (1997). *Tendencias del crecimiento urbano de Lima al año 2015*. Lima: INEI.
- Joseph, J. (1999). *Lima megaciudad*. Lima: Alternativa; UNRISD.
- Mangin, W. y J. Turner (1978). "Benavides y el movimiento de las barriadas", en: P. Oliver *Cobijo y Sociedad*. Madrid: Blume.
- Manaster, K. (1968). "The problem of urban squatters in developing countries: Perú". *Wisconsin Law Review*. Vol. 68, número 1.
- Meneses, M. (1998). *La utopía urbana*. Lima: UNMSM; INCA.
- Ministerio de Vivienda y Construcción (H. Scheuch, E. Zuloaga, A. Becerra) (1973). *Evaluación del programa de vivienda: Caja de Agua y Chacarilla de Otero*. Lima.
- Negromonte, F. (1968). *Investigación sobre barriadas*. Documento de Trabajo PLANDEMET, Lima.
- ONPU (1967). *Urbanismo y vivienda*. Lima.
- Ramacciotti, O. (1968). *Criterios normativos para los nuevos asentamientos periféricos*. Lima: PLANDEMET.
- Riofrío, G. (1991). *Producir la ciudad (popular) de los 90*. Lima: DESCO.
- Riofrío, G. y J. C. Driant (1987). *¿Qué vivienda han construido? Nuevos problemas en viejas barriadas*. Lima: CIDAP; IFEA; Tarea.
- Rivera, A. (1981). "Aspectos legales y jurídicos en pueblos jóvenes", en: *Servicios Básicos integrados en áreas urbano marginales del Perú*. Lima: UNICEF.
- Sánchez León, A. y J. Calderón (1980). *El laberinto de la ciudad*. Lima: DESCO.
- Sarabia M. (1992). *Proyecto Pachacútec. Informe final*. Lima: MVC.
- Stepan, S. (1978). *The State and society*. Princeton.
- SINAMOS (1974). *Informe trimestral*. Lima.

- Valladares, M. y E. Ventocilla (1975). *Para una concepción de la vivienda de interés social*. Tesis. Universidad Nacional de Ingeniería, Lima.
- Tuesta, F. (1989). Informe Villa El Salvador. Lima: CEDYS.
- Zapata, A. (1995). *El joven Belaunde. Historia de la revista El Arquitecto Peruano*. Lima: Minerva.
- Zapata, A. (1996). *Sociedad y poder local*. Lima: DESCO.
- Zolezzi, M. y J. Calderón (2001). *Situación de la vivienda: diagnóstico*. Lima: Viceministerio de Vivienda.