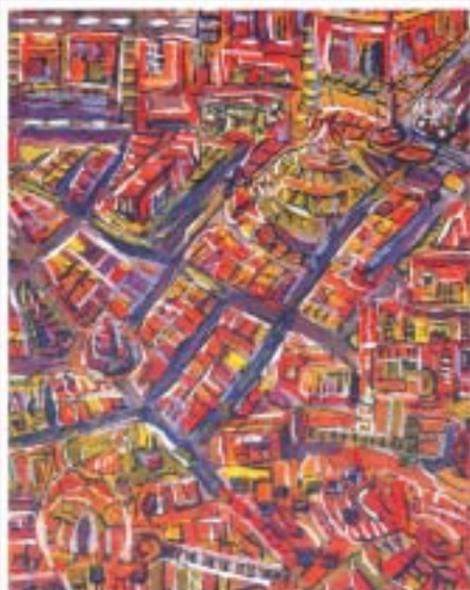

Lima: consolidación y expansión de una
ciudad popular

José Barreda
Daniel Ramírez Corzo



“Por más cuidado y diligencia que pusieron los pobladores de esta ciudad en asentarla con el orden y concierto que hemos visto y en prevenir los accidentes que la podían alterar, sin mudar su forma o traza, con todo eso, en tan pocos años como han pasado por ella, sin haber padecido las calamidades de incendios, sacos y asolamientos que las ciudades de Europa, tiene ahora tan diferente figura y estado del que le dieron en su institución, que admira.”

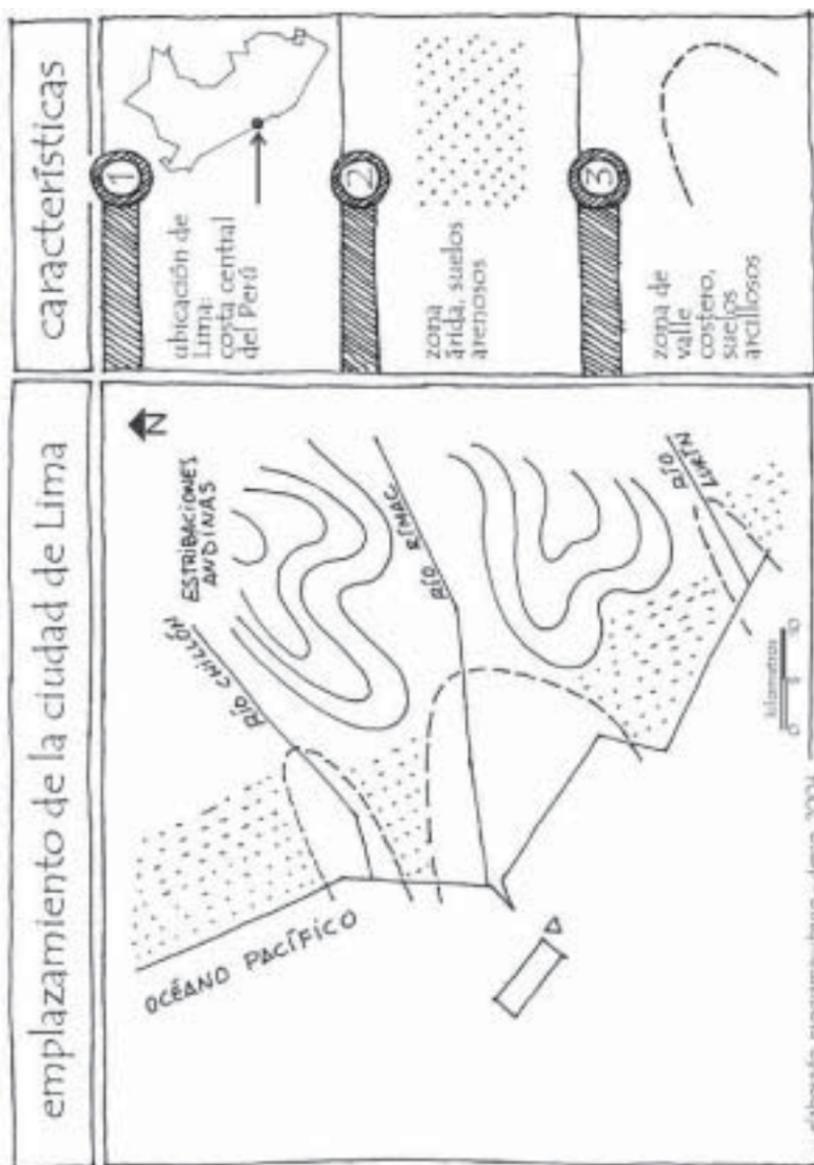
Bernabé Cobo. Historia del Nuevo Mundo. 1653.

I. Introducción

La ciudad de Lima, capital del Perú, es habitada actualmente por alrededor de 8 millones¹ de personas. Esta población representa la tercera parte de habitantes del país y la mi-

NOTA: Este artículo ha sido elaborado en base al documento preparado para el libro: *Experiencias y prácticas sobresalientes en mejoramiento de barrios. Una visión compartida en América Latina, los casos de El Salvador, Colombia, Perú y Honduras*. San Salvador: FUNDASAL / CORDAID. 2004.

¹ Según proyecciones del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), aunque algunos estiman una población menor



tad de su población urbana. Sin embargo, hace sólo 64 años, la ciudad tenía una población de 614,354 personas, que representaba menos del 10% de la población actual. Este cambio demográfico radical fue acompañado de un cambio igualmente significativo en la morfología urbana y en su composición socio-cultural. El principal actor de estos cambios es el sector urbano popular, originalmente conformado por migrantes del interior del país. Son las familias provenientes de este sector, quienes en el último medio siglo moldearon la fisonomía de la ciudad, con su forma de construir sobre y más allá de la vieja y tradicional Lima, una nueva Lima.

II Evolución de la ciudad de Lima²

Aunque las barriadas existen en Lima, al menos desde inicios del siglo XX³, es durante la década de los cincuenta que estas aparecen como una modalidad de urbanización relevante para la ciudad. Podemos definir la barriada como una forma de urbanización en la cual primero se accede al suelo – generalmente por invasión– y, posteriormente se construyen la vivienda y el barrio, dotándolos finalmente de servicios urbanos (agua y desagüe, vías, espacios públicos, etc). Es decir que la vivencia de las familias precede a la construcción física de la urbe. Esto hace que en su origen estos barrios posean condiciones sub estándar de hábitat, las que se van superando según avanza su consolidación.

Por lo general han sido los mismos sectores populares los que han asumido la mayor parte del costo de la construcción de la ciudad a través del trabajo comunitario –para la habilita-

² Ver Anexo 1: Periodos del proceso de crecimiento de la ciudad popular.

³ Al respecto está el clásico libro de José Matos Mar, *Las barriadas en Lima 1954*. Lima: IEP, 1977.

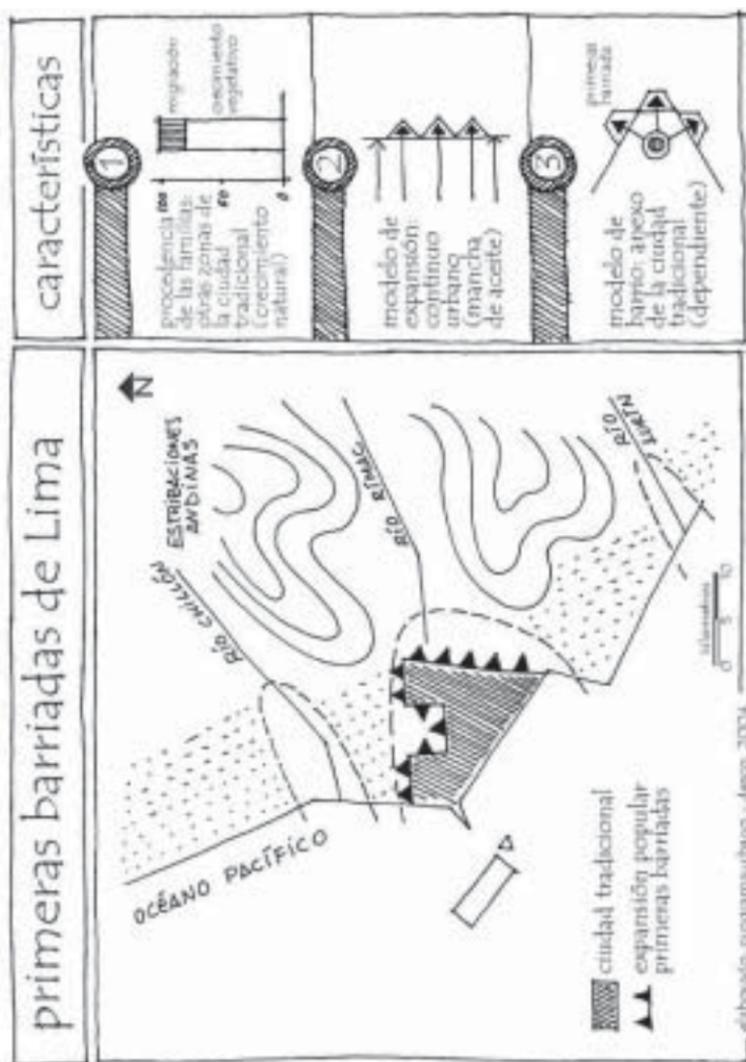
ción de los barrios– y de la movilización de sus redes familiares –especialmente para las viviendas–. En esto estriba la principal diferencia entre las *barriadas* y las urbanizaciones convencionales. Las familias de los sectores sociales medios y altos acceden a las urbanizaciones convencionales mediante una inversión significativa de capital, en estos barrios encuentran viviendas dotadas de casi todos los servicios urbanos. En tanto que las familias de los estratos sociales más bajos, al no contar con un capital transable en el mercado que les permita adquirir o arrendar viviendas en barrios convencionales de la ciudad, encuentran una buena alternativa en el modelo de urbanización de *barriada*, la que se edifica invirtiendo trabajo y tiempo de sus pobladores. Su consolidación dependerá de múltiples factores, entre ellos, la capacidad de los vecinos para organizarse y resolver colectivamente sus necesidades

Las primeras barriadas: el eje Lima – Callao (1940 - 1954)

Las primeras *barriadas* que se crearon en Lima se ubicaron en las riberas del río Rímac, en la zona que unía Lima con el puerto del Callao (hoy conurbado*) y en las zonas de los cerros adyacentes al casco urbano. Estos terrenos eran para la ciudad, en ese entonces, marginales, pues se encontraban fuera de la dinámica urbana, ya sea por su emplazamiento o su baja constructibilidad. Estas primeras *barriadas* eran relativamente pequeñas y fragmentadas, tanto física como organizativamente. A pesar de su diferencia con la ciudad tradicional, aun no constituían un fenómeno significativo, sino más bien marginal a la dinámica de crecimiento de la ciudad.

* Se refiere a un conjunto de varios núcleos urbanos inicialmente independientes y contiguos por sus márgenes, que al crecer acaban uniéndose en unidad funcional. (Nota del editor.)

Primer momento de expansión barrial



Las barriadas de este primer periodo fueron constituidas básicamente por criollos pobres cuyas viviendas se habían visto afectadas por el terremoto del año 1940 y por los primeros migrantes que llegaron atraídos a la capital por el incipiente proceso de industrialización de esa época. Estas zonas de la ciudad dependían del área tradicional de Lima para abastecerse de productos y servicios y se ubicaron, lógicamente, en terrenos aledaños a las zonas consolidadas de la ciudad, por lo que funcionaban en buena cuenta como un anexo pobre de la ciudad tradicional.

El periodo clásico de la expansión barrial (1954 – finales de los 80)

A partir de 1954, con la invasión de Ciudad de Dios –ubicada en lo que hoy es el centro del distrito de San Juan de Miraflores en el Cono Sur de Lima–, el modelo de ocupación del terreno fue cambiando. A diferencia de la etapa anterior, las barriadas se empezaron a ubicar (emplazar) fuera del casco urbano de la ciudad, en terrenos de muy bajo o nulo valor de mercado (la mayoría de las veces eriazos) de propiedad del Estado. Esta etapa, que se extiende hasta la década de los años ochenta, se caracterizó por la gran expansión poblacional y territorial de Lima. La ciudad pasó de alrededor de 1 millón de habitantes a 5 millones, en sólo 30 años.

En la práctica, estas invasiones fundaban nuevos polos o núcleos de expansión barrial desde los cuales se ocupan los terrenos adyacentes. Esto hacía que las barriadas continuaran creciendo y, con los años y según se fueron rellenando los espacios entre el casco urbano y las barriadas pioneras, formaron lo que ahora son los conos de la ciudad. Es también a partir de este periodo que podemos hablar de ciudad popular como un fenómeno trascendente y definitorio para la urbe.

Los principales ejes de expansión fueron la carretera a Atocongo, hacia el sur de Lima, la carretera a Canta hacia el norte, y la carretera central hacia el este. A pesar de que las barriadas que se creaban en esta época iniciaban su historia con muy graves problemas para el transporte y para la dotación de servicios, los terrenos eran de mayor calidad constructiva que los que ocuparon en los terrenos marginales de la ciudad durante la primera etapa de expansión barrial de Lima

Los principales protagonistas de esta etapa de la expansión barrial de la ciudad, fueron los grandes contingentes de migrantes del interior el país, y especialmente de la zona andina, que llegaron a la capital en busca de mejorar sus condiciones de vida.

Hay que tener en cuenta que las dos principales condiciones físicas evaluadas para la elección de un terreno a ocupar son: el emplazamiento, es decir, qué tan buena es su ubicación respecto al resto de la ciudad, y su constructibilidad o potencial para ofrecer condiciones futuras de habitabilidad. Dado que, por lo general aquellas áreas que cumplen satisfactoriamente con ambas condiciones ofrecen la mayor resistencia a la ocupación (por que son las consideradas de mayor valor), el futuro poblador de una barriada debe decidir, evaluando su capacidad y el contexto específico en que se va a realizar la ocupación, entre una y otra condición. Esta decisión, que responde necesariamente a una racionalidad, afectará las posibilidades y el modo en que el barrio se consolidará en el futuro.

Durante estas décadas, hubo una significativa movilización y articulación política que buscaba reivindicar los derechos de los sectores populares. El Estado, incapaz de satisfacer la demanda de vivienda de los sectores más pobres, muy rápidamente asumió la modalidad de urbanización por barriadas como una válvula de escape a la presión popular por vivienda. Esto hizo que el Estado asumiera una actitud de “he-

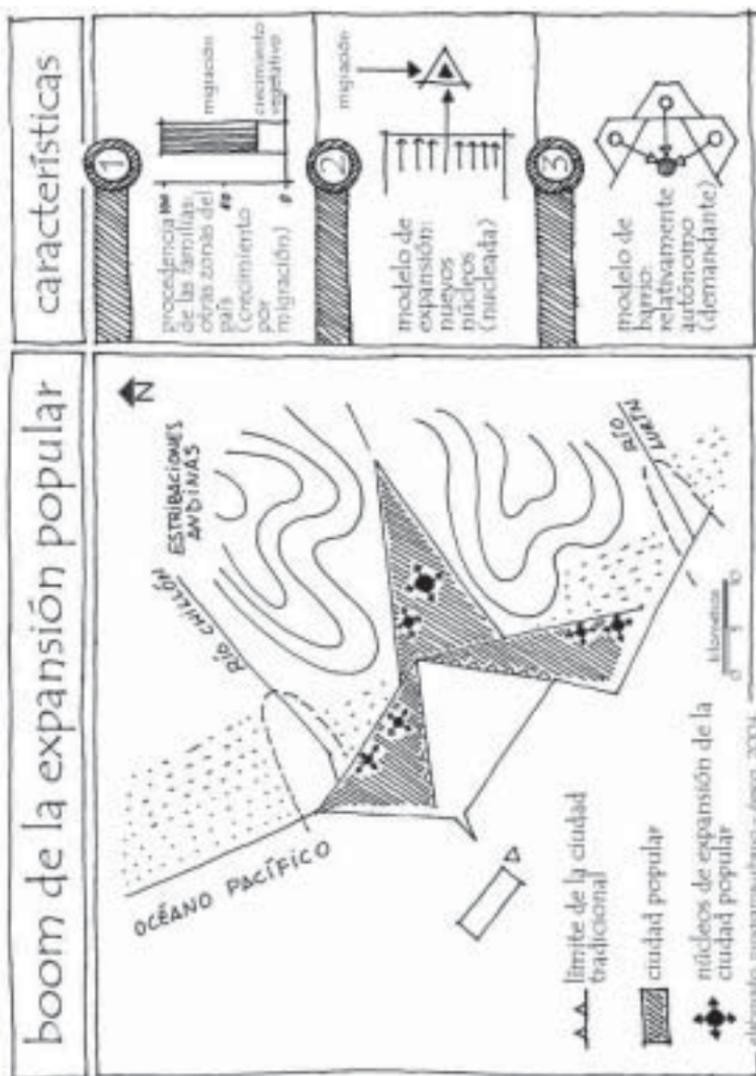
chos consumados” respecto a la urbanización por barriadas – siempre y cuando las invasiones de terrenos no afectaran los intereses del capital inmobiliario–, actitud que terminó de validar esta forma de acceso al suelo, y eventualmente a la vivienda, de los sectores populares. El tejido social y político existente en las barriadas generadas en este momento sumado a la relación con el Estado –ya fuera clientelar o de reivindicación según el caso y momento específico de la historia– permitía que los nuevos vecinos vieran su proyecto auto-urbanizador como un camino que los llevaría a construir una ciudad capaz de brindar calidad de vida para ellos y sus familias.

Periodo de expansión marginal (finales de los 80 – 2004)

En los ochenta las condiciones que sustentaban este modelo de ciudad popular cambiaron. Por una parte, la migración disminuyó sustancialmente debido a que la ciudad no ofrecía mejores condiciones de vida que los lugares de origen; y por otra, la ciudad había ocupado ya gran parte de los terrenos con (relativa) buena constructibilidad⁴, por lo que la ocupación de nuevos terrenos suponía realizar un esfuerzo por abrir otras cabeceras de playa fuera de la frontera urbana existente en ese momento (lo que hubiera requerido, a su vez, formas de relación con el Estado y niveles de organización popular que ya no existían en ese contexto), u ocupar los terrenos marginales de la ciudad popular, como en el primer periodo respecto a la ciudad tradicional⁵.

⁴ Ya desde finales de la década de los años setenta se decía que el terreno para nuevas barriadas estaba prácticamente agotado. Riofrío, Gustavo. Se busca terreno para nueva barriada. Lima: DESCO, 1978.

Segundo momento de expansión barrial



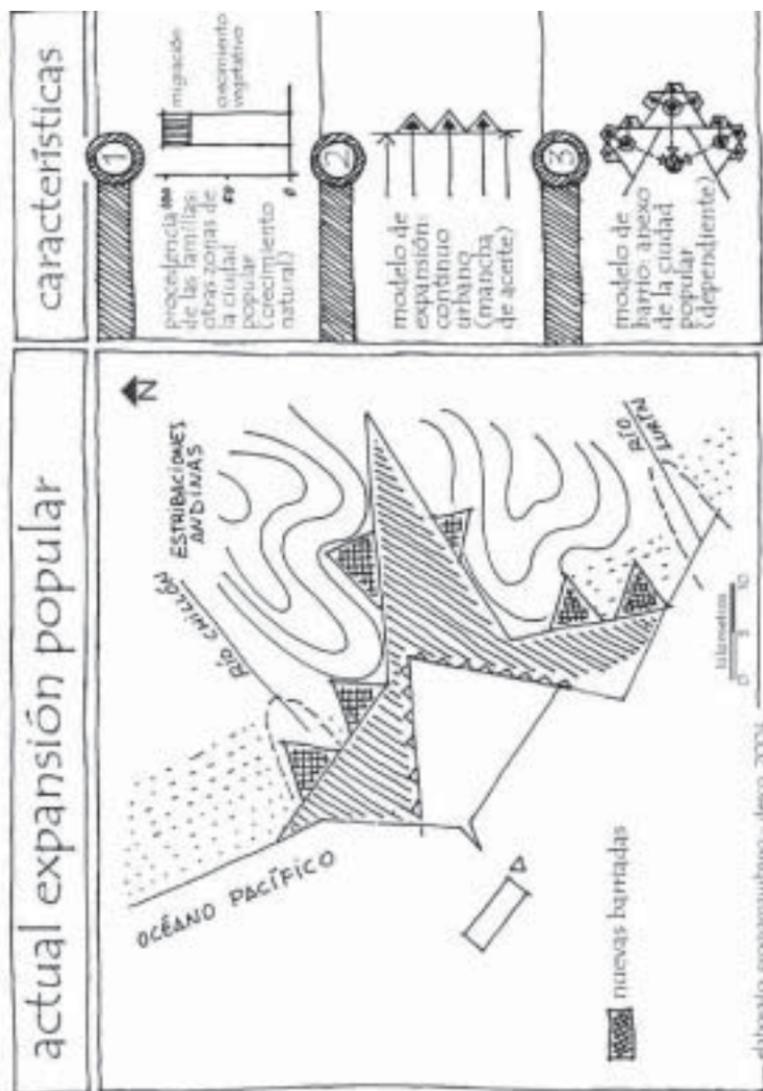
III La ciudad popular hoy

La ciudad popular puede ser dividida en dos: (1) aquella formada en los dos primeros periodos, en proceso de consolidación y conformada por barrios o distritos emblemáticos de la ciudad popular (Comas en el cono norte, Huaycán en el cono este, o Villa El Salvador en el cono sur), con antigüedad de más de 20 años, y (2) aquellas zonas de más reciente formación en terrenos ocupados básicamente en la década de los noventa en territorios marginales (intersticiales) a la ciudad popular clásica.

Para comprender esta nueva etapa del desarrollo barrial de Lima, hay que tener en cuenta que, además del cambio de la dinámica migracional del campo a la ciudad (de migraciones permanentes a migraciones estacionales mucho más fluidas) y del aumento relativo del crecimiento vegetativo, la ciudad popular ha desacelerado su crecimiento. En este contexto sus principales procesos urbanísticos son tres: (1) la mejora de la habitabilidad y consolidación urbana de la ciudad popular *clásica*, conformada por el grueso de los barrios populares formados en el segundo periodo, los cuales han logrado acceder a los principales servicios básicos, aunque no necesariamente superar la pobreza, (2) el deterioro y tugurización de algunos de los barrios más antiguos, especialmente de aquellos que nacieron en terrenos de muy baja constructibilidad –como gran parte de los formados en el primer periodo– y (3) la continua expansión urbana y la formación de nuevos barrios sub estándar en los terrenos marginales –pequeñas quebradas, espacios de relleno urbano destinados a otros usos o incluso antiguos rellenos sanitarios– de la ciudad popular.

⁵ Ver los detalles de este crecimiento en el Anexo 2: Expansión de Lima Metropolitana (1940– 1993).

Tercer momento de expansión barrial



Consolidación de la ciudad popular

Durante las cinco décadas en que las barriadas han sido el principal modo de acceso al suelo y a la vivienda para los sectores populares, éstos han asumido la tarea de urbanizar sus comunidades y de construir sus viviendas. Se han tenido diferentes niveles de avance en este objetivo dependiendo de la capacidad de los pobladores para organizarse y conseguir recursos para el desarrollo urbano de sus comunidades, por un lado, y del tipo de relación que estos sectores desarrollarán con el Estado, por otro.

Las zonas más antiguas de la ciudad popular han logrado, por lo general, el saneamiento físico y legal de sus comunidades, acceder a los servicios básicos y construir equipamientos como escuelas, mercados y hospitales. Aunque en pocas ocasiones han logrado niveles de habitabilidad similares a las urbanizaciones de clase media y alta, esta diferencia es más de carácter cualitativo que cuantitativa. La problemática que nos plantea este sector de la ciudad ya no es la de los asentamientos precarios marginales, sino la de una ciudad consolidada, pero con características diferentes a la ciudad convencional.

El tejido urbano de la ciudad fue albergando en poco tiempo, como uno de sus signos más evidentes de su consolidación, una serie de servicios, y tanto el comercio como los aspectos productivos fueron incorporándose en ella; usos que fueron, y son, compartidos por los aspectos más residenciales, no sin conflictos y competencias por los espacios. Conforme la consolidación se ha acentuado y se han formado algunos núcleos económicos en la ciudad popular, éstos se han ido convirtiendo en un mercado atractivo para la inversión de los sectores la ciudad tradicional –especialmente en la parte norte de Lima, aunque también se hace evidente en las otras zonas de la ciudad popular–.

Otro aspecto de la consolidación de la ciudad popular es su importante proceso de densificación habitacional, impulsado por iniciativa de la misma población. Las familias expanden el área construida de las viviendas, especialmente en los segundos y terceros pisos para alojar nuevos núcleos domésticos. Si bien esta forma de resolver el acceso a vivienda, de los hijos o parientes de la familia, no cubre la necesidad de nuevas viviendas generada por el crecimiento de la población, sí evidencia el potencial cualitativo de este proceso para la densificación demográfica de la ciudad, lo que permitiría optimizar la inversión realizada por los sectores populares en la autoconstrucción y dotación de servicios para sus barrios.

Deterioro y tugurización

En las zonas más antiguas de la ciudad popular, y especialmente en aquellas ubicadas en terrenos de muy baja calidad constructiva, como las surgidas en el primer periodo de expansión de la ciudad popular, se torna muy difícil hacer una densificación habitacional en buenas condiciones, por lo que la misma presión ejercida por el crecimiento poblacional ha generado tugurización (aumento de la densidad poblacional sin un correlato en la mejora de la infraestructura). El deterioro de la infraestructura urbana que no está preparada para el exceso de la población, ha generado bolsones de muy alta densidad poblacional, y que actualmente sufren avanzados procesos de tugurización.

Expansión urbana y la formación de nuevos barrios

Por mucho tiempo se pensó que las características físicas de la ciudad impondrían límites naturales a la expansión de la urbe y, por lo tanto, el fin del modelo de expansión predomi-

nante de la ciudad popular. Sin embargo, ello no es así. La ampliación de la frontera urbana generó y sigue generando nuevas oportunidades para emplazar nuevos barrios.

Aunque la ciudad popular está en permanente densificación, este proceso no satisface la totalidad de la demanda por nuevas viviendas que genera el crecimiento poblacional. Ello hace que las barriadas sigan vigentes como forma de acceso al suelo. Sin embargo, estos nuevos barrios, construidos, especialmente, durante la década de los años noventa tienen importantes diferencias, tanto en el aspecto físico territorial como en lo político organizativo, con los generados durante el segundo periodo. Algunas de las principales diferencias son las siguientes:

- *Composición de su población:* el 90 % de los pobladores de los nuevos barrios provienen de otro lugar de la ciudad de Lima, incluso el 50% vivía antes en el mismo distrito popular y sólo el restante 10% es migrante⁶. Este hecho hace significativa su distinción con la ciudad popular clásica pues a diferencia de aquella, las familias de los nuevos barrios poseen una cultura urbana, así como redes sociales relativamente arraigadas en la ciudad.
- *Apoyo del Estado:* de una u otra manera, la ciudad popular, especialmente en su segundo momento de expansión barrial, recibió un fuerte apoyo estatal, no sólo en términos políticos sino técnicos, lo cual le permitió generar las bases para la construcción de barrios con mayor capacidad para su habitabilidad adecuada.
- *Emplazamiento de los barrios:* las actuales familias de la ciudad popular son menos osadas en la construcción de la ciudad que los migrantes del periodo clásico. Los nuevos barrios se ubican a poca distancia de los antiguos barrios,

⁶ Estudio Nuevos Barrios del Cono Sur. Documento interno del Programa Urbano de **desco**.

lo cual les permite a estos nuevos ocupantes acceder a los servicios haciendo uso de sus redes familiares, que generalmente viven en esas zonas aledañas.

- *Fragmentación*: su alta fragmentación, en parte, es determinada por las condiciones del terreno pero, principalmente, por las características de su organización vecinal. Terrenos que podrían conformar unidades barriales amplias tales como Nueva Pamplona (año 2000) en San Juan de Miraflores o Parque Metropolitano (año 1994) en Villa El Salvador, que se ubican en terrenos homogéneos, se subdividen en un número bastante alto de pequeños barrios con organizaciones y dirigencias autónomas.
- *Estrategias para encarar su desarrollo*: a pesar de encontrarse en una situación similar a la que enfrentaron sus padres hace un par de décadas, las estrategias para encarar su desarrollo han variado. Ha habido un desplazamiento de las fórmulas comunales para la resolución de sus demandas hacia acciones sustentadas por sus redes familiares, lo que les permite tener una mayor capacidad para soportar las carencias físicas de los nuevos barrios, pues parte de sus necesidades pueden ser satisfechas en la ciudad popular consolidada de sus padres. Este fenómeno, que implica una crisis del modelo de organización comunal de la época clásica, suele ser visto como uno de los más serios impedimentos para la consolidación de estos barrios.

IV Retos de la ciudad popular

Los principales retos que debe enfrentar la ciudad popular de Lima, para lograr alcanzar mejores niveles de consolidación son:

- Su continua expansión bajo la fórmula de barriadas, con los altos costos que ello significa para las familias que la habi-

tan y el Estado, quienes deben, tarde o temprano, realizar grandes inversiones para mejorar su habitabilidad. Desco, desde inicio de los años noventa, viene implementando una propuesta de densificación habitacional, que busca impulsar un uso más intensivo de los servicios de la ciudad popular “consolidada”, buscando con ello reducir la expansión de nuevos barrios marginales.

- La falta de espacios públicos habilitados para cumplir la función de nodos de relaciones sociales, deficiencia que persiste aun en los barrios más antiguos. La generación de estos espacios de encuentro han sido postergados por años, frente a la urgencia de servicios básicos; y, además, por la dificultad técnica que implica su construcción en terrenos áridos o topográficamente complicados, como lo son la mayoría de terrenos que ocupa la ciudad popular. Desde desco se han impulsado diversas alternativas técnicas para facilitar esta tarea. La propuesta de reciclaje de aguas servidas para su uso, en la generación de áreas verdes, acompañada de una propuesta urbanística en la Alameda de la Juventud en Villa El Salvador, es un buen ejemplo de ello.

ANEXO 1:

Periodos del proceso de crecimiento de la ciudad popular

Periodo	Principal fenómeno	Procesos urbanos	Ocupación
Primer momento: Las primeras barriadas.	Formación de ciudad popular.	<ul style="list-style-type: none"> • Formación de barriadas. 	Terrenos marginales del cono de eyección del Rímac.
Segundo momento: El periodo clásico.	Boom de la expansión barrial.	<ul style="list-style-type: none"> • Deterioro de las barriadas del primer periodo. • Formación de nuevas barriadas. • Consolidación de nuevas barriadas. 	Terrenos fuera de los límites naturales del valle del Rímac. Aparición de los "conos" norte, este y sur.
Tercer momento: La expansión marginal.	Expansión marginal.	<ul style="list-style-type: none"> • Deterioro de las barriadas del primer y segundo periodo. • Formación y consolidación de nuevas barriadas. 	Terrenos marginales de los "conos".

ANEXO 2: Expansión de Lima Metropolitana (1940 – 1993)

