

## **PAPEL DEL ESTADO FRENTE A LA AUTOCONSTRUCCIÓN EN EL PERÚ, 1950-1968**

### **ROLE OF THE STATE FACING SELF-CONSTRUCTION IN PERU 1950-1968**

**Acevedo Alejandra / Schreier Christopher/ Seinfeld Cynthia**

#### **Resumen**

Los procesos informales de invasión de terrenos y autoconstrucción de viviendas, han generado grandes sectores de la ciudad que extienden de manera irregular la trama urbana sin importar el desbalance entre la satisfacción de las necesidades básicas y la falta de saneamiento. Es indiscutible el rol que tiene el Estado y los gobiernos de turno, quienes tuvieron que decidir entre reubicarlos o generar instituciones y leyes para legitimar la apropiación de estos sectores de la ciudad. El artículo analiza los cambios de posturas del estado peruano en tres gobiernos consecutivos: Manuel Odría, Manuel Prado y Fernando Belaunde. Esta revisión muestra cómo se ha pasado de un escenario de dualidad en los modos de urbanizar, la aparición de distintos escenarios geográficos que comenzaron a poblarse y al establecimiento de leyes que recompensaron la autoconstrucción.

**Palabras clave:** autoconstrucción; problema de la vivienda; vivienda del estado.

#### **Abstract**

The informal processes of land invasion and self-construction of housing have generated large sectors of the city that irregularly extend the urban grid regardless of the imbalance between the satisfaction of basic needs and the lack of sanitation. It is undisputed the role of the State and the governments

in power, who had to decide between relocating them or generating institutions and laws to legitimize the appropriation of these sectors of the city. The article analyzes the changes of positions of the Peruvian state in three consecutive governments: Manuel Odría, Manuel Prado and Fernando Belaunde. This review shows how we have gone from a scenario of duality in the modes of urbanization, the appearance of different geographical scenarios that began to be populated and the enactment of laws that rewarded self-construction.

**Key words:** self-construction; housing problem; state housing.

### Introducción

Desde los años 50 se estableció una relación más estrecha entre los gobiernos de turno y la autoconstrucción. Como podremos apreciar, se convirtió en la posibilidad de vivienda para la población migrante, con resultados directamente relacionados a las gestiones gubernamentales comprendidas en el período de estudio. En este contexto, podemos apreciar la relación entre las barriadas y programas diversos, con la autoconstrucción como medio promovido por algunas autoridades para lograr una vivienda barata con crecimiento paulatino, de acuerdo a las posibilidades de la población y sustentada en los hábitos cooperativos de los migrantes andinos.

Sin embargo, los hechos reflejan que los gobiernos tomaron acciones diversas, no solo con el fin de posibilitar viviendas, sino que optaron por prácticas que de una u otra manera les permitiría respaldo y legitimidad política. Frente a esta situación, cabe reflexionar sobre el papel que desempeñó el Estado frente a la autoconstrucción, ya que se ha podido observar, por un lado, diversos

programas, como Lotes y Servicios o las UPIS, entre otros, desarrollados para resolver de manera organizada el problema de la vivienda a través de módulos básicos con posibilidad de crecimiento, pero también barriadas, gestadas a través de la autoconstrucción con carencias importantes y resultados deficitarios, dejando a la iniciativa familiar el desarrollo de sus viviendas en procesos lentos y costosos y con ausencia de apoyo técnico por parte del Estado.

La evolución de la ciudad, a partir de los años 50, muestra que estos procesos no han sido una solución necesariamente aceptable. Cabe preguntarse: Si se dieron condiciones y leyes de avanzada relacionadas con diversos programas, con las barriadas y la autoconstrucción, entonces ¿cuán eficientemente fueron implementadas? A través de este estudio, queremos establecer la relación de los diferentes gobiernos con los procesos de autoconstrucción, pues servirá de reflexión para el abordaje de temas tan sensibles como la generación del hábitat y el rol que deben desempeñar los actores diversos.

## 1. Gobierno de Manuel Odría (1948-1956)

### 1.1. Introducción del período

Desde la década de 1940 el Perú atravesó un problema central que desequilibró las relaciones sociales y de organización del país, pasando del problema de las diferencias entre lo urbano y lo rural, al interior de las ciudades, producto de las migraciones (Martuccelli, 2000, p.121). Las migraciones trajeron para las ciudades un incremento del 12% de la población urbana entre 1940 y 1961 (de 35.4% a 47.4%), lo cual ha sido considerado por José Matos Mar como un “hito importante, pues a partir de este año –1940– la tasa de crecimiento se torna sostenida” (Matos Mar, 2012, p.57).

Esta década de cambios significó para la ciudad de Lima el inicio de un crecimiento exponencial, demográfico y territorial, con la formación de tugurios en el centro de la ciudad, las invasiones<sup>1</sup> de terrenos y la formación de las *barriadas tradicionales*<sup>2</sup>. En 1940, la ciudad de Lima tenía 23 distritos (15 en el casco urbano y 8 en la periferia rural), con una población de 650 000 hab.

Para 1961, ya contaba con 30 distritos, de los cuales 4 eran balnearios alejados de la ciudad y 3 se originaron por subdivisión (Driant, 1991, p.31). Se da pues el crecimiento de los distritos de Magdalena, Lince, San Isidro, La Victoria y Surco, como también la integración del Callao, los balnearios de Miraflores, Barranco y Chorrillos

que quedaron integrados a la ciudad (Martuccelli, 2000, p. 121). En este mismo período surgen las primeras *barriadas*<sup>3</sup>, producto de invasiones de terrenos privados y que, por su presión, decidieron organizarse e invadir las laderas de los cerros. Es así como aparecen San Cosme (1946) y El Agustino (1947) –en relación al Mercado Mayorista de La Parada inaugurado en 1945–, y San Martín de Porres (1949), evidenciando el impacto de las migraciones en Lima, el problema del agenciamiento de vivienda social y la formación de barrios populares.

A partir de la segunda mitad de los años 40 las *barriadas* conocen dos ubicaciones preferenciales: los cerros que bordean el centro de la ciudad al noreste y las márgenes del Rímac al este. Es claro que en esta elección dos variables han sido determinantes: el bajo valor de los terrenos y la proximidad a zonas de actividad (Driant, 1991, p.48).

A la par con San Cosme –fines de 1945–, el Estado ya había publicado el Plan de Vivienda del Gobierno Peruano producido por la Comisión de la Vivienda del Ministerio de Fomento, en el que promueve el desarrollo del primer proyecto de las siete unidades vecinales en el terreno adjudicado a la Unidad Vecinal N°3 (Kahatt, 2015: 234). Además, por estos años se establecen la Corporación Nacional de Vivienda, se promulga la Ley de Propiedad Horizontal del Suelo (1947), y se aprueba el Plan Piloto de Lima (1948). En este período también la empresa pri-

vada promueve vivienda popular con el caso de El Porvenir, una propuesta de sobre densificación del suelo y que muchos autores, retomando términos del PLANDEMET, lo han considerado como un tugurio por origen (Driant, 1991, p.50). Es pues, una época en donde se desarrollan de forma paralela dos modos de urbanizar: la propuesta por parte del Estado, el cual produce vivienda social, planificada y conectada a la ciudad; y otra, que ha sido desarrollada por los sectores más pobres de la sociedad, en procesos aparentemente espontáneos, pero que guardan un nivel de organización que les permite hacerse de tierras y autoconstruir sus primeras viviendas.

Si por “espontáneo” entendemos lo que no es planificado, estamos ignorando también el largo proceso de toma de decisiones que llevan a cabo los vecinos de los asentamientos populares antes de dar un paso en beneficio de su barrio (...) por todo ello, lo único de *espontáneo* del surgimiento y desarrollo de muchas barriadas es el momento en que los pobres deciden formar su asentamiento (...) similar a la del momento en que los ricos deciden hacer una urbanización. En verdad, tanto los ricos como los pobres deciden la urbanización de una determinada porción de la ciudad en el momento en que lo necesitan y se sienten con el tiempo y los recursos necesarios para hacerlo (Riofrío, 1991, ps.29-30).

## 1.2. Autoconstrucción: Estado, instituciones y leyes

Al inicio de la década de 1950, las barriadas al interior de la ciudad ya ocupan ambos márgenes del río Rímac, dando forma a Fray Martín de Porres, Pedregal, Zarumilla, Cantagallo, Mirones, Reynoso, Carmen de la Legua (Matos Mar, 1978, p.15). Para 1954, la población urbana de Lima se estimaba en 1 300 000 hab., de los cuales el 8.7% vivían en barriadas (Driant, 1991, p.50).

Esto significó que en 14 años la población urbana de la ciudad se duplicaba y un crecimiento significativo se encontraba en las barriadas. De esta manera, el período de gobierno de Odría se encuentra inscrito dentro de la periodificación que Driant denomina “la afluencia migratoria y el auge de las barriadas”. Lima por estos años soportó una nueva forma de crecimiento urbano, muy distinto a las lógicas de las barriadas tradicionales y que desarrollaba nuevas sinergias con el Estado en su organización y planificación, muestra de una actitud demagógica e interés por evitar errores del pasado.

Esta nueva etapa se inicia simbólicamente en diciembre de 1954 con la invasión, pacífica y sin represión policial, de 5,000 personas del arenal del desierto de San Juan, dándole existencia a Ciudad de Dios. Este nuevo destino al sur de Lima se encontraba fuera del perímetro urbanizado y lejos de cualquier actividad económica. Ciudad de Dios abre un nuevo eje de

crecimiento y es el primer paso para la urbanización de los arenales (Driant, 1991, p.50). Durante tres años y medio los invasores de Ciudad de Dios levantaron sus viviendas mediante la autoconstrucción<sup>4</sup> y organización barrial. A los pocos meses de la invasión aparecía un asentamiento donde destacaban las esteras, otorgando un impacto visual en contraste con el arenal. “Aunque sus moradores hubieran podido utilizar adobe o ladrillo no lo hicieron por la inseguridad de la ocupación y porque les parecía preferible mantener tal situación para impresionar favorablemente la atención del Gobierno” (Matos Mar, 2012, p.128). En efecto, el gobierno de Odría, a través de la Corporación Nacional de la Vivienda, que se encontraba bajo la dirección de Manuel Valega, Santiago Agurto y Javier Cayo, con el respaldo del Fondo Nacional de Bienestar Social, deciden apoyar a Ciudad de Dios, siendo en 1958 cuando “el Estado ratifica la elección de los pobladores de Ciudad de Dios, proponiéndoles la compra, en condiciones ventajosas, de un programa de núcleos básicos, bajo la modalidad de alquiler-venta, en un terreno equipado a algunas decenas de metros del lugar” (Driant, 1991, p.50). Esta estrategia política del gobierno de Odría es la que da inicio al Cono Sur y presenta la posibilidad de desarrollar barrios populares de manera asistida. Es a través de la CNV que se implementa el programa de “Lotes y Servicios<sup>5</sup>” al constatar que las invasiones eran una solución viable para generar nuevas urbanizaciones.

La invasión de los arenales tiene también un factor positivo con respecto al trazado urbano de estos nuevos barrios y que se vuelve en una constante en la formación de barriadas desde este período. A diferencia de las barriadas tradicionales, que se autoconstruían en fuertes pendientes, de difícil acceso y con terrenos inestables, “las barriadas de los años 1955-1970 se caracterizan casi siempre por su trazado regular y una cierta jerarquización del espacio” (Driant, 1991, p.54). Este trazado favorable es sin duda, el aporte de una intervención estatal en la planificación con visión de futuro y proyección hacia la densificación de dichas zonas.

A mediados de la década del cincuenta y como muestra de la preocupación de la época sobre el fenómeno de las barriadas, el Gabinete de Investigaciones del Departamento de Antropología de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, liderado por José Matos Mar, deciden realizar en 1956 el primer Censo General de las Barriadas de Lima, Arequipa y Chimbote, por encargo de la Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda. Fue sin lugar a dudas la primera revisión del estado actual de los barrios populares que se habían formado a través de la autoconstrucción y que llegaban en algunos casos a consolidar viviendas reconstruidas con procesos constructivos convencionales, o bien, que habían comenzado con intervención del Estado y crecieron en el tiempo. Los resultados del censo arrojaron 56 barriadas

organizadas en cuatro áreas de la ciudad: 21 en ambos márgenes del río Rímac, 19 en las faldas de los cerros (San Cristóbal y cerros aislados), 11 en zonas urbanas y 5 en bordes desérticos de la ciudad (Matos Mar, 2012, ps.123-134).

De estos cuatro grupos, las barriadas ocupadas en los márgenes del río son las más importantes por extensión y cantidad de habitantes. Resalta Mirones que “representa indudablemente el más estructurado y estable. Casi puede decirse que es una moderna urbanización popular, pequeña pero bien concebida, cuyo desarrollo ha sido fruto exclusivo del esfuerzo solidario de sus pobladores” (Matos Mar, 1978, p.28). En el mismo margen del río, pero contrastando con Mirones, se ubica 27 de Octubre. Formado con el apoyo de Odría, aprovecha la mínima pendiente para tener lotes regulares y los cables de alta tensión que les provee de electricidad, permitiendo desde el inicio un posicionamiento planificado. En el segundo grupo, los que están ubicados en las faldas de los cerros, resalta la dualidad de la intervención del Estado entre San Cosme y las barriadas que se formaron en los cerros, desde Arrastre Alto hasta Caja de Agua. En la primera, una invasión violenta que define el patrón inicial de barriada sin intervención del Estado. En la segunda, su consolidación se vio favorecida por el gobierno de Odría (Matos Mar, 1978, ps.28-29). En el tercer grupo, las barriadas en zonas urbanas, su ubicación se

debe a que estuvieron ubicadas en la periferia de Lima entre 1928 y 1940, por lo que se encuentran dispersas y en zonas de alto valor. El cuarto grupo, las barriadas ubicadas en el borde desértico, destaca Ciudad de Dios “por representar un insólito ensayo que abre nuevos caminos y perspectivas a la expansión de las barriadas. Puede convertirse en el primer grupo de un centro satélite de la Gran Lima (...). Su surgimiento consolidó a la barriada como patrón de establecimiento urbano” (Matos Mar, 1978, p.30).

Es decir, mientras Leticia, Puerto Nuevo y Mendocita representan en la década del 30 la fase inicial, San Cosme en 1946 logra consolidar el modelo, y en 1955 Ciudad de Dios le otorga una significación nacional. La década del 50 marca en definitiva la consolidación de la barriada como fenómeno de gran envergadura que afectará el desarrollo futuro de todas las ciudades peruanas (Matos Mar, 1978, p. 35).

Todos estos procesos de invasiones se desarrollaron a la par de la experiencia que EEUU estableció en Puerto Rico a través del programa de “Autoayuda Asistida<sup>6</sup>” para lotes y servicios mínimos (Bromley, 2003). A partir de esta experiencia, Odría separó zonas del territorio de manera de procurar invasiones organizadas; sin embargo, para ese entonces no se contaba con normas legales que posibilitaran tal apoyo a las barriadas.

El fenómeno barrial se expandió ya no solo en ambos márgenes del río Rímac y en los cerros cercanos al centro, tal como lo hicieron El Agustino y San Cosme, sino que también se ubicó en la “periferia desértica del sur y norte de Lima” (Ludeña, 2012, p.7), sin las condiciones mínimas de habitabilidad. El país atravesó así la agudización del proceso de desigualdad social, debido que las invasiones de los arenales implicaba una desconexión vial con la ciudad, que solo fue resuelta con el paso de los años.

El proceso de producción de las barriadas, de vivienda popular generada por el Estado y los procesos de autoconstrucción, no son necesariamente independientes. Las barriadas se forman en muchos casos a expensas del Estado, producto de la necesidad de vivienda y gracias a procesos de autoconstrucción, pero que con esto no disponen de la garantía de un proceso de densificación adecuado, ni un planeamiento que permita su crecimiento ordenado. Hay incluso puntos de encuentro en donde el Estado genera vivienda formal o resuelve la tenencia del lote y deja que los habitantes modifiquen las viviendas, pero otorgando lineamientos que eviten la autoconstrucción pura.

## **2. Gobierno de Manuel Prado y Ugarteche (1956-1962)**

### **2.1. Introducción del Período**

Para fines de la década del 50 y en la década siguiente, la economía del

país pasó por una desaceleración. Se devaluó la moneda y cayeron los créditos hipotecarios debido a los altos costos del suelo urbano (Calderón, 1990, p.31). Lima pasó de 650,000 habitantes en 1940, a 3,500,000 para principios de los 1970 (Matos Mar, 2012, p.57), lo que conllevó a un cambio en la estructura socio-urbana, suscitando transformaciones en la ciudad y la vivienda. Por ello, se incrementó las invasiones en la periferia, debido, además, a la incapacidad del Estado para procurar vivienda construida para la población sobre todo inmigrante.

La visión liberal de Prado se reflejó en su postura sobre la inversión privada que debía de apuntalar el desarrollo de la vivienda construida pero con el apoyo técnico del Estado. Sin embargo, tomando en cuenta los informes de la CRAV de 1958, se desprendió que estos beneficios no llegarían a esta población. Por ello, se desarrolló una visión positivista de la autoconstrucción y el desarrollo de leyes y programas, procurando, además, réditos clientelistas.

Estas políticas estuvieron destinadas a la mejora y desarrollo de los barrios marginales. Sin embargo “... todos los esfuerzo de forma directa o indirecta, estuvieron dirigidos a minimizar el rol secundario del gobierno en la construcción de la vivienda” (Kahatt, 2015, p.179). Así, la solución radicó en la comunión entre la inversión privada y la autoconstrucción, mientras el gobierno apoyaba al mercado, reglamentándolo.

## 2.2. Autoconstrucción: Estado, Instituciones y Leyes.

Dada las circunstancias expuestas, Pedro Beltrán, ministro de Prado, creó la CRAV (decreto supremo N 1) con el fin de “proponer solución al problema de la vivienda y de la tenencia de la tierra” (Matos Mar, 2012, p.133). Esta consideró que la autoconstrucción “fuera la vía para resolver los problemas de vivienda, considerando que las familias pobres debían ser responsables de su construcción en una suerte de trabajo comunitario de acuerdo al tiempo y recursos propios, es decir, ‘Ayudar a Ayudarse’” (Calderón, 1990, p.35), considerando el Ayni y la Minka como base para la colaboración recíproca. El gobierno “encontró que la auto ayuda encajaba con su idea de que la gente y el mercado encontraran las soluciones y el Estado las facilitara” (CRAV, 1958; Calderón, 2005), citado en (Calderón, 2014, ps.20-21). Beltrán propuso así un programa de ayuda mutua, consistente en coordinar el trabajo de grupos de quince a veinte familias para construir sus casas, contado con la ayuda del Estado para guiar esfuerzos (Collier, 1978, p.88).

Para 1958, la CRAV emitió un informe en el que dio cuenta de la necesidad de “construir más de 700,000 nuevas viviendas (a nivel nacional) y reparar más de un millón...algo poco probable en las condiciones económicas del país...” (Kahatt, 2015, p.176). El arquitecto Córdova presentó su informe: “La vivienda en el Perú”, dando

cuenta que el problema de vivienda radicaba en la pobreza de su población. Lo expresó así:

Contrariamente a lo que se sostiene, el problema de la vivienda, con ser uno de los más graves en el país, no es, sin embargo, el problema número uno: las malas condiciones de la habitación... así como las pésimas condiciones de alimentación, no son sino consecuencia de su bajo nivel económico... y por lo tanto, de su verdadero problema número uno: la pobreza (Calderón, 1990, p.21).

Es por ello que decidió “sugerir que la autoconstrucción y los programas de saneamientos y mejoras de los barrios marginales serían la mejor solución al problema de la vivienda” (Kahatt, 2015, p.178). La CRAV determinó que:

...la práctica de construir su propia vivienda y los arraigados hábitos cooperativos de gran parte de la población pueden ser debidamente orientados para fomentar una voluntad decidida para proveerse a sí misma de vivienda,... puede mejorar apreciablemente bajo un programa de asistencia técnica (CRAV, 1958, p.60).

En paralelo, Matos Mar, en su estudio de las barriadas de Lima en 1957, propició un cambio en la percepción que se tenía de ellas, sobre todo desde su papel social. Tras los estudios presentados por la CRAV, se consignó la necesidad de trabajar con el esfuer-

zo propio, el desarrollo de servicios en programas diversos y el apoyo técnico y titulación (Calderón, 1990). Mientras tanto, a partir de 1957, Turner desde su visión positivista respaldó las barriadas y la autoconstrucción, influyendo en la posición de la CRAV y la CNV. Los fundamentos de su propuesta se basaron en la libertad para construir en un esfuerzo colectivo (Calderón, 1990, p.39).

Entre 1956 y 1960 se desarrollaron 76 barriadas, un promedio de 19 por año. Del total, 53 de ellas se ubicaron en terrenos eriazos del Estado a través de invasiones y ocupación gradual (Calderón, 2005, p.94), esto debido a las iniciativas legislativas promovidas por la Comisión que permitieron tomar estas tierras del Estado para mediar con la especulación de tierras urbanas que, para 1957, se estimaban en 15\$ versus 0.35\$ de las agrícolas (Calderón, 2005, p.114). Para 1958, Lima se expandió sobre todo hacia el Norte, siendo una de las más importantes barriadas “La Libertad”, en el sector de Comas, en un terreno de 200 hectáreas. Esta surgió de la reubicación autoritaria por parte del Estado de un grupo de pobladores que habían invadido un terreno, en un proceso tedioso tras la resolución suprema 74 del Ministerio de Salud y Bienestar Social, creando una urbanización popular para ello. Un grupo de pobladores se juntó para formar la Asociación Urbanizadora con el apoyo de la oficina de Asistencia Técnica del Fondo Nacional de Salud y Bienestar Social. Se redactaron estatutos, señalando que la

Asociación se conformaría por familias sin vivienda propia que ocuparían terrenos del Estado (Matos Mar, 2012, p.149).

Una vez logrado el reconocimiento legal, la asociación buscó el trazado y la adjudicación de lotes, proceso que se dilató por meses, mientras la autoconstrucción de sus viviendas se desarrolló lentamente, al contar con algunos préstamos de la CNV pero con poca llegada debido al grado de pobreza. Además, la mitad de la población decidió retirarse de la barriada, dado su lejanía con las zonas de trabajo. Podemos apreciar así, que se incentivó a la población a ocupar terrenos del Estado para el desarrollo de la barriada y se brindó relativo apoyo monetario a una población de muy bajos recursos, que utilizó su tiempo de descanso para la autoconstrucción en procesos dilatados. Para Sánchez León y Calderón: este tipo de “soluciones” trajeron consigo un conjunto de problemas:

Multiplica las condiciones de inhabilitabilidad e inestabilidad. (...) El aspecto más importante de la autoconstrucción sin embargo, se encuentra en la manera en que la fuerza de trabajo urbana se reproduce en el país, ya que el poblador es al mismo tiempo quien produce y consume la vivienda. El poblador lleva a cabo la construcción en base a la inversión de un tiempo de trabajo personal, resultante de la extensión de su jornada de trabajo más allá de la necesaria para la obtención de los medios

de subsistencia. Utiliza materiales de construcción desvalorizados que el valorizará con su trabajo o pequeñas cantidad de materiales producidos comercialmente que adquiere gracias a una parte de sus ingresos de subsistencia. (Sánchez León & Calderón, 1990, p.82).

También se formaron al norte otras barriadas, como Independencia, Clorinda Málaga de Prado, El Progreso, de Carabaylo, y Tahuantinsuyo, mientras que al Sur, se formó Juan Carlos Mariátegui, siendo el inicio de la extensión explosiva de los límites de la ciudad, que para 1960 alcanzaba ya 157 barriadas. En estudios posteriores, se hizo evidente que las construcciones de las viviendas en las barriadas habían avanzado poco debido a los ingresos reducidos de los habitantes para hacerse de los materiales de construcción y la dificultad para ingresar al crédito formal. Por ello, en muchos casos, el estado de estas se mantuvo como provisional. La autoconstrucción se desarrolló así, entre la población de menores ingresos y de origen sobre todo serrano. (Calderón, 2005, p.217-218).

Mientras tanto, los “Lotes y Servicios”, y la “Vivienda elemental”, fueron propuestas por la CNV como programas de vivienda mínima con proyección de crecimiento por etapas, considerando la necesidad de autoconstrucción y organización comunitaria. Los Lotes y Servicios “proporcionaron a su población la posibilidad y oportunidad de disfrutar de una vivienda higiénica para elevar su nivel

de vida y darle acceso a la propiedad” (CRAV, 1958, ps.162-163). A través de este programa se procuró una división organizada de los lotes, con servicios mínimos de desagüe, agua y electricidad, y consideró la autoconstrucción como principal activo de la población.

Mientras tanto, la “Vivienda Elemental” se constituyó en el antecesor de la teoría de lotización y servicios “Estas se planearon como unidades de un piso con espacios mínimos de habitación en lotes de entre 100-150 m2, que pudieran ser completados por sus usuarios progresivamente con el apoyo técnico del Estado” (Kahatt. 2015, p.428). Esta experiencia respondió a la entrega de núcleos básicos, pero no siempre con la proyección para ser ampliados por la población debido a la falta de asistencia técnica del Estado y a los recursos de los pobladores.

Estos programas, conjuntamente con la necesidad de previsión de servicios fueron la base de la Ley 13517 de Barrios Marginales (1961), que nació por la recomendación de la CRAV, constituyéndose en la primera de su naturaleza en Latinoamérica. y se convirtió en:

... la sistematización más clara de las bases del urbanismo de emergencia que dominó las ciudades del Perú por varias décadas. Basada en el trabajo comunitario y en la autoconstrucción, esta ley se convirtió en la herramienta de planeamiento urbano que mejor sistematizó las necesidades de la ciudad... (Kahatt, 2015, p.436).

Declaró la necesidad de remodelar, legislar y sanear los barrios marginales ya existentes. Prohibió la creación de nuevas barriadas posteriores a la ley, desarrollando las Urbanizaciones Populares de Interés Social (UPIS) en terrenos del Estado más baratos, ubicados en la periferia. Se trazaron calles y se separó lotes para servicios comunitarios, dotando a la población de un módulo de vivienda que crecería con la auto-ayuda, respetando los parámetros urbanos bajo apoyo de la CNV. Para cumplir con este programa, así como con el pago de las expropiaciones, se aumentó el capital de la CNV a través de la emisión de Bonos de Mejoramiento Urbano para respaldar el 25 % del presupuesto de las obras (Matos Mar, 2012, p.153). Así, el artículo tres definió que:

Los pobladores debían solicitar los lotes a través de la CNV, mudarse a ellos y proceder a agrandar sus casas como lo harían en cualquier barriada... los pobladores pagarían el terreno y los servicios en largos plazos y recibirían sus títulos definitivos solamente cuando hubieran terminado sus pagos (Collier, 1978, p. 96).

El artículo 4, reconoció por primera vez a la barriada como apropiación del suelo al margen de las disposiciones legales y carencia de servicios. El artículo 6 exhortó al Estado a apoyar a los pobladores con materiales y asistencia a través del autodesarrollo de los barrios. Fue así que se apoyó la autoconstrucción y el deseo de terminar

con nuevas barriadas (Driant, 1991, p.116).

La CNV solo pudo desarrollar las cuatro primeras UPIS: Pamplona Baja, en San Juan de Miraflores, Condevilla, Valdivieso y El Agustino. Sin embargo, al fallar el Estado con su compromiso, se desarrollaron nuevas invasiones.

Para 1960, Beltrán creó el Instituto Nacional de Casas Populares (INVI) con el objetivo de ensayar nuevas propuestas. Este apoyó la creación de ciudades Satélites, como la de Ventanilla, que contó con una suerte de núcleos básicos y lotes tizados. Fueron proyectados con el fin de tratar de extender los límites de la ciudad en ciudades autosuficientes, dotadas de servicios, empleo y zonas industriales, a semejanza de los New Town británicos.

....Beltrán instituyó un Instituto nacional de casas populares (INVI) para desarrollar la primera ciudad satélite basado bajo el concepto de “vivienda elemental”, lo que implicaba la idea de la autoconstrucción y la estrategia de lotes y el servicios”. La Ciudad Satélite de Ventanilla se diseñó para 80.000 personas en 20.000 unidades de vivienda... a 25 km al noroeste del centro de Lima. (...) El proyecto de construcción era de casas bajas, lotes de terreno con edificios unifamiliares con estructuras centrales esenciales que dieron a los compradores la oportunidad de expandirse lateralmente o construir en altura después de un cierto periodo... (Kahatt, 2012, p.66).

Sin embargo, Ventanilla tuvo problemas “en 1968 se habilitaron 1800 lotes y a fines de los años 70 solo habían 2451. En 1981 fueron censados 17 mil pobladores” (Córdova, 2007, p.4) de los 100,000 proyectados; esto, debido a que no fue implementado el equipamiento necesario, ni tampoco las zonas industriales y comerciales que sustentaran trabajo, pues el proyecto quedó truncado y los préstamos se cayeron.

### **3. Gobierno de Fernando Belaunde (1963-1968)**

#### **3.1. Introducción del período**

Hacia el inicio del gobierno de Belaunde, la migración del campo a la ciudad se acentuó en una gran proporción, creando considerables problemas en temas como el empleo y el acceso a la vivienda. En este punto, Lima estaba conformada por más migrantes que nativos. En las zonas rurales del país empezaron a surgir brotes de violencia, al principio aislados, pero luego más concertados. Empiezan a presentarse tomas de tierra por parte de un campesinado comandado por Hugo Blanco y el Frente de Izquierda Revolucionaria. A pesar de la prohibición de nuevas barriadas establecida en la Ley 13517, estas seguían proliferando ante un Estado imposibilitado de actuar. (Meneses, 1998, p.131).

Por otro lado, en el sector formal la dinámica económica suscitada por las Mutuales favorecía la creación de vivienda para la clase media y alta. Lo

que se había originado con la esperanza de atenuar el déficit de vivienda popular servía más al desarrollo de la ciudad consolidada, acentuando las diferencias con los sectores populares. Además, una serie de instituciones privadas, nacionales y extranjeras buscaban atenuar las necesidades sociales a través de programas de ayuda y acciones de beneficencia. “Entre las múltiples instituciones cuyo ingreso fue autorizado por el régimen belaudista, se tuvo a Acción Comunitaria, el Cuerpo de Paz norteamericano, Cáritas, Fe y Alegría, Asociación Cristiana de Jóvenes (YMCA), Care, Salvation Army, etc.” (Sánchez & Calderón, 1990, ps.91-92).

Este es el caso de algunas agencias norteamericanas que recibieron el apoyo del programa “Alianza para el progreso”, que buscó dar soporte a poblaciones vulnerables para evitar problemas sociales y así frenar el avance del comunismo internacional, al que el gobierno estadounidense temía a causa del éxito de la Revolución Cubana. El gobierno norteamericano colaboró en Latinoamérica con proyectos de cooperación a través de agencias como la USAID y la PNUD, entre otras. Uno de los objetivos de estos programas fue el mejoramiento de los barrios marginales y las viviendas populares, lo cual estuvo apuntado como una de las principales metas sociales a conseguir; por otro lado, esta gestión pretendió lograr un cambio con respecto al soporte financiero a proyectos de factura final, para centrarse en una diversidad de proyectos de crecimien-

to paulatino. (Krause, 1963). Así: “... se asumió que los gobiernos latinoamericanos ayudarían a la adquisición de tierras, que el futuro propietario proporcionaría la mano de obra y que los EEUU daría asistencia técnica y ayudaría a financiar el costo de los materiales” (Kahatt, 2015, p.425).

### **3.2 Autoconstrucción: Estado, Instituciones y Leyes**

#### **Políticas y legislación**

Si bien en el gobierno de Manuel Prado existió una política en la que se relegaba la labor de urbanización y generación de vivienda al sector privado, mientras que el estado se dedicaba a facilitar esta actividad mediante normativas e incentivos económicos, en el gobierno de Fernando Belaunde Terry se dio un importante cambio de dirección en cuanto a la política de vivienda. “Políticamente, Belaunde discrepaba con los planteamientos liberales de Pedro Beltrán, pues (...) era más bien partidario de la presencia pública en la edificación de las viviendas” (Calderón, 2005, p.138).

Este cambio se vio reflejado en una serie de decisiones respecto a la continuidad de diversas iniciativas relacionadas a la ciudad y la vivienda. El Plan de Vivienda 1961-1972 fue dejado de lado, así como la Ley 13517, que otorgaba legalidad a invasiones y barriadas existentes y promovía la creación de las UPIS, la cual fue implementada de manera lenta y parcial, cumpliendo únicamente los compromisos asu-

midos en el gobierno anterior. La ley, además, prohibía la aparición de nuevas barriadas, lo cual fue reforzado por la Ley 14495 (1963), que 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” (Calderón, 2005 p.168).

Además de las diferencias políticas que llevaron a no implementar el Plan de Vivienda, se sumaron razones económicas. Su implementación suponía un costo que ni el Estado ni los pobladores podían solventar, tanto en la creación de nuevas viviendas, la rehabilitación de otras y la instalación de servicios de agua, saneamiento y alumbrado eléctrico. El presupuesto que se había asignado a la construcción de vivienda, por ejemplo, estaba muy por debajo de lo necesario.

La construcción estipulada de 800 mil nuevas viviendas, y la rehabilitación de otras 340 mil en barriadas y tugurios, hubiera requerido un desembolso de 797 millones de dólares (Harris, 1963). Para la vivienda popular se requería poco más de 84 millones de dólares, es decir, 8.4 millones de dólares anuales, siendo el monto asignado a la Corporación de Vivienda, en 1962, era 10 veces menor. En cuanto al aporte comunal, el costo por lote en barriada de la instalación de los servicios

de agua, saneamiento y alumbrado eléctrico era de US\$ 245. Pero esta cantidad equivalía al 59% del total de ingresos anuales promedio que los pobladores de esas barriadas recibían (US\$ 412). Si se estima 159 barriadas con 413 mil habitantes, ello hubiera representado una inversión popular del orden de poco más de 20 millones de dólares, pero ni el Estado ni los pobladores contaban con estos recursos. (Calderón, 2005, p.139).

El énfasis que puso Belaunde en el urbanismo y la arquitectura como medios para resolver la situación de la vivienda, hizo que la intervención del estado estuviera centrada sobre todo en la consolidación de la ciudad formal, y en la producción de vivienda terminada, cuyos costos no podían ser asumidos por las clases menos acomodadas. Tal es así que, por ejemplo, del presupuesto invertido por la Junta Nacional de Vivienda, alrededor de 2,646 millones de soles, solo el 9% fue destinado a los sectores populares, mientras que el 91% fue destinado a programas de vivienda de clase media. Con una inversión pública restringida a unos cuantos Conjuntos Habitacionales, el mercado privado de suelo y la vivienda continuó liderando la expansión de la ciudad legal al servicio de la clase media articulada al sistema mutual. (Calderón, 2005, ps.138-139).

Para la concreción de los programas de vivienda, se tuvo el apoyo

de créditos internacionales, como el caso de los contratos Perú-BID (Banco Interamericano de Desarrollo); sin embargo, estos “impusieron cláusulas en las que exigían ingresos mínimos por parte de los adjudicatarios de las viviendas a través de los cuales se orientaba la construcción hacia viviendas para sectores de ingresos “medios”, que en nuestro país son minoritarios.” (Riofrío, 1971, p.36). Por ejemplo, para los adjudicatarios de las viviendas de Caja de Agua se estipulaba un ingreso mensual mínimo de 100 dólares.

El desentendimiento gubernamental se pudo apreciar incluso hacia fines del gobierno, cuando a las leyes N° 15094, 15230 y 16584, y luego del Decreto Supremo N° 066-68-FO del 19 de julio de 1968, transfirieron a las municipalidades distritales la responsabilidad de otorgar parte de los títulos de propiedad, sin otorgarles los recursos financieros necesarios, como fue el caso de la Municipalidad de San Martín de Porres, donde se otorga gratuitamente todos los terrenos de propiedad del Estado dentro de su jurisdicción. “En los últimos meses del mandato de Belaunde se franqueó un paso en lo que sería una simplificación del proceso de reconocimiento legal de los barrios, al suprimirse el requisito previo de organización física de la urbanización, necesario únicamente para la entrega de títulos de propiedad” (Driant, 1991, p.84).

## **Barriadas y autoconstrucción**

Durante el gobierno de Belaunde se conformaron 70 nuevas barriadas, pasando de siete en su primer año de gobierno (1963) a quince en 1968, antes del gobierno militar.

En 1963, a dos meses de iniciado el gobierno de Belaunde, el 7 de octubre, día de su cumpleaños, se dio una gran invasión en las faldas del cerro El Agustino, con apoyo del partido Acción Popular, que fue violentamente reprimida por la policía. (Meneses, 1997).

En el año 1966, además de la implementación de urbanizaciones con viviendas terminadas, el gobierno procuró crear urbanizaciones populares como respuesta a las barriadas, erradicar estas últimas para reubicar a los pobladores en aquellas. Tal es el caso de la barriada Cantagallo, la cual se quiso suprimir para trasladar a la población a Caja de Agua y Chacarilla de Otero. Sin embargo, hubo muchas familias que no pudieron solventar la cuota mensual para acceder a dichas urbanizaciones.

Por ejemplo, Caja de Agua-Chacarilla de Otero, proyectada en 1961, fue ejecutada y ocupada en 1966 y 1967. Consistió en 2700 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 la barriada Cantagallo, cuya ubicación obs-

truía 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 ubicadas en Collique y Canto Chico hacia 1964, acontecimiento que es importante pues representa uno de los pasos del gobierno de Belaunde por promover solapadamente nuevas barriadas. (Calderón, 2005, p. 171).

Otra situación que se dio durante este periodo fue el hecho de que en muchos casos, se planificaban urbanizaciones populares desarrolladas e implementadas con los servicios básicos necesarios, y que sin embargo fueron entregadas sin éstos servicios. Como dice Collier:

Otras dos urbanizaciones populares se formaron al norte de Lima pero, por falta de fondos, no se instalaron los servicios; estas comunidades se parecían en todo sentido a las barriadas convencionales en su primera etapa de desarrollo. En el sur de Lima, otra área que la JNV pretendía reservar como una zona para la pequeña industria –que daría empleo a los pobladores de las barriadas– terminó siendo ocupada por nuevas barriadas, formadas en parte por invasio-

nes y en parte por grupos que la JNV había trasladado allí para solucionar los litigios provocados por la erradicación de los tugurios del centro de la ciudad. Tampoco se instalaron servicios en estas áreas. (Collier, 1978, ps.100-101).

Tal es el caso de algunas zonas de Pamplona Alta, donde fueron reubicados pobladores de tugurios de Miraflores y Surco, que ocupaban terrenos de creciente valor comercial (Chacarilla del Estanque y Monterrico, por ejemplo).

Así tenemos el aumento de las iniciativas de vivienda y urbanismos formal en los espacios vacíos cercanos a zonas urbanas existentes, en zonas mayoritariamente planas y bien situadas con respecto a las vías y a la creciente conectividad, se daban en medio de un desarrollo inmobiliario que se iba fortaleciendo e iba aumentando en costos, dirigido a clases medias y altas. En consecuencia, las masas populares que seguían en aumento tenían que conformarse con terrenos de poco valor, con pendientes pronunciadas, con suelos de mala calidad y ubicados en zonas cada vez más alejadas del centro, lo que permitía que se consolidase el crecimiento de las barriadas ante un Estado que podía hacer poco o nada por detenerlas.

La segunda mitad de los años 60 está esencialmente marcada por el refuerzo continuo de las barriadas, en los Conos Norte y Sur, que cubren poco a poco las explanadas donde se instala-

ron, hasta alcanzar el fondo de los valles secos para luego comenzar a conquistar la parte baja de las pendientes. Poco a poco, Pamplona Alta, José Carlos Mariátegui, y Villa María del Triunfo al sur, Independencia, Tahuantinsuyo, La Libertad, y El Carmen al norte, se vuelven contiguos y se prologan siempre más lejos del centro. Así nacen Collique y El Progreso hacia el norte y Mariano Melgar, Micaela Bastidas y Nueva Esperanza hacia Sur. Las antiguas divisiones administrativas perdían su sentido y nuevos distritos nacieron en el curso de la década: Comas (1961) e Independencia (1964) al norte; Villa María del Triunfo (1961) y San Juan de Miraflores (1965) en el sur. (Driant, 1991, ps.56-57).

La Junta Nacional de Vivienda, desarrolló acciones de rehabilitación urbana y erradicación de barriadas en Carabayllo, "Río Rimac", Caja de Agua y San Juan; además entre 1963 y 1964 se expidieron títulos provisorios de propiedad, y se realizaron trabajos de remodelación. Las acciones de legalización se dieron sobre todo en barriadas internas y antiguas, mientras que las remodelaciones estuvieron dirigidas a las barriadas más alejadas, como Comas, El Ermitaño, Señor de los Milagros, Uchumayo y Buenos Aires de Villa" Además, se introdujo conceptos mínimos de Planificación Urbana como Trazado de Calles, la reserva de áreas comunes y de equipamiento

comunal. (Sánchez & Calderón, 1990, p.89-91).

Mucho se ha criticado la poca iniciativa del gobierno de Belaunde en la impulsión del desarrollo de las barriadas y la autoconstrucción como respuesta a las necesidades de vivienda. A pesar de que para fines de la década de los años 60 la población en las barriadas llegaba al 25% del total de la población de Lima, se entregaron relativamente muy pocos títulos de propiedad; se hicieron un par de Centrales Básicas de Cooperación Popular, las cuales estimulaban la auto-ayuda y desarrollo comunal en algunas zonas de la ciudad.

Debido a las políticas de vivienda de Belaunde, que se alejaban del modelo de impulsión del desarrollo de las barriadas y autoconstrucción, distintos pensadores en el ámbito intelectual quisieron generar una presión para revertir los cambios y continuar con lo que se tenía avanzado. Uno de estos pensadores fue John Turner, quien planteaba que el valor de la vivienda no se desprende de sus apariencias físicas sino de la manera cómo responde a la vida de una persona. Según Turner, debería darse libertad para construir y dejar que los pobladores participen del diseño de sus viviendas, así como en la toma de decisiones respecto del objeto. Todo esto se da de manera colectiva "Así, el resultado del esfuerzo colectivo, el barrio, cimenta las relaciones comunitarias". En contraposición, en los programas públicos de vivienda se deja de lado esta libertad para construir y

se dicta cómo debe ser la vivienda y, en consecuencia, la manera en que la gente debe vivir. Además de ser productos malos y costosos, estas viviendas llegan a constituir una forma de opresión, ante la cual, las barriadas con viviendas autoconstruidas progresivamente se presentan como una alternativa libre y auténticamente propia, según proponía la CRAV. También Mangin, Alfred y Delgado siguieron los mismos postulados.

### **Conclusiones**

Entre las décadas de 1940 y 1950 se dieron de manera vertiginosa los procesos migratorios que determinaron la invasión y formación de barriadas, como maneras para acceder a la vivienda a través de procesos de autoconstrucción, con escasa o nula participación del Estado, y de las que se ha procurado su densificación en el tiempo. En el gobierno de Odría se desarrollan de forma paralela dos modos de urbanizar, la propuesta por parte del Estado y la empresa privada, los cuales producen vivienda social, planificada y conectada a la ciudad (UV3, El Porvenir) y otra que ha sido desarrollada por los sectores más pobres de la sociedad, en procesos aparentemente espontáneos, pero que guardan un nivel de organización que les permite hacerse de tierras y autoconstruir sus primeras viviendas. Esta dualidad no supone necesariamente una intención por parte del Estado en promover una política de dos caras, aunque es evidente que en los primeros años de

Odría el Estado demostró indiferencia al problema de las invasiones y la autoconstrucción de barriadas, al permitir su desarrollo y no repelerlas.

En el gobierno de Odría, se desarrollaron en la ciudad de Lima los tres escenarios que han dado forma a casi la totalidad de las barriadas de Lima: la pendiente del cerro, la ribera del río y el arenal del desierto. Todas estas poseen distintos niveles de dificultad en términos constructivos, como también distintos niveles de intervención del Estado en su planificación y proceso de producción. En primer lugar, las barriadas ubicadas en las laderas de los cerros, deben resolver el emplazamiento en un terreno inadecuado para soportar y organizar las nuevas urbanizaciones, dificultando además el saneamiento del terreno. Queda claro que la acción pertinente del Estado debió ser repeler estas invasiones, evitando a la población la dificultad de su emplazamiento y la segregación con respecto a la ciudad. En segundo lugar, la ribera del río Rimac ofrece una ubicación estratégica en el eje Lima-Callao, permitiendo una mejor conexión de los habitantes con las zonas industriales de la ciudad. El inconveniente que dichas barriadas supone para la ciudad está relacionado con la proximidad a un recurso natural de valor para Lima. La ubicación de estas barriadas impide un adecuado control del Estado sobre la integridad del río, como también, se encuentran expuestas al incremento de agua en época de lluvias. En tercer lugar, los terrenos sin pendiente de los arenales

del sur de Lima, han sido sin duda la alternativa para producir barriadas ordenadas, permitiendo su lotización de manera regular. Además, al ser un modelo de emplazamiento posterior a los dos anteriores, es evidente que el Estado pudo ensayar nuevas posibilidades en su relación de producción y planificación.

El gobierno de Prado estuvo acompañado por una época de discusión sobre los problemas urbanos, tomándose decisiones de gran relevancia. Por ejemplo, la ley 13517 comprometió al Estado por primera vez como propulsor de las viviendas pero bajo la perspectiva de la autoayuda. Esta ley tuvo un impacto importante en los pobladores al permitirles el saneamiento tanto físico como legal de las invasiones. Se dictó leyes, se destacó programas, instituciones y créditos que permitieron el saneamiento de las barriadas ya existentes, la regularización de la tenencia de tierras, pero también, el desarrollo de urbanizaciones con servicios y módulos de vivienda mínima y con proyección de crecimiento paulatino por autoconstrucción, tales como los programas asistidos de Lotes y Servicios, la Vivienda Elemental, así como las UPIS. Este esfuerzo fue importante y pudo significar la consolidación de un proyecto urbano y de vivienda mejor consolidado y ordenado para la periferia de Lima, con servicios y mejores condiciones de vida. Sin embargo, diferentes aspectos, como los económicos y financieros, y la falta de voluntad política para destinar recursos, no permitieron el desarrollo de

estos programas y leyes a cabalidad, agudizándose la expansión de las barriadas hacia el norte y sur de la ciudad en momentos que pudo haberse guiado su crecimiento urbano.

El gobierno de Prado desarrolló una serie de leyes para apoyar la autoconstrucción. Se consideró que las viviendas serían proyectadas de acuerdo a las posibilidades de la población migrante, sobre todo andina, tomando en cuenta estructuras ancestrales como el Ayni y la Minka, según hábitos cooperativos y solidarios. Sin embargo, el argumento de la auto-ayuda no es del todo aceptable en ciertas condiciones, pues la vida en la ciudad y las lógicas de su economía, difirieron considerablemente a las de las zonas andinas donde los trabajos comunales encontraron eco dado el tipo de actividades, tales como las agrícolas y ganaderas, cuyos ciclos laborales así lo permitieron. Por otro lado, la población construyó cuando pudo y en sus horas de reposo, generándose bajo valor en la reproducción de su fuerza laboral.

Como se ha podido apreciar, los procesos de autoconstrucción fueron largos y lentos, se evidenció carencia de asistencia técnica sostenida, y falta de programas de generación de empleo que logran insertar al migrante en la vida urbana, dotándolo de recursos. También faltaron políticas de apoyo económico a través de créditos efectivos que pudieran llegar a una población de muy bajos recursos. Si bien el Estado dio apoyo monetario para permitir la compra de los terrenos, buena parte de la población no

pudo acceder a ella dado su estado de precariedad económica. Por otro lado, la autoconstrucción necesitaba de un apoyo técnico sostenido que pudiese permitir a la población acceder a los sistemas constructivos costosos.

La autoconstrucción resultó costosa, y con resultados no tan felices, debido al costo de los materiales que debían ser comprados por la población empobrecida que venía escapando de la crisis del agro y con pocas oportunidades de trabajo debido a la falta de educación, pues poco menos de un tercio de la población había cursado la educación primaria y la gran mayoría era analfabeta. Calderón inclusive comenta que muchos de los jóvenes provincianos venían de familias desintegradas y con poca experiencia urbana (Calderón J. , 2005, p. 118).

Las viviendas se construían con materiales provisionales o de desechos, como la calamina, la caña, el eternit y las esteras, estado inicial del cual no lograban despegar persistiendo a través de los años. Ahondando, se podría reparar que el clima benévolo imperante, sin lluvias ni inclemencias, permitió la permanencia de estos materiales precarios y su persistencia en el tiempo, provocando condiciones de vida deplorables en las barriadas que invadieron Lima en los años 50 y 60.

La política de autoconstrucción y consolidación de barriadas durante el gobierno de Belaunde llegó a un serio estancamiento. Su interés por el planeamiento urbano y la vivienda terminada fue plasmado también en las tomas de decisión de su gobierno y en

las Instituciones que éste dirigía. Las iniciativas por solucionar el problema de la vivienda estuvieron centradas en proyectos en su mayoría accesibles solo a las clases medias y altas, relegando a la población migrante. Sin embargo, la realidad económica, el incremento incontrolado de las barriadas y el afán de los pobladores por acceder a una propiedad individual y mejorar paulatinamente sus viviendas a través de la autoconstrucción, hicieron que el gobierno tuviera que asumir posturas más abiertas.

Se afrontó tibiamente el tema, mediante la trasmisión de la responsabilidad a terceros: por un lado, con un programa de beneficios asociados al crédito, el sector privado y el mercado produjo un tipo de vivienda que excluía a los pobladores de menores recursos, debido a las condiciones mínimas exigidas. Por otro lado, se delegó la potestad de otorgar títulos a las municipalidades, lo que constituía cierto desinterés por entender y afrontar la vivienda popular. En paralelo, se dio un aumento sin precedentes en el número de barriadas, en las que la ausencia del Estado fue evidente.

Los fenómenos de las barriadas y la autoconstrucción son una respuesta a una realidad nacional muy particular. Los factores fundamentales que alentaron la proliferación de esta manera de hacer ciudad fueron, por un lado, la masiva migración del campo a la ciudad, que exigía respuestas rápidas y a gran escala, ante lo cual la vivienda terminada en forma de conjuntos

habitacionales no se daba abasto. La autoconstrucción se venía constituyendo con una solución acorde a la escala del problema.

Por otro lado, está el tema de la idiosincrasia y la realidad económica de los migrantes. La mayoría no podía afrontar los costos elevados de la vivienda terminada y fueron en la práctica excluidos de los beneficios e incentivos del gobierno para acceder a este tipo de solución. En este sentido, la autoconstrucción sobre un sistema de lotes y servicios se acomodaba mejor a sus posibilidades económicas; se favorecía de la organización comunal de estos pobladores, quienes se apoyan en la construcción de sus propias viviendas, al tiempo que coincide con el afán de los mismos a poseer una porción de terreno que pueden llamar propio y sobre el cual tienen la potestad de decidir, según sus criterios y sus posibilidades temporales.

Finalmente, es evidente que la postura frente a la autoconstrucción ha ido variando con los distintos gobiernos que han llegado al poder. Podríamos hablar de una evidente debilidad de las instituciones frente al gobierno de turno, que produjeron varios cambios de dirección en la posición del Estado, provocando que no exista una continuidad. Si bien se creaban leyes e instituciones, muchas de éstas eran dejadas de lado en el tiempo y no se lograba constituir una visión clara en torno al problema y sus posibilidades de solución.

## Notas

- 1 Con el incentivo de lograr la inserción en la ciudad por parte de los pobladores provenientes de comunidades campesinas, grupos enteros de familias se ubicaron en terrenos estatales disponibles en las periferias de la ciudad, apropiándose de importantes extensiones de terreno al margen de la legalidad, logrando que el Estado se vea incapaz de reprimirla (Meneses Rivas, 1988: 89-90).
- 2 “Formadas en los años 40 sobre terrenos de muy mala calidad y topografía irregular. Carecieron de asistencia técnica en su urbanización y edificación de viviendas” (Calderón & Olivera, 1989: 18). A diferencia de las barriadas asistidas o los bolsones, las barriadas tradicionales se formaron en procesos de autoconstrucción, sin asistencia del Estado u organismos no gubernamentales.
- 3 “Patrón de establecimiento urbano con rasgos físicos, sociales, y económicos, estructurados de manera singular. Estos serían que su constitución se realiza por invasión “espontánea” o concertada de espacios vacíos existentes en la periferia del casco urbano, generalmente de propiedad pública y en menor escala privada; que en ella participan grupos de familias de bajos ingresos económicos en su mayoría procedentes de áreas rurales con una cultura “tradicional” que tiende a organizarse a fin de actuar solidariamente para el logro de un lote y la obtención de servicios básicos y facilidades comunales; y que entran en contacto con dependencias estatales para ser reconocidos como propietarios de sus viviendas, dando lugar a un estilo de relación socio-política que difiere al de otras comunidades de base del país.” (Matos M., 1957, p.25).
- 4 El carácter espontáneo de las barriadas introdujo una modalidad de construcción de la vivienda a cargo de los propios pobladores. La barriada y la autoconstrucción se convierten en una solución inmediata para el Estado que no involucra costos significativos y más bien aprovecha la motivación personal de los pobladores de tener una vivienda propia.
- 5 En palabras del Banco Mundial “provisión de terrenos urbanizados, convenientemente situados y dotados de servicios básicos para crear comunidades de bajos ingresos viables, puede presentar muchas ventajas y colocarse tanto dentro de la disponibilidad general de recursos, como de la capacidad de pago de los beneficiarios” (Banco Mundial, 1979, citado por Rueda, 1983:13; y por Calderón Cokburn, 2014, p.21).”
- 6 El Estado y algunas entidades privadas intervinieron en la gestión de mejoras en el proceso. El gobierno de Prado “encontró que la autoayuda encajaba con su idea de que la gente y el mercado encontraran las soluciones y el Estado las facilitara (CRAV, 1958; Calderón, 2005, citado en Calderón Cokburn, 2014, ps.20-21).
- 7 “Estas unidades se planearon como unidades de un piso con espacios mínimos de habitación en lotes de entre 100 - 150 m<sup>2</sup>, que pudieran ser completados por sus usuarios progresivamente con el apoyo técnico del Estado” (Kahatt, 2015, p.428), es decir, en la etapa de desarrollo paulatino estará acompañado por la autoconstrucción.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Benavides, G. R. (1971). *Se busca terreno para próxima barriada. Espacios disponibles en Lima 1940.1978.1990*. Lima, Lima, Perú: Desco.
- Calderón Cockburn, J. (2005). *La Ciudad Ilegal. Lima en el siglo XX*. Lima: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales UNMSM.
- Calderón Cokburn, J. (2014). *Miradas, enfoques y estudios sobre las ciudades*. Lima: Ediciones Vicio Perpetuo Vicio Perfecto.
- Calderón Cokburn, J., & Olivera Cárdenas, L. (1989). *Municipio y pobladores en la habilitación urbana (Huaycán y Laderas del Chillón)*. Lima: DESCO.
- Calderón, J. (2009). *Los nuevos rostros de la ciudad de Lima*. Lima: Colegio de Sociólogos del Perú.
- Calderón, J., & Valdeavellano, R. (1991). *Izquierda & Democracia. Entre la Utopía y la Realidad*. Lima: Instituto de Desarrollo Urbano - CENCA.
- Capello, L. (2006, enero-diciembre). REVISTA URBES, 3, 92.
- Collier, D. (1978). *Barriadas y élites: de Odría a Velasco*. Lima: IEP Ediciones.
- Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda. (1958). *Informe sobre la vivienda en el Perú*. Lima: Casa Nacional de la Moneda.
- Córdova Valdivia, A. (1958). *La Vivienda en el Perú. Situación y Evaluación de las Necesidades. Informe redactado por encargo de la CRAV. LIMA 1957*. Lima: IEP Ediciones.
- Córdova, A. (2007). *El Estado y el Problema de la Vivienda, 1945-2005. 50 años de vivienda en el Perú. Notas de trabajo*. Lima.
- Driant, J.-C. (1991). *Las barriadas de Lima. Historia e interpretación*. Lima: IFEA. DESCO.
- Kahatt, S. (2012). PREVI-Lima: *architettura come opera aperta colletiva*. Roma: Fondazione Bruno Zevi.
- Kahatt, S. (2015). *Utopías construidas. Las unidades vecinales de Lima*. Lima: Fondo editorial. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Krause, W. (1963). La Alianza para el Progreso. En: *Journal of Inter-American Studies*, 5(1), 67-81.
- Ledgard, R. (2015). *La ciudad moderna. Textos sobre arquitectura peruana*. Lima: Fondo Editorial. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ludeña, W. (1997). *Ideas y Arquitectura en el Perú del Siglo XX*. Lima: SEMSA Servicios Editoriales Múltiples S.A.
- Ludeña, W. (2012). Barriada y ciudad. Crítica de la razón urbana. In *Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín (Ed.), Jornada académica internacional, Escuela de Hábitat 30 años*, (p. 17). Medellín.
- Martuccelli, E. (2000). *Arquitectura para una ciudad fragmentada. Ideas, Proyectos y Edificios en la Lima del Siglo XX*. Lima: Universidad Ricardo Palma.
- Matos Mar, J. (1977). *Las barriadas de Lima 1957 (2 ed.)*. Lima: IEP Ediciones.

- Matos Mar, J. (2012). *Perú. Estado desbordado y sociedad nacional emergente*. Lima: Universidad Ricardo Palma. Editorial Universitaria.
- Meneses Rivas, M. (1998). *La utopía urbana. El movimiento de pobladores en el Perú*. Lima: Brandon Enterprises SRL.
- Meneses, M. (1997). Población y pobreza urbana en “El Agustino”. En: Scienta Omni. Lima: UNMSM.
- Montaner, J. M. (2015). *La arquitectura de la vivienda colectiva. Políticas y proyectos en la ciudad contemporánea*. Barcelona: Reverté.
- Ortiz de Zevallos, A. (1992). *Urbanismo para sobrevivir en Lima*. Lima: Apoyo.
- Quispe, J. (2005, Mayo). El problema de la vivienda en el Perú, retos y perspectivas. En: INVI, 20(53), 20-44.
- Riofrío, G. (1991). *Producir la ciudad (popular) de los ‘90. Entre el mercado y el Estado*. Lima: DESCO.
- Sánchez León, & Calderón Cokburn, J. (1990). *El laberinto de la ciudad. Políticas urbanas del Estado 1950-1979*. Lima: DESCO.
- Suplemento diario La Prensa. (13 de febrero de 1955). El Problema N°1 del Perú: La Vivienda.