



KNOW

Knowledge in Action
for Urban Equality

KNOW Working Paper Series

Jose Carlos Mariategui hacia un visión colectiva e integral del espacio, la ciudad y el territorio

Kelly Jaime
Luciana Gallardo
Diana Bernales
Marco Herndon

No. 5 | Junio 2021



UK Research
and Innovation



KNOW

Knowledge in Action
for Urban Equality

Los documentos de trabajo de KNOW proporcionan una plataforma para investigadores, socios de las ciudades participantes y aliados comprometidos con Conocimiento en Acción para la Igualdad Urbana (KNOW por sus siglas en inglés), liderado por la Unidad de Planificación para el Desarrollo (DPU) de The Bartlett, UCL. Reflejan el trabajo en curso en el programa KNOW en los campos de igualdad urbana, resiliencia, prosperidad, extrema pobreza y desarrollo urbano, política, planificación, investigación y desarrollo de capacidades en ciudades del sur global. Los documentos de trabajo KNOW se producen con el objetivo de difundir ideas, iniciar debates y obtener retroalimentación. Los Documentos de Trabajo de KNOW son una edición especial de la serie de documentos de trabajo de la DPU. Los artículos se pueden descargar y utilizar, sujeto a las reglas habituales que rigen el reconocimiento académico.

Los comentarios y la correspondencia son bienvenidos por los autores, a quienes se les puede enviar un correo electrónico con copia al coordinador de comunicaciones de KNOW.

Investigación y Supervisión:

Belén Desmaison (PUCP)
Luis Rodríguez (PUCP)

Edición:

Carlos Escalante (CENCA)
Daniel Ramírez Corzo (PUCP)
Paul Maquet (CENCA)

Gráficas:

Deborah Carrera (PUCP)
Paola Córdova (PUCP)

el Diseño

David Heymann (KNOW)

Los Documentos de Trabajo de KNOW son publicados y producidos por KNOW: Conocimiento en Acción Hacia la Igualdad Urbana (KNOW) ©Junio 2021. Los Documentos de Trabajo de KNOW se pueden descargar en el siguiente enlace: www.urban-know.com/resources



Imagen de portada

Pirca

Pirca (muro en quechua) refleja una típica casa autoconstruida, de poca altura y pared rústica hecha de piedra sin cortar adoquinada y estacada sin mortero. Esta forma de construcción es originalmente de origen andino, pero su uso se ha extendido para nivelar el terreno y la base de las casas en las periferias de Lima.

Imagen de Acceso Abierto, disponible en:

(Visitado en Mayo 2021) https://pxhere.com/esphoto/1358144?utm_content=shareClip&utm_medium=referral&utm_source=pxhere



Contacto para este Documento de Trabajo:

Belen Desmaison [belen.desmaison@pucp.edu.pe]

KNOW | Knowledge in Action for Urban Equality

A: 34 Tavistock Square, Bloomsbury, London WC1H 9EZ

E: info@urban-know.com

Ph. +44 (0)20 7679 1111

W: www.urban-know.com

KNOW Working Paper Series

No. 5 | Junio 2021

José Carlos Mariátegui hacia un visión colectiva e integral del espacio, la ciudad y el territorio

Kelly Jaime

Pontificia Universidad Católica del Perú

Luciana Gallardo

Pontificia Universidad Católica del Perú

Diana Bernales

Pontificia Universidad Católica del Perú

Marco Herndon

Fulbright

Contacto: belen.desmaison@pucp.edu.pe

ISSN 2632-7562

Abstracto

KNOW-Lima analiza y diagnostica la calidad de vida urbana en José Carlos Mariátegui de Lima, un asentamiento de ocupación informal en San Juan de Lurigancho, que surgió de un proceso de urbanización de la clase obrera. El documento muestra la incidencia de la fragmentación de las condiciones de desigualdad urbana en Lima, a escala metropolitana y local. Además, analiza el dinámicas territoriales que crean y reproducen la desigualdad, e identifica los tres aspectos principales de esta fragmentación: social, económico y espacial. En materia social, la atomización de asociaciones de vecinos de JCM que persiguen el acceso a servicios ha debilitado las posibilidades de una movilización hacia la mejora integral del hábitat más allá del acceso a la vivienda. Se produce la fragmentación económica por los altos gastos que se imponen a población más vulnerable cuando se esfuerza por habitar el territorio, dado un Estado ausente.

Índice

Resumen Ejecutivo	4
Introducción	5
Periodos de ocupación de JCM	7
Historia de la urbanización popular en Lima	7
Etapa de Expansión Barrial de JCM	7
Etapa de Expansión Marginal	7
Etapa de Expansión Especulativa	8
Heterogeneidad de los procesos de urbanización en las periferias de Lima	9
Fragmentación en JCM	12
Situación social	12
Situación económica	14
Condiciones espaciales	15
Análisis de los principales procesos urbanos contemporáneos en JCM	18
Fragmentación en tres esferas interrelacionadas	18
José Carlos Mariátegui: hacia un visión colectiva e integral del territorio y la ciudad	20
Bibliografía	21

Finalmente, la fragmentación espacial se muestra en la falta de articulación entre los proyectos llevados a cabo por los ciudadanos y el Estado; esto también promueve una ininterrumpida expansión urbana en condiciones de riesgo. Como alternativa a la fragmentación del territorio, los investigadores desarrollaron estrategias de integración social, espacial e institucional en JCM. El equipo propone el desarrollo de planes piloto de espacios comunes, mediante la creación de plataformas para el diálogo y el intercambio de conocimientos entre ciudadanos, ONGs, municipio y academia, con el fin de elaborar un plan estratégico, coordinado y participativo, en una escala de barrio. El objetivo es la replicación a escala metropolitana, convirtiéndose en modelos con nuevas prácticas y políticas que promueven el derecho a la ciudad, la reducción de riesgos, el acceso al suelo urbano y el control de la expansión urbana.

Resumen Ejecutivo

Lima, la tercera ciudad más grande de América del Sur, afronta importantes desafíos en torno a la desigualdad urbana. El equipo de investigación de KNOW-Lima, analiza y diagnostica en este documento, la calidad de vida urbana en las periferias de Lima, a través del estudio de José Carlos Mariátegui (JCM), un asentamiento humano en San Juan de Lurigancho, resultado de un proceso de urbanización popular. Los residentes de JCM enfrentan los desafíos más representativos de un modelo de urbanización en constante expansión, con profundas inequidades espaciales, económicas y sociales.

En este diagnóstico, el equipo de KNOW demuestra la incidencia de la fragmentación en las condiciones de desigualdad urbana de la ciudad de Lima a nivel metropolitano y local. Para ello, analiza las dinámicas del territorio que producen y reproducen la desigualdad e identifica tres principales dimensiones de fragmentación: social, económica y espacial.

En términos sociales, la atomización de las asociaciones vecinales en JCM para el acceso a servicios ha debilitado las posibilidades de una movilización social sostenida por la mejora integral del hábitat, más allá del acceso a la vivienda. La fragmentación económica radica en el elevado gasto que debe realizar la población más vulnerable ante la ausencia del estado para poder habitar el territorio. Por último, la fragmentación espacial se evidencia en la desarticulación de los proyectos que realizan la ciudadanía y el Estado, además caracterizados por promover la continua expansión urbana en condiciones de riesgos. A esto, se suma la especulación de suelo y el tráfico de terrenos que incrementan la fragmentación social y del territorio.

Asimismo, el equipo de investigación estudia cómo estas dimensiones se ven incentivadas por el marco institucional y político del Estado, caracterizado por un modelo neoliberal incapaz de generar políticas de acceso al suelo y vivienda para los sectores más populares, así como de promover el desarrollo integral y concertado de su territorio.

Como alternativa ante la fragmentación del territorio que genera múltiples desigualdades, los investigadores desarrollan estrategias para la integración en JCM en el ámbito social, espacial e institucional de este territorio. Con esta finalidad, el equipo propone el desarrollo de proyectos piloto en el espacio comunitario, a través de la creación de plataformas de diálogo e intercambio de saberes entre la ciudadanía, ONGs, municipio y academia, para producir un plan estratégico concertado y participativo de escala barrial. Se busca que los proyectos puedan ser replicados en escala metropolitana, constituyendo un modelo con nuevas prácticas y políticas de derecho a la ciudad, reducción de riesgos, acceso al suelo para vivienda y control de la expansión urbana.

Lista de acrónimos

AF:	Agrupaciones familiares
CENCA:	Instituto de Desarrollo Urbano
JCM:	José Carlos Mariátegui
PLAM:	Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao
PUI:	Proyecto Urbano Integral
SJL:	San Juan de Lurigancho
MML:	Municipalidad Metropolitana de Lima
MVCS:	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
COFOPRI:	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal.
SEDAPAL:	Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima, empresa pública.
EDELNOR:	Empresa privada de Luz, actualmente Enel.

Introducción

En las últimas dos décadas, las laderas de la ciudad de Lima se expandieron hasta albergar al 30% de la población, un aproximado de 2.8 millones de personas (Rodríguez, 2014). Estas áreas coincidentemente, son las áreas de mayor riesgo y pobreza de la ciudad (INEI, 2017), en contraste con el área central de la ciudad que presenta mejor índice socioeconómico. Aunque no son territorios homogéneos, las laderas representan la última etapa de expansión de un modelo de urbanización precario que acentúa las desigualdades sociales y económicas de la ciudad.

Esta relación entre el espacio urbano y las inequidades socioeconómicas se denomina desigualdad urbana y se entienden como un sistema complejo de disparidades físicas, sociales y económicas interrelacionadas entre sí, que se articulan a través de las relaciones entre diferentes actores e instituciones que intervienen en la producción y transformación del espacio urbano (Ramírez et al, 2019). El acceso a las oportunidades de mejora y beneficio está distribuido desigualmente dada la estructura social (lógica vertical), según las diferencias económicas, y la estructura urbana (lógica horizontal) por las diferencias en las modalidades de acceso al suelo, servicios y bienes (Ibid).

La desigualdad directa es aquella que puede ser vista y experimentada cotidianamente; la desigualdad estructural se manifiesta por prácticas institucionales y normativas que sostienen esta desigualdad; y la cultural, reproduce formas de pensamiento que legitiman las desigualdades existentes (Desmaison y Rodríguez, 2020). Estas tres dimensiones pueden ser observadas y cuestionadas desde un análisis comparativo de indicadores indirectos espaciales, económicos y sociales de la ciudad. De esta manera, se puede analizar la desigualdad mediante la experimentación del espacio, el acceso a los servicios públicos, la distancia a colegios, a comercios, etc. Asimismo, se pueden comparar los factores económicos identificando el acceso a un empleo digno, los recursos de la población, los proyectos del Estado, etc. Finalmente, la diferenciación social está relacionada al acceso a educación, salud y otros equipamientos de desarrollo.

En este documento, el equipo de investigación de KNOW-Lima, analiza las manifestaciones de desigualdad en la periferia de la ciudad Lima, a través del caso de estudio de José Carlos Mariátegui (JCM) en San Juan de Lurigancho, el distrito más poblado y uno de los más pobres de la ciudad de Lima (INEI, 2017). A partir de los años 80, se fundaron asentamientos como JCM a partir de la agencia de poblaciones vulnerables para

acceder al suelo y a la vivienda, donde desarrollaron mecanismos de auto-urbanización y autoconstrucción para habitar en la ciudad, bajo condiciones precarias pero asequibles. Este modelo de asentamiento en ladera ha experimentado transformaciones en el tiempo, presentando mejoras como reproduciendo la desigualdad y precariedad, habitando espacios de extrema vulnerabilidad e inseguridad (Barreda y Ramírez Corzo, 2004).

Este modelo fragmentado de 'hacer ciudad' se ha impuesto como una estrategia de intervención ciudadana ante las relaciones establecidas entre el Estado, las instituciones y la ciudadanía. Esta estrategia tiene diferentes estados de regularización y legalidad, que dependen de la organización social, la capacidad de demanda de la población y la articulación con otros actores (Rodríguez, 2014). Es así como se identifica la incidencia de la gestión político-institucional en la vida cotidiana, limitando las capacidades de los ciudadanos para la realización de sus proyectos de vida y proyectos comunitarios.

Bajo este precepto, los investigadores realizan un análisis de la continua expansión que afecta los bordes urbanos de JCM, donde hasta el día de hoy está conformado por 208 agrupaciones aproximadamente, entre asentamientos humanos

(AA.HH.)¹, ampliaciones, asociaciones y agrupaciones familiares² (MML 2014a). Asimismo, el equipo identifica las condiciones que propiciaron las diferentes etapas de ocupación en JCM y que permitieron su posterior consolidación. Por último, los investigadores comparan las dinámicas de JCM en la relación con el resto de la ciudad, esta mirada metropolitana examina los problemas integrales de gestión y control del territorio.

El presente estudio se ha construido sobre la base del conocimiento y alianza con la organización local Instituto de Desarrollo Urbano (CENCA)³, cuyo fin es el desarrollo del individuo y la comunidad para transformar la ciudad. Quienes vienen trabajando junto a los vecinos y vecinas del A.H. José

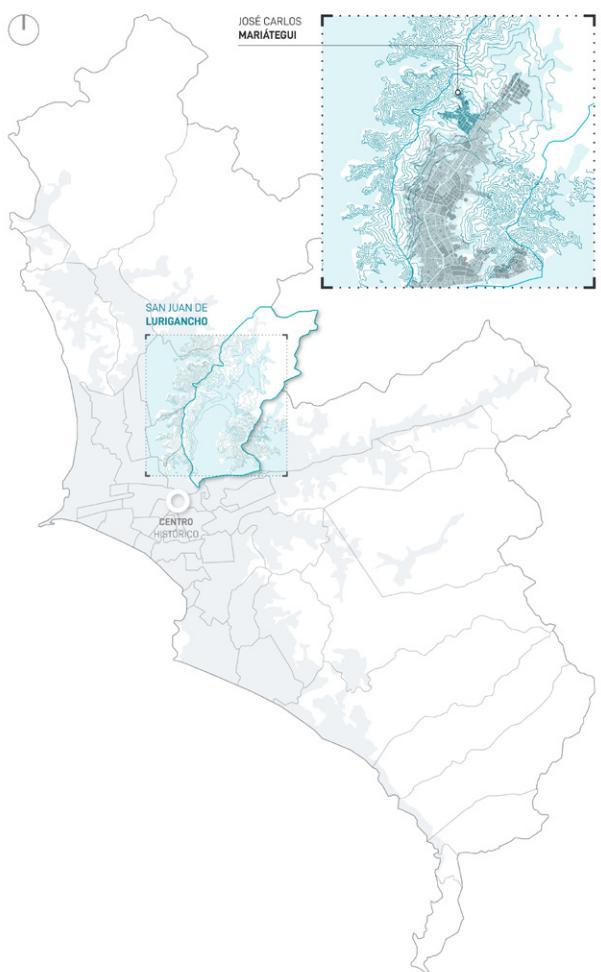
1 Términos de COFOPRI: Asentamiento Humano: o "Pueblo Joven", se les denomina a los agrupamientos familiares que ocupan lotes sin título legal o que sea propiedad del Estado o propiedad de otros, y que cuenten con el debido reconocimiento municipal (Ley 25102 y a ordenanza N° 067-94-MLM).

2 Formas para denominar los núcleos urbanos según el Estado Peruano, las cuales han variado a través del tiempo según las características de las organizaciones socio-espaciales y su condición jurídica.

3 CENCA – Instituto de Desarrollo Urbano (Urban Development Institute). Ver <https://www.cenca.org.pe/>

Carlos Mariátegui desde hace 12 años, en acciones que abarcan varias dimensiones: diseño urbano participativo, escuela de formación de líderes, escuelas de mujeres, acompañamiento técnico, asesoría legal, etc. Todo ello inspirado en la pedagogía popular, la coproducción de conocimientos y el diálogo de saberes.

Asimismo, se ha rescatado la experiencia y evidencia de los proyectos de investigación-acción 'ReMap Lima'⁴, Aprendiendo Lima⁵ y cLima sin Riesgo⁶, los cuales visibilizaron los riesgos cotidianos y trampas de pobreza en las zonas vulnerables a través de cartografías (Lambert y Allen, 2016); así como la experiencia del Programa Barrio Mío⁷ que realizó el Proyecto Urbano Integral (PUI) de José Carlos Mariátegui, así como otros 9 planes en la periferia de Lima (MML, 2014a), los cuales merecieron un particular enfoque y metodología participativa (Molnárová, et al, 2017). Estos estudios constituyeron una información base acerca de la situación de JCM para la posterior realización de visitas y trabajo de campo por el equipo investigador, de los cuales se presentan los resultados a continuación.



4 ReMap Lima fue un proyecto liderado por Lambert y Allen en el 2013, donde mostraron el potencial de los recursos cartográficos a la población de barrios periféricos en Lima. Utilizó herramientas de tecnología avanzada y métodos de mapeo participativo (Lambert y Allen, 2016). Para mayor información ver: <https://remaplima.blogspot.com/>

5 Aprendiendo Lima fue un proyecto de alianza estratégica para el aprendizaje de Lima entre el MSC Environment and Sustainable Development, módulo práctico dirigido por Adriana Allen y Rita Lambert, en alianza con CIDAP, CENCA, Foro Ciudades Para La Vida y los habitantes de los diferentes asentamientos de Lima.

6 CLIMA sin Riesgo, proyecto creado por Development Planning Unit de la University College of London. Fue aplicado en Lima en 2015 con el soporte de Climate and Development Knowledge Network. Se enfocó en producir cartografía de los riesgos en JCM, para contrastar con los mapas oficiales a través de plataformas de encuentros con autoridades y la comunidad (Lambert y Allen, 2016). Para mayor información, ver: <https://climasinriesgo.net/>

7 Barrios Mío fue un programa de mejoramiento de barrios urbanos vulnerables de la MML entre el 2012 y el 2014, "buscaba generar un cambio en los barrios vulnerables de Lima a través de la inversión en infraestructura y el acceso a servicios públicos", principalmente ubicados en laderas o rellenos urbanos (Rodríguez, 2016).

Mapa N°1 | Ubicación del JCM en referencia al distrito de SJL y la ciudad de Lima.

Fuente: Elaboración propia

Periodos de ocupación de JCM

La masiva migración a la ciudad de Lima motivó al Estado, como señala Rodríguez (2016), a proporcionar numerosas estrategias que hagan frente a la necesidad de vivienda, "desde la construcción de conjuntos habitacionales en los años 50 y 60, apoyo a la autoconstrucción en los años 70 y 80, hasta una política neoliberal basada en la masiva entrega de los títulos de propiedad en (...) los años 90" (p. 58). Sin embargo, estas acciones no han resuelto el problema para los sectores más pobres que, ante la falta de alternativas en el mercado formal y, al no poder acceder a los actuales programas estatales (Fondo Mi Vivienda y Techo Propio), han terminado asentándose en las zonas más vulnerables de la ciudad, ocasionando la "aceptación de la barriada como un modo normal de crecimiento de la ciudad" (Calderón 2016, p.7).

Historia de la urbanización popular en Lima

Alrededor del 60% de la ciudad de Lima, se urbanizó a través de *barriadas marginales*, gestiones sin planificación urbana y accediendo únicamente al suelo, sin servicios básicos ni vivienda. De acuerdo a Barreda y Ramírez Corzo (2004), este fenómeno se inicia con las "**primeras barriadas**" de 1940 a 1954 que se ubicaron en las zonas marginales del casco urbano en el centro de la ciudad. Esta etapa fue seguida por "**el periodo clásico de expansión barrial**", el cual se prolongó hasta finales de 1980, ejemplo del cual es la primera ocupación de JCM. Las urbanizaciones de este periodo se ubicaron lejos de la ciudad tradicional y crearon nuevos polos de expansión, contando

con apoyo técnico y político del Estado (Barreda et al, 2004). Finalmente, el "**período de expansión marginal**" se extendió hasta el 2004, siendo un ejemplo de este, la segunda etapa de JCM. Estas expansiones se ubicaron anexas a los nuevos conos e iniciaron la ocupación de las quebradas circundantes.

Al día de hoy, se observa que "las barriadas siguen vigentes como forma de acceso al suelo" (ibid), sin embargo, se realizan bajo mecanismos mercantilistas sostenidos por "una política neoliberal basada en la masiva entrega de los títulos de propiedad", donde el estado se retrae como proveedor de vivienda (Rodríguez, 2016) (ver gráfico N°1).

Etapa de Expansión Barrial de JCM (1984 - 1992)

San Juan de Lurigancho⁸ inició su urbanización tras la Reforma Agraria⁹. en 1969, proceso que se potenció en los 80s por las grandes migraciones que llegaron a la capital con escasos recursos para acceder a una vivienda en la zona central y

8 SJL es uno de los 43 distritos de Lima. Es el distrito más poblado del país con 1,038,495 habitantes (INEI, 2015) y representa el 12.1% de la población total de la provincia de Lima.

9 La Ley de la Reforma Agraria re-distribuyó la propiedad del suelo y "puso fin al largo periodo en que las haciendas tradicionales organizaban la sociedad y la economía en el país (...). Todos los latifundios y predios de menor tamaño fueron expropiados. Sobre el área, fueron organizadas empresas asociativas (cooperativas y sociedades agrícolas) (...) y otras asociaciones: grupos y comunidades campesinas y empresas de propiedad social" (Eiguren, 2006, p.12).

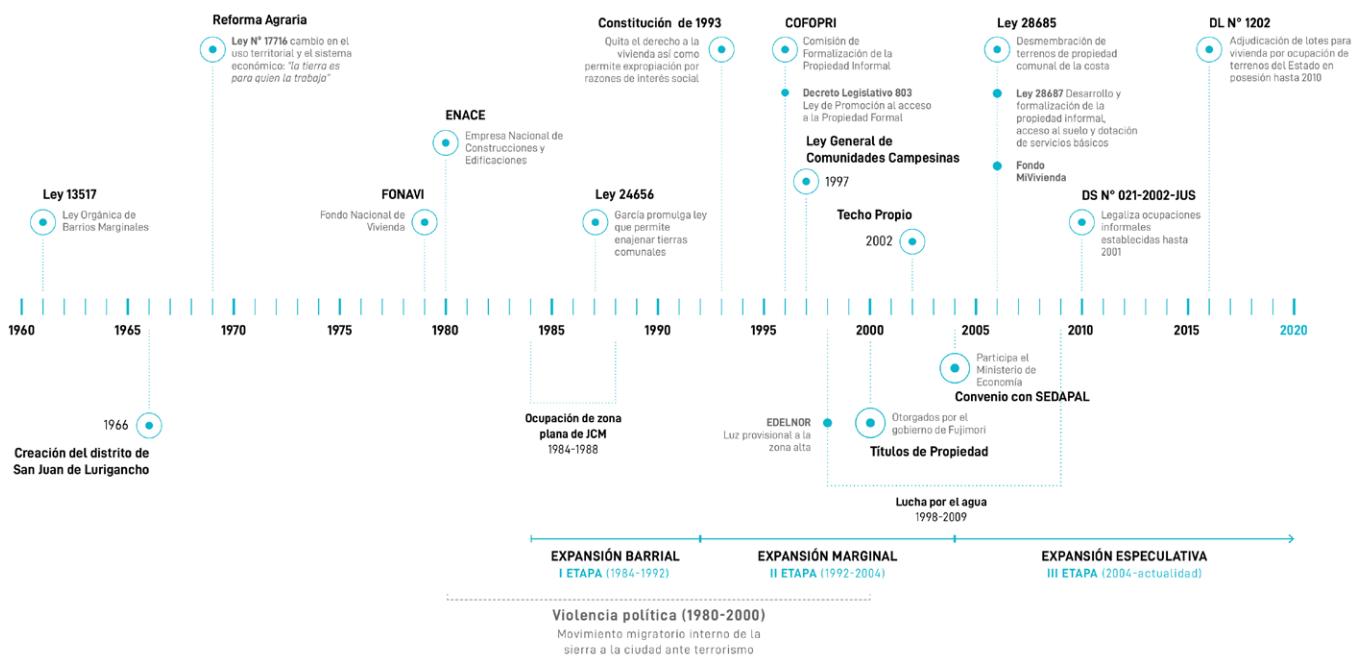


Gráfico N°1 | Políticas públicas de vivienda y la historia de la ocupación de JCM.

Fuente: Elaboración propia en base al estudio de Álvarez (2020), Barreda et al (2004) y Tena (2018)

consolidada de Lima (Espinoza, 2020). Debido a esta situación, la población optó por ocupar terrenos vacíos en la periferia urbana.

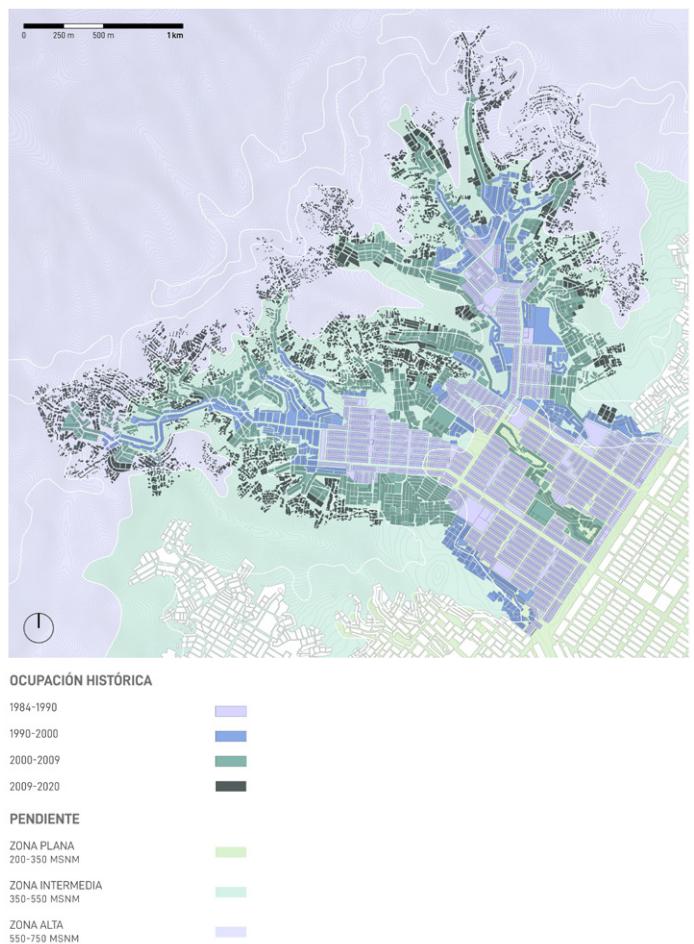
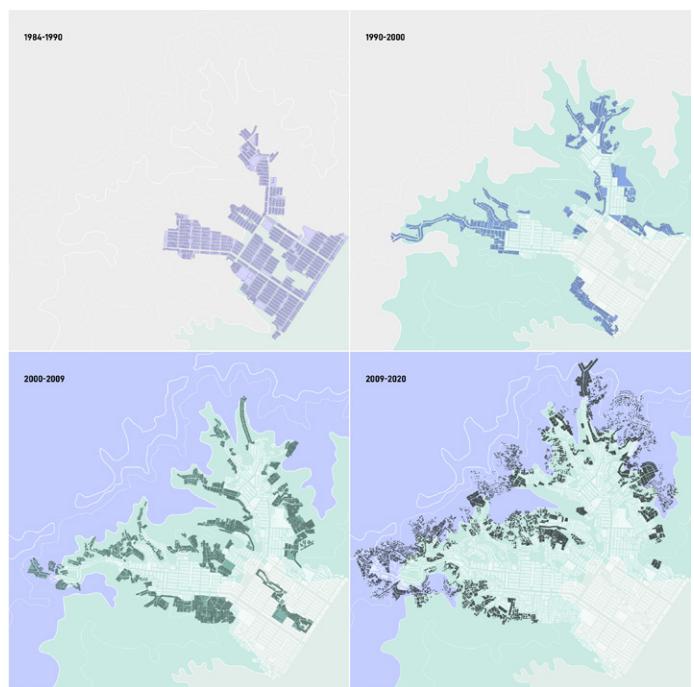
JCM se fundó en mayo de 1984, con el asentamiento de 500 familias de origen andino (Ibíd). Esta primera etapa se extendió hasta 1988 con nuevos pobladores que terminaron de ocupar el terreno plano, amparados por una legislación “que permitía a los municipios promover los pueblos jóvenes llamados programas municipales de vivienda” (Tena, 2018). Si bien contaron con una planificación urbana incipiente con acompañamiento estatal, las condiciones de habitabilidad eran drásticamente diferentes que las del centro urbano, estas nuevas urbanizaciones no contaban con servicios básicos, espacios públicos, equipamiento, etc. (MML, 2014a), únicamente se les proveía de suelo para su autoconstrucción.

Esta etapa inicia la fragmentación urbana de orden metropolitano de Lima que se observa el día de hoy, donde existe un marcado contraste entre las zonas centrales y la periferia de la ciudad. Como menciona Rodríguez, “los niveles de desarrollo decrecen conforme nos alejamos de este centro y alcanzan los niveles más bajos en la zona periférica” (2016).

Etapa de Expansión Marginal (1992 - mediados de los 2000)

La segunda etapa de JCM se caracterizó por prolongar la ocupación previa de las zonas planas, hacia las quebradas circundantes y hacia las áreas marginales que eran botaderos. Este movimiento se vio reforzado por un Estado retraído de su función de asegurar vivienda en la nueva constitución de 1993 y ofrecía, únicamente, acceso al suelo (Tena 2018, Alvarez 2020). Esta expansión se realizó en base al trabajo de las nuevas familias, quienes “se encargaron de su urbanización a través de la apertura de vías y (...) del aplanado, pircado y levantamiento de sus viviendas” (Espinoza et al, 2020). Posteriormente, se organizaron en *Agrupaciones Familiares*¹⁰, para demandar los servicios básicos ante el Gobierno local, empresas públicas y privadas (Bearzatto, 2014).

Como señala Tena (2018), cuando se inició la expansión marginal, se inició una fragmentación urbana y social con la etapa previa que ya había alcanzado cierta consolidación gracias al acceso a servicios básicos y saneamiento. Este desarrollo motivó a que “los (nuevos) grupos con necesidad de una vivienda, miraron las laderas de los cerros como una oportunidad” debido a que se habían terminado de ocupar las zonas planas (Ibíd). Sin embargo, el escaso desarrollo de las laderas ha ocasionado que hasta el día de hoy sea considerada “una experiencia precaria, defectiva y propia de los sectores con menos recursos, estigmatizándose duramente a quienes ahí habitaban” (Rodríguez, 2016).



¹⁰ Se estiman 100 Agrupaciones familiares en JCM, cada una con mínimo de 20 familias. Según Bearzatto (2014), su objetivo es obtener servicios y títulos de propiedad. Poseen las áreas circundantes que venden a nuevos residentes, quienes pagan un derecho de ingreso a la AF. Estas ganancias financieras financian la infraestructura pública y trámites legales.

Mapa N°2 | Evolución de la ocupación de JCM en cuatro etapas.

Fuente: Elaboración propia en base a la tesis de Tena (2018) y Google Earth (2020).

Etapa de Expansión Especulativa (Mediados del 2000 - en adelante)

Las invasiones en JCM continuaron escalando las quebradas a pesar de la promulgación de la Ley N°28687 en el 2006, la cual decretó que sólo las ocupaciones hasta el 2004, pueden acceder a títulos de propiedad (Espinoza et al, 2020). A diferencia de la etapa anterior, estas familias se establecieron de manera individual por el intercambio comercial con traficantes de terrenos, inmobiliarias ilegales o dirigentes vecinales (Ibíd).

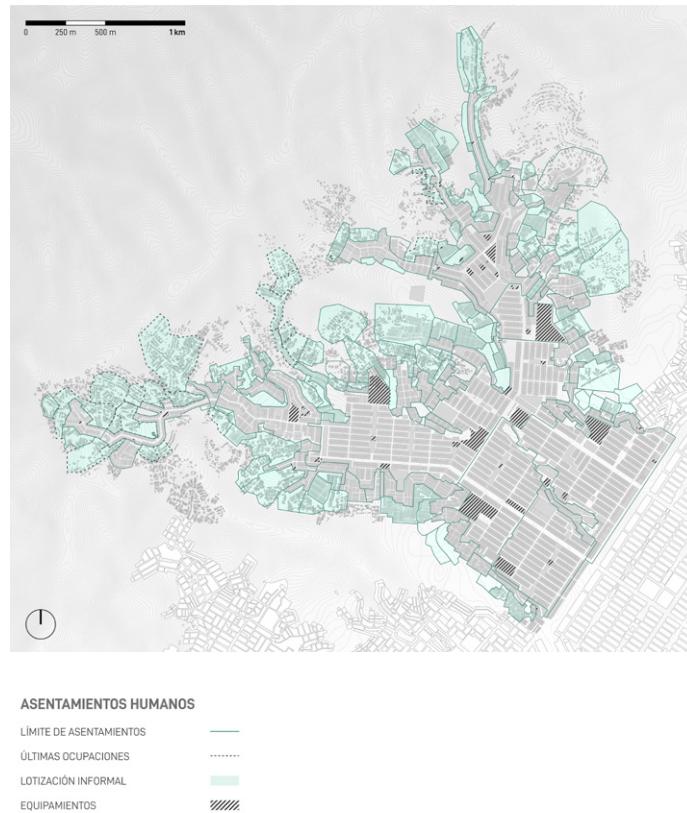
Estos promotores ilegales proyectan el crecimiento de la ciudad y organizan la distribución de las parcelas de manera riesgosa y "no adecuada para asentamientos humanos, debido al riesgo de inundaciones, deslizamientos de tierra, caídas de rocas y otros desastres naturales" (UN-Habitat, 2017). Como señala Escalante (2020), el proceso de ocupación de suelo baldío se desarrolla, primero, bajo la transferencia de propietarios originales¹¹ a nuevos poseedores y, posteriormente, las familias individuales acceden al suelo mediante diferentes modalidades (ver Gráfico N°2).

Por otro lado, en esta etapa de ocupación, se observa la fragmentación y debilitación de las AF, las cuales históricamente se habían organizado para conseguir el acceso al agua y alcantarillado, tras una lucha colectiva de 15 años, y luz provisional en 1998 (Espinoza et al., 2020). Si bien en la actualidad se observan mejoras urbanas, como son las vías articuladoras en las partes altas, estas son realizadas por promotores ilegales para aumentar la venta de lotes y no motivadas por una visión conjunta de desarrollo de parte de las AF.

Heterogeneidad de los procesos de urbanización en las periferias de Lima

Las etapas mencionadas tienen en común "el abandono del estado y su contraparte, la entereza de los pobladores para construir ellos mismos su ciudad en condiciones de escasez radical" (Rodríguez, 2016). Es así cómo el Estado promueve la exposición y vulnerabilidad de la población, sobretodo en las laderas, donde se invisibiliza el riesgo en la gestión y planificación de la ciudad y se reproducen las condiciones de desigualdad (Allen et al., 2017a).

Con respecto al desarrollo urbano de JCM, se identifican diferencias en las etapas "(Gráfico N°3)". Una primera etapa de trama ortogonal en la parte plana que "presenta tejidos regulares y tamaños de lotes similares" (Rodriguez, 2016) que permitió el asentamiento de vivienda y equipamiento público, imitando el casco tradicional de la ciudad, aunque muy distante



Mapa N°3 | Asentamientos humanos y Agrupaciones Familiares de JCM

Fuente: Elaboración propia en base al Proyecto Urbano Integral PUI- JCM realizado por MML (2014a).

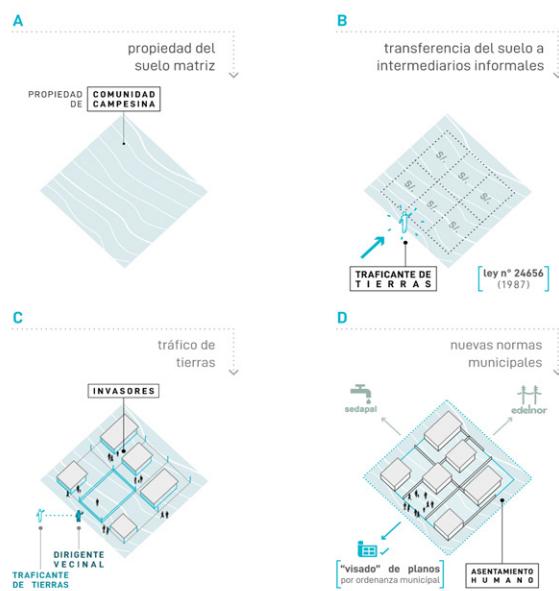
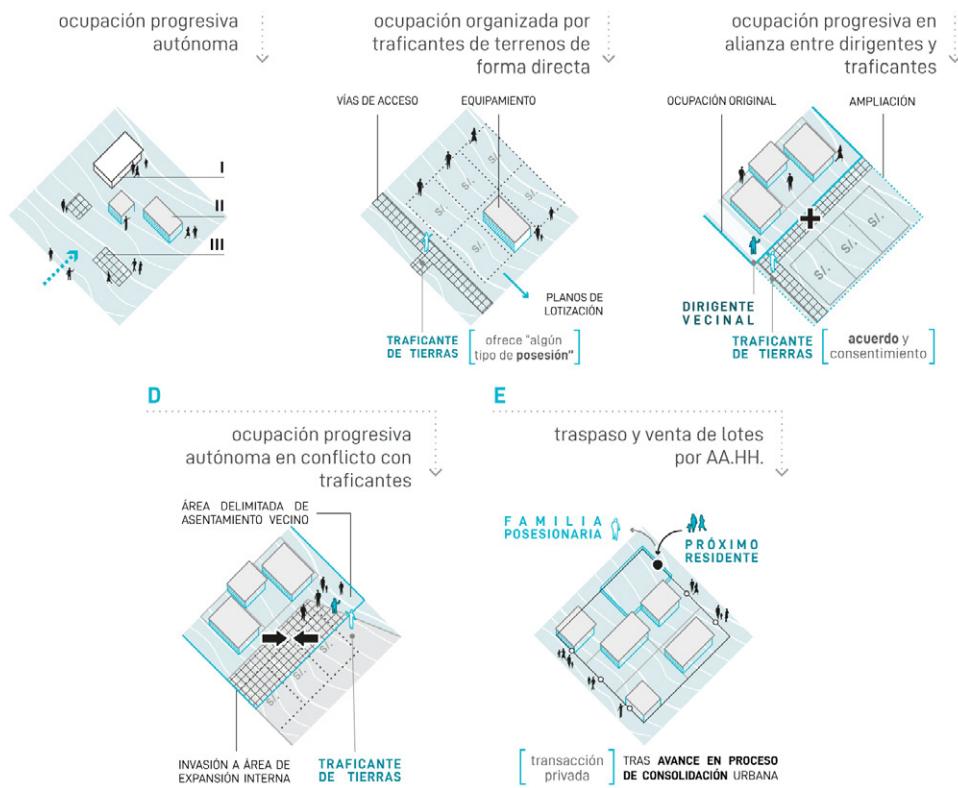


Gráfico N°2 | Factores actuales de acceso al suelo de las zonas altas en JCM.

Fuente: Elaboración propia en base al estudio de Escalante (2020)

¹¹ Los terrenos de las partes altas de JCM corresponden a la comunidad campesina de Jicamarca. Esta comunidad es propietaria de alrededor 100 mil hectáreas y abarca desde las serranías de Lima hasta los límites con Chosica, Huachipa, San Juan de Lurigancho y Carabayllo (Escalante, 2020)

**Gráfico N°3 |** Modalidades de acceso al suelo de las zonas altas en JCM.

Fuente: Elaboración propia en base al estudio de Escalante (2020)

de éste. La segunda etapa se conforma por una trama mixta con "lotizaciones que tratan de adaptarse a la pendiente, deformando las lotizaciones de modelo de zonas planas" (Ibid). Esta ocupación se emplazó desarticuladamente con la zona baja y sin conexión con las ocupaciones colindantes que fueron habilitándose. Finalmente, la tercera etapa, producto del mercantilismo, ha construido una expansión dispersa

de viviendas (Lambert y Allen, 2016), caracterizada por la fragmentación social que dificulta la toma de decisiones con una mirada colectiva.

Esta tercera etapa se desarrolla a través de tres modalidades: la inversión inmobiliaria formal, el tráfico de tierras y la acumulación familiar (Ramírez et al, 2019). La primera se da mediante el acceso a subsidios estatales para la vivienda propia, dirigido a sectores de ingresos medios en áreas centrales de la ciudad (MiVivienda) o para población de bajos ingresos en la periferia de la ciudad (Techo Propio). En JCM no se registra este tipo de modalidad, por el alto costo de construcción que supera el monto del bono o la baja capacidad de ahorro de las familias para ser incluidas en el sistema financiero (Rodríguez, 2017).

La segunda, el tráfico de tierras, es causado por la ambigüedad de la normativa que ocasiona la lotización y venta ilegal de los terrenos de las comunidades campesinas. Al no existir un control del Estado en las zonas altas, se han registrado enfrentamientos violentos entre los traficantes de terrenos y los habitantes, quienes defienden su urbanización. Finalmente, se presenta especulación por parte de nuevos vecinos quienes urbanizan y habitan los terrenos en las zonas altas como una inversión que les generará ganancias en unos años, proyectando su venta tras una mínima habilitación (Ñiquen, 2018). En esta modalidad, la lógica de ocupación del espacio se transforma, desde una necesidad de vivienda hacia una lógica mercantil de

	Mi Vivienda	Techo Propio
Fecha de creación	1998	2002
Objetivo	Financiar hasta el 90% de la inversión para comprar una vivienda, construir en terreno propio o mejorar la vivienda.	Comprar, construir o mejorar una vivienda que cuente con servicios básicos.
Subsidio	Desde s/. 60,000 (£13,055) hasta s/. 427,600 (£93,043).	Desde s/. 9,890 (£2,152) hasta s/. 37,635 (£8,189).

Tabla N°1 | Cuadro comparativo de los programas Mi Vivienda y Techo Propio del MVCS.

Fuente: Elaboración propia en base a la información del MVCS.

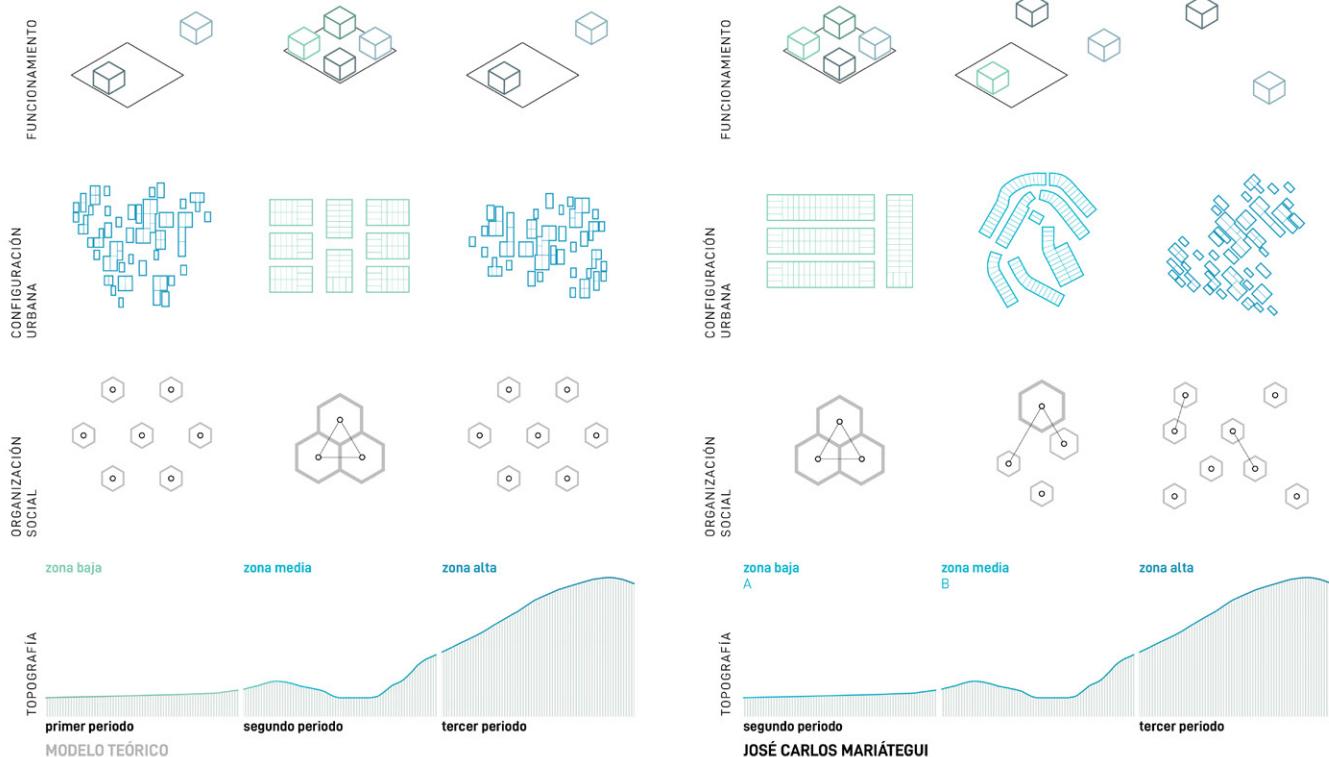
aprovechamiento del valor del suelo, evidenciando una relación débil entre el Estado y la ciudadanía (Tanaka, 2002).

Sin embargo, debe reconocerse el rol del Estado en la consolidación de este tipo de ocupaciones surgidas a través de las invasiones, el tráfico de tierras y otras ocupaciones ilegales y/o irregulares. Ya que como sostiene Lambert (2020a) estas no se deben solo a acciones individuales de los actores estatales o privados que intervienen sino en general a la forma como está concebido el sistema de planificación y gestión del territorio. Y en el cual es importante cuestionar los instrumentos materiales (planos, procesos de saneamiento físico legal, de regularización de ocupación, entre otros) y las lógicas racionales de las instituciones que intervienen. Al cierre del artículo el Estado peruano aprobó la Ley N° 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y

dicta medidas para la formalización¹². Con esta nueva medida los predios ocupados hasta el año 2015 podrán formalizarse (implica la obtención del título de propiedad más no necesariamente el acceso a servicios urbanos), consolidando así la ocupación precaria de la última etapa de expansión y afectando la protección de áreas naturales¹³, entre otros efectos. Cumpliéndose así la expectativa que los traficantes de terrenos ofrecen a los futuros ocupantes sobre que posteriormente podrán regularizar su situación y obtener el reconocimiento del Estado (Espinoza y Ford, 2020).

12 Ministerio de Vivienda promoverá acceso de familias a la propiedad predial formal (16 de enero del 2021). En: <https://elperuano.pe/noticia/113553-promoveran-acceso-de-familias-a-la-propiedad-predial-formal>

13 Las lomas estarían en riesgo si el Congreso aprueba ley sobre ocupaciones informales (10 de septiembre del 2020). En: <https://www.actualidadambiental.pe/las-lomas-estarian-en-riesgo-si-congreso-aprueba-ley-sobre-ocupaciones-informales/>



Fragmentación en JCM

Situación social

A través del estudio de la organización social en JCM, el equipo de investigación observó dos escalas de fragmentación, una que obedece a las distintas etapas de ocupación y otra al interior de estas, en especial en las que pertenecen a las etapas más recientes. Asimismo, a través del análisis del rol del Estado, el equipo de KNOW ha permitido identificar cómo se acentúa la fragmentación social mediante prácticas clientelistas (Molnárová et al, 2017, p.84).

En la zona más consolidada surgieron organizaciones de segundo orden como Iglesias, el programa Vaso de Leche y Comedores Populares, así como organizaciones políticas como la Unión de Pueblos Organizados que son agentes activos en la designación del presupuesto participativo de la MML (Escalante Eds., 2020). Muchas de estas organizaciones permitieron que la zona más consolidada se considere "como *Tierra Prometida* en SJL, donde gracias a una extraordinaria organización socio-religiosa el pueblo posee una calidad urbana pocas veces vista en Lima Metropolitana" (Rodríguez, 2016, p.12). En la segunda etapa se observan agrupaciones relacionadas a actividades laborales como asociaciones de comerciantes, mototaxistas y colectiveros (Escalante Eds., 2020), lo que dificulta la cohesión social entre todos los ocupantes y se evidencia la fragmentación organizativa con la primera etapa.

La población, principalmente en las zonas medias y altas, se organiza en AF según su cercanía. Estas se movilizan para la construcción de equipamiento como escaleras y muros de contención. Sin embargo, pierden vigor una vez obtenidos

el título y los servicios básicos (Espinoza et al., 2020). Es así como aún se mantienen activas, aunque con diferentes prioridades según el nivel de servicios que han adquirido (agua, saneamiento, etc.), lo que depende de su ubicación, fecha de llegada y situación socioeconómica (Ibid). Las AF que tardan mayor tiempo en conseguir los servicios, empiezan a fracturarse debido a la desconfianza generada por "la pérdida de dinero y de la inactividad por parte de la junta directiva. Así, la participación en faenas o en asambleas es cada vez menor en estas agrupaciones" (Valdivieso et al, 2016,p.358).

Se identificaron, además, relaciones conflictivas y de competencia entre diferentes AF para la obtención de recursos del Estado. En ese sentido, el Estado fomenta la desarticulación de las organizaciones para mitigar las demandas sociales, como también lo analizó Molnárová et al, "Ciertamente, la fragmentación y dispersión de liderazgos son útiles a las fuerzas políticas que prefieren mantener una relación de clientelaje y mantener a las dirigencias con un poder mínimo e ilusorio" (2017, p.84).

Otro conflicto social al interior de JCM se asocia a los derrumbes que ocasiona la precariedad de las construcciones de las zonas altas y que exponen a las zonas bajas. Debido a esta situación, los conflictos entre los antiguos y los nuevos habitantes se agravan (Arubayi et al.,2014) y se evidencia una "marcada división social legitimada por el orden de llegada" (Valdivieso et al, 2017).

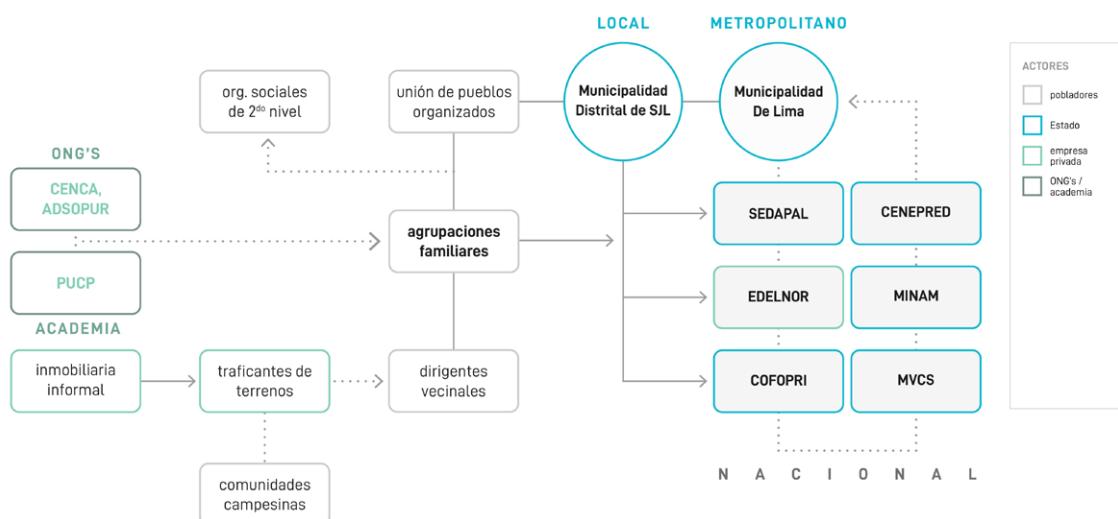


Gráfico N°5 | Identificación de los actores locales y metropolitanos presentes en el desarrollo de JCM.

Fuente: Elaboración propia en base al estudio de Escalante (2020).

Tabla N°2 | Información complementaria de los actores locales y metropolitanos.

Fuente: Elaboración propia en base al estudio de Escalante (2020) e instituciones gubernamentales.

Organización	Acrónimo	Fundación	Objetivo
Agrupación Familiar	AF	Según la ubicación	Organizaciones barriales en demarcaciones pequeñas en JCM que se agrupan para conseguir servicios básicos, títulos de propiedad, construcción de muros de contención y escalera, entre otras actividades. En las zonas altas poseen las áreas circundantes, las lotizan y las venden para financiar la infraestructura urbana necesaria. Principal agente de cambio en JCM mediante la articulación con el gobierno y otros distritos.
Organizaciones sociales de segundo nivel	-	-	Se ha identificado la organización de los residentes de JCM para la construcción y gestión del programa Vaso de Leche y Comedores Populares, así como para el establecimiento de Iglesias. Además, han surgido organizaciones políticas como la "Unión de Pueblos Organizados" quienes representan a la población en la toma de decisiones del Presupuesto participativo de la MML.
CENCA - Instituto de Desarrollo Urbano	CENCA	1980	Organización sin fines de lucro que ejecuta proyectos relacionados al desarrollo territorial, mejoramiento del hábitat y medio ambiente, género y economía solidaria. Viene ejecutando tres proyectos en JCM desde hace más de 10 años, donde trabajan con población joven y mujeres para el desarrollo de nuevas capacidades, así como en el mejoramiento de las viviendas y calidad de vida de la población más vulnerable.
Asociación de Desarrollo Sostenible para los Pueblos Urbanos y Rurales	ADSOPUR	2009	Asociación conformada por residentes de SJL que promueve proyectos para el acceso de una vivienda digna. Los proyectos buscan resolver las problemáticas de salubridad, riesgo, inseguridad de las edificaciones, medios de vida, entre otras. Viene desarrollando un proyecto de agricultura hidropónica en JCM.
Pontificia Universidad Católica del Perú	PUCP	1917	Principal universidad privada del Perú. Desde el 2018, forma parte del proyecto de investigación-acción KNOW en 09 ciudades del hemisferio sur, el cual tiene como objetivo fortalecer los caminos que conducen hacia la igualdad urbana. Trabaja conjuntamente con ONGs aliadas en Barrios Altos y JCM.
Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho	MDSJL	1967	Entidad estatal que promueve el desarrollo local y el ordenamiento territorial de SJL, encargado de aprobar los Planes de Desarrollo Municipal Concertados (Plan de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos) y el Presupuesto Participativo. Interviene de forma esporádica en JCM, a través de la construcción de muros y escaleras, del mantenimiento de parques o la construcción de infraestructura como canchas de fútbol.
Municipalidad Metropolitana de Lima	MML	1921	Entidad estatal que ejerce jurisdicción sobre la provincia de Lima en materias municipales y regionales. Encargado de aprobar los Planes Directores de los distritos de Lima. Ha canalizado sus recursos en proyectos que reducen los riesgos asociados a las ocupaciones en laderas o el mantenimiento de vías dispersas por el distrito.
Empresa de Distribución Eléctrica de Lima y Norte	EDELNOR	1994	Actualmente ENEL. Empresa que distribuye red eléctrica en el Perú. Para que los ocupantes informales obtengan un título de propiedad, deben contar con luz, agua y desagüe, por lo que las empresas prestadoras de servicio cumplen un rol importante en JCM.
Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima	SEDAPAL	1981	Empresa estatal encargada de la prestación del servicio de saneamiento en la ciudad de Lima, específicamente brinda abastecimiento de agua potable, alcantarillado, tratamiento y reuso de aguas residuales.
Organismo de Formalización de la Propiedad Informal	COFOPRI	1996	Organismo estatal que ejecuta el Programa de Formalización de la Propiedad, donde los residentes de asentamientos informales obtienen su título de propiedad. En su creación, se buscaba que el saneamiento les permita acceder a préstamos bancarios para el mejoramiento de las viviendas.
Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres	CENEPRED	2011	Organismo estatal que establece la normativa del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Dentro de sus funciones, asesora y capacita a las municipalidades para establecer la Gestión del Riesgo de Desastres, el cual todavía no ha sido aplicado en JCM.
Ministerio del Ambiente	MINAM	2008	Órgano estatal que establece, ejecuta y supervisa la política nacional y sectorial ambiental. Debería ser el ente encargado de proteger las lomas costeras y declararlo como un ecosistema intangible que no permita la expansión del borde urbano de JCM mediante el asentamiento de nuevas familias en las partes altas.
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	MVCS	2002	Órgano estatal que formula, ejecuta y supervisa las políticas nacionales en materia de Vivienda, Urbanismo, Construcción y Saneamiento. Encargado del diseño y promoción de programas de financiamiento para el acceso de vivienda para la población de menores recursos, como es el programa Techo Propio.
Promotores del mercado informal del suelo	-	-	Agentes que habilitan de manera informal los terrenos inocupados de JCM, los cuales se caracterizan por un acceso inadecuado y limitados servicios públicos. En este proceso participan inmobiliarias informales, comunidades campesinas, dirigentes vecinales y traficantes de terrenos. Lotizan el suelo, construyen infraestructura (vías de acceso, escuelas, etc.) y venden los lotes.

Situación económica

SJL se posiciona en el puesto 12 del mapa de pobreza monetaria de Lima Metropolitana (INEI, 2020); y, en relación a los ingresos per cápita por hogares, un 42,5% presenta ingresos mensuales medios bajos¹⁴ S/.575.7 - S/.898.9, el equivalente a £133 - £204) y un 21,8% con ingresos bajos (menos de S/. 575.7, equivalente a £133) (INEI, 2016). En el caso de JCM, "el 26,1% de los habitantes son considerados pobres y el 7,8% son considerados extremadamente pobres" (Quispe, 2020). La población se divide, por un lado, en un grupo que se dedica a los trabajos de servicios y actividades comerciales de carácter más estable y "formal", mientras que, por otro lado, un grupo mayoritario se dedica a trabajos temporales e inestables como peones, vendedores ambulantes, transportistas, etc. (MML, 2014a). En las zonas altas se identifican gran cantidad de mujeres dedicadas a la labor del hogar con pequeños negocios en casa, empleadas domésticas, haciendo manualidades y artesanías, etc. (Escalante, 2020).

En este escenario de precariedad económica, las AF brindan el soporte y "mecanismos para contrarrestar estas adversidades (...) y tienden relaciones fundadas en una racionalidad basada en la solidaridad y la reciprocidad" (Valdivieso et al, 2016). La comunidad se auto-organiza para realizar las obras de servicios básicos que con el tiempo demandan una mayor inversión para mitigar los riesgos asociados (ver gráfico N°6). La dotación de servicios en las zonas altas representa siete veces más gasto que en las zonas bajas (Rodríguez, 2016). Como sostiene Quispe (2020), este costo es asumido, en gran medida, por la población, seguidos de la intervención Estatal y en menor medida por empresas privadas. A pesar de toda la inversión realizada, los pobladores de bajos recursos viven en una situación de mayor exposición y vulnerabilidad a peligros ambientales (Allen et al, 2017a).

El desarrollo de las AF también está condicionado por las donaciones que obtienen de las autoridades, en cuanto a comida y materiales de construcción, y que son retribuidos en los votos electorales durante las campañas (Ibid). Es así como la municipalidad de SJL favorece a algunas AF al no contar con recursos suficientes para cubrir a todo el distrito. Según información de Lima Cómo Vamos (2012), SJL es uno de los distritos con menor presupuesto per cápita de la ciudad, a pesar de ser el distrito con mayor población. Gasta mensualmente S/. 181.00 por persona en comparación con otros distritos como Santa María del Mar o San Isidro, con S/. 4,109.00 y S/, 3,052.00 respectivamente.

De parte del gobierno central, se ha promovido la viabilidad de proyectos de inversión "de modo fragmentado y desarticulado entre diferentes instituciones o gestiones de una misma institución" (MML, 2014a). De acuerdo al PIU de JCM, se registraron en los últimos 4 años, 45 proyectos de cuatro instituciones diferentes que no cuentan con una visión territorial integrada, sino que proyectan solucionar problemas puntuales como es la construcción de escaleras y muros de contención, proyectos de poca envergadura (Ibíd).

14 La Remuneración Mínima Vital, es la cantidad mínima de dinero que se le debe pagar a un trabajador por jornada de 8 horas, en actualidad es s/. 950. En el 2018, la consultora Lino determinó que Perú es el país latinoamericano más caro para comprar la canasta básica con s/.328. Es s/.100 más que en México y le siguen Colombia con s/.284.

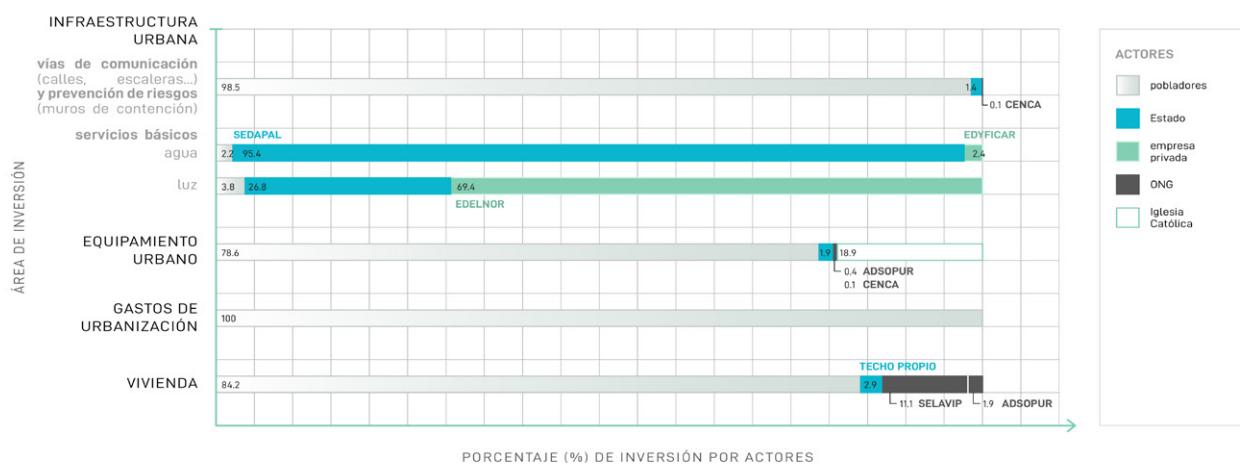


Gráfico N°6 | Inversiones en servicios e infraestructura en las zonas altas de JCM

Fuente: Elaboración propia en base a Escalante Eds. (2020)

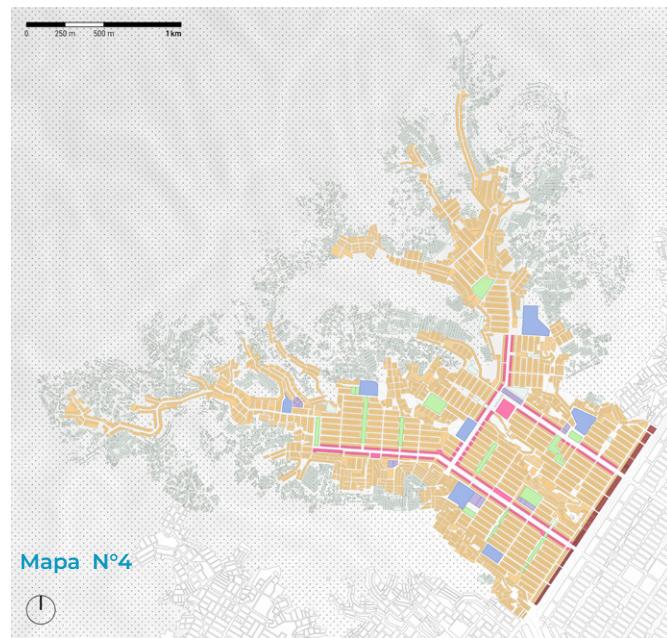
Condiciones espaciales

Respecto a la consolidación urbana, esta es entendida como el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, accesibilidad y la mayor intensidad de actividades urbanas. JCM presenta un trazado discontinuo e indiferente a la topografía, carente de una visión en conjunto y del territorio. Esta condición dificulta el funcionamiento de redes urbanas, la creación de espacios públicos, la localización de equipamientos y servicios (MML, 2014a), lo que limita la consolidación de centralidades o procesos de densificación. Y por el contrario, favorece procesos de expansión en condiciones de especulación y riesgo, y la prevalencia de servicios urbanos e infraestructura deficitarios.

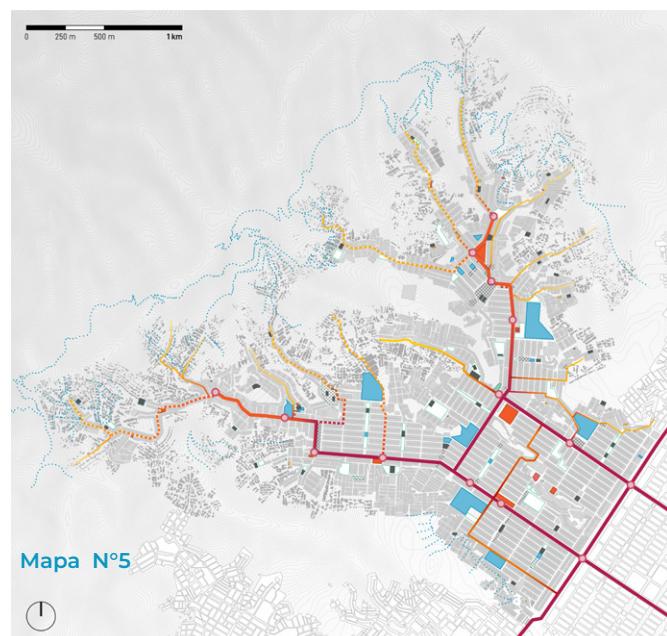
En cuanto a las redes urbanas, SJL se conecta con los demás distritos de Lima, por un lado, gracias al tren eléctrico que atraviesa la zona plana y por otro, a las trochas informales que atraviesan las quebradas y permite el paso de mototaxis y de colectivos para distancias interzonales. Los paraderos finales han convertido los espacios públicos en almacén de buses "ocasionando caos vehicular, ocupación de áreas verdes y contaminación" (MML, 2014a). Además, se observa la aparición de vías interdistritales, obras realizadas por las AF, los desarrolladores ilegales y/o traficantes de tierra, que conectan las ocupaciones de la parte alta y con el distrito aledaño, Comas. Al ser vías sin fiscalización ni supervisión técnica, representan un grave peligro para los usuarios (Lambert y Allen, 2016). Se identificó que el tren eléctrico ha contribuido a la expansión de SJL liderada por los traficantes de terrenos y a la infraestructura informal, como es la vía "Pasamayito" (ver Mapa N°5) que realiza una conexión interdistrital (García Cristobal, 2019).

Las áreas destinadas a espacios públicos se concentran en las zonas planas, sin embargo, son "espacios convertidos en pampones sin ningún tipo de infraestructura", de los cuales se reconocen sólo cuatro en buenas condiciones (MML, 2014a). En las zonas intermedias y altas, estos espacios se reducen y se presentan como lozas deportivas, donde se realizan eventos de la comunidad. En las zonas altas, las escaleras constituyen los más importantes espacios de encuentro al ser las únicas rutas de acceso, sin embargo, su condición precaria las convierte en vías peligrosas y riesgosas (Sit et al., 2015). Además, se identificaron espacios residuales que se "convierten en puntos de acopio en conflictos sociales tales como la delincuencia, la contaminación y la informalidad" (MML, 2014a).

Con respecto al equipamiento e infraestructura, estos se concentran a lo largo de las avenidas principales de JCM que se conectan con el eje del tren. Son los más importantes los mercados zonales y terminales de transporte, que se agrupan en núcleos y alrededor de los cuales se expanden las dinámicas comerciales hacia las laderas a través de las vías articuladoras. En cuanto al abastecimiento de los servicios básicos, el servicio

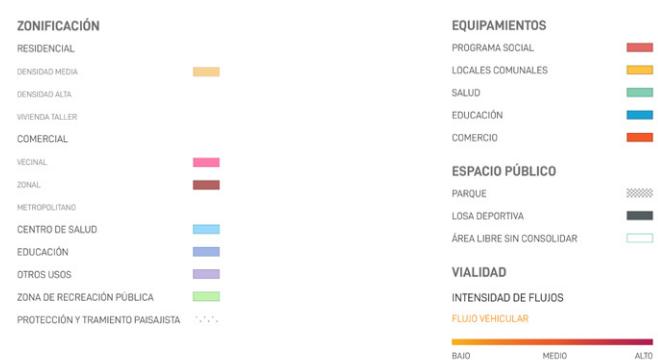


Mapa N°4



Mapa N°5

Mapa N°4



Mapa N°4 | Zonificación de JCM

Fuente: Elaboración propia en base al Instituto Metropolitano de Planificación (2007) y del PIU José Carlos Mariátegui (MML, 2014a)..

Mapa N°5 | Condiciones espaciales de JCM y rutas viales

Fuente: Elaboración propia en base a la información del PIU José Carlos Mariátegui (MML, 2014a).



Imagen N°1 | Uso de transporte público: Vía de la ocupación baja (buses), ocupación media(mototaxis) y vía interdistrital (Colectivos). and interdistrict road (colectivos).

Fuente: Kelly Jaime (2019).



Imagen N°2 | Espacios públicos en las zonas de ocupación inicial, media y actual respectivamente.

Fuente: Kelly Jaime (2019).



Imagen N°3 | Servicios y equipamientos en las diferentes zonas de ocupación: Inicial, media y alta, respectivamente.

Fuente: Kelly Jaime (2019).



Imagen N°4 | Ocupaciones de la zona baja a la alta fragmentadas

Fuente: Kelly Jaime (2019).

eléctrico recorre los bordes de JCM, abarcando al 86.1% de la población (MML, 2014a). Para acceder al agua, las AF solicitan a SEDAPAL la instalación de tanques que tienen la característica de distribuir agua por debajo de su altura, lo que ha servido para establecer límites urbanos (Arubayi et al, 2014).

Las principales vías de conexión favorecen la consolidación de centralidades zonales y locales, ya que permiten estructurar las actividades económicas a su alrededor (ver gráfico N°6). Esta consolidación disminuye conforme se aleja de la zona plana (MML, 2014a) y se aproxima a las zonas de reciente ocupación, donde el uso residencial se transforma en uso comercial y concentra servicios y facilidades aunque de manera deficiente (MML, 2014b) (Ver mapa N°6).

Las dinámicas de movilidad y centralidad refuerzan la incipiente densificación en la zona plana, donde se transforman viviendas unifamiliares a multifamiliares. Además, se observa el aumento de la vivienda en alquiler informal¹⁵ en estas zonas, de acuerdo

a García Cristobal (2018), este nuevo mercado responde a la inseguridad ocasionada por las ocupaciones recientes y los actos delictivos que genera el mercado de lotes. Sin embargo, la falta de asistencia técnica y recursos para esta actividad, limita las posibilidades de su expansión.

Finalmente, mediante el análisis espacial se han identificado áreas que comparten características de desarrollo, crecimiento urbano, morfología urbana, usos, entre otros. De esta manera, se han identificado corredores de urbanos que articulan las quebradas de JCM y producen áreas de consolidación y densificación residencial en las zonas de ocupación inicial; áreas de articulación intermedia en las zonas medias; núcleos residuales de expansión urbana correspondientes a la ocupación media; núcleos de expansión final que corresponden a las ocupaciones recientes; y, finalmente, áreas de urbanización por grandes inversiones y especulación del suelo en las zonas del borde final de ocupación.

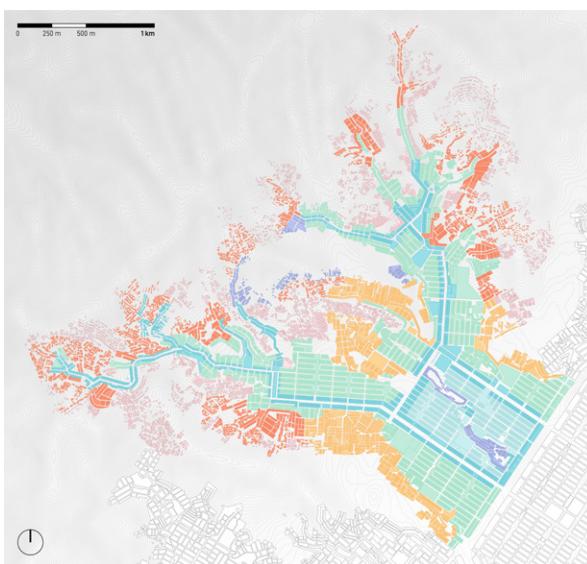


¹⁵ Se considera alquiler informal a aquel que se realiza sin contrato notarial de por medio y depende de contratos verbales basados en la mutua confianza entre arrendatario y arrendador.



CENTRALIDADES

7-8	●
9-12	●
13-18	●
19-25	●
ESPACIOS DE OPORTUNIDAD	■
EJES VIALES	—



Mapa N°6 | Centralidades identificadas en JCM

Fuente: Elaborado en base al Proyecto Urbano Integral José Carlos Mariátegui (PUI-JCM), MML, 2014

ZONAS

ÁREA PLANA EN CONSOLIDACIÓN Y DENSIFICACIÓN	Light Blue
CORREDORES URBANOS DE INTERACCIÓN INTRANIVEL	Dark Blue
ÁREAS DE EXPANSIÓN INTERMEDIA	Light Green
NÚCLEOS RESIDUALES DE EXPANSIÓN URBANA	Yellow
NÚCLEOS TERMINALES DE EXPANSIÓN RAMIFICADA	Red
URBANIZACIÓN POR INVERSIONES Y ESPECULACIÓN LOCAL	Pink
BORDES DE EXPANSIÓN NO CONSOLIDADO	Dark Purple

Mapa N°7 | Identificación de zonas según caracterización urbana de JCM.

Fuente: Elaboración propia.

Análisis de los principales procesos urbanos contemporáneos en JCM

JCM es el resultado de una producción y gestión fragmentada del hábitat que se ha consolidado en cada uno de los períodos de asentamiento, generando condiciones de desigualdad en múltiples escalas y dimensiones. Estas desigualdades no sólo se observan en el lugar de residencia, sino también en las escasas posibilidades que tienen los sujetos de desplazarse por la ciudad (Ramírez et al, 2019). El cual, ante el crecimiento de Lima como una metrópoli de más de 9 millones de habitantes y la transformación de su estructura urbana monocéntrica a una policéntrica, le confieren nuevas dimensiones a la experiencia cotidiana del espacio urbano en la ciudad (Vega Centeno, 2004).

La fragmentación en tres esferas interrelacionadas

JCM presenta procesos de ocupación diferenciados según la ubicación de la vivienda y el período de su ocupación. Esta fragmentación se manifiesta de manera multidimensional en las condiciones del habitar.

1. Espacial

A nivel espacial, en JCM se origina un ciclo de precarización donde la consolidación de las ocupaciones motiva la continua expansión urbana del territorio. El suelo se valoriza por las inversiones de los residentes y el Estado, e "incrementa las expectativas de rentabilidad, lo que alienta la expansión y reinicia el círculo vicioso de ocupación y generación de riesgos" (Escalante, 2020). Al desvincular la gestión del suelo con la gestión del riesgo, se fomenta esta práctica y se establece el riesgo como algo inevitable, como sostienen Allen et al, "el vivir en riesgo se internaliza a lo largo del tiempo como el precio a pagar por un lugar en la ciudad" (2017b, p. 24).

La fragmentación espacial se produce, además, porque cada asentamiento se emplaza articulándose a la zona baja por la necesidad de acceso, pero sin continuidad con las ocupaciones que van asentándose a sus costados, constituyéndose en fragmentos.

Si bien la organización social ha sido capaz de resolver problemas de escala residencial según sus posibilidades, se encuentra con dificultades para atender los problemas del conjunto, como la gestión de equipamiento o espacios públicos (Saéz et al, 2010). Por lo tanto, de acuerdo a Saéz, se observa "un problema de relación entre la escala del urbanismo celular microzonificado, característico de los sistemas espontáneos, y la mayor escala y más concentrada del planeamiento formal zonificado" (Ibid).

Los proyectos de infraestructura pública no están considerados en los proyectos urbanos y, por lo tanto, no contribuyen al desarrollo integral de JCM. Por lo contrario, estos proyectos incrementan las diferencias entre los sectores (Lambert y Allen, 2016).

2. Social

La percepción del Estado acerca de los asentamientos en la periferia ha variado desde la negación y erradicación hacia la tolerancia y mejoramiento, bajo lógicas pragmáticas y clientelares (Rodríguez, 2017). En esta evolución, además, el estado ha disminuido progresivamente su rol planificador y orientador del desarrollo urbano, provocando que las organizaciones sociales desarrollen capacidades de gestión, técnicas de intervención en su territorio y estrategias de negociación con las instituciones estatales (Ibíd).

La gestión sectorial y focalizada del Estado, sin una visión integral del territorio, es la estructura a la que se tuvieron que adaptar las organizaciones sociales, compitiendo por los escasos recursos y atención del Estado. Las organizaciones que representaban a barrios enteros se dividieron en directivas para realizar gestiones independientes en el territorio, como las AF que agrupan a un menor número de familias. Ante esta situación, Sáez et al (2010) sostiene que "si bien esta autonomía les ha permitido resolver problemas de escala de barrio, presenta problemas de relación del sistema urbano con su conjunto". Además, esta fragmentación se ve potenciada por las diferentes visiones de desarrollo de los miembros de la comunidad según su situación socioeconómica (Sit et al., 2015). De esta manera, se impide una visión integral y cohesionada del territorio.

3) Económico

La desarticulación espacial y social deviene en fragmentación económica en diferentes escalas, de un lado la inversión pública, de otro lado el costo de las habilitaciones, y finalmente en el costo de vida que deben afrontar quienes se asientan ahí.

Los proyectos de inversión, al ser gestionados por distintos sectores del Estado sin coordinación entre sí, responden a visiones y políticas públicas parciales (Lambert et al, 2016). Los escasos recursos se dispersan en proyectos menores de alcance reducido que evidencia la falta de una visión de escala territorial (Espinoza y Fort, 2017) y la ausencia de planificación urbana ya que "el Estado reduce al mínimo su capacidad de dirigir por dónde se orienta la inversión pública (...) y el municipio cede toda la iniciativa a los potenciales beneficiarios, es decir, a los vecinos/electores" (Ibid, p.143).

A pesar de las inversiones y esfuerzos que se realizan, los asentamientos en la periferia continúan siendo las áreas de mayor vulnerabilidad social y económica de la ciudad (Ibid). El déficit y los bajos estándares de los servicios e infraestructura urbana inciden en la calidad de vida de los residentes lo que afecta su salud, el presupuesto familiar, el acceso a oportunidades de trabajo y educación, entre otros. Con la continua expansión urbana, estos problemas tienden a acumularse e intensificarse en el tiempo, generando trampas de riesgo y agravando la situación de pobreza de la población (Allen et al, 2017a).

La fragmentada producción del hábitat es ocasionada por la deficiente relación entre Estado, el mercado y la sociedad (Dammert, 2020). Esta relación ocasiona que la respuesta estatal de formalización y titulación de las ocupaciones no han mejorado de las condiciones de vida de la población (Torres, 2017). Asimismo, la entrega de subsidios no ha sido planteada para los sectores más pobres y ha contribuido a incentivar una expansión de baja densidad (Rodríguez, 2016). Los planes y programas de mejoramiento de barrios no han abordado otras dimensiones del hábitat más allá de la vivienda, como el espacio público o de servicios urbanos integrales. A todo esto, se suma la falta de control y gestión de suelo para detener las invasiones y acción de los traficantes de terrenos en terrenos inhabitables (Lambert y Allen, 2016). La labor del Estado, entendida como su rol de planificar estos espacios y determinar los instrumentos técnicos y legales para su gestión, lejos de corregir estas situaciones, las consolidan o instrumentalizan para legalizar la ilegalidad (Lambert, 2020a).

Esto permite cuestionar la relación que existe entre la planificación y su práctica cotidiana, ya que como sostiene Lambert (2020b), estos asentamientos que suelen definirse

como informales, no están fuera del sistema de planificación formal sino que operan dentro de él o en paralelo. Es decir, aunque en un inicio los ocupantes actúan contra la norma en las siguientes etapas posteriores si desean consolidar su ocupación deben cumplir y seguir todos los requerimientos normativos que el Estado impone. Por lo cual resulta contradictorio que a pesar de la participación del Estado y la interrelación entre los diferentes actores que intervienen, se consolida la producción fragmentada del territorio que termina reproduciendo modelos de urbanización en riesgo. Se perpetúan así, trayectorias de desigualdad y precariedad que afectan especialmente a los más vulnerables (Lambert et al, 2016).

Por ello es necesario entender la producción del hábitat desde una aproximación relacional, en la cual las diferentes dimensiones espaciales, sociales y económicas (ver gráfico n°7) se configuran a partir de la interacción entre los diferentes actores, sus mecanismos y lógicas de acción, y las condiciones estructurales que regulan estas relaciones.



Gráfico N°7 | Componentes de la fragmentación en JCM .

Fuente: Elaboración propia en base a Ramirez, Rodriguez, Desmaison & Escalante (2020).

José Carlos Mariátegui: hacia un visión colectiva e integral del territorio y la ciudad

La fragmentación en JCM, vista desde su multidimensionalidad, requiere de propuestas de transformación urbana con una visión colectiva e integral del territorio, que aminore las desigualdades presentes y produzca un hábitat más equitativo y justo. Se busca, por lo tanto, atacar las tres esferas mediante un marco político-institucional de planificación estratégica y participativa, que vincule las necesidades a nivel local como a nivel metropolitano y permite la interacción de los diferentes actores y las instituciones que intervienen en la producción del hábitat periférico. Esta propuesta debe articular los emprendimientos sociales hacia un trabajo colaborativo, centrado en la búsqueda del bien común que asegure su sostenibilidad. Además, debe promover la redistribución de los recursos hacia la obtención y gestión de medios de vida sostenibles en las zonas más vulnerables. Finalmente, los proyectos deben transformar los espacios comunitarios mediante una mirada integral del territorio.

La transformación hacia la equidad, propone incidir en otras dimensiones del habitar: espacios comunes, redes de acceso, infraestructura urbana, entre otros, los cuales se encuentran desatendidos por los procesos de desarrollo urbano actuales. Estas intervenciones deben estar acompañadas por estrategias sociales como son las plataformas de participación y gestión de escala intermedia que fortalezcan las relaciones entre las comunidades y los actores políticos, con la finalidad de pensar y gestionar colectivamente todo el territorio.

Estas iniciativas recogen las prácticas realizadas en JCM con anterioridad, como es la trayectoria de CENCA y la consolidación del equipo comunitario, mediante el cual, la población ha fortalecido sus capacidades para la obtención y gestión de recursos. Asimismo, experiencias anteriores como 'ReMap Lima', 'Aprendiendo Lima' y 'CLIMA sin Riesgo', que realizaron plataformas de encuentro entre autoridades y la población local (Lambert y Allen, 2016). Finalmente, el programa municipal Barrio Mío que estudió la fragmentación multidimensional de JCM para el diseño de proyectos de desarrollo articulados entre sí, que eran promovidos por la participación activa de las comunidades.

El proyecto KNOW busca reforzar las capacidades de las agrupaciones desarrolladas en los proyectos mencionados y reforzar sus medios para la incidencia en procesos de planificación de escala local y metropolitana. Para lo cual, en este proceso de intervención se convocará a la municipalidad local y metropolitana para realizar un trabajo colaborativo y de generación de evidencia para la incidencia política. De esta manera, se busca que la transformación en JCM sea un modelo alternativo de desarrollo que puede replicarse en los asentamientos periféricos de la ciudad.



Gráfico N°8 | Visión de una consolidación articulada en JCM.

Fuente: Elaboración propia en base a Ramirez, Rodriguez, Desmaison & Escalante (2020).

Bibliografía

- Allen, A., Soto, L. & Wesely, J. in collaboration with Belkow, T., Ferro, V., Lambert, R., Langdown, I. & Samanamú, A. (2017a). From state agencies to ordinary citizens: reframing risk-mitigation investments and their impact to disrupt urban risk traps in Lima, Peru. *Environment and Urbanization*. 29(2): 477-502pp.
- Allen, A., Belkow, T., Escalante, C., De los Ríos, S., Kamiya, M., Miranda, L., Wesely, J. & Zilbert, L. (2017b). De la mitigación de desastres a la interrupción de trampas de riesgo: La experiencia de aprendizaje-acción de cLIMA sin Riesgo. *REDER*, 1(1), pp.6-28.
- Arubayi, D., Cao, Y., Escobar, M., Lo, S., Ma, Y., Mady, N., Mauer, J., Xu, Y. & Zurita, M. (2014). Environmental Justice in Lima: Co-learning for Action (Trabajo de maestría Environment and Sustainable Development de The Bartlett - Development Planning Unit). [On-line] [Recuperado de: https://www.ucl.ac.uk/bartlett/development/programmes/postgraduate/msc-environment-and-sustainable-development/overseas-fieldwork](https://www.ucl.ac.uk/bartlett/development/programmes/postgraduate/msc-environment-and-sustainable-development/overseas-fieldwork) [Accedido el 13/06/2020].
- Bearzatto, S. (2014). *Cultivating the Edge. The current process of expansion* (Tesis de maestría) Universidad de Lovaina, Lovaina: Bélgica.
- Barreda, José, y Daniel Ramírez Corzo (2004). Lima: Consolidación y Expansión de Una Ciudad Popular. *Las ciudades en el Perú* (6): 199–218. [On-line] Recuperado de http://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/3/07BARREDA_RAMIREZCORZO.PDF [Accedido el 30/04/2020].
- Calderón, J. (2016). *La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX*. Lima - Perú: Fondo Editorial Punto Cardinal.
- Dammert, J.L. (2019). Tráfico de tierras en Ucayali: apuntes para comprender el fenómeno [Mensaje en un blog]. *Oxfam: El poder de las personas contra la pobreza*. [On-line] Recuperado de <https://peru.oxfam.org/latest/blogs/tr%C3%A1fico-de-tierras-en-ucayali-apuntes-para-comprender-el-fen%C3%B3meno> [Accedido el 28/04/2020].
- Desmaison, B. y Rodriguez, L. (2019). ¿Es posible atacar el problema de la desigualdad desde la arquitectura y el urbanismo? Workshop Internacional Limapolis 2020 "Combatiendo la desigualdad urbana", Centro de Investigación de la Arquitectura y la Ciudad – CIAC, Lima
- Dirección Académica de Relaciones Institucionales - DARI-PUCP. (2020, 15 junio). *Políticas públicas urbanas: vulnerabilidad y asentamientos humanos en América Latina- Mercedes Di Virgilio, Diego Aulestia y Manuel Dammert* [Video]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=Tna6slXzp0w&list=PLMusCNlf2aQyxJMfqgS_9glVL3u1F2F-l&index=4&t=56s
- Escalante, C. (Ed.).(2020). *Es vida no experiencia: Estudio de gestión de territorio en las laderas del Asentamiento Humano José Carlos Mariátegui*, Instituto de Desarrollo Urbano CENCA. Lima, Perú: ACUEDI Ediciones.
- Escalante, C. (2020). La gestión del territorio en las partes altas del AHJCM y el proceso actual de ocupación. En Escalante (Eds.), *Es vida no experiencia: Estudio de gestión de territorio en las laderas del Asentamiento Humano José Carlos Mariátegui* (pp.43-70)(1era Edición). Lima, Perú: ACUEDI Ediciones
- Quispe, R. (2020). Inversiones en las partes altas del AHJCM. En Escalante (Eds.), *Es vida no experiencia: Estudio de gestión de territorio en las laderas del Asentamiento Humano José Carlos Mariátegui* (pp.71-124)(1era Edición). Lima, Perú: ACUEDI Ediciones
- Alvarez, E. (2020). Abordaje jurídico a los procesos de ocupación informal. En Escalante (Eds.), *Es vida no experiencia: Estudio de gestión de territorio en las laderas del Asentamiento Humano José Carlos Mariátegui* (pp.125-130)(1era Edición). Lima, Perú: ACUEDI Ediciones
- Espinoza, F., Felipe, T. & Blanco, R. (2020). Recuperando la historia del barrio: el proceso de ocupación del AHJCM. En Escalante (Eds.), *Es vida no experiencia: Estudio de gestión de territorio en las laderas del Asentamiento Humano José Carlos Mariátegui* (pp.25-42)(1era Edición). Lima, Perú: ACUEDI Ediciones
- Espinoza, A. & Fort, R. (2017). *Inversión sin planificación: La calidad de la inversión pública en barrios vulnerables de Lima*. Lima - Perú: Grade.
- Espinoza, A. & Fort, R. (2020). *Mapeo y tipología de la expansión urbana en el Perú*. Lima - Perú: Grade.
- Eiguren, F. (2006). *Reforma agraria y desarrollo rural en la región andina*. Lima - Perú, Centro Peruano de Estudios Sociales.
- Google Earth. (2000). [Mapa de San Juan de Lurigancho, Lima - Perú en Google Earth]. [On-line] Recuperado de: <https://earth.google.com/web/search/Lima,+Peru/@-12.04442566,-77.02234849,190.72286129a,32736.87795436d,35y,0h,0t,0r/> [Accedido el 27/05/2020].
- Instituto Metropolitano de Planificación (IMP). (2007). Plano de Zonificación de Lima Metropolitana - San Juan de Lurigancho - Area de Tratamiento Normativo I (plano). *Instituto Metropolitano de Planificación*. [On-line] Recuperado de, <https://www.imp.gob.pe/images/Planos%20de%20Zonif%20Dic%202019/San%20Juan%20de%20Lurigancho%20web.pdf> [Accedido el 28/03/2020].

- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2020). Mapa de pobreza monetaria provincial y distrital 2018. [On-line] Recuperado de: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1718/Libro.pdf [Accedido el 27/04/2020].
- INEI (2016). Planos Estratificados de Lima Metropolitana a Nivel de Manzana 2016. Segundo ingreso per cápita del hogar. Según grupos de pobreza monetaria. [On-line] Recuperado de: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1403/libro.pdf [Accedido el 27/04/2020].
- García Cristóbal, A. A. (2018). Alquiler de viviendas en asentamientos populares consolidados de Lima. Un acercamiento a la información oficial y a las preferencias locacionales de la demanda. *Revista De Ciencia Política Y Gobierno*, 5(9), 7-34. [On-line] Recuperado de: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/cienciapolitica/article/view/21123> [Accedido 07/06/2020].
- García Cristóbal, A. A. (2019). Pasamayito o el eterno camino de una ciudad ilegal. *Urbanistas.Lab Red latinoamericana* [On-line] Recuperado de: <http://urbanistas.lat/pasamayito-o-el-eterno-camino-de-una-ciudad-ilegal/> [Accedido 07/09/2019].
- Maquet, P. (2019). *Construyendo Lugares de esperanza*. Lima - Perú: Asociación por la Cultura y Educación Digital.
- Municipalidad Metropolitana de Lima (MML). (2014a). *Proyecto Urbano Integral: José Carlos Mariátegui - SJL Etapa 1 de San Juan de Lurigancho*. Lima: Perú (Documento sin publicar).
- Municipalidad Metropolitana de Lima (MML). (2014b). *Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao (PLAM 2035)*. Lima: Perú (Documento sin publicar).
- Molnárová, J., Rodríguez, L., Espinoza, Á., & Fort, R. (Eds.). (2017). *Otro urbanismo para Lima Más allá del mejoramiento de barrios* (1.a ed.). PUCP, Universidad Científica del Sur y GRADE.
- Lambert, R. & Allen, A. (2016). *Participatory Mapping to Disrupt Unjust Urban Trajectories in Lima*. En Imperatore, P. (Ed.), *Geospatial Technology - Environmental and Social Applications* (pp.143-165).
- Lambert, R. (2020a). Land trafficking and the fertile spaces of legality. *International Journal of Urban and Regional Research*, doi:10.1111/1468-2427.12975
- Lambert, R. (2020b). Examinando la relación entre la planeación y la urbanización periférica en Lima. *Revista ENSAYO 2- Arquitectura PUCP. Revisando el legado de John F.C. Turner*, p. 71-93. Recuperado de <https://issuu.com/arquitectura-pucp-publicaciones>
- Labarthe, D y Rodríguez, L.(2016). Short Case Study Barrio Mío – La Política Urbana como objetivo – Lima, Perú - *Module 6 Climate Change and Shelter & Housing*. Cities and Climate Change Academy. Hábitat Universities.
- Lima Cómo Vamos (LCV). (2012). *¿Cómo vamos en Finanzas Públicas?*. Disponible en: <<http://www.limacomovamos.org/cm/wp-content/uploads/2012/09/InformeLimaComoVamos2011-47FinanzasPublicas.pdf>> (Consultado el 03/11/2019)
- Níquen, J. (2018). *Entre la necesidad y la acumulación, una aproximación al rol del suelo y la vivienda en procesos de reproducción y movilidad social de los sectores populares. El caso de las familias fundadoras de Huaycán*. (Tesis de Licenciatura) Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima: Perú.
- Ramirez, D., Rodriguez, L., Desmaison, B. & Escalante, C. (2020). *Urban inequality trajectories in Lima. Draft paper under elaboration*.
- Rodríguez, L. (2016). *La ciudad de las laderas: Vivienda en laderas, análisis, estrategias y alternativas para una política de vivienda en la periferia de Lima Metropolitana, con fines de renovación urbana*. Lima: Perú (Documento sin publicar).
- Rodríguez, L. (2017). Las posibilidades de transformación de los barrios populares en Lima y la construcción de sus imaginarios urbanos. En: Otro urbanismo para Lima. Más allá del mejoramiento de barrios (Nº1 ed., p. 228). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Sáez, E., García Calderón, J., Roch, F. (2010). La ciudad desde la casa: Ciudades espontáneas en Lima. *Revista INVI*, 25(70), 77-116. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582010000300003>
- Sit, F., Langdown, I., Hoyos, J., Castellani, L., Zellweger, L., Punssi, P., Ahmed, S. & Sung, Y. (2015). Co-Learning for Action: Exploring the Relationship between Everyday Risk and Urban Development in Lima (Trabajo de maestría Environment and Sustainable Development de The Bartlett - Development Planning Unit). [On-line] Recuperado de: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/development/programmes/postgraduate/msc-environment-and-sustainable-development/overseas-fieldwork> [Accedido el 13/06/2020].
- Tanaka, M. (2002). Las relaciones del Estado y sociedad en el Perú. Desestructuración sin reestructuración. Un ensayo bibliográfico. América Latina Hoy (Ed.) 31. [On-line] Recuperado de: <http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/viewFile/2377/2426> [Accedido 03/05/2020].
- Torres, D. (2017). Lima: Titulación de tierras sin ciudad, del bien colectivo al bien privado. La organización social como promotor urbano frente al fracaso de la política nacional de formalización. Accedido: 10/08/2019 https://www.puec.unam.mx/pdf/publicaciones_digitales/tesis/lima_libroelectronico.pdf
- Tena, A.A. (2018). Acción antrópica y los cambios en el paisaje del distrito de San Juan de Lurigancho entre los años 1948 – 2016 (Tesis de pregrado). Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima: Perú. Recuperado de: <http://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/cybertesis/9627?show=full&fbclid=IwAR17L1FeDXZ-PIdPeqzyXvgiUZ7LN3b6veWPsfvPhexQGedQqveDnyDivgw> [Accedido el 16/04/2020].

UN-Habitat. (2017). *Building Financial Resilient Neighborhoods: The Case of José Carlos Mariátegui in Lima, Peru.* [On-line] Recuperado de: <http://unhabitat.org.ir/wp-content/uploads/2015/09/Building-Financial-Resilient-Neighborhoods.pdf> [Accedido 07/06/2020].

Valdivieso, A. , Ricse, L., Brisaida, R., Chunga, V. & Diestra, L. (2016). ¿Economía popular de la ciudad? Estudio de las agrupaciones familiares U6A y Nueva Generación del A. H. J. C. Mariátegui, San Juan de Lurigancho, Lima. 355 investigaciones sociales 20(37), pp.355-365.

Vega Centeno, P(2004). De la barriada a la metropolización; Lima y la teoría urbana en la escena contemporánea. *En Perú hoy: las ciudades en el Perú.* (pp. 45 - 70). LIMA. DESCO.



