

Procesos participativos para la planificación de los barrios populares en Lima metropolitana

ANDREA VENINI FALCONI



Las ciudades se configuran como espacios complejos, donde interactúan factores socioeconómicos, culturales, políticos y ambientales. Esta diversidad de componentes no necesariamente brinda mejores condiciones a las personas que habitan en ellas. El Perú, y en especial su capital Lima, está bordeado por urbanizaciones populares donde son elevados los índices de pobreza. Las intervenciones desarticuladas y sin planificación por parte del Estado han generado la segregación de las urbanizaciones populares de Lima y de sus ciudadanos, los cuales se han visto perjudicados al no poder desarrollar su territorio de manera integral.

En las últimas tres décadas, el marco legal de la participación ciudadana en el Perú se ha fortalecido con leyes que garantizaron la transparencia y el libre acceso a la información. Sin embargo, la participación ciudadana, a través de algunas herramientas de planificación urbana, es limitada y no se considera a lo largo de todo el proceso de elaboración, ejecución y evaluación de los proyectos y programas sociales. De esta forma, identificamos y analizamos los factores que propician y permiten el diseño, construcción e implementación de políticas participativas de mejoramiento urbano, además de analizar las implicancias de dichos procesos para el empoderamiento de actores en el ámbito local.

Sobre la base de esta problemática, en el 2012, la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) crea el Programa BarrioMio, que pretendió, a través del componente del Proyecto Urbano Integral (PUI), proponer un proceso de planificación integral de las urbanizaciones populares en Lima Metropolitana. Ello se sostenía a partir de un proceso participativo que involucraba una serie de talleres con niños, jóvenes y adultos a fin de recoger percepciones y propuestas para el mejoramiento del equipamiento urbano como futuros beneficiarios de la inversión pública proyectada por el Estado. De esta forma, analizamos e identificamos las acciones y las propuestas que los pobladores de la zona de José Carlos Mariátegui, en el distrito de Villa María del Triunfo (VMT), formularon en el proceso participativo del proyecto piloto del PUI JCM-VMT entre 2012 y 2014.

Los barrios populares en Lima Metropolitana

El periodo inicial para el asentamiento de migrantes en los barrios populares en Lima se da entre los años 50 y 70. Este periodo se caracterizó por la llegada de población proveniente de la sierra y selva del Perú en busca de mejores condiciones de vida. Ellos buscaban terrenos en la zona plana, conectados al sistema vial generado por las nuevas carreteras y por los valles que se adentraban a

Revista Argumentos, Edición N° 1, Año 12, 2018. 94-98
 Instituto de Estudios Peruanos
 ISSN 2076-7722



Foto: Aaron Heredia

la ciudad. Por otro lado, también se asentaban las personas que, por algún motivo, estaban siendo reubicadas por el Estado a causa del desplazamiento de otras áreas de Lima.

Las experiencias más resaltantes de planificación urbana de barrios populares impulsadas por el Estado se encontraron en Huaycán y en Villa El Salvador, localizados al este y sur de Lima, respectivamente. En general, los procesos de conformación de los barrios populares fueron progresivos, pero durante los ochenta y los noventa tuvieron un auge impulsado por la migración de personas que escapaban del conflicto armado interno que atravesaba el país. En el 2010, la población residente en estos barrios populares representaba el 73% de la población de Lima, muchas veces asentados bajo la modalidad de invasión de las tierras, la autoconstrucción de las viviendas y protestas populares para obtener los servicios básicos.

Un espacio de participación

Diversas iniciativas a nivel internacional influenciaron a la MML (2011-2014) para el desarrollo de procesos participativos en la planificación de urbanizaciones populares en Lima Metropolitana. El Programa BarrioMio toma como referente diversos programas de mejoramiento de barrios en Latinoamérica. Bolivia, Chile, Argentina, Brasil y Colombia han desarrollado importantes programas que han cambiado la configuración de sus barrios populares. Sus características y particularidades son diversas; sin embargo, en todos ellos se ha podido visualizar el esfuerzo para realizar una planificación integral de esos barrios, con una real incidencia sobre la calidad de vida de las personas que residen en estas zonas.

El PUI José Carlos Mariátegui en el distrito de Villa María del Triunfo (PUI JCM-VMT) es el pri-

mero que fue desarrollado desde el inicio de la etapa de diagnóstico por el equipo del Programa BarrioMío. Este PUI tuvo el apoyo de la consultora Proceso 360° para la conceptualización y desarrollo de la metodología participativa. Para el proceso participativo se realizaron 42 reuniones y/o talleres. Estas reuniones y/o talleres totalizaron 795 participaciones a lo largo del proceso participativo del PUI JCM – VMT (entre niños, adolescentes, jóvenes, mujeres, hombres y adultos mayores), durante aproximadamente diez meses divididos en seis etapas: (i) informativa, (ii) diagnóstico, (iii) visión, (iv) validación, (v) priorización y (vi) co-diseño. Sin embargo, se verificó que la participación fue escasa en algunas de las actividades, lo que ocasionó que, en las etapas finales, los participantes demostraran cansancio y, en algunos casos, desertaran; se llegó al final del proceso con aproximadamente 40 personas participantes.

Los principales problemas identificados por la población durante el proceso participativo pasan por resaltar la desigualdad y la fragmentación que la ciudad de Lima evidencia a través de los diversos sectores poblacionales. La vivienda aparece como preocupación inmediata del espacio particular y familiar, que fortalece el ejercicio de la individualidad en la ciudad. La vivienda en los barrios populares terminará por concentrar los principales esfuerzos colectivos para construirla, cuidarla, hasta donde los recursos lo permitan o lo prioricen. Por otro lado, está el desbalance percibido con respecto a lo que se construye como espacio público fuera del ámbito privado o privatizado, este que se desenvuelve en espacios carentes de arquitectura urbana, con cercos de propiedad e inseguridad (física y ciudadana), con invasión del espacio público, con deterioro del patrimonio urbanístico, ambiental e incluso mediante la discriminación de algunos grupos sociales. Entendemos que la problemática identificada requiere además de programas sociales que complementen la infraestructura planteada; sin embargo, debido a la compleja coordinación entre las instituciones del Estado, los programas sociales quedaron apenas como propuesta.

De la participación a la gestión

El total de la inversión propuesta por el PUI JCM - VMT para las tres etapas fue de S/. 75.671.760,21

(aproximadamente setenta y cinco millones y medio de nuevos soles) para la ejecución de parques, espacios multiusos, pistas, veredas, entre otros, priorizados y co-diseñados junto con los participantes del proceso del PUI JCM-VMT. Para dar sostenibilidad al proceso participativo, se propuso fortalecer y crear organizaciones comunitarias actuantes a través de la formación y capacitación de los líderes y comités. Este proceso se inicia con la conformación del comité de gestión del PUI JCM-VMT en octubre del 2013.

En el proceso de gestión participan diversos actores sociales, pero es principalmente el aparato estatal el que valida y fortalece la lógica burocrática que pone a prueba la realización de la obra pública, ya sea para sentenciarla al olvido o hacia la posibilidad de revitalización del espacio como eje articulador de la ciudad. Durante el proceso participativo, el papel de la ciudadanía se limitó a hacer posible el replanteo de las metodologías de la acción planificadora, pero no ejecutora.

Los resultados visualizados en el 2014, al finalizar la gestión de la alcaldesa Susana Villarán en Lima Metropolitana, fueron la elaboración de los perfiles de los parques en el formato SNIP por parte de la MML y la ejecución de algunas pistas y veredas priorizadas por el PUI por la Municipalidad de VMT. También se llegó a incluir el PUI JCM-VMT en el Programa de Mejora Urbana del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao al 2035 (PLAM 2035) y en el Programa Lomas de Lima. Se hicieron coordinaciones y acompañamiento a la firma del Convenio Marco entre la Municipalidad de Lima y la Municipalidad de Villa María del Triunfo y reuniones de entrega del informe del PUI JCM-VMT a los dirigentes de la zona por el Comité de Gestión.

Proyectos (frustrados) para los barrios populares

La ejecución del programa BarrioMío en JCM-VMT sirvió de modelo preliminar para las futuras inversiones del Estado en materia de obras públicas en urbanizaciones populares; sin embargo, estas no llegaron a la etapa de ejecución. Al finalizar la gestión metropolitana en el 2014, ninguno de los proyectos planteados llegó a ser aprobado en la etapa de inversión del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). En el 2014, en Lima Metro-

litana existían 14.282 Perfiles de Inversión Pública (PIP) por más de 200 mil millones de soles (casi el doble del presupuesto anual de la república); no obstante, estos proyectos no están articulados a una visión integral de la ciudad.

Actualmente el PUI, el Programa BarrioMio, el PLAM 2035 y el Programa Lomas de Lima han sido desactivados por la Municipalidad Metropolitana de Lima (2015–2018). En base a esta situación, actualmente el Comité de Gestión del PUI JCM-VMT se ha unido a otros Comités de Gestión del PUI y a DESCO Urbano para continuar solicitando a la MML que ejecute las obras contempladas en el Proyecto Urbano Integral y en el Programa BarrioMio como un todo. El cambio de enfoque de la gestión de turno a lo largo de los procesos electorales afecta la permanencia de los profesionales especializados durante el proceso, pero más profundamente afecta el desarrollo sostenible de estas iniciativas, ya que las mismas, necesitan plazos más largos para afianzarse como nuevas formas de hacer ciudad.

Una ciudad a nivel de propuesta

Por lo dicho anteriormente, se concluye que el modelo participativo ejecutado a lo largo del PUI hace posible una mejor aplicación de las inversiones del Estado en materia de infraestructura pública de urbanizaciones populares, pues al ser

desarrolladas de manera participativa se logra lo siguiente: (i) se identifican de manera más eficiente los problemas específicos de la población, (ii) se proponen estrategias de desarrollo urbano donde la población se hace protagonista de su visión y procesos, y (iii) se logra priorizar intervenciones urbanas como parte de un plan a corto, mediano y largo plazo, según los recursos existentes, niveles de organización de la comunidad y modelos de gestión preexistentes que el Estado tenga sobre esta zona. Todo ello fortalece los vínculos entre la ciudadanía y el Estado como socios estratégicos en la planificación sostenible del barrio.

Sin embargo, el modelo de inversión pública llevado a cabo por el Estado no toma en cuenta los procesos planificadores, abandonando el espacio público e imposibilitando el desarrollo social sostenible en los barrios populares de Lima. Es necesario comprender que más allá de todo cambio, trascendente o no, más allá del crecimiento desordenado de los barrios populares, del eminente riesgo por desastres naturales, de la escasa participación de la ciudadanía en los procesos de gestión y de la frustración de los actores en procesos participativos, debemos seguir buscando herramientas para reactivar los procesos de desarrollo de la ciudad con nuevas dinámicas, con nuevas normativas para potenciar el uso social, económico y ambiental hacia alcanzar la posibilidad de que las ciudades sean más sostenibles.

TU TESIS EN 2000 PALABRAS

FORMATO DE ENVÍO

Nombres: Andrea Venini Falconi
Título original de la tesis: Procesos participativos para la planificación de la ciudad: el Programa Barriomio en la zona de José Carlos Mariátegui- VMT (2012 - 2014)
Carrera: Magister en Política Social, mención en Gestión de Proyectos Sociales
Nombre del asesor: Mg. Jorge García Escobar
Universidad: Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Fecha de sustentación: 29 de febrero de 2016.
Calificación: B – Muy Bueno
¿La tesis ha sido publicada o está disponible en internet? Sí, http://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/cybertesis/48662 .

BIBLIOGRAFÍA

CAD, «BarrioMío: El desarrollo está en tus manos». Perú: MML.2014.

GARCÍA, Anderson y VENINI, Andrea. *Dilemas de la ciudadanía urbana: Informe, reflexiones y recomendaciones del Proceso Social-Participativo del Proyecto Urbano Integral de BarrioMío*. Documento de trabajo. Perú: MML.2014,

HARVEY, David. «Ciudades rebeldes: del derecho de la ciudad a la revolución urbana». España: Ediciones Akal. 2012.

MATOS, José , «Desborde Popular y crisis del Estado. Veinte años después». Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú. 2004.

PADILLA, Karina,«Tesis maestría Participación infantil: posibilidades y desafíos desde la perspectiva de un grupo de niños y niñas del centro poblado “La Garita”». Perú: PUCP. 2012.

PUI BARRIOMIO, *Expediente del Proyecto Urbano Integral José Carlos Mariátegui-VMT. Documento de trabajo*. Perú: MML.

VENINI, Andrea. «Tesis Procesos participativos para la planificación de la ciudad: el programa BarrioMío en la zona de José Carlos Mariátegui – VMT (2012 - 2014)». Perú: UNMSM. 2015.