

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE LETRAS Y CIENCIAS HUMANAS



La “Escuela del buen vivir”: El problema de la vivienda en Lima y la transformación de hábitos desde el Estado (1950-1961). El caso de Ciudad de Dios.

Tesis para optar por el título de Licenciado en Historia que presenta el bachiller:
Abraham Samuel Abad Carrasco

ASESOR:

Dr. Jesús Antonio Cosamalón Aguilar

Lima, julio de 2019

RESUMEN

La presente tesis estudia la forma en la que el Estado peruano de la década del cincuenta intentó moldear los hábitos y costumbres del movimiento de pobladores durante los inicios del Problema de la vivienda en Lima. Para lograr esto, la investigación se vale del análisis de informes y documentos de distintos organismos estatales, así como del estudio de un caso particular: la Urbanización popular de Ciudad de Dios (1954-1958), cuya reconstrucción histórica se hizo posible gracias a lo consignado en diarios de la época, entrevistas y documentación comunal. La tesis sostiene que, desde el Estado y las élites, se buscó convertir al invasor de tierras y al habitante de tugurios en un tipo ideal de vecino propietario. En ese sentido, la presente investigación argumenta que los organismos estatales creían que dicha transformación de los modos de vida de los pobladores sería la solución a la crisis del alojamiento que atravesaba Lima. Siguiendo esta lógica, se propone un modo de análisis de la historia de los inicios del problema de la vivienda, no solo narrando los proyectos estatales y los grandes hitos del urbanismo, sino, sobre todo, estudiando las formas en las que el Estado moderno capitalista intenta controlar los comportamientos y cotidianidad de ciertos grupos humanos.

The following thesis studies the ways in which the Peruvian state of the fifties tried to mold the practices, habits and usages of the homeless movement during the beginnings of the Housing crisis in Lima city. In order to achieve this, the present investigation relies on the analysis of bureaucracy papers produced by many state institutions and the study of one particular case: The Ciudad de Dios Popular Project (1954-1958), whose historical reconstruction was made through a process of detailed examination of media news of those years, interviews and the review of neighborhood documentation. The thesis sustains that the state and the economic elites attempted to convert the land invaders and the slum dwellers into an ideal type of neighbor owner. Therefore, the present investigation argues that the state institutions believed that the transformation of the settlers' ways of life would be the solution of the housing problem in the city. Following this logic, a new way of analysis of the beginning of the housing problem is proposed. To illustrate, the recount of state projects and the major town planning milestones are taken in account but, above all, the thesis analyses the ways in which the modern capitalist state tries to control the behavior and the everydayness of certain human groups.

INTRODUCCIÓN 2

CAPÍTULO I. EL PERÚ Y EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA. APROXIMACIÓN HISTÓRICA

10

1.1 Contexto histórico político peruano. Décadas del cuarenta y cincuenta 10

1.2 La crisis del alojamiento en Lima. Décadas del cuarenta y cincuenta 16

CAPÍTULO II. GUBERNAMENTALIDAD Y URBANISMO. RACIONALIZANDO EL

CRECIMIENTO DE LA CIUDAD 24

2.1 Definiendo la “Escuela del buen vivir” 24

2.1.1 El enfoque de la Gubernamentalidad 25

2.1.2 Los límites de la Gubernamentalidad en el análisis histórico 27

2.1.3 La razón gubernamental del Estado capitalista moderno 28

CAPÍTULO III. INTERPRETANDO LA “ESCUELA DEL BUEN VIVIR” Y EL PROBLEMA DE

LA VIVIENDA 32

3.1 Comportamientos, valores y costumbres. 1940 – 1957 32

3.1.1 La Corporación Nacional de la Vivienda y la familia ciudadana 33

3.1.2 La década de los cincuenta y la incapacidad de articular una solución 40

3.2 El informe de la CRAV y la Ley de Barriadas de 1961 50

3.2.1 “Convertir en propietarios al mayor número de peruanos” el informe de la Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda 51

3.2.2 La Ley de Barriadas de 1961. La primera de América Latina 63

CAPÍTULO IV. APLICANDO LA “ESCUELA DEL BUEN VIVIR”: FORMACIÓN Y

CONSOLIDACIÓN DE CIUDAD DE DIOS (1954-1958) 72

4.1 La invasión de las Pampas de Atocongo 72

4.1.1 Las élites de poder y el movimiento de pobladores 72

4.1.2 La invasión de Ciudad de Dios y el poder político 74

4.2 La larga espera: Los pobladores y el abandono estatal 86

4.2.1 Características de la población 86

4.2.2 El abandono estatal 100

4.3 Reubicación y consolidación de Ciudad de Dios 104

4.3.1 La influencia de la CRAV en la reactivación del proyecto 104

4.3.2 Traslado y reubicación 109

4.4 Reflexiones finales acerca de Ciudad de Dios 119

CONCLUSIONES 121

FUENTES 128

Documentos 128

Entrevistas 130

Prensa..... 131

BIBLIOGRAFÍA 132

NOTA: Las citas de fuentes secundarias fueron insertadas en el texto; en tanto, las citas y referencias a fuentes primarias, documentos de época, entrevistas y prensa fueron ubicadas en los pies de página. Para esto, se utilizó el programa generador de referencias *Zotero*, configurado en el estilo del manual de Chicago décimo sexta edición.



AGRADECIMIENTOS

Agradezco, en primer lugar, a mi padre, a mi madre y a mi hermano por todo el apoyo demostrado durante los años que cursé el pregrado de Historia.

A mi asesor, el Dr. Jesús Cosamalón, a la Dra. Claudia Rosas y al Dr. Miguel Costa, quienes no solo creyeron en mi capacidad como investigador en todo momento, sino que también me mostraron novedosos enfoques para analizar el pasado.

A mis compañeros de GISLAT (Grupo Interdisciplinario Social Latinoamericano), quienes constantemente me enseñan a debatir sobre los diversos problemas sociales, políticos y económicos que aquejan a nuestra sociedad.

También quiero agradecer a mis colegas de la especialidad, sobre todo a aquellos que aún creen, al igual que yo, que la Historia puede ser una herramienta de crítica y cambio social, y no solo un oficio de eruditos. Ustedes saben quiénes son.

De otro lado, este trabajo no hubiera podido ser posible sin el apoyo de los vecinos y vecinas de Ciudad de Dios, quienes en ningún momento me cerraron las puertas, y más bien recibieron con beneplácito el interés por el estudio histórico de su comunidad.

Finalmente, quiero agradecer a la Fundación Bustamante de la Fuente y al Instituto Riva-Agüero por la generosa beca de estudios con la que premiaron el proyecto de la presente investigación.

Para Saraid.

Cuando un escultor griego cincelaba el mármol, trataba expresar el espíritu y el corazón de la ciudad. Todas las pasiones de ésta, todas sus tradiciones de gloria debían revivir en la obra. Pero hoy, la ciudad una ha cesado de existir; no más comunión de ideas. La ciudad no es más que un revoltijo casual de gentes que no se conocen, que no tienen ningún interés común, salvo el enriquecerse unos a expensas de otros; no existe la patria ¿Qué patria común pueden tener el banquero internacional y el trapero? [...]
Sólo cuando una ciudad, un territorio, una nación o un grupo de naciones hayan recuperado su unidad en la vida social, es cuando el arte podrá beber su inspiración con la idea común de ciudad o de la federación.
Piotr Kropotkin. *La Conquista del Pan*.

INTRODUCCIÓN

La historia urbana de Lima no tiene más ya como protagonista a las señoriales casonas ni a las pintorescas callecitas que datan sus orígenes a un remoto pasado colonial o decimonónico; más bien, el primer plano del análisis histórico debe ser tomado por el proceso por el que centenares de miles de personas poblaron las periferias de la urbe. Desde la manera de hablar, la gastronomía y la música popular; pasando por la distribución del espacio, los modos de producción o la representación política, todo aspecto de la sociedad ha recibido la impronta del llamado “problema de la vivienda”; el cual, iniciado a mediados de la década de los cuarenta del siglo XX, posee la suficiente complejidad y densidad histórica para obtener la principal relevancia en los estudios urbanísticos de índole histórico.

Esta tesis no pretende contar una historia lineal sobre la crisis del alojamiento, el movimiento de pobladores o el desarrollo del urbanismo en la segunda mitad del siglo XX; para aquello, hay suficiente bibliografía especializada –lamentablemente escasa desde la disciplina historiográfica. Esta literatura condensa en grandes obras clásicas el largo proceso por el cual Lima dejó de ser una pequeña ciudad de estilo colonial de unas decenas de miles de habitantes, para convertirse en una gigantesca metrópolis amorfa y superpoblada que actualmente supera los 10 millones de habitantes. Por el contrario, este estudio busca analizar los procesos pedagógicos a través de los cuales el Estado pretendía intervenir en las miles de personas que luchaban por tener un lugar donde vivir y que se hacinaban en tugurios y barriadas.

El problema de la vivienda en Lima hace referencia al inconcluso proceso histórico en el que la insuficiencia de lugares habitables en la ciudad produjo una crisis social de envergadura que se agravó por la insalubridad, la desigualdad y la pobreza endémica de la ciudad. En esta

crisis del alojamiento, el Estado fue incapaz de procurar los medios para una distribución del espacio equitativa y acorde con el crecimiento poblacional de la ciudad. Pese a que desde la Independencia la ciudad no dejó de crecer de manera, se considera que a fines de la década del cuarenta el problema de la vivienda “estalló”. Esto se dio por cuatro causas principales. Primero, por fenómenos naturales, como las sequías en la sierra y el terremoto de 1940, el cual deterioro gran número de estructuras existentes provocando mudanzas a terrenos no habitados; segundo, por la incipiente industrialización del país, la cual generó una masa obrera que necesitaba ser alojada; tercero, debido al crecimiento vegetativo de la población, producto de la baja de la mortalidad y al alza de la natalidad; y, por último y más importante, por la crisis del agro serrano peruano, el cual, desde la década del cuarenta hasta la Reforma Agraria, entró en su fase de máxima decadencia y desintegración, provocando masivas migraciones a las ciudades de la costa. Todos estos elementos se conjugaron a fines de la década del cuarenta provocando una transformación incontenible que cambió la realidad social peruana para siempre.

Las dos manifestaciones urbanas más representativas de esta crisis social fueron los tugurios centrales, es decir viviendas multifamiliares decadentes y sobre hacinadas erigidas en los distritos históricos de la ciudad, y las barriadas, lo cual hace referencia al tipo de asentamiento humano establecido antes de que se instalen los servicios básicos y a través de estructuras rústicas con materiales de baja calidad (Driant 1991, 16). Ante la aparición de este tipo de viviendas, el Estado –a partir de la segunda mitad de los cuarenta- creó distintas oficinas y organismos destinados a estudiar y dar solución al apremiante problema de la vivienda. Algunos de aquellos son la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo (1947), la Corporación Nacional de la Vivienda (1947), el Fondo Nacional de Salud y Bienestar Social (1951), la Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda (1956), o la Junta Nacional de la Vivienda (1963), etc.

Justamente, el objetivo central de la presente tesis es analizar los métodos pedagógicos por los cuales estas entidades estatales buscaban modificar las formas en las que los habitantes de tugurios y barriadas vivían para así adecuarlas a la lógica de la razón gubernamental del Estado contemporáneo capitalista peruano. En ese sentido, sostenemos que el Estado, ante el

problema de la vivienda intentó modificar los hábitos cotidianos de las personas humildes que necesitaban una casa. Es decir, el poblador de tugurios y barriadas, el cual, poseía costumbres poco civilizadas, insalubres y económicamente irresponsables, debía ser transformado en un vecino ordenado, trabajador y con hábitos de ahorro. Este proceso de transformación se debía llevar a cabo a través de varios planes gubernamentales, de los cuales el más constante fue la pedagogía de la propiedad.

En ese sentido, la presente tesis es tributaria de tres influencias teóricas centrales que calibraron la interpretación de las fuentes. Antes que nada, hacemos uso del enfoque de la *gubernamentalidad* de Michel Foucault (1994), concepto que hace referencia a las formas en las que el Estado moderno controla los comportamientos y los hábitos de ciertos grupos en la sociedad. De otro lado, analizamos los mecanismos técnicos y de análisis a través del proceso de simplificación y estandarización desarrollado por James Scott, por el cual el Estado puede convertir en legible una realidad caótica, como el problema de la vivienda. Por último, cabe señalar que este trabajo tiene una enorme deuda con el planteamiento de la hegemonía gramsciana, en la que se reconocen a varias clases y fracciones de clases que pugnan por establecer su ideología como la dominante en la sociedad. Por añadidura, hay que señalar que, al hablar del Estado, nos referimos al Estado de clase, el cual es “la instancia central cuyo papel es el mantenimiento de las condiciones de la producción y, así, la reproducción de las condiciones sociales de la producción [...] tal es, muy exactamente, el papel que desempeñan los aparatos ideológicos¹; especialmente, la ideología dominante que busca “cimentar la formación social” (Poulantzas 1971, 357); es decir, no solo nos referimos al organismo centralizado que detenta la fuerza represiva. En ese sentido, el Estado estaría constituido por una alianza de clases y fracciones de clase², que forman un bloque de poder en la formación capitalista. Por ejemplo, el ejército, la administración o el poder judicial pueden constituirse como sedes de poder de fracciones de clase distintas a la que domina el Estado. Sin embargo, estas fracciones de clase no dejan de estar centralizadas, en el sentido de que su organización se realiza según y bajo la forma de Estado que domina la rama

¹ Estos aparatos están conformados por una serie de instituciones tales como las iglesias, los partidos, los sindicatos, la escuela, las universidades, los organismos estatales, los medios, etc.

² Este bloque de poder lo conformarían, para el caso de esta investigación, los agroexportadores, la burguesía industrial, los terratenientes y hacendados, los capitales extranjeros, etc.

detentada por la “fracción hegemónica”. Por esta razón, podemos hablar del Estado capitalista como una “unidad concreta” (Poulantzas 1971, 363-364).

De otro lado, dejando de lado las consideraciones conceptuales y las categorías, es necesario hacer referencia a las obras sobre la historia del problema de la vivienda que son esenciales para la presente tesis. En primer lugar, es indispensable mencionar al clásico de David Collier *Barriadas y élites: De Odría a Velasco* (1978). En este trabajo se analizan las formas en la que los distintos gobiernos entre 1948 y 1975, afrontaron el problema de la vivienda. A diferencia de esta obra, en la que se prima la sucesión política y sus características, el presente trabajo busca analizar las formas pedagógicas por las cuales las élites buscaron solucionar la crisis de la vivienda, interviniendo en los hábitos cotidianos de la población; de esta forma, se deja en segundo plano la narración cronológica de los gobiernos y los jefes de Estado. Es decir, a través del enfoque teórico presentado líneas arriba, esto nos permite sugerir preguntas nuevas acerca del período estudiado o “nuevas respuestas a preguntas familiares” (Burke 2000, 190). Además, de Collier, es necesario mencionar a Jean Claude Driant, quien, en *Las Barriadas de Lima. Historia e Interpretación* (1991), da una de las primeras revisiones históricas pormenorizadas del problema de la vivienda llegando hasta los pueblos jóvenes formados tras la crisis económica de los ochenta. De otro lado, *La Utopía urbana. El movimiento de pobladores del Perú*, de Max Meneses otorgó una perspectiva marxista a este proceso de historia urbana, en la línea de autores como David Harvey o Henri Lefebvre. Para finalizar este breve repaso de obras esenciales para la realización de esta tesis³, es necesario mencionar a Julio Calderón Cockburn, quien condensa gran parte de su dilatada obra académica en *La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX* (2016). En dicho trabajo, Calderón llega a la conclusión de que desde la década del cincuenta fue el propio Estado, el cual, en su necesidad de ganar legitimidad, promovió el desarrollo urbano ilegal. En parte, esta tesis busca complementar esta idea analizando la intervención gubernamental en el campo de los hábitos y las costumbres de la población.

³ *Las barriadas de Lima 1957* (1977), de José Matos Mar; *Se busca terreno para próxima barriada. Espacios disponibles en Lima 1940-1978* (1978), de Gustavo Riofrío; *Lima: Historia y urbanismo. 1821-1970* (2004), de Wiley Ludeña; o *Utopías construidas. Las unidades vecinales en Lima* (2015), de Shariff Kahatt, etc. también tuvieron una influencia notable a la hora de entender la crisis del alojamiento en su dimensión histórica.

Tras repasar el enfoque teórico y las obras esenciales, es imperativo hacer mención de las fuentes en las que se basa este trabajo histórico, las cuales se pueden dividir en cuatro grupos. El primero, hace referencia a los documentos de época de distintos organismos estatales referidos a la solución del problema de la vivienda. Esta documentación, la cual comprende informes técnicos, estudios de campo, comisiones técnicas, etc. emana principalmente de la Corporación Nacional de la Vivienda, la Oficina Nacional de Planeamiento Urbano, el Fondo Nacional de Salud y Bienestar Social y la Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda. El segundo conjunto de fuentes lo constituyen los debates legislativos, los ante proyectos, proyectos, leyes y decretos referidos al urbanismo y las barriadas; por ejemplo, la Ley No. 10359 de 1947, con la que se promulga el estatuto de la CNV; el Decreto Supremo No.1 de 1956, con el que se crea la CRAV; *la Recopilación de la legislación referente a la vivienda social en el Perú*, publicada durante la II Conferencia Interamericana de Vivienda y Planeamiento de 1958; o la promulgación de la Ley No. 13517 *Ley de Barriadas* de 1961 y su discusión legislativa previa hallada en el diario de los debates. El tercer grupo está conformado por las fuentes periodísticas utilizadas para la reconstrucción de la historia de la fundación y consolidación de la urbanización popular de Ciudad de Dios (1954-1958), el cual constituye nuestro estudio de caso. En este tercer grupo podemos mencionar a las revistas *Caretas* y *El Arquitecto Peruano*; a los diarios *El Comercio* y *Última Hora*, y, sobre todo, al periódico *La Prensa*, el cual fue el medio escrito más consultado en esta tesis. Finalmente, el cuarto conjunto lo constituyen las fuentes no archivísticas utilizadas para tratar el tema de Ciudad de Dios; en este grupo se encuentran las entrevistas a 6 pobladores y fundadores de la urbanización, así como a Arturo Salazar Larraín⁴; las publicaciones de la Asociación de vecinos, adjudicatarios y otros residentes de Ciudad de Dios, como folletos, blogs online y recopilatorios por las bodas de oro de la fundación del lugar; y también, el documental realizado en 2005 por Antonio Zapata para TV Perú, titulado *Ciudad de Dios. De invasores a vecinos*.

De otro lado, los documentos analizados en esta tesis provinieron de repositorios como los del Centro de Documentación de la Biblioteca Alberto Flores Galindo; las Colecciones especiales de la Biblioteca Central PUCP y de la Biblioteca del Instituto Rivaguero; y, sobre

⁴ Ex director de *La Prensa* y cercano colaborador de Pedro Beltrán.

todo, la sala de Manuscritos y Libros raros de la BNP. Además, la revisión de las fuentes periodísticas se realizó en la Hemeroteca de la Biblioteca Nacional; en tanto, el análisis de los debates parlamentarios se llevó a cabo en el Archivo del Congreso de la República.

En cuanto al marco cronológico del estudio (1950-1960), hay que señalar las razones de los límites temporales. Ante todo, consideramos que los esfuerzos integrales y la creación de organismos especializados para la solución de la crisis del alojamiento recién se llevan a cabo a fines de la década del cuarenta y entran en pleno funcionamiento en el decenio siguiente. De otro lado, desde 1948 con la llegada al poder del Gral. Odría, el Perú entra de lleno a la órbita cultural y económica estadounidense en el marco de la Guerra Fría –acercamiento que había sido dejado en segundo plano desde el fin del Oncenio. Es durante el Ochenio y el Segundo pradismo, cuando la influencia americana y la llegada de capitales estadounidenses tiene una importancia sin precedentes en los gobiernos peruanos. Además, durante la década del cincuenta se desarrollan varios tipos de intervención estatal sobre la masa del movimiento de pobladores; sin embargo, sostenemos que fue la pedagogía de la propiedad, promovida desde la ideología liberal dominante, la que predominó tanto en el gobierno de Odría como en el de Prado. Por último, y más importante, en estos dos gobiernos la razón gubernamental dictaba que la intervención debía tener un carácter populista y educador sobre las clases bajas, en especial sobre los habitantes de barriadas; en cambio, al salir de nuestro marco cronológico, vemos que durante el primer gobierno de Fernando Belaunde Terry (1963-1968) se cambió el enfoque y se intentó solucionar la crisis del alojamiento a través de proyectos urbanísticos para las clases medias, dejando de lado la pedagogía de la propiedad y otras formas de intervención paternalista. En contraposición a esto, la primera parte del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (1968-1975) tuvo un modo de intervención alejado del liberalismo económico y de la pedagogía de la propiedad, aunque conservó métodos acercamiento vertical en los que primó la organización de la autogestión de comunidades como Villa el Salvador.

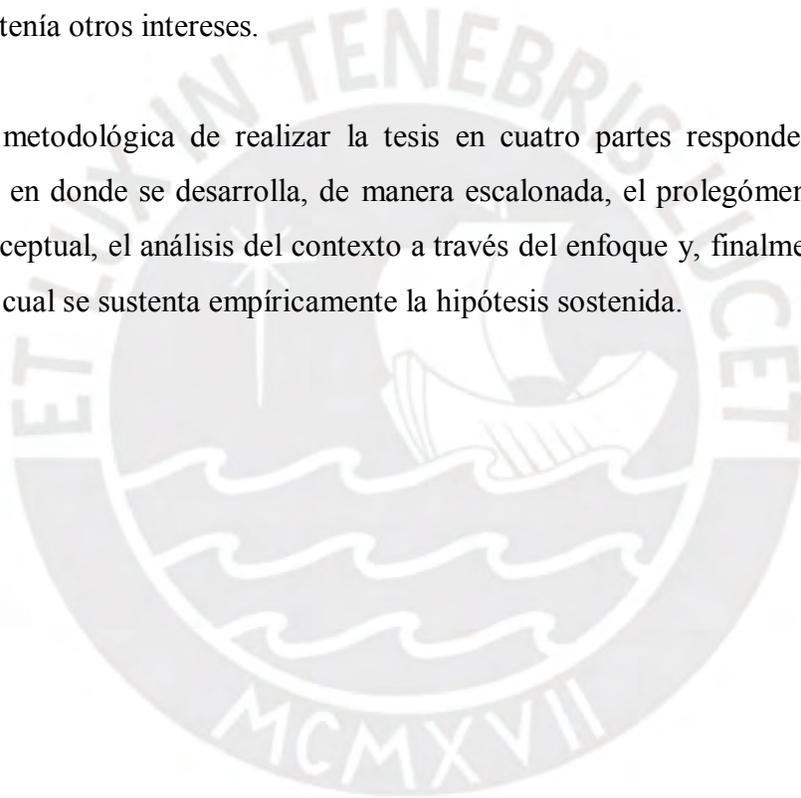
* * *

El plan de desarrollo de la presente tesis está dividido en cuatro partes. El primer capítulo hace una revisión somera sobre la historia política del período, primando el análisis de las pugnas por el poder entre las distintas facciones de élite; luego, se procede a señalar los

principales hitos en la historia del problema de la vivienda, sobre todo en referencia a las barriadas. El segundo capítulo, detalla -de manera ecléctica- el enfoque teórico utilizado en el análisis histórico; se empieza conceptualizando el título de la tesis, concluyendo que la “Escuela del buen vivir” –fórmula utilizada en repetidas ocasiones en la documentación de la época- hace referencia al proceso pedagógico descrito líneas arriba. Tras esto, se desarrolla el concepto de la *gubernamentalidad* de Michel Foucault, el cual será la herramienta teórica primordial de este texto; acto seguido se precisan los límites de esta propuesta, sobre todo en referencia al trabajo historiográfico. Este capítulo concluye con la descripción de los objetivos de la razón gubernamental del Estado capitalista moderno, desde la óptica del materialismo histórico. La tercera parte analiza directamente las formas en las que los distintos organismos estatales intentaban modificar y –en algunos casos- transformar los modos de vida y los hábitos de la población. El capítulo inicia con los albores de la Corporación Nacional de la Vivienda y su idea de familia ciudadina; luego se analiza la incapacidad estatal por formular una solución integral ante el problema de la vivienda, lo cual se vio reflejado en la gran cantidad de leyes, decretos y resoluciones que se dieron en los primeros años de la década del cincuenta. Tras esto, se detallan los planes de la Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda, el cual constituye el esfuerzo más directo por implantar la pedagogía de la vivienda entre los pobladores de las barriadas y tugurios. Concluyendo el capítulo se analiza la Ley de Barriadas de 1961, la cual se trató del primer dispositivo legal de América Latina por el que se dio la propiedad de la tierra a los invasores de terreno. El cuarto capítulo se centra en un estudio de caso: la formación y consolidación de Ciudad de Dios (1954-1958); invasión de tierras en el Cono sur limeño que constituye un hito en la historia de las barriadas y uno de los ejemplos más claros de aplicación de la pedagogía de la propiedad a través de la “Escuela del buen vivir”, donde el Estado y un sector de las élites económicas promocionaron hábitos de consumo, la disciplina del ahorro y el crédito, y la inserción de la población al libre mercado. Todo esto con resultados ambiguos. Se toma el caso de Ciudad de Dios porque esta urbanización popular abre un nuevo eje de expansión alejado de los centros económicos; además, su establecimiento y consolidación se puede fechar con precisión, ya que -a diferencia de otras grandes invasiones- los pormenores de su historia temprana fueron seguidos de cerca por el diario *La Prensa*; y, por último, porque la profunda interacción entre los pobladores, el Estado y parte de las élites, constituye

un caso particular en este punto de la historia de las barriadas. El capítulo empieza con el detalle del proceso de preparación e invasión a las Pampas de Atocongo, haciendo una revisión de los organismos generados y sus vínculos con las élites económicas. Acto seguido, se revisa la composición social y las características de la población que invadió el terreno. Tras esto se analiza cómo el Estado abandonó el proyecto luego de un apoyo inicial, lo cual ocasionó que gran parte de los invasores abandonara el lugar. Todo esto cambió cuando llegó al poder Manuel Prado, quien impulsa su consolidación para demostrar que la autoayuda y la pedagogía de la propiedad podía ser la solución al problema de la vivienda. Se concluye reflexionando acerca del plan pedagógico de inculcación de hábitos sobre una población que muchas veces tenía otros intereses.

La propuesta metodológica de realizar la tesis en cuatro partes responde a un modelo argumentativo en donde se desarrolla, de manera escalonada, el prolegómeno histórico, la definición conceptual, el análisis del contexto a través del enfoque y, finalmente, el estudio de caso con el cual se sustenta empíricamente la hipótesis sostenida.



CAPÍTULO I. EL PERÚ Y EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA. APROXIMACIÓN HISTÓRICA

1.1 Contexto histórico político peruano. Décadas del cuarenta y cincuenta

El fin de la Segunda Guerra Mundial trajo consigo vientos de democracia al Perú, al menos en la escena política. Después del decenio bonapartista de la década de los treinta, caracterizado por regímenes militares con cercanía a la ultraderecha europea, el magnate Manuel Prado llegó al poder y completó su mandato democráticamente (1939-1945). A este le siguió el jurista José Luis Bustamante y Rivero, quien asumió el cargo bajo la promesa de llevar a cabo una serie de reformas económicas y políticas que no serían aceptadas ni por la aún fuerte oligarquía, ni por las Fuerzas Armadas. Se trataba de un político independiente de derechas que formó parte del Frente Democrático Nacional (FDN)⁵, el cual se oponía al tradicional dominio de las élites oligárquicas y de los militares. Como todo político burgués de la época, estaba interesado de especial manera en evitar un posible escenario revolucionario, pero, a diferencia de sus predecesores, no recurrió a la represión generalizada, sino más bien, a la integración democrática de partidos internacionalistas como el Apra, y, sobre todo, al intento de establecimiento de un sistema de justicia social.

El apoyo aprista -vital para conseguir la presidencia- tuvo un resultado ambivalente. Por un lado, le dio al presidente el respaldo legislativo que necesitaba, pero, de otro, lo volvió vulnerable a las presiones del partido y de su líder, Víctor Raúl Haya de la Torre. Además de la mayoría parlamentaria, el Apra dominaba la mayoría de las organizaciones del movimiento obrero, el cual había iniciado una serie de huelgas debido a la crisis económica producto del fin de la Segunda Guerra Mundial. En ese sentido, Bustamante debía complacer al aprismo para así controlar las convulsiones sociales en el inicio de su mandato. Haya exigió, y logró, que se conforme un gabinete ministerial con mayoría aprista, el cual frenó el alza del costo de vida y consiguió algunos aumentos salariales a los trabajadores (Klarén 2004, 355). Por

⁵ Se trató de una gran coalición que aglutinó a partidos de distintas tendencias que iban desde la socialdemocracia hasta la democracia cristiana. Sin embargo, estuvo dominado por el Apra, el cual cambió de nombre a Partido del Pueblo, para evitar el veto a los partidos “internacionalistas”.

primera vez en su corta historia, el Apra cumplía un papel determinante en el ejecutivo; sin embargo, ya para esta etapa, su retórica revolucionaria y antiimperialista había quedado en un segundo plano, dándole mayor importancia al cálculo político. De hecho, como señala Peter Klarén, el partido no estaba dispuesto a poner en riesgo su legalidad, recientemente adquirida, atacando a las élites económicas y al sistema señorial andino, el cual continuaba teniendo una representación desproporcionada en la política peruana. En cambio, adoptó un abierto anticomunismo, que fue bien recibido por Washington (2004, 360).

En tanto, aún existía un ala izquierdista del Apra, que no estaba dispuesta a capitular en sus pretensiones emancipadoras; de hecho, algunos militantes apoyaron tomas de tierras en la sierra y otros continuaron con sus ataques contra la oligarquía anti aprista urbana; el punto álgido de estos enfrentamientos se materializó en el asesinato del editor en jefe del diario *La Prensa*, Francisco Graña Garland, en enero de 1947. La violencia aprista puso en aprietos al presidente, quien decidió disolver el gabinete aprista, nombrando uno nuevo dominado por los militares y encabezado por el general tarmaño Manuel A. Odría.

Las fuerzas represivas no eran las únicas instituciones que no aceptaban el rumbo que estaba tomando el país de la mano de Bustamante. Las élites económicas -en especial los agro exportadores- se oponían frontalmente al control de cambio y precios, a las políticas pro laborales y, sobre todo, al aumento del presupuesto en el gasto social solventado, en gran medida, gracias al alza en los impuestos a las exportaciones, lo cual reducía considerablemente sus márgenes de ganancia. De otro lado, pese a haber tenido un inicio esperanzador, el gobierno de Bustamante no pudieron evitar que el costo de vida se incrementara, ya que, en la lógica de su política de inversión social, el alza de los sueldos y del presupuesto nacional, vino acompañada de un incremento de los precios al consumidor y una galopante inflación. Ante esto, Pedro Beltrán, algodonero agroexportador cañetano, se erigió como el más ácido crítico del gobierno y del Apra, tras comprar el diario *La Prensa*. Desde este medio centraría sus ataques contra toda política gubernamental contraria a los postulados del liberalismo económico, cuya ideología había adquirido tras su paso por el *London School of Economics*.

En tanto, el Apra -ahora apartado del poder- organizó un levantamiento en el Callao en febrero de 1948, aprovechando las marcadas divisiones de clase entre los oficiales y la tropa de la Marina de Guerra. Sin embargo, las Fuerzas Armadas sofocaron rápidamente la intentona y exigieron al presidente la ilegalización del Apra; no obstante, este se negó, ocasionando la renuncia del ministro Odría.

Durante los 8 meses siguientes, Bustamante se vio en medio de las disputas entre “el clan”, es decir, la derecha oligárquica apoyada por la oficialidad castrense; y “la secta”, o sea el Apra (Klarén 2004, 364). Finalmente, el 3 de octubre de 1948, el aprista y mayor de la marina Víctor Villanueva, organiza un nuevo intento de golpe de Estado⁶, el cual fue duramente reprimido por las autoridades, dejando 60 uniformados y 175 civiles muertos. En un intento desesperado por retomar la situación, Bustamante ilegaliza al Apra; sin embargo, su suerte ya estaba echada, ya que el general Odría -presuntamente con ayuda de la oligarquía- derroca al presidente el 29 de octubre de 1948. Luego de 3 cortos años, la “primavera democrática” peruana llegaba a su fin.

El Ochenio de Odría, en cierto sentido, fue una vuelta a la década de los treinta; la alianza entre las fuerzas armadas y las élites frenaron el reformismo e ilegalizaron al Apra y al Partido Comunista, paralizando cualquier posibilidad de organización popular de magnitudes. La comunión entre las élites y los militares no solo se manifestó en la represión, Odría también adoptó el liberalismo como ideología económica, recibiendo incluso la ayuda de una misión técnica americana, encabezada por Julius Klein. Además, se cree que su golpe de estado habría sido financiado por los Miró-Quesada, Beltrán, Ramón Aspíllaga, Manuel Prado y otros miembros de la élite, quienes le facilitaron 8 millones de soles (Masterson 2001, 177)⁷.

⁶ Dicho *putsch* fallido no contó con la venia de Haya, ya que este preparaba otro levantamiento con elementos del Ejército.

⁷ Masterson sustenta esta hipótesis apoyándose en comunicaciones de la embajada estadounidense en Perú con su Secretaría de Estado (Tittman a Sec./Estado, el 9/11/1948, NA, RG 319). De otro lado, pese a las acusaciones, Beltrán siempre negó su involucramiento con el derrocamiento de Bustamante y Rivero. Por ejemplo, tras ser interpelado en 1978 por el periodista César Hildebrandt, quien le cuestionó su apoyo al golpe de Estado, Beltrán respondió: “¡Yo no he alentado nada! Yo en eso no transijo con nadie. Oiga usted, pero también tiene que ver lo que pasó con Odría. Nadie hizo tano para que Odría no se quedara en el poder como los de *La Prensa* [...]” (Hildebrandt 2008, 129). Tras ser consultado por el desabastecimiento artificial, el cual habría sido provocado por dueños de fundo como Beltrán, para así desestabilizar al gobierno de Bustamante y Rivero, el magnate respondió: “¿Escasez de qué? [...] No era nada parecido a lo que está sucediendo ahora. Es lo que más me ha impresionado al llegar aquí. Las quejas de todo el mundo” (2008, 129).

El gobierno de Odría también significó el acercamiento definitivo con el liberalismo americano en el contexto de la Guerra Fría. En ese sentido, se dio un aumento inédito en la inversión extranjera, especialmente estadounidense; en contraparte se reestablecieron los pagos de la deuda externa, suspendidos desde el Oncenio; y, además, Pedro Beltrán impulsó la protección a la agro exportación, desde su nuevo puesto de jefe del Banco central.

Paralelamente, Odría comenzó a desarrollar un carácter populista que le ayudaría a cimentar el apoyo de las masas. Teniendo a Juan Domingo Perón como modelo, amplió la cobertura del seguro, incrementó los salarios y llevó a cabo una campaña de construcción de obras públicas sin precedentes. En esa línea, enfrentó la imparable inmigración de la sierra auspiciando diversas barriadas, muchas veces incluso, yendo contra la legislación vigente. Para Odría, los recién llegados serían la base de su apoyo popular a futuro, por lo que no faltó la asistencia social en los nuevos asentamientos sub urbanos, los cuales estimularon la llegada de migrantes a la costa.

Se estima que la población de Lima pasó de tener, entre 1940 y 1961, de 600 mil a 2 millones de habitantes (Klarén 2004, 367); por lo que durante el gobierno de Odría se dio el primer boom masivo de la construcción, el cual empleó a miles de migrantes como obreros. Sin embargo, al estar ilegalizado el Apra y el PC, y al no contar con sindicatos fuertes, esta creciente masa proletaria no pudo capitalizar su potencial organizativo, por lo que sus respuestas ante los planes pedagógicos del gobierno fueron inorgánicas y diferenciadas.

Pese a lo que había prometido, Odría no abandonó el poder luego de dos años de Junta militar; en cambio “bajó al llano”, postuló y se mantuvo en el gobierno hasta 1956. Los enfrentamientos con la oligarquía que lo llevó al poder no se hicieron esperar; en 1950 renuncia a su cargo Pedro Beltrán, luego que el gobierno se negara a no intervenir en el control del cambio monetario.

Además, la oposición aumentó luego que el fin de la Guerra de Corea detuviera el boom exportador, el cual le había permitido al gobierno llevar a cabo sus millonarias obras públicas.

A causa de esto el Perú vivió una recesión momentánea, junto a la cual se llegó a un déficit comercial de 70 millones de dólares en 1953 (Klarén 2004, 373). Odría restringió el gasto público y el presupuesto de las FF.AA.; además, reprimió las huelgas que se alzaban en su contra y se acercó a la élite industrial citadina luego de su desencuentro con los agroexportadores costeños.

Pese a sus problemas, Odría pudo mantenerse en el poder aprovechando, en parte, la recuperación económica de 1954, así como la liberación de Haya de la Torre -quien se encontraba exiliado en la embajada de Colombia- lo cual le permitió calmar los ánimos de la masa aprista. No obstante, la población arequipeña se levantó en 1955 exigiendo la renuncia del Ministro de Gobierno Alejandro Esparza Zañartu, quien era el encargado de la dura represión a los opositores, producto de la Ley de Seguridad Interior. Tras 8 años de gobierno y enfrentando una cada vez más fuerte oposición -cuyo mayor representante era la Coalición Nacional de Pedro Beltrán- Odría convocó elecciones generales en 1956.

Haya de la Torre y el Apra terminaron de girar completamente a la derecha, luego de hacer un acuerdo con el ex presidente Manuel Prado, quien quería utilizar la base popular aprista para volver al poder. Prado prometió no investigar la corrupción del gobierno de Odría, si este no se oponía a su alianza con el Apra. El militar aceptó, en lo que se conoció como el “Pacto de Monterrico”. Finalmente, Prado volvió al poder en 1956 encabezando un gobierno caracterizado por el avance de la gran burguesía.

Pese a un tibio inicio en materia económica, las exportaciones despegaron en 1959 y el crecimiento no cesó hasta bien entrada la década de 1960⁸. En contraposición, las medidas de ajustes llevadas a cabo por el nuevo Primer Ministro, Pedro Beltrán, provocaron huelgas en el proletariado urbano y minero; sin embargo, estas pudieron ser controladas por el Apra, en favor del presidente⁹.

⁸ El PNB aumentó de un 4.7% entre 1950 y 1959, a un 8.8% de 1960 a 1962. En tanto, el per cápita del PNB subió de 2.4% a 5.9% en el mismo período de tiempo (Klarén 2004, 375).

⁹ Chirinos Soto señala que el apoyo aprista a la “convivencia” servía a dos propósitos: primero, rescatar su propia legalidad, la cual consiguió el mismo 28 de julio; y segundo, el “objetivo” nacional de restablecer la libertad “en beneficio de todos”, al mandar un grupo numeroso de parlamentarios a las cámaras, los cuales

Las élites agrícolas dispararon sus exportaciones de azúcar y algodón producto del cierre del mercado cubano tras la revolución castrista. De otro lado, la industria de la harina de pescado -iniciada en el Ochenio- creó, por un lado, nuevos grupos de empresarios, y de otro, una nueva masa proletaria, la cual tampoco pudo organizarse y enfrentar al gobierno oligárquico. En los centros urbanos las importaciones inundaban las tiendas y el capital extranjero se posicionaba en todos los rubros, producto de eliminación de trabas para la repatriación de capital promovidas por Beltrán. Sin embargo, el panorama era completamente distinto en el Perú profundo.

Mientras en algunas ciudades las clases medias se beneficiaban de la relativa bonanza; en la sierra aumentaban las tomas tierra y las tensiones entre los distintos actores del mundo rural. Pese a que la entrada del capital tecnificado, la conectividad y el auge de las exportaciones crearon una capa media prospera provinciana en ciudades como Huancayo, Juliaca, Cusco o Jauja, la masa campesina seguía viviendo en la más absoluta precariedad. El avance del capitalismo liberal en una sociedad con relaciones de producción arcaicas agudizó la desigualdad existente, preparando “el escenario para el incremento del descontento rural y la movilización campesina”, que caracterizó el gobierno de Prado (Klarén 2004, 379)¹⁰.

El presidente encargó a Beltrán crear una comisión para el estudio del problema agrario. El informe entregado a fines de 1958, puso más énfasis en las formas de remuneración de las posibles haciendas a ser expropiadas que a la distribución equitativa de tierras. Lo interesante de la propuesta, fue que, pese a su marcado carácter reaccionario, la comisión reconocía que se debía llevar a cabo una Reforma Agraria, al menos limitada.

El crecimiento económico no fue del todo funcional para las élites económicas, ya que el desigual avance capitalista provocó un aumento de las demandas de las clases medias y de los sindicatos ya existentes. Tanto la élite agro exportadora, con su vocero mediático *La*

servirían de aliados del gobierno (Chirinos Soto 1991, 283). Como vemos, para esta etapa el Apra ya estaba posicionada como una fuerza política perteneciente al bloque de la derecha liberal.

¹⁰ De esta coyuntura surgen líderes agrarios como el aprista Genaro Ledesma y el trotskista Hugo Blanco.

Prensa, como la burguesía citadina, con el diario *El Comercio*, hacían frente a esta creciente presión contra el *status quo*.

En el contexto de esta tensión creciente y con los tumultos en la sierra, concluía el segundo gobierno de Manuel Prado, quien convocó elecciones en 1962. En estas, los militares decidieron no apoyar más a Odría, y dar su respaldo a Belaunde, en quien confiaban podría ser el freno del Apra. Sin embargo, Haya tuvo el más alto puntaje de votación, aunque sin obtener la mayoría absoluta, por lo que el Congreso debía decidir al ganador. Ante esto, los militares, encabezados por el Gral. Ricardo Pérez Godoy, dieron un nuevo golpe de Estado, a tan solo 10 días que culmine oficialmente el gobierno de Prado.

Un año antes de salir de la presidencia Prado logró realizar un nuevo censo nacional -el último había sido en 1940 y arrojó una población de 6,207,000. Las cifras dieron cuenta de la nueva realidad social del país: en el Perú habitaban 9,906, 000; es decir había aumentado en más de 3 millones en los últimos 20 años; viviendo el 48% en zonas urbanas (Kahatt 2015, 163).

Hasta acá hemos repasado el contexto histórico político en los que se desarrollarán las estrategias gubernamentales que estudiaremos más adelante; ahora toca ver someramente la historia del problema de la vivienda durante estos años.

1.2 La crisis del alojamiento en Lima. Décadas del cuarenta y cincuenta

Antes de comenzar este breve repaso de la historia del problema de la vivienda en el siglo XX, cabe la pena señalar, como bien indica Max Meneses que la relación entre el Estado y el movimiento de pobladores siempre ha estado signada por el intento de los grupos dominantes por tratar de “integrar a la población de las barriadas a través de políticas de corte populista, asistencialista reformista y neoliberal” (1998, 3), por lo que daremos primacía a la relación entre los pobladores y el Estado, y no ahondaremos en la progresión de los asentamientos e invasiones.

Sin duda, el fenómeno urbano más característico de la crisis del alojamiento es la aparición de un sinfín de barriadas alrededor de la ciudad; este tipo de asentamiento puede ser definido como “una modalidad de acceso al suelo y a la vivienda para aquella parte de la población que, por una razón u otra. Se encuentra excluida de los mercados convencionales públicos y privados” (Driant 1991, 16)¹¹; en ese sentido, los pobladores ocupan la tierra, antes de acceder a los servicios básicos y a la construcción de la vivienda.

Dos sucesos pueden señalarse como los puntales iniciales del crecimiento de la ocupación masiva de viviendas precarias y carentes de servicios; primero el terremoto de 1940, que dejó gran cantidad de casas en ruinas, sobre todo en las riberas del Rímac; y, segundo, y más importante aún, la crisis en el mundo rural, la cual generó una migración masiva (Driant 47)¹², que se sumó al crecimiento de la población, producto del aumento de la natalidad y la baja de la mortalidad.

Pese a que este fenómeno es común a la mayoría de naciones latinoamericanas -y anteriormente a casi todas las europeas- el caso peruano tiene especificidades. A diferencia de otros países, la atracción hacia las ciudades no es causada en primera instancia por la demanda de mano de obra de las industrias, sino por el excedente de población campesina que obliga a la juventud a migrar. Para un país cuya principal actividad económica era la agricultura, las tierras eran preocupantemente escasas. Por ejemplo, para 1954, el Anuario estadístico del Perú señalaba que habían 1,730,000 hectáreas de tierra cultivable para una población de 8,151,700 habitantes, lo cual hacía una disponibilidad de 0.212 de hectárea por habitante y de 0.352 de hectárea por habitante rural; todo esto mientras que la población -la cual continuaba aumentando- sufría el embate de dos duras sequías a inicios de los cincuenta. Esta crisis del agro, afectó primeramente a los comuneros y en segundo lugar a los campesinos de las haciendas quienes son atraídos por los mejores salarios de las ciudades

¹¹ Preferimos la definición de Driant ya que previamente el autor realiza un balance de la historia del concepto tanto en su uso institucional como académico. En ese sentido, como señala este urbanista, las barriadas corresponden al mismo fenómeno urbano que las colonias de México, los ranchos de Caracas o las favelas de Río; no obstante, la intensidad del crecimiento y las condiciones políticas de cada caso los hacen únicos (Driant 1991, 47).

¹²La aceleración decisiva se da en la segunda mitad de la década del cuarenta. La población de inmigrantes paso de ser de 88,300 entre 1941 y 1946; 132, 000 entre 1946 y 1951; 161, 000 entre 1951 y 1956; y 265, 700 entre 1956 y 1961 (Driant 1991, 47).

(Calderón Cockburn 2016, 24-26). Sin embargo, creemos que la particularidad más significativa del caso limeño es la conjunción entre la característica topográfica de las grandes zonas desérticas que rodean los valles habitados de la ciudad y la interseccionalidad entre desigualdad económica y discriminación étnica. Esta conjunción da como resultado un ejemplo único de geografía humana, en el que -a grandes rasgos- se puede decir que los desiertos son habitados por migrantes del mundo rural y sus descendientes, mayoritariamente cobrizos y con costumbres propias o próximas al mundo andino; mientras que las zonas centrales del Valle del Rímac están habitada por blancos, mestizos y migrantes del interior que pasaron por un proceso de transculturación rápida, lo cual les permitió adaptarse al modo de vida occidental ciudadano.

Volviendo a la historia de la crisis del alojamiento, se puede señalar que el primer gran hito urbano que da aparición a los conos es el referido a la invasión de las laderas del cerro San Cosme en 1946, producto de la inauguración del mercado Mayorista de La Parada¹³. En los años siguientes, este polo comercial continuó atrayendo a numerosos pobladores, prueba de ello son San Pedro y El Agustino en 1947, puntos desde los cuales se generaría el Cono este contemporáneo. Pese a que en un inicio hubo una fuerte represión, el aquel entonces ministro de policía, Manuel Odría, ordenó finalmente retirar los contingentes policiales para congraciarse con la población.

A la par, los distritos ya urbanizados también aumentaban su población. La burguesía y la pequeña burguesía de los distritos céntricos, se trasladaba a Miraflores, Magdalena, Jesús María, Lince o Barranco. Debido a esto, gran parte de las antiguas residencias y solares de distritos como Breña, Cercado y el Rímac fueron subdivididas y rentadas¹⁴ “acentuando el proceso de tugurización ya emprendido a fines del siglo anterior” (Driant 1991, 49). Estos tugurios o “barrios decadentes”, como los llamaba Adolfo Córdova, eran casonas

¹³En años anteriores se trató de un fenómeno marginal; por ejemplo, entre 1900 y 1919 solo se registró la aparición de una pequeña barriada alejada en Tablada de Lurín. En tanto durante el oncenio surgieron solo 6 (Meneses 1998, 108).

¹⁴ Alberto Flores Galindo señala que ya desde fines del siglo XVIII se evidenciaba un problema de tugurización en los barrios populares del centro de la ciudad. Pese a que no existía una migración masiva, ni un crecimiento vegetativo de la población pronunciado, los callejones limeños podían alojar a decenas de familia en total hacinamiento y promiscuidad; algunos callejones, como el Monopinta y el de Jáuregui, albergaban 40 y 35 habitaciones familiares respectivamente; lo cual hacía imposible la privacidad (1991, 127).

subdivididas ubicadas en el centro de la ciudad, o casas de vecindad multifamiliares, caracterizadas por el abandono, la explotación intensa y el hacinamiento constante¹⁵. Se trataba de viviendas de alquiler que normalmente se les encontraba en lugares como Breña, Barrios Altos y otras zonas del Cercado; sin embargo, en distritos como Magdalena, Surquillo o Lince, se construyeron numerosos callejones que rápidamente se tugurizaron, convirtiéndose en conventillos hacinados.

En tanto, los migrantes prefirieron los lugares aun no valorizados por la especulación de la tierra, como las riberas del Rímac y las laderas de los cerros (Driant 1991, 50). La inestabilidad y los riesgos del terreno se compensaban por estar cerca a zonas de actividad comercial como La Parada, la Carretera central, o la incipiente ruta industrial que unía a Lima con el Callao.

Pese a la aparición de estas invasiones durante el gobierno de Bustamante y Rivero, la verdadera ola masiva de asentamientos clandestinos se dio durante los gobiernos de Odría y de Prado, con 84 y 104 invasiones de tierra respectivamente (Meneses 1998, 111)¹⁶.

A partir de la década del cincuenta, el desarrollo capitalista, movilizó la industria, el comercio y los servicios; sin embargo, este avance estuvo marcado por la desigualdad, lo cual, sumado a la crisis estructural del agro y las migraciones, generó la ola masiva de invasiones de los cincuenta (Meneses 1998, 116). Por esta razón, es necesario considerar que la crisis del alojamiento está estrechamente ligada, en el Perú, al desarrollo capitalista y a su apertura total al libre mercado internacional en el marco de la Guerra Fría.

El crecimiento de las barriadas y, sobre todo, la tugurización desmedida, provocó la respuesta del Estado, desde donde se crearon varios organismos que intentaron solucionar el problema de la vivienda desde distintos enfoques. Por ejemplo -como se ampliará en extenso en los siguientes capítulos- se llevaron a cabo proyectos de edificación de conjuntos vecinales baratos, además de campañas de sanidad en los tugurios y se crearon instituciones

¹⁵ Adolfo Córdova, «La vivienda en el Perú», Informe (Lima: CRAV, 1958),.10.

¹⁶ Durante la Junta militar institucional (1962-1963) se dieron tan solo 14; mientras que en el primer gobierno de Belaunde aumentaron a 70, aunque nunca se alcanzó el ritmo de la década del cincuenta.

especializadas en planeamiento, construcción y urbanismo. Sin embargo, todas las propuestas resultaron insuficientes, y ya desde mediados de los cincuenta los desiertos periféricos del cono sur y norte comenzaron a ser invadidos.

Tanto el gobierno del Gral. Odría como el de Prado, aprovecharon este problema social por dos razones centrales; primero, porque el movimiento de pobladores carecía aún de una conciencia de clase clara y tenía necesidades apremiantes, por lo que el control sobre este, significaba neutralizar la oposición a los intereses oligárquicos; y, segundo, la barriada podía significar una solución inmediata para el problema de los tugurios y la constante demanda por tierra. De hecho, en el período 1948-1968, la policía prácticamente no intervino en el 62.5% de las invasiones (Meneses 1998, 117-118)¹⁷.

Dicho esto, hay que señalar que el auge del involucramiento político directo en las barriadas se dio durante el Ochenio, donde además de promocionarse la adhesión al sistema económico liberal entre los pobladores, se intentaba crear una base de apoyo a través de acciones paternalistas y clientelistas; en algunos casos de forma descarada¹⁸. El caso más notorio fue el de la barriada de 27 de octubre, en el Cono norte, asentamiento al que se nombró a propósito de la fecha de su golpe de Estado. A esta barriada masiva el presidente otorgó una ley propia en 1951¹⁹, con la que se creaba un distrito -el cual luego cambiaría de nombre a Fray Martín de Porres y posteriormente a San Martín de Porres. En este lugar Odría ayudó a formar una asociación de padres de familia, dominada enteramente por colaboradores del gobierno, que se encargaron de empadronar y lotizar la zona. Cualquier persona, menos los apristas reconocidos, podían inscribirse y recibir un lote; sin embargo, no se otorgaba la propiedad. De otro lado, durante los momentos de campañas políticas los miembros de la asociación eran obligados a inscribirse en el partido de Odría. Estas asociaciones funcionaban como vínculos con el gobierno y también sirvieron como base de reclutamiento para distintas manifestaciones a favor del dictador. Como señala Collier, al no otorgarse títulos definitivos,

¹⁷ Incluso sabiendo que la dirección de la mayoría de estas invasiones estaba compuesta por militantes del Apra.

¹⁸ David Collier señala que Odría, hijo de un administrador de hacienda, replicó algunas de las características del hacendado serrano en su política con las barriadas. Mientras que en las haciendas la relación patrón-campesino, se basaba en el intercambio de trabajo, por uso, pero no de propiedad; en la ciudad el dictador ofrecía también el uso de la tierra, pero no la tenencia legal, a cambio del apoyo político (1978, 75).

¹⁹ Ley 11583 del 14 de febrero de 1951.

los pobladores se mantenían dependientes del presidente. Esta dependencia acabaría si es que los invasores conseguían la tenencia legal de la tierra, volviendo irrelevante los intereses presidenciales (1978, 72-74).

El siguiente gran hito urbano en el contexto del problema de la vivienda se puede ubicar en 1954 con la invasión de Ciudad de Dios. Como se verá a profundidad en el capítulo III de esta tesis, no se trató del primer asentamiento en el Cono sur, pero sí fue la primera invasión masiva al sur de la ciudad alejada de los centros industriales y comerciales de la ciudad.

Como se detallará en el capítulo referido a Ciudad de Dios, la asociación de vecinos fue fundada mucho antes de la invasión y obtuvo el apoyo total de Pedro Beltrán, quien ayudó en la planificación del asentamiento y lo promovió desde las páginas de su diario. En ese sentido, hay que mencionar que los socios, en vez de buscar vincularse con el gobierno, buscaron sacar provecho de los intereses económicos de las élites.

Beltrán fue el principal promotor de un nuevo enfoque con respecto a las barriadas, el cual se desarrolló durante el gobierno de Prado. Al igual que con Odría, este trato con las invasiones primaba la promoción de la economía liberal entre los pobladores; sin embargo, como se verá en el capítulo II, se intentó que las personas ingresen de manera autónoma al mercado inmobiliario, invirtiendo y generando crédito, ya que se creía que vinculándolos con la propiedad legalizada generarían hábitos propios de ahorro y trabajo que les permitirían salir del estado de postración económica en el que se encontraban. Como señala Collier, este enfoque era propio de las políticas de *laissez-faire* del Estado liberal de Prado (1978, 78); no obstante, hay que reconocer que, pese a que se redujo la dependencia respecto al gobernante, aún persistió el sentido paternalista, enmarcado sobre todo en la figura de la esposa del gobernante, Clorinda Málaga de Prado.

Volviendo a Ciudad de Dios, pese a que fueron decenas de miles las personas que llegaron a las Pampas de San Juan, durante los primeros meses de 1955, para mediados de año solo quedaban cinco mil, debido al abandono estatal y a la dureza del clima. Estos pobladores debieron esperar a que llegue al poder Prado en 1956, para que Beltrán pueda utilizar sus

influencias y completar el proyecto de construir una urbanización popular, basada en el ahorro, el crédito y la auto construcción.

En tanto el Cono norte seguía poblándose. En 1957 un grupo de personas invadió las laderas del cerro Candela en La Molina, terreno que era deseado por los trabajadores textiles de una empresa de la zona. Para evitar la huelga y un enfrentamiento entre los dos bandos, las autoridades reubicaron al primer grupo en la Pampa de Comas, con los que se crea la barriada de La Libertad, núcleo del futuro distrito de Comas, el cual durante los siguientes 10 años se convertiría en el distrito más poblado de las periferias (Driant 1991, 53)²⁰.

De otro lado, los distritos centrales pierden su peso demográfico durante la segunda mitad de los cincuenta; estos ya solo representan el 27.3% de la población total de la ciudad; sin embargo, la tugurización sigue creciendo en distritos como La Victoria, el Rímac y Breña (Driant 1991, 56).

Pese a que sale del marco temporal de nuestro estudio, es necesario señalar dos hitos urbanos de importancia gravitante en la historia del movimiento de pobladores. En primer lugar, la creación del distrito de San Juan de Lurigancho en 1967, el cual estuvo conformado inicialmente por pobladores del cerro San Cristóbal que empezaron a penetrar en la quebrada luriganchina en los cincuenta; se trataría a la postre del distrito más poblado del país hasta la actualidad. En segundo lugar, y para finalizar este breve recuento sobre la expansión de las barriadas y los tugurios, cabe señalar el caso de Villa el Salvador (VES), fundado luego de que unas 200 familias procedentes de Pamplona Alta fueran reubicadas por el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (GRFA) en los arenales semivacíos de Tablada de Lurín en 1971. Se trata del hito urbano más significativo de la nueva razón gubernamental de un gobierno que no seguía los lineamientos del liberalismo económico, y más bien opta por una planificación directa e interventora. En VES, el Estado y los pobladores trabajaron juntos a través del Organismo Nacional de Desarrollo de Pueblos Jóvenes (ONDEPJOV). Gracias a este, las barriadas, ahora llamadas “pueblos jóvenes”, eran planificadas totalmente, implementando no solo los servicios, sino también zonas industriales y agrícolas, que

²⁰ A fines de los cincuenta se instalan barriadas como El Progreso, Tahuantinsuyo, el Carmen y Ermitaño en el Cono norte; en tanto, en el sur se consolidan José Carlos Mariátegui y Pamplona, las cuales pudieron conectar Villa María del Triunfo con Ciudad de Dios (Driant 1991, 54).

permitieran que el barrio funcionara autónomamente (Driant 1991, 61). Sin embargo, los resultados no lograron todos sus cometidos.

Tras este somero recuento histórico, se procederá a detallar las coordenadas teóricas desde las que parten el enfoque del análisis de las fuentes de la presente tesis.



CAPÍTULO II. GUBERNAMENTALIDAD Y URBANISMO. RACIONALIZANDO EL CRECIMIENTO DE LA CIUDAD

2.1 Definiendo la “Escuela del buen vivir”

Como se ha mencionado en la introducción de esta tesis, el presente estudio hace uso de una serie de herramientas conceptuales que ayudan a desarrollar una hermenéutica propia a la hora de analizar la documentación y los casos históricos citados. En este apartado explicaremos bajo qué óptica teórica se desarrolla la interpretación de la llamada “Escuela del buen vivir”; es decir, el mecanismo pedagógico por el cual las élites buscaban transformar un tipo de poblador aún no “civilizado”, en un vecino que cumpla con los “requisitos necesarios” de la vida citadina.

Hay que tener en cuenta que, pese a que la ciudad de Lima ha sido testigo de migraciones desde el ámbito rural y otras ciudades desde la era colonial, durante el siglo XX la llegada masiva de personas con paradigmas y formas de vida distintos en gran medida a los del limeño tradicional hicieron que se refuercen ciertos estereotipos respecto a los recién llegados. Existe cierta costumbre dentro de las élites ciudadinas de considerar el espacio urbano como un santuario civilizatorio en el que se desarrollan las artes, la ciencia y la cultura. Según Louis Chevalier, esta costumbre se habría gestado en la ciudad del antiguo régimen; sin embargo, la burguesía del Estado nación moderno, mantuvo esta creencia sindicando ahora a la clase trabajadora como no perteneciente a la ciudad y “sospechosa de todos los crímenes, todos los males, todas las epidemias y toda la violencia [...] debido a su origen no citadino” (1973, 365). Muchas veces, el avance incontenible de las nuevas formas de urbanidad generadas por las necesidades de la masa de proletarios que constituían los nuevos habitantes, generaba un gran sentimiento de tensión entre las élites. Estas nuevas formas de urbanidad, ajenas al pensamiento citadino tradicional; es decir, barriadas, tugurios y estructuras decadentes eran traducidas, por las élites, como signos de perturbación del orden político, la armonía arquitectónica y la salubridad general. Así, este nuevo “otro”, constituía una subversión de la realidad que podía generar sentimientos de temor entre los detentadores del pensamiento hegemónico (Rosas 2008, 27). Entendamos que, este nuevo “otro”, se encuentra en una especie de limbo jurídico y político; es decir, para las élites, aún no está totalmente socializado en la ley; sin embargo, participa de la vida citadina a través de su trabajo, el

comercio y otros tipos de relaciones sociales. De esta forma, se observa que estas poblaciones se encuentran en los márgenes del Estado, entendiendo este margen no necesariamente como un límite físico, sino como las periferias sociales que constituyen “contenedores naturales” para las personas que deben ser “manejadas” o “pacificadas” (Das y Poole 2004, 9). En ese sentido, los poderes hegemónicos, a través de sus instituciones, tales como el armatoste estatal y el pensamiento económico, intentarían transformar “sujetos sin ley en sujetos obedientes del Estado” (2004, 9). Lo más recurrente en el antiguo régimen hubiera sido disciplinar a través de la coerción; no obstante, en el Estado moderno, la educación se impone desarrollando una novedosa “pedagogía de la conversión” (2004, 9). Consideramos que, para explorar este tipo de pedagogía es útil utilizar el concepto de la gubernamentalidad de Michel Foucault.

2.1.1 El enfoque de la Gubernamentalidad

A efectos del presente estudio hay que tener en cuenta que la obra de Foucault no debe ser utilizada para encontrar una teoría totalizadora de la realidad y, mucho menos, un corpus dogmático desde el cual pueda partir una filosofía determinista de la historia. Por el contrario, buscamos utilizar herramientas conceptuales, las cuales creemos que serán especialmente útiles para este trabajo, estando siempre atentos a los excesos de eurocentrismo que podamos encontrar en sus aportaciones.

Haciendo una revisión somera sobre las etapas históricas de las organizaciones estatales que utiliza la hermenéutica foucaultina, podemos encontrar tres tipos fundamentales de Estados. Para empezar, tenemos lo que él llama un “Estado de Justicia” en el territorio feudal, que se caracteriza por ser una sociedad de leyes consuetudinarias o escritas, las cuales reglamentan las relaciones entre los subordinados y los dominadores; a este tipo de organización política le sigue el “Estado administrativo”, nacido en los siglos XV y XVI, y en el que se desarrolla una sociedad de reglamentos y disciplina. Este Estado se define como tal gracias a la territorialidad de tipo fronterizo, cuya administración constituye su característica central; en tanto, esta soberanía territorial se complementa con la disciplina a través de la violencia, la coerción y las costumbres impuestas a la población. En tanto, el Estado moderno -el cual acapara nuestra atención- ya no se define por la soberanía territorial, sino por la

administración de la “población con su volumen y su densidad”, la cual se extiende sobre un territorio controlado (Foucault 1994, 196).

Ya asentado el Estado moderno se fue gestando la mentalidad capitalista del poder durante los siglos XIX y XX. Para Foucault, paralelamente se va desarrollando el biopoder; se trata de una práctica de dominación en la que el Estado capitalista lleva a cabo la “inserción controlada de los cuerpos en el aparato de producción y mediante un ajuste de los fenómenos de la población a los procesos económicos” (Foucault 2008, 133). Ahora, los problemas de natalidad, longevidad, salud pública, vivienda, migración, etc. pasan al primer plano de este tipo de administración o biopolítica, dejando relegado el poder que se tenía sobre la vida y la muerte, y el castigo físico (Foucault 2008, 132). En ese sentido, esta dirección instrumental del cuerpo supera a las prácticas estatales de la soberanía territorial.

Para poder ir más allá del esquematismo que supondría la sola descripción del biopoder y la biopolítica, Foucault señala que el gobierno, en este tipo de Estado, se hace cargo de las relaciones entre las personas, además de “sus vínculos, sus imbricaciones con esas cosas que son las riquezas, los recursos, las provisiones, el territorio [...] con esas cosas diferentes que son los usos, las costumbres, los hábitos, las maneras de hacer o de pensar [...]” (1994, 184). Esta forma específica de ejercer el poder, o arte de gobernar, recibe el nombre de gubernamentalidad; la cual tiene como fin último a la población. La gubernamentalidad se desenvuelve gracias a una racionalidad de gobierno en la que se justifican los mecanismos a través de los cuales se administra la conducta de las personas (1994, 213), esta racionalidad, a su vez, se manifiesta mediante ciertas tecnologías de gobierno constituidas por instituciones, procedimientos, análisis, cálculos, etc. (1994, 195), a través de los cuales se intenta intervenir a la población.

Las tecnologías de gobierno se llevan a cabo ya no solo imponiendo leyes sobre la población, sino utilizando tácticas pedagógicas dedicadas a intervenir en los hábitos cotidianos y las costumbres de la gente. En ese sentido, se trata de manipular -sin que la gente pueda darse cuenta de aquello- la cotidianeidad de los hombres; por ejemplo, mediante campañas masivas de salubridad, o técnicas de estímulo del incremento de la natalidad, o dirigiendo los flujos migratorios hacia determinadas zonas del territorio (1994, 192).

Para Foucault, la gubernamentalidad entonces se traduce en el arte de gobernar, el cual es en sí la justificación y fin último por excelencia del gobierno²¹.

2.1.2 Los límites de la gubernamentalidad en el análisis histórico

Pese a lo útil que resulta esta herramienta, hay que señalar que este concepto teórico tiene varios límites. Uno de estos es el relativo eurocentrismo que presenta la descripción de la gubernamentalidad. Existen realidades históricas, como el Perú, en las cuales, pese a que de facto se ha establecido un Estado moderno capitalista, hay poblaciones dentro del territorio que están sometidas a la autoridad a través de la soberanía. Es decir, no necesariamente se trata de formas sucesivas de gobierno, ya que la administración del territorio y la gubernamentalidad pueden coexistir. Paulo Drinot (2007) visualiza esta dualidad en su análisis sobre la crisis del “Baguazo” en el 2009, durante el segundo gobierno aprista. En dicha crisis social, el Estado se comportó como un poder soberano administrando directamente el territorio y decidiendo unilateralmente sobre sus recursos. Los enfrentamientos producto de esta crisis se saldaron con 23 policías muertos, 11 civiles fallecidos y al menos 135 heridos. De esto se desprende que, por un lado, en las partes urbanizadas de ciudades grandes el poder gubernamental desarrolla su arte de gobernar, mientras que, en poblaciones en los márgenes del Estado, o incluso, en ciertas zonas populares de las metrópolis, el poder soberano aún puede decidir sobre la vida y la muerte.

Aunque las ideas de Foucault se alejan del enfoque funcionalista de la sociedad, sus planteamientos respecto a la gubernamentalidad pueden ser sindicados como cripto-funcionalistas, ya que, en su modelo, las distintas partes del gobierno se ajustan logrando un desempeño conjunto óptimo. En realidad, normalmente suelen existir, de forma paralela, distintas “gubernamentalidades”, las cuales pueden entrar en conflicto y no necesariamente ser coherentes y unificadas (Joyce 2014, 754). En el Perú, por ejemplo, el arte de gobernar de Odría, imbuido de una racionalidad populista, podía colisionar con las políticas gubernamentales que podían intentar desarrollar algunas élites económicas; o, como veremos

²¹ Yendo más allá, el historiador y sociólogo británico, Philip Abrams, va más allá y plantea la inexistencia del Estado. Para Abrams, el Estado es, en todo momento, un ejercicio de legitimación, el cual intenta ocultar su secreto real: su absoluta ilegitimidad, la cual constituye siempre una dominación inaceptable. (2006, 122)

en el caso de Ciudad de Dios, el plan gubernamental es asimilado de forma incompleta, debido al peso de elementos estructurales no tomados en cuenta. De todas formas, el enfoque de la gubernamentalidad, en tanto discurso de las élites, puede ser utilizado para analizar nuestras fuentes.

Otra limitación que nos deja la propuesta foucaultiana es su aparente normatividad, la cual la lleva a caer en el neutralismo analítico a la hora de estudiar el poder. Al asegurar que la justificación y el fin último del Estado es justamente llevar a cabo el arte de gobernar se olvida que existen objetivos ideológicos inmediatos emanados desde las élites en control del Estado. Desde que se asentó el Estado moderno capitalista muchos de estos objetivos inmediatos estaban encaminados a procurar la productividad de la economía, el recojo de impuestos, la explotación de recursos, etc.

Creemos, haciendo eco de las propuestas de James Scott -las cuales, en parte van más allá que las de Foucault-, que antes de que los gobernantes del Estado moderno puedan llevar a cabo sus objetivos, estos se enfrentan a una realidad social y a una geografía física caótica y casi ininteligible, la misma que debe ser simplificada, para así hacerla legible (1998, 80-82). En el caso del problema de la vivienda en el Perú -y en Latinoamérica en general- esto se ve con mayor claridad, ya que las masas de migrantes, el desorden de los tugurios y la informalidad, constituían un panorama de confusión y desorden que necesitaba ser entendido, para poder ser intervenido. En ese sentido, en el Estado se desarrollaron organismos técnicos, repletos de especialistas (urbanistas, arquitectos, antropólogos, etc.) a través de los cuales se llevaron a cabo procesos de zonificación, estudios de campo y -como veremos en extenso en el próximo subcapítulo- investigaciones publicadas producto de comisiones de trabajo.

2.1.3 La razón gubernamental del Estado capitalista moderno

Para analizar de dónde emana la razón gubernamental en el marco cronológico de la presente tesis, es necesario, por el momento, enfocar el problema desde el análisis marxista de las estructuras. De por sí, la herramienta teórica de la gubernamentalidad -y de hecho Foucault- no es ajena al materialismo histórico, ya que su análisis parte de las técnicas de dominación

sobre el cuerpo. Como señala Mark Poster, por momentos, Foucault es un materialista a carta cabal, ya que plantea “la cuestión del cuerpo con mayor eficacia que Marx” (1987, 79).

Volviendo al tema, pese a que en el Perú de los cuarenta y los cincuenta existían varios poderes fácticos con capacidad de establecer su dominio cultural de forma hegemónica (la iglesia, las fuerzas armadas, la institución del gamonalismo, los partidos políticos, etc.), nos queremos enfocar solamente en la gubernamentalidad emanada desde las élites burguesas - tanto la financiera, como la agroexportadora-, ya que fue su proyecto ideológico el que terminó imponiéndose²². Es decir, se instaló la idea de tener una sociedad insertada en la lógica del libre mercado bajo la égida del bloque capitalista del contexto de la Guerra Fría. Esto, como ya vimos en el primer capítulo, se fue dando paulatinamente; primero, de forma tímida durante el gobierno de Bustamante y Rivero; segundo, de forma intensa durante el Ochenio; y, tercero, de forma total, durante el segundo gobierno de Prado, en el que las élites económicas constituían casi el mismo grupo de personas que ostentaba el poder político; es decir se dio una “condensación orgánica del poder” (Gramsci 1974, 487). En estas circunstancias, la burguesía deja de ser una mera clase dominante, para convertirse en un organismo en continuo dinamismo, el cual, para lograr que sus paradigmas socioeconómicos sean aceptados, busca “absorber a toda la sociedad, asimilándola a su nivel cultural y económico: toda función del Estado se transforma; el Estado se hace educador [...]” (1974, 316). Para Manuel Castells, esta condensación orgánica del poder se manifiesta en un Estado nacional-populista, el cual -en el aspecto urbano- ya no trabaja según las diferenciaciones de clases directamente, sino que la determinación estructural de clase pasa ahora por la mediación política y los aparatos gubernamentales (Castells 1974, 12). De esta forma, se puede entender que el Estado realice “un proceso de movilización, reivindicación y reforma social en torno al problema de la vivienda” (1974, 12-13), ya que el aparato político de este populismo representa los intereses de los explotadores²³. En ese sentido, como señala

²² Esto no quiere decir que no reconozcamos que entre los miembros de estas élites no existan desavenencias y enfrentamientos. De hecho, el fraccionamiento de clase de los grupos de poder ha sido una constante en la historia peruana. Solo para mencionar algunos casos podemos nombrar el enfrentamiento de Beltrán y el diario *El Comercio* con Bustamante y Rivero, o el del mismo Beltrán con Prado en los inicios de su segundo gobierno, al cual luego apoyaría, siendo ministro de economía y premier.

²³ Bajo esta lectura, con la cual concordamos, tanto el gobierno de Odría como la administración de Prado entrarían en la denominación de Estados populistas.

Chatterjee, las instituciones estatales intentan “transformar las prácticas sociales tradicionales en formas modulares adaptadas al patrón de la sociedad civil burguesa” (2007, 189). Sin embargo, los proyectos burgueses no siempre llegan a buen puerto; en muchas ocasiones la respuesta popular se hace efectiva, manifestándose en el apropiamiento parcial del proyecto burgués, en su modificación o su oposición absoluta.

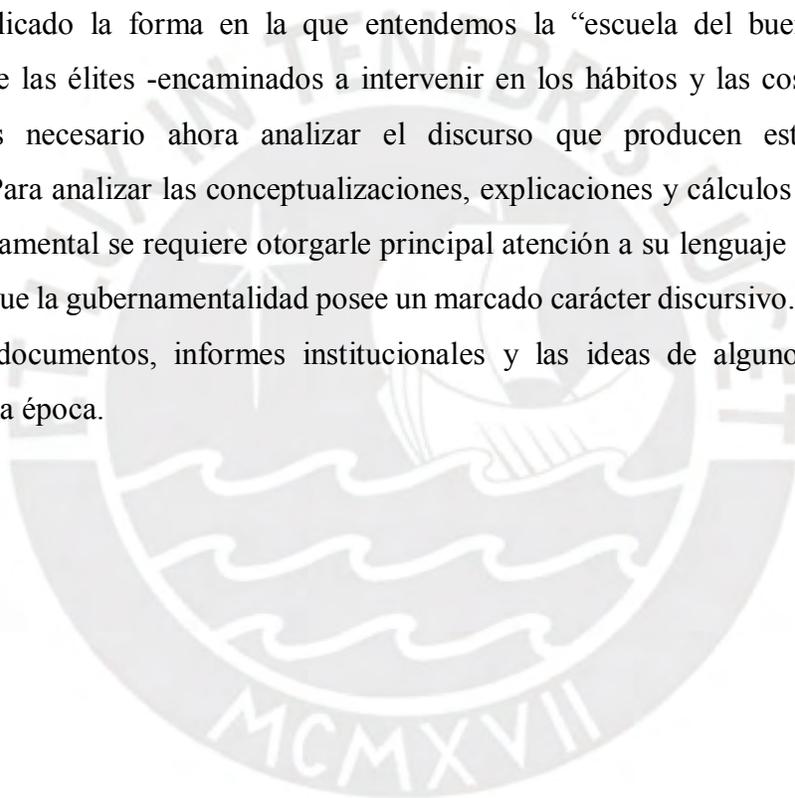
Al margen de esto, nos interesa estudiar estos procesos pedagógicos así no hayan sido exitosos. Como veremos más adelante, durante la segunda mitad del cuarenta y la década del cincuenta, no solo se llevó a cabo un cambio epistemológico de las élites respecto al entendimiento de la crisis del alojamiento; también supuso el desarrollo de mecanismos pedagógicos verticales que se desarrollarían a través de lo que denominamos la *Escuela del buen vivir*. Entendemos esta “escuela” no en el sentido de ser un centro de estudios establecido en una política educativa de ciencias y materias básicas; sino, más bien, haciendo referencia a un sistema planificado e impuesto jerárquicamente en el que se intenta disciplinar la vida de las personas, para que modifiquen ciertos hábitos, tradiciones y costumbres. En esta escuela de disciplina, desaparece casi por completo el factor punitivo y más bien se vislumbra como un proceso liberador, lo cual “infiere el reemplazo de lo que tiene que hacerse -bajo la amenaza de coerción-, por lo que debe hacerse- bajo la promesa de optimización” (Centeno y Lopez Alvez 2001, 292). Tal como señalan Samuel Bowles y Herbert Gintis²⁴, los sistemas de educación cumplen un rol fundamental a la hora de mantener una conciencia en la que se reproducen las relaciones sociales de producción (1977, 127); es por eso que, ante todo, la gubernamentalidad manifestada a través de esta “escuela del buen vivir”, es una expresión de la razón gubernamental del Estado capitalista.

Como veremos más adelante, una de las herramientas centrales de esta “escuela del buen vivir” -durante los años que nos competen- es utilizar al mercado como elemento pedagógico central, el cual tiene el poder de forjar el carácter y potenciar virtudes como la responsabilidad, la puntualidad y la prudencia (Escalante Gonzalbo 2016, 118). Se trata de

²⁴ En *Schooling in Capitalist America. Educational Reform and the Contradictions of Economic Life* estos investigadores destacan el decisivo papel que tiene el sistema educativo capitalista en la perpetuación de las desigualdades. “El sistema educativo teje los autoconceptos, las aspiraciones, y las identificaciones sociales de los individuos para el requerimiento de la división social del trabajo” (1977, 129).

los mismos elementos que utilizaría el neoliberalismo de las décadas de los ochentas y noventas para oponerse a la burocracia estatal, los sindicatos y los partidos. Es importante no confundir el tipo de pensamiento de las élites económicas de la década de los cincuenta con el posterior neoliberalismo, ya que, pese a que algunos de los principios ideológicos son los mismos, a mediados del siglo XX el Estado capitalista intentaba difundir la idea de que trabajaba por la optimización de la vida de la población, en tanto, la línea argumentativa del neoliberalismo es sencillísima: “el mercado educa en virtud, el Estado de Bienestar corrompe” (2016, 118).

Habiendo explicado la forma en la que entendemos la “escuela del buen vivir” y los mecanismos de las élites -encaminados a intervenir en los hábitos y las costumbres de la población-, es necesario ahora analizar el discurso que producen estas propuestas pedagógicas. Para analizar las conceptualizaciones, explicaciones y cálculos que habitan el terreno gubernamental se requiere otorgarle principal atención a su lenguaje (Miller y Rose 2008, 29), ya que la gubernamentalidad posee un marcado carácter discursivo. En ese sentido analizaremos documentos, informes institucionales y las ideas de algunos teóricos del urbanismo de la época.



CAPÍTULO III. INTERPRETANDO LA “ESCUELA DEL BUEN VIVIR” Y EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

3.1 Comportamientos, valores y costumbres. 1940 – 1957

¿Cuál era realmente el meollo del problema de la vivienda en Lima? ¿Acaso eran los nuevos poblados suburbanos que se establecían en los márgenes del área metropolitana de la ciudad? O ¿eran las miles de pequeñas viviendas en las que se hacinaba la creciente población de empleados y obreros de Lima? En realidad, como veremos más adelante, el problema era uno solo, ya que tanto los asentamientos marginales, como los tugurios, existían por la desigualdad endémica a la que las poblaciones subalternas estaban sometidas históricamente. Durante la década del cuarenta, el problema de la vivienda aún podía ser considerado, en realidad, el problema del crecimiento orgánico de la población de la ciudad, la cual se hacinaba en viviendas insalubres de los distritos centrales. A fines de esta década se pretenden dar los primeros pasos institucionales para solucionar lo que ya se estaba vislumbrando como una problemática de interés nacional; sin embargo, aún no se enlazaba la causalidad de la crisis en el campo, y su decadente sistema de yanaconaje y haciendas, como una de las principales razones que impedían al Perú ingresar de lleno en la era del desarrollo urbano que tanto anhelaban las élites.

El desarrollo ciudadano era parte fundamental del ideario del progreso capitalista; en ese sentido, como señaló Paulo Drinot (2016) para la década de los veinte y treinta, la razón gubernamental capitalista, exigía dirigir y empoderar a la creciente masa obrera, a través de la alimentación, la salud y la vivienda. No obstante, la realidad peruana -en la que el proceso urbanizador está totalmente dislocado de la complejidad del mundo agrario- hacía imposible prever el tipo de fenómeno urbano que se iba a desarrollar durante la segunda mitad del siglo XX. Simplemente, como en otras épocas, se confió demasiado en la idea de que si se cumplen las recomendaciones del exterior y siguiendo el ejemplo de las potencias occidentales se podrían solucionar los problemas.

Las múltiples diferencias políticas entre el Ochenio y el segundo Pradismo no debe ocultar el hecho de que ambas administraciones estuvieron integradas por elementos ampliamente reaccionarios; los cuales, en un mundo polarizado geopolíticamente, manifestaban su

adhesión al bloque internacional a través de acciones institucionales. En el caso del Ochenio, a través de la represión contra la izquierda y el APRA y, en el caso del segundo Pradismo, a través del acercamiento directo a las políticas liberales de la escuela de Austria, de mano de Pedro Beltrán, quien desde los treinta era el líder de la derecha tecnocrática peruana (Zapata 2016, 153).

Como hemos visto en el capítulo precedente, a fines de la década del cuarenta y durante la primera mitad del cincuenta, el crecimiento poblacional y la escasez de vivienda ocasionó que se establecieran las primeras barriadas de envergadura, como las de la ribera del Rímac o la de 27 de octubre, las cuales pondrían en entredicho los paradigmas de desarrollo urbano de lo que llamamos “totemismo capitalino”. En esta idea la ciudad crece al ampliar lentamente sus fronteras de manera planeada y no a través de poblados que se establecen en los márgenes, fuera de la cuadrícula de control del Estado. No obstante, este “totemismo capitalino” seguía dictando las normas de urbanismo de las distintas instituciones estatales; esto se traducía en la forma en que era interpretado el ahora innegable problema de la vivienda, el cual debía ser tratado desde el saneamiento y la construcción dentro de los límites urbanos establecidos para empleados y obreros, y solo en segundo término, para migrantes y gente en extrema pobreza.

El bajo número de proyectos de construcción por parte del sector privado y la decadencia material de los complejos habitacionales construidos durante la década del veinte, hicieron visible, para el gobierno, que era necesario tomar cartas en el asunto; por eso, y para facilitar que el empleado y el obrero pudieran ser propietarios de nuevas casas, se creó, en 1947, la Corporación Nacional de la Vivienda, la cual constituye el primer esfuerzo serio por parte del Estado por solucionar el problema de la vivienda; tras este, vendría un gran número de organismos especializados dedicados a afrontar la crisis del alojamiento.

3.1.1 La Corporación Nacional de la Vivienda y la familia citadina

En 1940 aún no se tenía una idea clara sobre los pasos a tomar para solucionar el problema de la vivienda. Sin embargo, ya había conciencia de que el problema del hacinamiento suponía un gran riesgo sanitario, por lo que los barrios obreros número 1, 2, 3 y 4, de La Victoria y el Rímac, construidos por el Departamento de la Vivienda, pasaron a ser

administrados por el Ministerio de Salud Pública y Previsión social; este organismo se encargaría de la administración, sostenimiento y la vigilancia. En tanto, la construcción y la reparación de los nuevos barrios obreros estaría en manos del MINFOP²⁵. En ese sentido, 3 años después, en 1943, el Departamento de la Vivienda pasa a depender directamente de la dirección de asistencia social del Ministerio de Salud Pública²⁶. Para sacar al obrero de esta situación insalubre, en la que habitaba viviendas decadentes, era importante darle las herramientas para que pudiera dejar de ser inquilinos de conventillos del centro de la ciudad. El gobierno, a través de la Ley No. 9956 de 1944, autorizó agilizar los mecanismos de préstamo al Banco Central Hipotecario para particulares y trabajadores estatales que desearan adquirir las nuevas casas que se construían desde el Estado, las cuales debían ser otorgadas, a través de venta a plazos a funcionarios y servidores públicos²⁷. En esta etapa, el Estado tiene aún como interés casi único la provisión de viviendas para sus funcionarios; la legislación de la época refiere muy poco a los posibles problemas habitacionales que podrían tener los cada vez más numerosos trabajadores informales o los hijos de los peones de las plantaciones intra y sub urbanas; es decir, el propósito sigue siendo dar casa al trabajador regular, aunque la población económicamente activa era mucho más variada. Pese a estos incipientes esfuerzos por dar vivienda de calidad al trabajador formal, el problema de la vivienda se hacía cada vez más palpable en los ruinosos callejones y tugurios de la ciudad. Ante esto, el Decreto Supremo del 9 de agosto de 1945, reconoció finalmente al problema de la vivienda como de interés nacional y, como primer paso para solucionarlo, se creó la Comisión Nacional de la Vivienda, la cual señalaría las áreas de la ciudad en las que se debían realizar los trabajos de construcción y saneamiento y, además, debería elaborar un informe a la brevedad señalando los pasos a tomar para crear un organismo estatal especialmente encargado de la construcción²⁸. En la creación de esta comisión se siguió teniendo como principal destinatario de los proyectos al empleado estatal; sin embargo, en esta ocasión apareció el obrero nuevamente como un grupo al cual debería ayudarse, ya que, claramente,

²⁵ Corporación Nacional de la Vivienda, «Decreto Supremo del 9 de agosto de 1945.», en *Recopilación de la legislación referente a la vivienda social en el Perú* (Lima: II Conferencia Interamericana de Vivienda y Planeamiento, 1958), 28.

²⁶ «Decreto Supremo del 9 de agosto de 1945...», 38.

²⁷ Corporación Nacional de la Vivienda, «Ley No. 9956. 1944», en *Recopilación de la legislación referente a la vivienda social en el Perú* (Lima: II Conferencia Interamericana de Vivienda y Planeamiento, 1958)., 43-47.

²⁸ «Decreto Supremo del 9 de agosto de 1945...», 50.

el proyecto de la vivienda obrera de la década del veinte había resultado insuficiente. Nuevamente los ambulantes, los migrantes, los empleados domésticos, etc., es decir, la gente con menor capacidad de ahorro y crédito y, quienes justamente eran los que rápidamente abarrotaban los tugurios céntricos, eran dejados de lado en el planeamiento. Finalmente, en 1946 se dio la Ley número 10359, la cual autoriza promulgar el estatuto de la Corporación Nacional de la Vivienda (CNV), organismo que nace producto del informe de la comisión previa²⁹. Esta autorización permite al Estado explotar su faceta de constructor y empresario, en la que se considera necesario que se solicite préstamos a privados para llevar a cabo la construcción de proyectos habitacionales poniendo como garantía las propias viviendas. Uno de los aspectos que hay que tener más claros sobre la CNV es que no fue creada con el propósito inicial de trabajar a través del saneamiento o el planeamiento de las barriadas, ni con las invasiones fuera de las circunscripciones urbanas o rurales. La CNV se subdividiría en varios departamentos técnicos por todo el territorio nacional los cuales presentarían anteproyectos señalando la ubicación y el plan, según las necesidades de la población estudiada. Pese a que la idea central del proyecto era convertir al obrero rápidamente en un propietario, el gobierno del presidente Bustamante y Rivero no había adoptado aún el marcado carácter privatizador y liberal que tendrían sus sucesores; esto se manifiesta claramente en la naturaleza estatal de la CNV, en cuyo estatuto se deja claro en el artículo 64 del capítulo V que no puede encargar obras por administración y por el contrario siempre debe realizarlas con su propio personal o con obreros contratados, pero siempre bajo la dirección de la corporación³⁰. Sin embargo, se le otorgaba una autonomía singular bajo la cual el gobierno renunciaba a la participación de las utilidades, excepto en caso de que esta sea liquidada³¹. De esta forma la CNV quedaba constituida con una vida institucional planeada en 50 años, teniendo como funciones la eliminación de viviendas insalubres y, sobre todo, la construcción e higienización de casas³², las cuales estarían dirigidas en primera

²⁹ «Ley No. 10359. 1946...», 56.

³⁰ «Ley No. 10359. Leyes y estatutos de la Corporación de la Vivienda» (1947)., artículo 64., 32.

³¹ «Ley No. 10359. Leyes y estatutos...», 17.

³² De hecho, el término “vivienda higiénica” es usado en repetidas ocasiones en la legislación referente a la CNV, lo que hace suponer que el riesgo sanitario que suponían los tugurios limeños para la salud pública era de magnitudes considerables para la década del cuarenta.

instancia a obreros y empleados, y, en segundo término, a las personas de “fortuna no favorable”³³.

Durante los primeros años de existencia de la CNV, se destacó -por su influencia y aportes- la figura de Fernando Belaunde Terry, quien, como miembro del directorio, propuso el plan de “Expansión descentralizadora”, inspirado totalmente en la teoría de la ciudad jardín del *Federal Housing Authority* estadounidense. Para Belaunde, el futuro de la ciudad yacía en la expansión a través de conjuntos habitacionales autosuficientes (*neighborhood units*). La bandera del proyecto de Belaunde era la Unidad Vecinal 3 (UV3), la cual fue planeada meses antes de la fundación oficial de la CNV y debe su nombre a que fue el tercer proyecto en ganar un concurso de arquitectura convocado por el Estado (Zapata 2013, 105). La idea central es la de construir núcleos separados del tramado urbano, con la escuela como centro gravitacional. El hecho del papel preponderante de la escuela en la constitución de esta comunidad no es aleatorio; esta calzaba en la idea general de que se trataba de construir una “nueva sociedad” (Huapaya Espinoza 2014, 70), en la que el Estado, representado por la CNV, debía educar a los vecinos para que moldearan sus hábitos diarios; por ejemplo, se instituyeron “Residencias femeninas” en donde se enseñaba cocina, repostería, primeros auxilios, peluquería y otros conocimientos básicos que toda buena ama de casa de conocer³⁴; a la vez, solo se permitía tener un animal (solo mascota) y quedaba terminantemente prohibido los espectáculos de embriaguez (2014, 72). Las casas habían sido construidas de tal manera que la separación de los espacios permita vivir en un ambiente sin “promiscuidad”, donde cada familia podría desarrollarse individualmente como un mini núcleo sin necesidad de compartir sus espacios íntimos -como los servicios higiénicos- con los vecinos o con su familia extensa. En la UV3 se debía vivir antagónicamente a como se vivía en los tugurios de la ciudad.

El involucramiento de la CNV con los modelos de desarrollo urbano estadounidenses no se limitó a Belaunde. Durante los dos primeros años de existencia de la corporación, el funcionario de esta, Santiago Agurto Calvo, viajó por todo Estados Unidos financiado por la

³³ «Ley No. 10359. Leyes y estatutos...», 12.

³⁴ Juan Lastres, «La higiene y la contaminación de viviendas en el Perú. Homenaje a la CNV en el quinto aniversario de su fundación» (Lima: Radio Nacional, 2 de setiembre de 1952)., 8.

CNV e importó el concepto de “pequeña ciudad dentro de la ciudad” dejando, momentáneamente de lado, la construcción de unidades vecinales alejadas del centro. Unidades vecinales como Mirones, Agrupación Angamos, etc. (2014, 73), con capacidad para entre 200 y 300 familias, fueron construidas frente a estructuras hacinadas, ya que la idea era eliminar el conventillo y el tugurio, creando simbólicamente su completo opuesto, tanto en el sentido de las viviendas, como en el de las costumbres de sus habitantes.

El régimen por el cual el trabajador entraba en vínculo de contrato con la corporación, giraba en torno a reglas que delimitaban claramente el comportamiento del beneficiario. Este debía usar de manera óptima su salario y lo proveído por la CNV. Según el cap. V del estatuto, el pago de las cuotas era riguroso y, aunque no se establecía el límite de espera, ya que este se daba de acuerdo al contrato, si el trabajador era sujeto a remate, solo se podría evitar ser desalojado cancelando todas las cuotas vencidas a la vez, lo cual en la mayoría de casos era imposible³⁵. Los motivos para la rescisión del contrato iban desde usar la casa para cualquier otra función que no sea la de ser vivienda, hasta si era compartida “inmoralmente”³⁶. Es decir, se trataba de evitar que el empleado u obrero, y su familia, dedique parte de su tiempo a realizar otra actividad que no sea la de producir como trabajador asalariado; además, el respeto por la familia nuclear y su capacidad de gestar el germen del ahorro, se vería minado si es que las viviendas eran usadas por parejas en concubinato o por otro tipo de relaciones adúlteras. La importancia de la familia es una idea siempre presente en el accionar de la CNV; las viviendas solo las pueden adquirir familias constituidas y el contrato debe ser firmado por el jefe del hogar; en caso de fallecimiento, el contrato de compra venta pasaba directamente a la cónyuge o a los huérfanos, si es que ocupaban la casa³⁷; ningún otro pariente o conocido podía entrar a tallar.

Los requisitos no se limitaban a que el beneficiario forme parte del grupo poblacional de los empleados, trabajadores o “gente no favorecida por la fortuna”; además, se tenía en cuenta el número de integrantes de la familia, favoreciéndose a las más numerosas; de otro lado, los postulantes debían pasar por exámenes de salud rigurosos y demostrar que no tenían

³⁵ «Ley No. 10359. Leyes y estatutos...», capítulo V., 12.

³⁶ *Ibíd.*

³⁷ «Ley No. 10359. Leyes y estatutos...», artículo 89, 33.

enfermedades contagiosas o infecciones; teniendo en cuenta lo insalubre que eran los conventillos de donde salía un gran número de los postulantes, esta norma dejaba a gran cantidad de personas sin poder tentar la adquisición de casas. El bio control de la población a ser intervenida era un tema siempre presente en los planes de la CNV; por ejemplo, en 1952, el vicepresidente del ente el Dr. Juan Lastres³⁸, entre citas de Oswald Spengler sobre como purificar una raza, señalaba en una alocución radial, que las principales enfermedades a evitar en los centros habitacionales son la tuberculosis y la desnutrición infantil; su planteamiento de prevención no tiene en cuenta que los problemas económicos y la desigualdad social son los que causan estos flagelos, más bien cree que estos son causados por las viviendas insalubres³⁹. Para Lastres, en el momento en el que un trabajador sale de un conventillo y adquiere una nueva vivienda, este en realidad estaría pasando por un proceso de “readaptación social” en el que se cambian paradigmas sobre la vivienda propios de sus “culturas y factores étnicos”; en ese sentido, sobre las nuevas viviendas, señala que “[...]en el ambiente sano biológico y moral que ésta les ofrece, sufren un proceso de readaptación social, pues entregan a las familias una vivienda adecuada a la composición numérica”⁴⁰. Al hacer mención al número, se hace referencia implícita al peligro de la promiscuidad y el hacinamiento, entendiendo estos no solo en su connotación de libertinaje sexual, sino en el de la distribución espacial de las familias; se trata que dos familias no vivan juntas, ni que dos personas de distintos sexos, que no sean convivientes, habiten en una sola pieza, ya que esto va en contra de la idea de la familia constituida que se busca preservar. Solo en 1951 se hicieron 2026 visitas domiciliarias para constatar que no se incumplan estas normas⁴¹. En tanto, al señalar “factores étnicos” se hace clara alusión a las costumbres de los migrantes, las cuales estarían condicionadas por el componente racial. Con esto, podemos ver que aún persistían ideas cercanas al determinismo biológico entre los organismos estatales de mediados de siglo XX.

³⁸ Delegado de la Academia Nacional de Medicina y vicepresidente de la CNV.

³⁹ Juan Lastres, «La higiene y la contaminación de viviendas en el Perú. Homenaje a la CNV en el quinto aniversario de su fundación» (Lima: Radio Nacional, 2 de setiembre de 1952), 4.

⁴⁰ Juan B. Lastres. «La higiene y la contaminación...», 8.

⁴¹ *Ibíd.*

Otro de los principales requisitos era el de contar con un préstamo o propiedad que pueda funcionar como garantía⁴². En ese sentido, la CNV se erige como una entidad que también proporciona crédito para vivienda, al margen de otros organismos crediticios; sin embargo, solo se dan préstamos para construcción, reconstrucción o ampliación⁴³. Es decir, desde el inicio de las postulaciones para la solución del problema de la vivienda, la idea de crear un tipo de propietario en base al préstamo está presente. La promoción de esta idea se manifestó, por ejemplo, en concursos “que premian el esfuerzo de los vecinos que acusan mayor progreso en sus nuevas formas de adaptación y mejor modo de vivir”⁴⁴; es decir, se premiaba a los que mostraban mayor capacidad de ahorro, higiene, solidez familiar, etc. Otra forma de promoción fue la de dar charlas a través de los servicios comunales de la CNV, en donde se fomentaba la creación de asociaciones cooperativas entre los ciudadanos⁴⁵.

En tanto, las zonas periféricas de la ciudad que ya habían sido invadidas, no concitaban gran atención por parte de la CNV. Las estructuras construidas a las afueras del casco urbano de manera informal eran llamadas “inmuebles rústicos” y, al igual que con las fincas o terrenos baldíos, la corporación planeaba alquilarlos censatariamente para urbanizarlos o sanearlos y luego cobrar lo invertido⁴⁶. Sin embargo, no había aún ningún planeamiento a futuro ante las migraciones del interior o el crecimiento exponencial de la población que invadía tierras y requería nuevos lotes saneados y habilitados.

En resumen, estas “mini ciudades”, creaban complejos semi autónomos de familias similares pero independientes; donde la moralidad y la salud eran norma, ya que se agruparían en comunidades que tendrían “inmuebles de culto religioso, educación, sanidad, comercio y todo aquello que lleve a constituir una vida hogareña”⁴⁷.

Como su nombre lo indica, esta corporación, obra de Belaunde y de sus colaboradores de la revista *El Arquitecto Peruano*, estuvo planeada para auto financiarse dentro del Estado a través de sus inversiones y de la emisión de bonos; sin embargo, debido al pobre estudio de

⁴² «Ley No. 10359. Leyes y estatutos...», artículo 112, 46.

⁴³ «Ley No. 10359. Leyes y estatutos...», artículo 99, 42.

⁴⁴ Juan B. Lastres. «La higiene y la contaminación...», 9.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ «Ley No. 10359. Leyes y estatutos...», artículo 113, 46.

⁴⁷ «Ley No. 10359. Leyes y estatutos...», artículo 157, 59.

su público objetivo y a su incapacidad para seguirle el paso al crecimiento poblacional de la ciudad, solo pudo sobrevivir a través de subsidios gubernamentales, provocando más gastos que beneficios (Zapata 1995, 120).

3.1.2 La década de los cincuenta y la incapacidad de articular una solución

La década del cincuenta constituye el decenio de los organismos e iniciativas múltiples para solucionar el problema de la vivienda. Para empezar, desde 1946 ya funcionaba la Oficina Nacional de Planificación y Urbanismo⁴⁸ (ONPU), la cual tenía como misión regular, estudiar y formular planos de extensión de las ciudades y pueblos, y cuyos informes funcionaban como recomendaciones técnicas para el gobierno y los municipios⁴⁹. En varios aspectos, la ONPU y la CNV -además de ser ambas iniciativas del entonces senador Belaunde-⁵⁰ cumplían funciones similares; sin embargo, se infiere que el gobierno no tenía aun una conciencia clara de todas las relaciones que había entre el problema de la vivienda insalubre y la expansión “hacia las afueras” de las ciudades. Desde 1950, la política del presidente Odría estuvo orientada a favorecer la penetración del capital extranjero, lo cual provocó el auge de la construcción, fenómeno que facilitó la llegada masiva de mano obrera desde el interior del país (Meneses 1998, 123). Uno de los principales escollos para facilitar el desarrollo de la industria de la construcción, tanto estatal, como privada, era La ley del inquilinato, la cual fue promulgada durante el gobierno de Bustamante y Rivero gracias al Frente Democrático Nacional (APRA, PS, PCP, etc.). La norma garantizaba el congelamiento de los alquileres en caso de inflación, beneficiando así a los sectores medios y populares (1998, 112). Sin embargo, en 1950, se da la Ley 11202, la cual permitía a la CNV desalojar a los inquilinos morosos de los lugares insalubres que adquiría para su mejoramiento; dando un plazo no mayor de 60 días de tolerancia para el pago de lo atrasado. No obstante, estos desalojados pasaban a participar automáticamente en el concurso para las

⁴⁸ Según Adolfo Córdova (1958), la ONPU desarrolló las categorías de “metropolitano”, “urbano” y “rural” de acuerdo a la metodología del Consejo Interamericano Económico y la Unión Panamericana.

⁴⁹ «Ley No. 10359. 1946...», 65.

⁵⁰ Para ahondar en el funcionamiento y desarrollo de la ONPU se puede consultar la extensa obra del urbanista Luis Dorich, quien, a entendimiento de Antonio Zapata (2013), fue la figura intelectual central de dicha oficina.

nuevas viviendas⁵¹, aunque difícilmente podrían cumplir con todos los requisitos mencionados líneas arriba.

A partir de 1951, el gobierno de Odría empieza a ver como fundamental realizar una mejor distribución de las tierras disponibles en la ciudad y sus alrededores, por lo que lleva a cabo un proceso de lotización⁵². Durante estos primeros años de los cincuenta, el trabajador y el obrero seguían siendo los principales destinatarios de los planes de vivienda, ya que los esfuerzos se hacían para “que la clase trabajadora tenga hogar propio” y pueda “formar el hogar de la familia”⁵³. Los planes de construcción se ordenaban de la siguiente manera: la ONPU levantaba el plano de los terrenos, luego, el Ministerio de Fomento y Obras Públicas hacía el estudio para el ornato y para la inversión en servicios y, por último, la CNV construía, no sin antes vender los terrenos y luego sanearlos⁵⁴. Este intrincado mecanismo multisectorial se veía aún más complejizado con la creación del Fondo Nacional de Salud y Bienestar Social en 1951. Pese a que el Estado demostró estar preocupado en continuar con las políticas sociales, la creación del Fondo evidencia que el Ministerio de Salud Pública no tenía la capacidad de poder llevar a cabo sus proyectos sanitarios en las zonas urbanas más pobres. Se trata de un organismo que intenta vincular de manera directa la salud pública, la epidemiología y el control de enfermedades transmisibles, con el problema de la vivienda. Se le encomienda construir casas para empleados y obreros, centrándose por primera vez en los que habían invadido terrenos, como el barrio Puente del Ejército, o la barriada de 27 de octubre, la cual luego se convertiría en el distrito de San Martín de Porres. El Fondo solo llevaba a cabo proyectos de viviendas de bajo costo, mayormente construidas con bentonita⁵⁵, centrando su atención en la prevención sanitaria de los pobladores⁵⁶. Se trató del primer

⁵¹ Corporación Nacional de la Vivienda, «Ley 11202. 1950.», en *Recopilación de la legislación referente a la vivienda social en el Perú* (Lima: II Conferencia Interamericana de Vivienda y Planeamiento, 1958), 98-100.

⁵² Es en estos momentos cuando empieza la lotización y venta de los terrenos de 27 de octubre, la cual, al igual que Ciudad de Dios, empezó con módulos de 200 metros cuadrados.

⁵³ Corporación Nacional de la Vivienda, «Resolución Suprema del 2 de mayo de 1951», en *Recopilación de la legislación referente a la vivienda social en el Perú* (Lima: II Conferencia Interamericana de Vivienda y Planeamiento, 1958), 126.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Se trata de una arcilla de la cual pueden encontrarse varios tipos. No suele ser usada en la construcción de viviendas, más bien, sus aplicaciones suelen relacionarse con la cerámica y el sellado de tanques de agua.

⁵⁶ Senado de la República del Perú, «Ley No. 11672. Ley que crea el Fondo Nacional de Salud y Bienestar Social. Disposiciones y reglamento.» (1951), art. 22, 17-18. El Fondo planeaba ofrecer estos núcleos habitacionales en arrendamiento a plazo fijo, arrendamiento simple o venta con amortización en 10, 15, 20, 25-30 años

organismo que trabajó directamente con las barriadas suburbanas, o, como las llamaban las élites, “barracas”, las cuales se caracterizaban por su insalubridad⁵⁷. Incluso en este nivel, en el que se trataba con beneficiarios en condición vulnerable, estaba presente la idea de volver propietarios a los pobladores a través de un cambio de hábitos; se trataba, de “ordenar la casa de los pobres” (Thompson 1977, 71), en este caso, de los más pobres de la sociedad.

La característica particular del Fondo era que sus proyectos de venta o locación de viviendas para los más pobres estaban enmarcados en la consideración final de “mejorar las condiciones sanitarias del país, promover la defensa de la salud de sus habitantes y propugnar un bienestar social”⁵⁸; en ese sentido, a la par de preparar proyectos de construcción de casas, se buscaba concluir la edificación de hospitales, financiar la prevención de enfermedades como la tuberculosis y el paludismo, y sanear poblaciones insalubres. Se podría decir que el Fondo entendía la falta de vivienda como un problema de salud social.

Este organismo solventaba sus actividades a través de la venta de los impuestos del timbre antituberculoso y a los licores importados, además de lo recaudado impositivamente entre los empleadores cuyo capital superara los 50. 000 soles y, también, algunas donaciones⁵⁹. El ejecutivo otorgaba lo percibido al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, el cual luego lo destinaba al Fondo; con esto se entiende que este organismo estaba más relacionado con la cartera Salud que con el MINFOP o las instituciones estatales dedicadas al urbanismo. Por esta razón, en un principio, se le otorgó al Fondo un marcado carácter pedagógico, ya que sus recursos también eran destinados a otorgar becas en ciencias médicas, así como a dictar cursos especializados de medicina, odontología, farmacia, enfermería, etc.⁶⁰. A la vez, podía participar de obras de saneamiento junto al MINFOP y también llevar a cabo campañas de prevención y exámenes periódicos en la población; es decir, tenía la capacidad de intervenir en varios frentes de la lucha contra la insalubridad.

Además, esta institución tenía capacidad de gestión en cuanto a construcción de viviendas, ya que estaba, bajo su nómina, personal especializado, el cual podía participar directamente

⁵⁷ FNSBS, «Hechos, no palabras», Informe (Lima: Fondo Nacional de Salud y Bienestar social, 1954).

⁵⁸ «Ley No. 11672. Ley que crea el Fondo Nacional de Salud...», art. 1, 1.

⁵⁹ «Ley No. 11672. Ley que crea el Fondo Nacional de Salud...», art. 6, 3-4.

⁶⁰ «Ley No. 11672. Ley que crea el Fondo Nacional de Salud...», art. 17, 15-16.

en proyectos del Fondo o en obras que tuvieran como intermediario a la CNV, a la cual se podía encomendar funciones de administración⁶¹. Además, como su nombre lo indica, se trataba de un fondo, y, en ese sentido, contaba con una liquidez que le permitía otorgar préstamos directamente a asociaciones de obreros o de empleados reconocidas oficialmente⁶². Pese a que gran parte de su labor estaba dedicada a la prevención entre los sectores más necesitados, en sus estatutos se dejaba claro que, quienes desearan adquirir las viviendas edificadas por el organismo, debían contar con certificados de salud de toda la familia⁶³. Otro tópico contradictorio en la conformación del Fondo se refería a la ambigüedad del destinatario de sus obras; por un lado, se dejaba claro que se deseaba trabajar con los sectores más pobres de la sociedad, pero de otro lado, se pedía que las personas interesadas en adquirir una vivienda barata de un proyecto del FNSBS, debían presentar un certificado de sus empleadores garantizando que tuvieran un sueldo que les permitiese pagar las mensualidades; además, los contratos de compra-venta se completaban con la adquisición de un seguro que permitía pagar el inmueble en caso de la muerte del beneficiario. Este solo podía obtener el título definitivo si habitaba la vivienda dos años seguidos sin tener ninguna observación de mora en sus cobros⁶⁴.

Uno de los principales aportes del FNSBS al análisis del problema de la vivienda fue la creación de su Sección de Investigaciones Sociales, la cual, durante los últimos años de la década de los cincuenta, elaboró valiosas investigaciones a cargo del antropólogo y educador, Guillermo Aparicio Vega. La preocupación del gobierno de Prado por incluir a los sectores populares en sus políticas de desarrollo, abrió la puerta para que algunos sectores del Estado, como esta sección, pudieran imprimir un marcado compromiso social en sus planteamientos. Por ejemplo, por primera vez se aboga por un cambio profundo en las formas en que se produce la riqueza y se da la “formación de capital en el Perú”⁶⁵, en contraposición a las ideas basadas en el libre mercado que luego se popularizarían. En ese sentido, las condiciones insalubres de los tugurios y barriadas podrían ir mejorando a medida que aumente el nivel de

⁶¹ «Ley No. 11672. Ley que crea el Fondo Nacional de Salud...», art. 20, 17-18.

⁶² «Ley No. 11672. Ley que crea el Fondo Nacional de Salud...», art. 23, 17-18.

⁶³ «Ley No. 11672. Ley que crea el Fondo Nacional de Salud...», art. 26, 18-19. Al igual que la CNV, se pedía certificado de matrimonio o viudez, y el mismo referente a la buena conducta.

⁶⁴ «Ley No. 11672. Ley que crea el Fondo Nacional de Salud...», art. 28, 18-19.

⁶⁵ Sección de Investigaciones sociales, «Barriadas de Lima Metropolitana», Investigación (Lima: Fondo Nacional de Salud y Bienestar social, 1960)., 56.

vida de los trabajadores; para lograr esto, el Estado debía procurar “industrias que produzcan bienes de consumo indispensables”⁶⁶. Este sub organismo también hacía referencia al trabajo pedagógico para con el obrero; sin embargo, incorporaba el planteamiento de la autodeterminación a la razón gubernamental del libre mercado. Además de recomendar la inversión en la formación profesional e intelectual del obrero, se estimaba necesario garantizar la ayuda a la formación de cooperativas de producción en la que puedan participar mujeres, tales como granjas avícolas, talleres de confección, artesanía común, etc.⁶⁷ Como se ve, para la Sección de Investigaciones sociales no había problema en que se desarrollen economías comunitarias paralelas al sistema de producción imperante en las ciudades. De otro lado, como parte subordinada al FNSBS, se le otorgaba una atención especial a la salud, cuyas políticas debían basarse en campañas pedagógicas, sobre todo para las mujeres de las barriadas ya que, para esta sección “el 89.7% de las esposas o convivientes dedicadas a quehaceres domésticos, serán las que preferentemente deban ser objeto de las labores educativas”⁶⁸. Eran ellas quienes debían ser instruidas en el tratamiento de los residuos sólidos, el control de plagas y la vacunación a los niños. Para este fin, se recomendaba que el Fondo organice reuniones de madres y lleve a cabo visitas domiciliarias constantes⁶⁹.

En resumen, esta sección del FNSBS se oponía al “curanderismo social”⁷⁰, y optaba más bien por llevar a cabo investigaciones socioculturales antes de realizar programas de desarrollo comunal, los cuales debían tener necesariamente a los gobiernos locales y a las organizaciones comunales como protagonistas, quedando el Estado como un articulador de esfuerzos y como proveedor de asistencia técnica, es decir en su rol liberal. Sin embargo -y tal como veremos en el sub capítulo referente a la Ley de Barriadas- se recomienda que las autoridades tengan una reglamentación especial para controlar a los organismos populares, ya que estos podrían enfocarse en objetivos ajenos a la crisis del alojamiento. En cuanto a la falta de vivienda de los obreros, se recomendaba que los nuevos centros industriales se levanten a las afueras de las ciudades con el compromiso de que los empresarios habiliten viviendas para sus trabajadores, las cuales formarían nuevas comunidades fuera del

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Sección de Investigaciones sociales. FNSBS. «Barriadas de Lima...», 57.

⁶⁸ Sección de Investigaciones sociales. FNSBS. «Barriadas de Lima...», 62.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Sección de Investigaciones sociales. FNSBS. «Barriadas de Lima...», 93.

tugurizado centro⁷¹. De otro lado, se trató de uno de los primeros esfuerzos institucionales que enlazó de manera directa el problema de las barriadas con el del mundo rural; de hecho, se estimó como urgente que el FNSBS destine recursos a programas de bienestar en el medio rural para intentar frenar el éxodo masivo a las ciudades⁷². Emulando, tal vez, algunos postulados marxistas, se enlazaba necesariamente a la barriada con la industrialización tardía del Perú.

Las obras para trabajadores y obreros propias del FNSBS comenzaron en mayo de 1952 en lo que serían las unidades vecinales del Rímac y Mirones⁷³. Cada una de estas urbanizaciones contaría con centros cívicos provistos de guarderías, iglesias y oficinas del servicio social; al igual que en los proyectos de la CNV se propuso habilitar salones de costura, de tejido y de cocina para las madres de familia. A diferencia de otros organismos, se propuso dictar cursos de trabajo manual con materiales baratos y conferencias para la organización de cooperativas y mutuales, las cuales en los próximos años se harían muy populares⁷⁴. La FNSBS consideraba que los malos hábitos alimenticios causaban gastos innecesarios tanto en salud como en provisión, por lo que se destinarían recursos para enviar especialistas en culinaria que desarrollarían dietas económicas y puericultoras para los niños y la familia en general⁷⁵. De otro lado, el Fondo, pese a ser un organismo sin fines de lucro, también invirtió en agrupamientos para profesionales y empleados de clase media, cuyas viviendas incluso contarían con cuarto de servicio; entre estos se puede mencionar a los de Barboncitos en San Isidro e Hipólito Unanue y San Eugenio en Lince⁷⁶.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ibid.*

⁷³ FNSBS, «Grandes Unidades vecinales. Obra del Presidente Constitucional de la República. Gral. de División Manual A. Odría», Informe institucional (Lima: Fondo Nacional de Salud y Bienestar social, 1953), 6. Las deficiencias del programa de viviendas de bajo costo del Fondo no se hicieron esperar. Rara vez los cálculos calzaban con la realidad. Por ejemplo, de las 900 familias de la barriada de Puente del Ejército que fueron reubicadas en viviendas del FNSBS, solo 112 lograron conseguir el título definitivo. Cada núcleo costó entre 16, 200 y 24, 300 soles, que debían ser pagados en 15 años con una mensualidad de 135 soles de la época, lo cual para la mayoría de familias era imposible.

⁷⁴ «Grandes Unidades vecinales. Obra del Presidente Constitucional...», 6-15.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ «Grandes Unidades vecinales. Obra del Presidente Constitucional...», 20-21. Cada mensualidad costaría entre 700 y 850 soles.

El año 1952 no solo marcó el inicio de los programas de construcción del FNSBS, también significó un cambio en la política de planeamiento territorial del gobierno central. A todas luces, la ciudad estaba quedando desbordada por el rápido crecimiento poblacional y el lento avance en las obras de construcción y habilitación. En momentos como estos, salía a relucir la vena populista del presidente Odría; ya que, solo en Lima, se firmaron al menos 6 dispositivos legales para expropiar terrenos de privados en favor de los organismos urbanizadores del Estado y entregar propiedades a terceros⁷⁷.

Al esfuerzo por solucionar el problema de la vivienda, se sumó la Central de Asistencia Social, la cual ya no solo trabajaría como beneficencia, sino que también entregaría algunas viviendas a gente de extrema pobreza⁷⁸. El organismo seguiría siendo dirigido por María Delgado de Odría⁷⁹.

En 1955 el Estado flexibilizó las normas referentes a la adjudicación-venta de sus terrenos eriazos, entregándolos a beneficiarios que se comprometieran a construir una vivienda familiar según los plazos del Ministerio de Fomento (Ludeña Urquiza 2004, 428)⁸⁰. De esta manera, se daba un pequeño estímulo al poblador para que él mismo pueda empezar a construir y luego pagar el terreno ocupado; con este tipo de sistema se da inicio a lo que más adelante se conocería como el mecanismo de “auto ayuda” defendido por Pedro Beltrán.

Los esfuerzos por la solución del rampante problema de vivienda se continuaron acelerando; en 1955 el Congreso autorizó al Ejecutivo, a través de la Ley No. 12370, a que apresure los proyectos de construcción y entrega de viviendas a través del alquiler-venta; además, para facilitar la liquidez, se otorgó la autorización para emitir bonos por series de hasta mil

⁷⁷ Resolución Suprema del 9 de julio, adjudica terrenos a la Central de Asistencia Social; Ley 11854, autoriza entregar títulos de propiedad a casas de barrios obreros y fiscales; Resolución Suprema Nro. 6, permite expropiaciones para terrenos de las unidades vecinales; Resolución Suprema del 29 de agosto, expropia terrenos en el Rímac; Resolución Suprema del 30 de octubre, expropia terrenos en Rizo para empleados; Decreto Supremo del 12 de diciembre, Autoriza la venta de viviendas para militares. Véase, (Corporación Nacional de la Vivienda 1958).

⁷⁸ Corporación Nacional de la Vivienda, «Decreto Supremo del 3 de diciembre de 1953», en *Recopilación de la legislación referente a la vivienda social en el Perú* (Lima: II Conferencia Interamericana de Vivienda y Planeamiento, 1958), 221.

⁷⁹ La Asistencia se basaba en el análisis de los padrones del MINFOP, para entregar viviendas. Los requisitos en cuanto al uso de la propiedad, las buenas costumbres y las enfermedades eran casi las mismas que los de la CNV. No obstante, como beneficencia, la Asistencia era una entidad completamente sin fines de lucro.

⁸⁰ Esto, gracias al Decreto Supremo del 20 de enero de 1955.

millones de soles o su equivalente en dólares⁸¹. A través de esto, se puede interpretar que, a pesar de los esfuerzos del Fondo Nacional de Salud o de la Central de Asistencia Social, la crisis del alojamiento sigue siendo el problema de otorgar hogares para empleados y trabajadores que pueden adquirir casas nuevas y salubres producto de los proyectos habitacionales; es decir, pese al patente crecimiento de la población en pobreza y de las barriadas, la solución a la problemática giraba en torno a constituir familias con capacidad de ahorro y compra.

Uno de los defectos centrales de las propuestas e iniciativas gubernamentales encaminadas a solucionar el problema de la vivienda, era que estas no se integraban las unas a las otras; en ese sentido, el principal inconveniente era que no se pensaba la solución de manera integral. Pese a que en los últimos años se habían sumado los esfuerzos referentes a la sanidad y la salud pública con la promoción de un nuevo tipo de vivienda y poblador, los planes de expansión urbana aún no estaban totalmente en sintonía con problemas como la incapacidad de pago de alquileres, las invasiones y la falta de servicios básicos fuera de la cuadrícula urbana. De hecho, para 1954, la ONPU, la entidad encargada del planeamiento urbanístico de las ciudades, emitió un informe en el que recomendaba tímidamente realizar un Plan de Zonificación en el que se especifique los valores del terreno y sus usos (zonas de comercio, industria, vivienda, etc.) para así poder organizar la ampliación del entramado de la ciudad, siempre partiendo desde el casco urbano ya establecido⁸². Para esta fecha, la ONPU sigue con la mentalidad del “totemismo capitalino”, en la que la ciudad misma a través de un reordenamiento interno y una expansión medida, puede solucionar el problema del espacio; en este planteamiento no se toman en cuenta la gravitante influencia de los miles de migrantes del interior, el crecimiento orgánico de la población y las cada vez más numerosas invasiones de tierras en las afueras de la ciudad, donde se establecían núcleos informales que se articulaban de distintas maneras con las urbanizaciones planeadas por el gobierno. De hecho, la ONPU se une a la CNV y el Fondo Nacional de Salud, en la idea de que el poblador de los nuevos barrios debe contar con una mentalidad en la que prime la “consolidación de la

⁸¹Corporación Nacional de la Vivienda, «Ley No. 12370. 1955.», en *Recopilación de la legislación referente a la vivienda social en el Perú* (Lima: II Conferencia Interamericana de Vivienda y Planeamiento, 1958)., 258.

⁸²ONPU, «Lima Metropolitana. Algunos aspectos de su expediente urbano y soluciones parciales varias», Informe (Lima: Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo, 1954)., 23.

propiedad”⁸³ y, pese a recomendar que los otros organismos ejecuten la eliminación de las “zonas deterioradas”, en todo el informe no se hace referencia ni una sola vez a las barriadas o invasiones. La “fe” sobre el obrero de clase media se manifiesta en la forma en la que la ONPU recomienda ir expandiendo la ciudad; el poblador ideal debe seguir siendo un jefe de familia, empleado u obrero, que pueda llegar rápido a su centro de labores. Para esto, la ONPU diseñó nuevas formas de aliviar la congestión vehicular, ya que esta significaba miles de horas perdidas, las cuales afectaban la economía del país en general⁸⁴. Esta oficina intentaba elaborar un plan para una ciudad que se está industrializando; en ese sentido, se conjuga la planificación vial y territorial con las facilidades urbanas para obreros y trabajadores. Se tiene la idea de que hay una clase obrera que crecerá y que debe ingresar al sistema capitalista siendo propietaria; sin embargo, puntos centrales como el costo de la tierra, los trabajadores informales o la población migrante, brillan por su ausencia. Esta aparente falta de conciencia sobre la realidad social de la ciudad podría deberse a dos cosas; primero, a que la ONPU no consideraba a las invasiones y las barriadas de las afueras como un problema permanente; es decir, podría ser pasajero; segundo, que las viviendas clandestinas suburbanas no eran consideradas como integradas al conurbano sino más bien simples ampliaciones de su *hinterland*. La ONPU creía que la expansión metropolitana debía estar siempre vinculada con el establecimiento de los límites de la ciudad; por ejemplo, la Oficina, para 1954, señalaba que los planes de desarrollo urbano debían darse hasta como límite la Av. Circunvalación hacia el Este y la antigua Panamericana Sur hacia el sur. Esto pese a que ya había asentamientos fuera de esta circunscripción.

⁸³«Lima Metropolitana. Algunos aspectos de su expediente urbano...», 26.

⁸⁴ «Lima Metropolitana. Algunos aspectos de su expediente urbano...», 23.

de ser propietarios”⁸⁷. Incluso a “los que no dispongan de recursos suficientes”⁸⁸ se les debe dar la facilidad de adquirir propiedades mediante crédito y préstamos, ya que el gobierno debe emprender “la transformación ordenada y progresiva de nuestro proceso económico, con la finalidad de convertir en propietarios al mayor número de peruanos”⁸⁹. Como veremos más adelante, no importaba tanto si era a través del crédito directo o la autogestión, la clave de todo era adquirir la propiedad.

Este tipo de enfoque vino acompañado por un reconocimiento de la magnitud del fenómeno de las barriadas como parte fundamental del problema de la vivienda, por lo que se creó por primera vez, en 1957, una Oficina Nacional de Barriadas, la cual tenía como función, coordinar, entre los distintos entes, las labores encaminadas a aliviar los problemas en estas zonas informales⁹⁰. En los años sesenta, esta oficina pasaría a ser parte fundamental de la Junta Nacional de la Vivienda.

3.2 El informe de la CRAV y la Ley de Barriadas de 1961

Como ya lo mencionamos en la Introducción de esta tesis, una de las propuestas centrales de este trabajo es complementar el análisis histórico tradicional, nacido de los trabajos de David Collier (1978), quien divide las etapas históricas del involucramiento de los gobernantes con el problema de la vivienda en: el período paternalista, el liberal y el de la participación de los partidos políticos. No negamos que esta división sea útil, de hecho, es una periodización acertada si se quiere enfocar el problema de la vivienda desde la historia política tradicional; en cambio, como ya lo mencionamos, buscamos analizar este proceso histórico a través de los intentos de las élites por moldear los hábitos y costumbres de la población. En ese sentido, dejamos en segundo plano los intereses políticos-populistas de cada administración y nos centramos más en la razón gubernamental capitalista, la cual intenta transformar un tipo de poblador en un ciudadano ideal y funcional para este pensamiento hegemónico. Para lograr

⁸⁷ Corporación Nacional de la Vivienda, «Decreto Supremo No. 1 del 10 de agosto de 1956», en *Recopilación de la legislación referente a la vivienda social en el Perú* (Lima: II Conferencia Interamericana de Vivienda y Planeamiento, 1958).

⁸⁸ *Ibíd.*

⁸⁹ *Ibíd.*

⁹⁰ Corporación Nacional de la Vivienda, «Decreto Supremo No. 178 de 1957.», en *Recopilación de la legislación referente a la vivienda social en el Perú* (Lima: II Conferencia Interamericana de Vivienda y Planeamiento, 1958), 282.

esto, la gubernamentalidad atravesó distintos planteamientos; en ese sentido, la Ley de Barriadas y la CRAV, pese a tener motivaciones políticas distintas a las propuestas de la ONPU o de los proyectos originales de la CNV, son parte de este continuo ideológico capitalista, que busca transformar la conciencia del poblador.

3.2.1 “Convertir en propietarios al mayor número de peruanos” el informe de la Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda⁹¹

La publicación, en 1958, del informe final de la CRAV -en cuya investigación participaron también, renombrados investigadores, como José Matos Mar o Adolfo Córdova y que estuvo dirigida por Pedro Beltrán- presentaba, por primera vez, un plan integral para resolver el problema de la vivienda desde el punto de vista del liberalismo económico. A diferencia de los intentos anteriores, la lógica de la gubernamentalidad de esta propuesta giraba en torno a convertir directamente a los pobladores en propietarios a través de una pedagogía social en la que intentaban inculcar valores del libre mercado como el ahorro, la inversión y el crédito; a la par que la CRAV presentaba su informe final, el gobierno de Prado, mediante asesoramiento de Beltrán, ponía en práctica este tipo de planteamiento en la construcción de la urbanización popular de Ciudad de Dios, utilizando el marco jurídico en vigencia, tal como se verá en la tercera parte de esta tesis.

Las ideas de la CRAV estaban profundamente influenciadas por la Escuela Austriaca de economía⁹², desde la cual Beltrán se inspiró para desarrollar varios de sus proyectos⁹³; aunque a diferencia de esta escena académica, en el caso peruano el peso de la participación

⁹¹ En esta tesis solo se analizan los aspectos relacionados con el problema de la vivienda del informe final de la CRAV. Sin embargo, hay que señalar que la solución propuesta para el problema de la tierra rural tenía la misma lógica que los planteamientos urbanos; se trataba de convertir al campesino en un consumidor-propietario con ayuda del Estado. Sobre esto, Pedro Beltrán, principal gestor de la CRAV, señala que: “El Estado puede comprar predios a su justo precio para luego venderlos en lotes a los que tengan deseo y capacidad de trabajarlos” (Beltrán 1994, 175).

⁹² No se trató solo de una relación académica unidireccional; de hecho, Beltrán cultivó una amistad duradera con el economista Ludwig von Mises, quien visitó el país invitado por el magnate peruano. En 1959, von Mises felicitó a Beltrán por su nombramiento como Primer Ministro, y recomendó que “la política del señor Beltrán debe promover el ahorro doméstico y la formación de capital, por una parte, y atracción de inversiones extranjeras por la otra” (1994, 25-26).

⁹³ Aparte de Ciudad de Dios, otro gran proyecto urbanístico impulsado por Beltrán fue el de la Ciudad satélite de Ventanilla de principios de los sesenta, el cual no pudo ser concluido debido a falta de apoyo estatal. Finalmente, esta ciudad satélite se convirtió en el distrito de Ventanilla en 1969. Véase la obra de J.E Lara Tello *Ventanilla pide la palabra* (1969).

de los organismos estatales seguía siendo considerable a la hora de garantizar el funcionamiento del libre mercado. Además de la lucha contra el estatismo, otro de los pilares del pensamiento esta escuela era el de concebir a los subalternos como potenciales partícipes de un capitalismo en el que emprendedores y consumidores racionales conviven en una economía abierta. Para Beltrán, por ejemplo, los obreros, campesinos e indígenas, es decir, la mayoría del país, debían ser analizados como “potenciales consumidores” (Beltrán 1994, 43), y no como personas que han sido objetos de una marginación y discriminación endémicas. Para el magnate -quien tenía intereses en el petróleo, la minería y las empresas inmobiliarias- el Estado debía incentivar, promover y garantizar que las inversiones en el sector vivienda sea vuelvan un negocio atractivo para los privados (Meneses 1998, 126).

Uno de los retos centrales de la CRAV fue entender y definir la marginalidad; de hecho, una de las principales características del informe de la comisión fue su preocupación por las conceptualizaciones teóricas. Pese a que muchas de estas definiciones eran de sentido común, los conceptos sirvieron para la elaboración de la subsecuente Ley de Barriadas de 1961. Por ejemplo, para la CRAV, las barriadas marginales eran asentamientos aledaños a la ciudad, normalmente erigidos en terrenos del Estado o de particulares. Se trataba de viviendas precarias en las que se empleaban técnicas y materiales improvisados que reemplazaban a los “adecuados”. Para la Comisión, estas barriadas estaban habitadas por migrantes internos que mantenían cierto “sentido comunal”⁹⁴. Los migrantes también fueron objeto de análisis; se trata de personas que abandonan el mundo rural debido a que en sus lugares de orígenes no hay oportunidades de trabajo. Además, los migrantes eran descritos como gente con falta de medios económicos y de educación, los cuales no pueden mantener el buen uso de una propiedad. La barriada al ser nueva, improvisada y estar habitada por recién llegados, se constituía en un lugar en el que se podía trabajar de cero, proponiendo ayuda técnica y proyectos pedagógicos pese a su informalidad jurídica. De otro lado, los tugurios eran, para la CRAV un problema mucho mayor; se trataba de “viviendas subnormales” constituidas por habitaciones mal ventiladas, poco asoladas y semi destruidas, en donde la gente vivía en “hacinamiento y promiscuidad”; para la CRAV los tugurios eran un “cáncer social”⁹⁵. En ese

⁹⁴Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda, «Informe sobre la vivienda en el Perú», Informe (Lima: CRAV, 1958)., 12-14.

⁹⁵ «Informe sobre la vivienda en el Perú...», 128.

sentido, el informe recomendaba que las autoridades municipales declaren insalubres los lugares más decadentes; los habitantes tendrían 6 meses para asociarse y/o buscar un préstamo al Banco de la Vivienda, de lo contrario se procedería a la expropiación y la remodelación⁹⁶. Los expropiados y reubicados tendrían la prioridad de obtener una vivienda del Estado; se trataría de núcleos habitacionales sencillos y baratos, similares a los que se implementaron en Ciudad de Dios, como veremos más adelante. Las familias que cumplieren con los requisitos -similares a los analizados en los proyectos de la CNV- tendrían facilidades crediticias para pagar por el alquiler de la vivienda y para buscar establecerse en otro lugar; es decir, solo serían inquilinos momentáneos^{97 98}; retomaremos este tema más adelante. Para la CRAV era importante que el Estado controle la distribución de la geografía humana de la ciudad; en ese sentido, para lograr que los pobladores se conviertan en vecinos propietarios, no solo era necesario trabajar en cambiar sus hábitos económicos, sino que también era indispensable que olviden la identificación con algún grupo socioeconómico en particular. A diferencia de proyectos como la UV3 u otras urbanizaciones para empleados estatales, en las viviendas del Estado, propuestas por la CRAV, se mezclarían, momentáneamente, personas de distintos oficios y ocupaciones, de esa forma se evitaba “toda identificación social, como podría resultar de su agrupación en viviendas de obreros o para empleados”⁹⁹. El proyecto de la vivienda del Estado y la respectiva asistencia técnica, costaría unos 60 mil millones de soles a gastarse en 30 años¹⁰⁰.

Otra definición fundamental para la CRAV, era la del “Problema de la vivienda”. El informe final presenta una definición sencilla y centrada en lo económico y el ingreso: “situación que aqueja a un gran sector de la población, cuyos ingresos no bastan para cubrir los gastos que exige habitar una vivienda higiénica y adecuada”¹⁰¹. Pese a que ya vivían aproximadamente 140 mil personas en las barriadas marginales, la CRAV continúa con una mentalidad -tal como la ONPU y la CNV- en la que el problema de la vivienda está centrado y es más agudo en el área metropolitana urbana, es decir en los tugurios. Ante esto, se debe tratar de

⁹⁶ «Informe sobre la vivienda en el Perú...», 130-131.

⁹⁷ Los plazos de tiempo variaban de acuerdo a la situación económica de la familia, pero se esperaba que no habiten el lugar más de dos años.

⁹⁸ «Informe sobre la vivienda en el Perú...», 132.

⁹⁹ «Informe sobre la vivienda en el Perú...», 123.

¹⁰⁰ «Informe sobre la vivienda en el Perú...», 57.

¹⁰¹ «Informe sobre la vivienda en el Perú...», 8.

que los habitantes de estos lugares adquieran nuevas casas¹⁰², tal como se ensayó en Ciudad de Dios, cuyos pobladores mayoritariamente habían sido inquilinos en los distritos del centro de la ciudad. La migración constante y la centralización citadina pasan a un segundo plano, es decir se conciben como problemas separados¹⁰³. En ese sentido, la CRAV es muy precisa en señalar que gran parte de las razones de la existencia del problema de la vivienda en Lima son causadas por las personas que viven en casas insalubres pero que disponen de cierta capacidad económica; esta población vive en los tugurios y prefiere no invertir en el mantenimiento del inmueble, más bien destina sus ganancias en bienes “suntuarios”, innecesarios para su nivel socioeconómico. Para solucionar esto, los proyectos de la CRAV, como los de la vivienda del Estado, debían ir de la mano de programas de asesoría técnica, en los que se enseñaría a los pobladores a distribuir sus ingresos de tal manera que se procure el mantenimiento y la puesta en valor del inmueble¹⁰⁴; es decir, un cambio de hábitos que generaría la revaloración de un capital para el vecino.

Pero ningún cambio de comportamiento entre los pobladores iba a ser suficiente si no se garantizaba que la inversión privada pudiera maniobrar libremente en el mercado inmobiliario. Para la CRAV, la Ley del Inquilinato, aprobada durante el gobierno del presidente Bustamante y Rivero, continuaba siendo una gran barrera para los privados. Pese a que ya no era ilegal desalojar a los morosos -gracias a la ley 11202 de 1950- según la CRAV, la norma referente al inquilinato generaba que los alquileres no guardasen relación con los costos de inversión de los propietarios, desestimulando que se genere un mercado móvil de viviendas. Se proponía, que los alquileres suban y se ajusten a la inflación, los costos de inversión y la zonificación. La brecha entre las nuevas mensualidades y el bajo sueldo promedio, podía ser cubierto facilitando préstamos bancarios¹⁰⁵, el cual sería facilitado por el Banco de la Vivienda. Este, antes de otorgar el dinero, tan solo analizaría el ingreso de la familia para calcular los intereses¹⁰⁶. Con esto se permitiría que los inversores construyan

¹⁰² «Informe sobre la vivienda en el Perú...», 33. Se estima que en el área metropolitana alrededor de 54% de las familias necesitaba una vivienda nueva, es decir eran necesarias 147 mil casas.

¹⁰³ «Informe sobre la vivienda en el Perú...», 15.

¹⁰⁴ «Informe sobre la vivienda en el Perú...», 40.

¹⁰⁵ «Informe sobre la vivienda en el Perú...», 100. Por ejemplo, un alquiler constante de 150 soles de la época se elevaría con una tasa de 20% en 4 años hasta llegar a los 311 soles. El primer año se incrementaría a 180, el segundo a 216, el tercero a 259 y, finalmente, el cuarto a S/. 311.04.

¹⁰⁶ «Informe sobre la vivienda en el Perú...», 120.

nuevas viviendas, teniendo como respaldo el crédito para los alquileres y un sólido mercado hipotecario para las compras; al parecer, el peligro de la generación de una burbuja inmobiliaria no era tomado en cuenta durante la década de los cincuenta¹⁰⁷. En ese sentido, dicha ley debía ser eliminada, ya que al ser tan bajo los alquileres, los dueños ni siquiera pueden reparar y poner en valor las viviendas, lo que constituye un “peligro contra el patrimonio inmobiliario de la nación”¹⁰⁸. Además de esto, la CRAV condenaba la especulación de los precios de los terrenos agrícolas semiurbanos, cuando estos tenían dueño, lo cual generaba que la construcción y venta de una vivienda económica no sea una buena inversión. Los análisis de la época arrojaron que el costo medio de los terrenos urbanos en Lima era de 15 dólares el metro cuadrado y el de los terrenos agrícolas era de 0.35 dólares. Al pasar de un tipo a otro de zonificación el valor se multiplicaba en 57 veces. Descontando los gastos operativos de la construcción y el pago por la tierra al agricultor, las utilidades brutas cubrían 11.76 dólares el metro cuadrado. Para la CRAV el precio de la tierra resultaba encarecido por el propietario “en una operación que no guardaba proporción adecuada con el valor de su construcción”. Se proponía, entonces, bajar los precios de los terrenos hasta los 5 dólares el metro cuadrado, para así hacerlos atractivos a las compañías inmobiliarias (Calderón Cockburn 2016, 171).

La solución de la crisis del alojamiento giraba en torno a 4 ejes; primero, la construcción masiva de nuevas casas, tanto en proyectos estatales, como a través de privados, gracias a la liberalización del mercado inmobiliario; segundo, la eliminación de viviendas inadecuadas, lo que ocasionaría un incremento de la demanda; tercero, la reparación de viviendas que pueden ser rehusadas, las cuales entrarían al mercado como nuevo capital de inversión; y cuarto, el mejoramiento del medio que rodea la vivienda¹⁰⁹; sin embargo, este último punto no fue desarrollado a profundidad y no se puede hablar de un proyecto de gentrificación

¹⁰⁷ Desde el 2008 al 2015 se produjo una gran recesión en la economía mundial producto de una burbuja inmobiliaria que generó una desconfianza masiva en el mercado financiero. La burbuja se formó debido a la comercialización de hipotecas basura, o *subprime*, a través de instrumentos financieros como las Obligaciones Colateralizadas Mediante Deuda, o CDO, por sus siglas en inglés. Se trata de paquetes de deuda de alto riesgo que eran calificados como “muy buenos” por agencias de *ratings* como Standard & Poors. Los cada vez más numerosos casos de impagos, debido al otorgamiento indiscriminado de crédito hipotecario, produjeron una crisis de desconfianza generalizada que se tradujo en quiebras de numerosos bancos y fondos de inversión, así como decenas de miles de desahucios.

¹⁰⁸ «Informe sobre la vivienda en el Perú...», 43-44.

¹⁰⁹ «Informe sobre la vivienda en el Perú...», 54.

propriadamente dicho. Como se observa, lo primordial era encausar la inversión privada¹¹⁰, ya sea, ofreciendo, desde el Estado, facilidades técnicas, crediticias, legales y tributarias a las empresas constructoras, o haciendo que los pobladores coloquen sus ahorros en inversiones a largo plazo (viviendas), lo cual los convertiría en vecinos que ya son parte del mercado inmobiliario¹¹¹. Tal como los esfuerzos institucionales previos, uno de los objetivos de la gubernamentalidad era la familia¹¹². En los planteamientos de la CRAV tampoco hay mención de individuos solos u otro tipo de asociaciones nucleares; un buen vecino debe tener una familia para ser propietario.

Otro tema desarrollado profundamente por el informe fue el de la propiedad privada, tópico en el cual el convencimiento teórico se contradecía con los métodos empleados. Por ejemplo, la CRAV señalaba que, pese a que las invasiones de tierras pueden ser explicadas por la necesidad, estas no dejan de tener repercusiones “morales”, ya que atacaban el principio fundamental de la propiedad privada; por lo que estas siempre serían “injustificadas” y “delictivas”¹¹³. Sin embargo, esta defensa del principio de la propiedad inalienable, cambiaba radicalmente cuando se trataba de terrenos del Estado o abandonados, en ese caso, se debía fomentar que las instituciones estatales faciliten la titulación, ya que de esa manera se otorgan oportunidades de desarrollarse en una futura casa higiénica con un elevado nivel de vida; para la CRAV, esto suponía “estímulos para su propia superación”¹¹⁴. Este título además suponía garantizar seguridad social y económica, la cual permitía a los nuevos propietarios “la capitalización del ahorro que tal construcción significaría”¹¹⁵. Para esto, se propuso el mecanismo de la “posesión inscrita”¹¹⁶; se trataba de una inscripción en un padrón básico con el que se podía pedir crédito al Estado para la construcción de viviendas. Esto permitía

¹¹⁰ Durante una entrevista en 1956, Pedro Beltrán ya aseguraba que la liberación de trabas legales para la obtención de créditos hipotecarios era la clave del cambio. Sin embargo, señalaba que esto no funcionaría si a las empresas que invertían en construcción de viviendas populares no se les suprimía el pago de alcabalas e impuestos a la plusvalía, y si no se exoneraba el impuesto a las utilidades y del complementario a la venta (Beltrán 1994, 173). En el informe de la CRAV se moderarían sus pretensiones desreguladoras.

¹¹¹ «Informe sobre la vivienda en el Perú...», 42-43.

¹¹² «Informe sobre la vivienda en el Perú...», 57.

¹¹³ «Informe sobre la vivienda en el Perú...», 63.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ «Informe sobre la vivienda en el Perú...», 64.

¹¹⁶ Mecanismos de este tipo fueron llevados a cabo en Ciudad de Dios, bajo el asesoramiento de Beltrán.

“la afectación real del inmueble en garantía del préstamo”¹¹⁷. Antes, este procedimiento podía tardar años ya que no se contaba con títulos de propiedad.

Calderón Cockburn encuentra otra problemática referida a los planteamientos de la CRAV sobre este tema; para él, las ideas de la comisión -en sí, las de Beltrán- mostraban su debilidad frente a problemas que ya enfrentaban las barriadas; en ese sentido, se puede señalar que la construcción no era lo más apremiante sino el “problema jurídico que las invasiones habían planteado al vulnerar el derecho a la propiedad” (Calderón Cockburn 2016, 172); sin embargo, las ideas centrales del informe se basaban en facilitar los estímulos para las empresas constructoras y afines.

De otro lado, hay que señalar que el análisis sociocultural de la crisis del alojamiento está poco profundizado en el informe final de la CRAV. De hecho, se señala a la pobreza y el centralismo como flagelos constantes en la sociedad, pero, a la vez, se culpa, en parte, al tipo de organización comunitaria de los migrantes y los pobladores de tugurios, por la decadencia de las viviendas y el defectuoso planeamiento urbano; los problemas estructurales de la sociedad en general, los cuales, normalmente van asociados con la geografía urbana, no son tomados en cuenta. Sin embargo, a falta de capital y de costumbre de ahorro, se creía que se podía aprovechar la capacidad organizativa, que, según la CRAV, era herencia de la organización comunitaria tradicional de la sierra¹¹⁸, de donde provendrían gran parte de los invasores, y muchos de los padres y los abuelos de los pobladores de tugurios. Se sabía que tradiciones como la *minka*, o incluso el *ayni*, se llevaban a cabo en algunas invasiones; sin embargo, para la CRAV estos saberes ancestrales se aplican a sitios, materiales y diseños inadecuados por lo que era necesario orientarlos a través de saberes occidentales. Se trata de canalizar los hábitos cooperativos para fomentar la voluntad de proveerse a sí mismos; es decir, de volverse propietarios; paradójicamente, se buscaba fomentar el cooperativismo social para reforzar el individualismo económico. En ese sentido, se propuso, para los nuevos barrios, un sistema supervisado de organización comunal en el que grupos “constituidos por unos 15 o 20 jefes de familia que se comprometían a trabajar en otras tantas viviendas, una

¹¹⁷ «Informe sobre la vivienda en el Perú...», 154-155.

¹¹⁸ El informe no hace el esfuerzo de explicar etnográficamente estas tradiciones organizativas, ni analizarlas a profundidad. Solo se trata de una afirmación esquemática.

para cada uno de sus integrantes. La construcción se llevaría a cabo en todas las casas”¹¹⁹. Estos grupos recibirían ayuda del Estado en forma de asistencia técnica para que ellos mismos terminen la vivienda; este asesoramiento sería gratuito. No obstante, los materiales de construcción y la maquinaria serían pagadas a privados por los grupos familiares; de no contar con recursos, se darían facilidades de crédito¹²⁰. De esta forma, el poblador sería la mano de obra y a la vez, en muchas ocasiones, contraería una nueva deuda. Esta no era la única forma de canalizar el esfuerzo comunitario. Tal como se hizo en otros países se proponía crear mutuales de crédito para la construcción de viviendas. Desde enero de 1957, el diario *La Prensa*, dirigido por Pedro Beltrán, organizó una campaña mediática para que el gobierno apruebe una ley dirigida a promover las mutuales. Estas asociaciones, que serían supervisadas por la Superintendencia de Bancos, servirían para recibir inversiones de los miembros y otorgar préstamos, de largo o corto plazo, para la construcción de viviendas¹²¹. En el fondo, se buscaba que los pobladores, pese a su situación de precariedad, creen sus propios sistemas crediticios, pasando a formar parte del grupo de los inversores “privados” que afrontarían el problema de la vivienda. Como se verá en el capítulo IV el proyecto de ley fue finalmente aprobado el 12 de enero.

A pesar de su aspecto netamente utilitario, la asistencia técnica y el asesoramiento, se justifican como una filosofía pedagógica en la que se adiestra para que “la gente aprenda y mejore sus formas de vida”¹²². Al igual que en los planteamientos de la CNV y el FNSBS, la higiene y la salud estaban presentes en esta forma de adiestramiento, aunque pasaban a segundo plano; como siempre, se trataba de que cada familia aprenda a habitar en un espacio propio, sin compartir los servicios higiénicos y con espacios lo suficientemente amplios para que se evite llegar a niveles insalubres. Pese a que la asistencia técnica y la asesoría en titulación estarían destinadas a los invasores de terreno; el esfuerzo pedagógico central estaba destinado a los habitantes de tugurios insalubres que potencialmente pasarían a vivir a las viviendas del Estado, ya que, como hemos señalado, la tugurización y los problemas de los pobladores del área urbana, eran el principal escollo a solucionar. Como ya vimos líneas

¹¹⁹ «Informe sobre la vivienda en el Perú...», 60-61.

¹²⁰ «Informe sobre la vivienda en el Perú...», 62.

¹²¹ *La Prensa*, «Las asociaciones mutuales de crédito para la vivienda», *La Prensa*, 13 de enero de 1957.

¹²² «Informe sobre la vivienda en el Perú...», 61.

arriba, las viviendas del Estado solo eran lugares de residencia momentáneos; en ese sentido, funcionarían también como “centros de educación”¹²³. Al igual que en las unidades vecinales de la CNV, en las viviendas de la CRAV se impartirían cursillos para el mantenimiento del hogar y la educación moral (combatiendo el alcoholismo, la promiscuidad y los escándalos); también se enseñaría religión y se darían clases sobre ahorro, auxilio financiero, presupuesto y formas de acceder a crédito. A diferencia de otros proyectos similares¹²⁴, en estas viviendas del Estado no solo se aprende a apreciar el valor de una vivienda decente y de tener una vida comunal armónica, también se enseña a que todo esto no es un privilegio permanente, ya que ellos mismos, con lo aprendido deben elevar su nivel de vida utilizando las herramientas adquiridas, buscando otro lugar donde vivir y desocupando rápidamente la casa otorgada por el Estado¹²⁵. La CRAV no proponía parámetros temporales para saber cuándo una familia está lista para vivir de manera “aceptable”; sin embargo, se estableció que las personas solo podían habitar el lugar en el tiempo en que “la familia esté en condiciones de necesidad y con ingresos escasos comprendidos entre los límites que la CNV señale para cada programa de vivienda”¹²⁶. En ese sentido, la CRAV señala que “[...] la enorme importancia del éxito de esta escuela del buen vivir está en que entonces la gente que se gradúa de ellas sale de esas casas que vienen a ser ocupadas por otros que aún necesitan aprenderlo”¹²⁷.

Para concluir se debe señalar que pese a las ideas teóricas sobre la liberalización del mercado inmobiliario y a sus planes pedagógicos, la CRAV calculaba que, para estar en una situación aceptable, urbanísticamente hablando, se debían construir al menos 700 mil viviendas nuevas y reparar más de un millón de casas solo en Lima, algo casi imposible, en la condición económica en la que se encontraba el Perú en esos momentos (Kahatt 2015, 176). Esto, sin contar los servicios, las vías de acceso, el mantenimiento de los servicios médicos, etc. No se pensó en descentralizar la ciudad habilitando y conectando centros urbanos colindantes que pudieran ofrecer oportunidades de desarrollo a las personas, más bien, se seguía

¹²³ Según la CRAV, la idea original de tener lugares de residencia que también funcionen como centros de aprendizaje, se tomó de proyectos urbanos estadounidenses y puertorriqueños. La presente investigación no ha podido determinar si es que verdaderamente se llevaron a cabo estos proyectos o si fueron puestos en práctica en un contexto similar al limeño, lo cual es muy dudoso.

¹²⁴ No quiere decir que la CRAV desestime a los organismos urbanizadores contemporáneos. De hecho, sus proyectos serían llevados a cabo con la participación de la CNV y el planeamiento de la ONPU, entre otros.

¹²⁵ «Informe sobre la vivienda en el Perú...», 120-121.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ *Ibid.*

sosteniendo el “totemismo capitalino”, en el cual la solución debe hallarse en el centro neurálgico de lo considerado la ciudad antigua. Sin embargo, no todo fue continuidad respecto a las propuestas anteriores, ya que la CRAV ponía en primer plano el deber del Estado de “promover el espíritu empresarial entre su población y la mejor forma de hacerlo era respetando reglas de comportamiento sin frenar iniciativas individuales” (Lossio en Cueto, y otros 2015, 72). Hay que notar que existe una cierta inversión de la realidad en este tipo de planeamiento social, ya que se trabaja con gente, en muchos casos, en extrema pobreza, quienes pasarían de estar en un nivel de vulnerabilidad a ser agentes privados en un mercado liberalizado; se trataba de direccionar la forma en que gastan y cómo invierten el poco dinero que ganan los pobladores, es decir, “no se trata de que los pobladores ganen poco para comer, sino que coman con poco” (Riofrío, Rodríguez y Welsh 1973, 100). En ese sentido, el “buen vivir” desarrollado por la CRAV consiste no solo en que el poblador viva de una forma salubre y tenga un conocimiento económico que le permita distribuir sus ingresos, además es imprescindible que se vuelva parte del mercado a través del crédito, las mutuales y la puesta en valor de sus propiedades. La transformación de las personas a la vez permitiría un cambio estructural encaminado a la desregularización del mercado inmobiliario en el marco de una economía liberal capitalista.

Como ya hemos visto en el primer capítulo, durante las décadas del cuarenta y el cincuenta, la derecha política estaba constituida por dos bloques: proteccionistas industriales, representados por Manuel Prado y los agroexportadores *laissez-faire*, representados por Beltrán (Lossio en Cueto, y otros 2015, 71). No obstante, el informe de la CRAV, desarrollado durante el segundo gobierno de Prado, demuestra que la derecha puede tener distintas formas de invertir su capital, pero siempre un interés supremo: la defensa y, sobre todo, la difusión de la idea de propiedad privada.

Finalmente, las conclusiones de la CRAV fueron analizadas por los organismos encargados, pero no llegaron a cambiar radicalmente el panorama jurídico referente a la crisis del alojamiento. Sin embargo, como veremos más adelante, la Ley de barriadas de 1961 estuvo inspirada en la CRAV, aunque varios parlamentarios no quisieron darle el crédito de la norma

a Beltrán, ya que este tenía aspiraciones presidenciales. Además, a diferencia de la CRAV¹²⁸, la norma de 1961 no ahondaba en la idea de enseñarle al pobre a solucionar sus problemas por sí mismo, ya que la competencia política obliga a los candidatos a comprometerse con los pobladores de forma populista (Calderón Cockburn 2016, 184).

Paralelamente al trabajo de la CRAV, el arquitecto Adolfo Córdova, quien también participó de la Comisión, lanzó su propio informe en el que detalló algunos aspectos de la investigación, muchos de los cuales coinciden con los del grupo liderado por Beltrán, aunque varios otros difieren. Para Jean Claude Driant, la publicación de Córdova constituye el primer trabajo sobre la problemática de la vivienda en el que se destaca la estructura global de la sociedad y la crisis del alojamiento. Córdova insistía en “los orígenes económicos y sociales de las desigualdades en materia de hábitat” (Driant 1991, 21), a los cuales se le otorga menos importancia en la publicación de la CRAV. Sin embargo, para Córdova, al igual que para la Comisión, los tugurios son las zonas donde se debe intervenir con mayor urgencia ya que son lugares inmorales en los que se propaga la criminalidad, el alcoholismo y la morbilidad¹²⁹. Pese a que Córdova pertenecía al Movimiento Social Progresista, donde militaba junto a otros intelectuales de izquierda (Kahatt 2015, 173)¹³⁰, sus ideas para solucionar la precariedad de la población en materia urbana coincidían en parte con los postulados liberales; por ejemplo, en vez de criticar la desigualdad endémica en la sociedad, se hacían referencias constantes a la falta de “capacidad de pago” de la población para adquirir propiedades.

De otro lado, Córdova, consideraba que la migración masiva estaba empezando a ser un problema de consideración; en ese sentido, señalaba que la atracción de la población rural a la ciudad ya no estaba signada por la demanda de mano de obra industrial, sino por el excedente de la población del campo. Ante esto, surge la interrogante ¿Por qué seguir trabajando en dirigir los modos de vida de los pobladores urbanos cuando el problema central estaba en el campo? Este tipo de enfoque no es desarrollado aún por Córdova.

¹²⁸ Inicialmente el informe fue bien recibido por el gobierno de Prado, el cual tomó conciencia del problema de las invasiones masivas y creó la Oficina de Asistencia Técnica de la Vivienda, dependiente del Fondo Nacional de Salud y Bienestar Social (Meneses 1998, 126).

¹²⁹ Córdova, «La vivienda en el Perú», 12.

¹³⁰ Santiago Agurto, Carlos Williams, José Matos Mar, Eduardo Neira, Sebastián Salazar Bondy, entre otros, formaban parte de este grupo.

Fuera de esto, uno de los principales aportes de Córdova para el informe de la CRAV fue su propuesta tipológica para abordar el problema de la vivienda. Siguiendo alguno de los lineamientos en cuanto a zonificación urbana de la ONPU y del FNSBS, Córdova señala cuatro tipos principales de barrios en la ciudad: primero, la barriada, la cual se desarrolla en tierras invadidas, en las que no hay plan de trazado y donde se carece de servicios públicos; segundo, barrios incompletos, en los que se sigue un trazado elemental pero con servicios incompletos (27 de octubre, Mirones, Surquillo y algunas zonas de Lince); tercero, barrios decadentes o tugurios, los cuales están ubicados en la parte más antigua de la ciudad y en los que se observa un excesivo hacinamiento, así como la subdivisión generalizada de las viviendas; cuarto, los barrios modernos insalubres, en los que, pese a que hay instalación de servicios, se encuentran en deplorable estado higiénico; y, por último, los barrios en buen estado, los cuales cuentan con servicios plenos y ofrecen un ambiente salubre a sus residentes¹³¹.

Pese a los aportes y similitudes con la CRAV, el informe de Córdova presenta diferencias notables al planteamiento de la comisión. Por ejemplo, aunque se acepta que el trabajo debe hacerse fundamentalmente en los tugurios de la ciudad, el urbanista asegura que se tiene que realizar un proceso de autonomía descentralizadora y “promover el desarrollo en las ciudades de provincias”¹³²; para la CRAV, en cambio, la idea central era promover la participación de privados en zonas ya urbanizadas o en proceso de urbanización. Otra diferencia notable es la referente a los materiales de construcción. Como vimos líneas arriba, la CRAV estaba particularmente interesada en que la asistencia técnica facilite el acceso a materiales nobles y herramientas para la edificación de estructuras, facilitadas por privados; en cambio, Córdova considera que sería necesario promover el uso de materiales artesanales como la quincha y el adobe para así abaratar costos¹³³.

En los párrafos precedentes hemos analizado someramente el pensamiento de la CRAV y, a la vez, de dos de sus miembros más resaltantes: Pedro Beltrán y Adolfo Córdova. Para

¹³¹ Córdova, «La vivienda en el Perú», 34.

¹³² Córdova., 90.

¹³³ Córdova., 92.

culminar hay que resaltar un aspecto que es constante en las publicaciones, nos referimos a la idea de la incapacidad del poblador de poder ingresar de lleno a un tipo de sistema económico deseado, por lo que se necesitaría de un mecanismo pedagógico para levantar las trabas; sin embargo, creemos, como señalaba José Matos Mar que estas personas “no eran en absoluto marginales en la economía de la ciudad sino entes totalmente activos a la misma. Esos pobladores eran los que hacían los trabajos más bajos dentro de la estratificación laboral calificada” (Matos Mar en Kahatt 2015, 179).

En las siguientes líneas analizaremos brevemente las ideas centrales del siguiente hito institucional referido a la solución del problema de la vivienda: La ley de Barriadas.

3.2.2 La Ley de Barriadas de 1961. La primera de América Latina

Los antecedentes inmediatos a la denominada Ley de Barriadas se encuentran en los memorándums elaborados por el parlamentario Alberto Arca Parró, quien, desde 1956 abogaba por otorgar rápidamente titulación a los invasores para así evitar nuevas tomas de tierras suburbanas¹³⁴.

Al año siguiente, el mismo congresista -quien era un simpatizante aprista- presentó su *Proyecto de Ley para la Elaboración y Ejecución del Plan Nacional de Saneamiento y Legalización de Barrios Marginales* en el que se opta por llevar a cabo una transformación social mediante el otorgamiento de servicios públicos pagados; es decir, a través del ingreso a la cuadrícula de control del Estado. La transformación de “barrio marginal” en “urbanización popular” se lograría gracias al cambio cualitativo del mejoramiento de los servicios rentados¹³⁵. Con esto, la población (marginal) intervenida dejaba de estar en los márgenes, para pasar a ser popular, unida ya a un conjunto mayor y homogéneo. La conversión de “pobladores” u “ocupantes” en “vecinos”, apelaba a un tipo de seducción social en el que se presentaban beneficios directos, tales como preferencia en los préstamos

¹³⁴ Alberto Arca Parró, «Memorándum: bases para un proyecto de ley para el otorgamiento de títulos a los poseedores de terrenos en las llamadas barriadas “clandestinas” o “marginales”. 1956» (1960).

¹³⁵ Alberto Arca Parró, «Proyecto de ley para la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Saneamiento y Legalización de Barrios Marginales. 1957» (1960), 49.

para construcción, programas de mejoramiento de viviendas y facilidades para acceder a los programas de adquisición de casas económicas del Estado. Se debía impedir a toda costa que la población siga invadiendo nuevos terrenos, por lo que se exigía que los municipios y a la policía que impongan la fuerza para prevenirlos¹³⁶. Paralelamente, el congresista presentaba un proyecto de ley centrado en la vivienda rural, en el que se estimaba como obligatorio que los hacendados construyan viviendas familiares para sus peones¹³⁷.

Pese a que sus proyectos no llegaron a ser aprobados, Arca Parró siguió insistiendo. En setiembre de 1960, cuando este parlamentario ya era presidente del Senado, empezó a impulsar un proyecto multipartidista paralelo al que también impulsaba Pedro Beltrán, producto del informe de la CRAV. Este nuevo proyecto -en el que el ocupante precario se convertía en comprador a plazos gracias al ministerio de la ley- consideraba primordial proveer saneamiento a las zonas invadidas y a los tugurios ya existentes, para luego comenzar con el proceso de legalización¹³⁸. Desde el principio, se dejó en claro que se trataban de propuestas enmarcadas en los esfuerzos por contener posibles focos insurgentes producto de la desigualdad imperante de las zonas insalubres. De hecho, se trata de inversión estatal de interés social que supuestamente busca “resolver problemas básicos de su propia estructura económica”; aunque más bien se trató de promover un Estado reformista que utiliza el concepto de “inversión social”, el cual se da “en los países de organización sólidamente capitalista que manejan, en cierto modo, la política mundial”¹³⁹. Con esto hay que entender que el germen de la Ley de Barriadas está revestido de un perfil marcadamente reaccionario.

Luego de varios meses de revisiones, la Ley 13517 (Ley de barriadas) fue aprobada por el Congreso en febrero de 1961. La base técnica recayó casi completamente en los funcionarios de la CNV, mientras que el cabildeo estuvo a cargo de la figura conciliadora de Arca Parró. La norma incluía muchas de las ideas presentadas por la CRAV referentes a la formación de nuevos núcleos poblacionales, bajo el principio de la autoayuda y la legalización de las

¹³⁶ Arca Parró, 47.

¹³⁷ Alberto Arca Parró, «Proyecto de vivienda familiar rural. 1957» (1960), 64.

¹³⁸ Alberto Arca Parró, «Proyecto de ley para la remodelación, saneamiento y legalización de los barrios marginales. 1960» (1960), 9.

¹³⁹ Arca Parró, 14.

barriadas. No obstante, La Ley de barriadas hacía énfasis en la idea del Estado interventor, en contraposición al incremento del papel de los privados, lo cual era defendido por la CRAV.

Para David Collier, es de vital importancia tener en cuenta que la Ley de barriadas surge en un período pre electoral en el que se trataba de quitar méritos a Pedro Beltrán, quien tenía ambiciones presidenciales. Los otros partidos de derecha se oponían al hecho de que el posible nuevo marco legal que solucionaría el problema de las barriadas sea identificado con Beltrán (1978, 95). Pese a esto, algunas de las propuestas de la CRAV sirvieron para que el gobierno de Prado cree el efímero Instituto Nacional de la Vivienda¹⁴⁰, el cual llevó a cabo algunos proyectos de manos de Beltrán.

Como la mayoría de propuestas encaminadas a solucionar un problema popular, la Ley de barriadas, desde el principio, proponía una transformación social, o un proceso que convertiría, y elevaría de condición a las zonas precarias, las cuales pasarían de ser barrios marginales a Urbanizaciones Populares de Interés Social (UPIS). Para lograr esta ansiada transformación las barriadas debían conseguir el reconocimiento legal del Estado; sin embargo, se puede apreciar que, pese a que se convertían en un tipo de poblado cualitativamente superior, la denominación seguía teniendo un trasfondo peyorativo ya que iba acompañado del adjetivo “popular” (Ludeña Urquiza 2004, 42); es decir, estas poblaciones seguían estando por debajo del estándar requerido por el Estado, constituyendo un grupo con un grado de civilización menor.

Estas UPIS serían construidas por la CNV, la cual debía hacer planes en los que se exigía que el poblador ocupe solo el lote que se le ha asignado, con sus medidas y límites; si se incurría en salir de lo establecido por los técnicos o si se invadía otro lote, se perderían los beneficios del reconocimiento legal y el saneamiento. El poblador, que viviera en una vivienda de las UPIS -ya saneada y remodelada- sería inscrito en el Registro de la Propiedad Inmueble, y si se pagaban las mensualidades dispuestas por ley, en un plazo no mayor de 10 años, ya podría ser considerado propietario¹⁴¹. El procedimiento de legalización propuesto

¹⁴⁰ Durante el período de la junta militar de 1962 sería absorbido por la Junta Nacional de Vivienda.

¹⁴¹ Senado de la República del Perú, «Ley No. 13517. “Ley de Barriadas”» (1961), artículos 8-11.

por la norma era el siguiente: en las barriadas ya formadas se llevaría a cabo la instalación de servicios públicos, así como de obras de remodelación en las zonas en las que el trazado urbano sea inexistente. El poblador debía pagar el costo de las obras para poder recibir sus títulos; además, se debía abonar un pago simbólico si es que el terreno se ubicaba en propiedad fiscal; de otro lado, si la invasión se hizo en terreno municipal o privado, el poblador debía pagar parte del proceso de expropiación. Pese a que podía parecer una norma radical -que entregaba títulos a invasores ilegales- la ley también proponía mecanismos verticales y hasta autoritarios; por ejemplo, se le daba libertad a la CNV para que decida quiénes debían ser reubicados, según “razones urbanísticas”¹⁴²; es decir, se estandariza y se reconfigura la geografía humana de las zonas intervenidas, sin importar consideraciones como el arraigo, los vínculos familiares y/o sociales, o los intereses personales de las familias; en muchas ocasiones se tendría que erradicar barrios enteros si es que estaban en el camino del proceso de remodelación. De otro lado, la CNV solo reconocería a las familias inscritas en el Registro de la Propiedad Inmueble; en ese sentido, se desconocen los acuerdos comunales, las delimitaciones de lotes producto del consenso y los títulos supletorios formados con posterioridad a la barriada¹⁴³. Con esto, se reconoce que, en muchos casos, existen derechos supletorios y normas comunales que llenaron el vacío de la reglamentación estatal; sin embargo, estos deben desaparecer a manos del estado de derecho. Como señala, William Mangin, para principios de los sesenta, pocos títulos de propiedad habían sido otorgados por el gobierno en los barrios marginales; no obstante, las personas venían comprando y vendiendo entre ellos títulos artesanales (1970, 53). Es decir, se había creado un mercado propio al margen del Estado, con su propia cultura y reglas.

De otro lado, la ley sí tenía elementos innovadores y progresistas. Por ejemplo, por primera vez -en un documento de esta magnitud- se menciona que el bien que adquiriera un hombre, será tanto de él como de la mujer, aún si esta es su conviviente y no su esposa, siempre que no tenga impedimentos legales para contraer matrimonio¹⁴⁴. Pese a esto, la realidad de las barriadas colisionaba con la mentalidad conservadora de varios de los legisladores que

¹⁴²«Ley No. 13517. “Ley de Barriadas” ...», artículo 15.

¹⁴³ «Ley No. 13517. “Ley de Barriadas” ...», artículo 28.

¹⁴⁴ «Ley No. 13517. “Ley de Barriadas” ...», artículo 39.

debatieron la ley. Por un lado, en los barrios marginales de la época existía un alto número de madres solteras y convivientes que se quedaban en el poblado mientras los maridos salían a trabajar, lo que, en palabras de Berckholtz Salinas, otorgaba a las barriadas un matiz de sociedad matriarcal (1963, 57). Por otra parte, en el Senado se trataba de hacer notar la importancia de mantener la diferencia entre el concubinato y el matrimonio. Durante el debate de la ley, Ismael Bielich, representante de Lima, señaló: “La ley tiene un efecto pedagógico y si diéramos en la ley un carácter semejante al del matrimonio, estaríamos realmente haciendo una mayor propaganda al concubinato, mayor de la que necesita este país [...]”¹⁴⁵. Este tipo de intervenciones frenaron el progresismo de la norma, con lo cual, pese a lo propuesto, se siguió ignorando la capacidad de la mujer soltera para ser propietaria de una vivienda; de igual forma, si la pareja estaba incapacitada de casarse, la propiedad pasaría a los hijos en caso de muerte del esposo, pero en ningún caso, a la conviviente.

En cuanto al funcionamiento interno de la ley, se pondrían al público bonos de mejoramiento urbano y se autorizaría usar parte del capital del FNSBS, para financiar las obras, las cuales -para llegar a tener un impacto- estaban cotizadas en unos 700 millones de soles¹⁴⁶. Para esto, los cálculos debían ser precisos; en ese sentido, la CNV -reconociendo que se debe volver legible la distribución caótica de la ciudad- calculaba que la densidad de población debe ser no mayor a 300 habitantes por hectárea bruta ni de 800 por hectárea neta¹⁴⁷. El sistema de prioridades para los trabajos era el siguiente: primero, se verificaba el grado de agudeza del problema (demografía, salud, urbanismo, etc.); segundo, se tomaba en cuenta la capacidad económica que los pobladores tenían para pagar por los trabajos de saneamiento y la posible expropiación; tercero, se primaba intervenir en comunidades que cuenten con recursos complementarios como capacidad de crédito, otros capitales, mano de obra, materiales, etc., los cuales pudieran facilitar el financiamiento y la ejecución; y, por último, en cuarto lugar, se verificaban las aportaciones que puedan ofrecer entidades particulares como bancos, agencias financieras o interesados privados que quieran invertir en la solución del

¹⁴⁵Senado de la República del Perú, «Sesión de Clausura. 25 de enero de 1961» (Diario de los Debates. Primera legislatura extraordinaria de 1960, Lima, 1961)., 268.

¹⁴⁶ «Ley No. 13517. “Ley de Barriadas” ...», artículo 62.

¹⁴⁷ Senado de la República del Perú, «Reglamento de la Ley No. 13517.» (1961)., artículo 4.96.

problema¹⁴⁸. Como se ve, pese a que se volvía a apostar por la intervención estatal, la idea de involucrar a la población con el mercado de bienes raíces aún era central. Esta simbiosis de procurar tener un Estado impulsor de la vivienda bajo las ideas del autodesarrollo y la autoconstrucción, y, a la vez, legalizar las ocupaciones ilegales ya realizadas, significó que la norma fuera única en América Latina durante su época; de hecho, Calderón Cockburn solo encontró un dispositivo similar en el Cairo en 1967 (2016, 228).

De otro lado, la norma intentó controlar las asociaciones comunales según un modelo propio. En este, se aceptarían los organismos fundados con anterioridad a la ley, previa aceptación por la CNV, la cual intentaría que estas funcionen como cooperativas que se dediquen exclusivamente a la construcción de viviendas para los asociados-pobladores, preferentemente a través del sistema de mutuales¹⁴⁹. Con esto, se esperaba que el orden introducido por estas asociaciones frenara la expansión de futuras barriadas; sin embargo, en el año 1961 se crearon 13 nuevos barrios marginales, mientras que, en 1962, se formaron 9 más (Meneses 1998, 129). De hecho, ante el impedimento de frenar la formación de nuevas barriadas, la modificatoria de ley del año 1963, autorizó la represión “a quienes las organicen y dirijan”¹⁵⁰. Gracias a esto, el gobierno de la Junta militar de Pérez Godoy efectuó violentos desalojos, los cuales no sirvieron de mucho, ya que durante el interregno militar se formaron 14 barriadas nuevas. Para la era del primer gobierno de Belaúnde (1963-1968), la prohibición era letra muerta; durante este período, y producto de la falta de apoyo del oficialismo y la oposición APRA-UNO, la ley fue abandonada, produciéndose 70 invasiones de tierra; una incluso -la de 7 de octubre en El Agustino- impulsada por Acción Popular (Meneses 1998, 131).

En el aspecto práctico, la ley fracasó porque el Estado no estuvo dispuesto a destinar los recursos requeridos, y, sobre todo, porque la población intervenida era demasiado pobre para pagar la inversión. Para el decenio 1961-1971 se estimó el desembolso de 797 millones de soles de la época, para la construcción de 800 mil casas nuevas y el saneamiento de unas 340

¹⁴⁸ «Reglamento de la Ley No. 13517...», artículo 6.1.

¹⁴⁹ «Reglamento de la Ley No. 13517...», artículo 9.11.

¹⁵⁰ Gobierno del Perú, «Modificatoria de la Ley de Barriadas. Decreto Supremo Ley No. 14495.» (1963), 126.

mil. Calderón Cockburn estima que se requería la inversión de 8,4 millones de dólares por año, lo cual superaba en 10 veces el presupuesto anual de la CNV. Además, estimó en 245 dólares la instalación de los servicios por lote, es decir el 59% del total de los ingresos anuales del habitante promedio; considerando 159 barriadas, con unos 413 mil habitantes, la inversión popular hubiera representado 20 millones 237 mil soles (2016, 231). Además, el hecho de que, gracias a la norma, los habitantes de las barriadas podían dejar de pagar alquileres a terceros sin ser desalojados, fue aprovechado por los vecinos de los tugurios, quienes gracias al artículo 27 de la ley podían homologarse a los pobladores de los barrios marginales. Esto generó una huelga generalizada de alquileres entre los años 1961 y 1962. Dicha huelga provocó que de los propietarios urbanos le retiraran su apoyo a la ley.

Pese a todo la ley siguió en vigor para el período de la Junta Militar; sin embargo, Pérez Godoy fusionó a la CNV, el FNSBS y el Instituto Nacional de la Vivienda, en la Junta Nacional de la Vivienda (JNV) ¹⁵¹. La JNV se dedicó a impulsar proyectos clase medieros como los de San Felipe y los de Santa Cruz, mientras que en las barriadas su trabajo se limitó al empadronamiento y la elaboración de planos de lotización (Meneses 1998, 132).

Pese a que, como se mencionó en la introducción de esta tesis, el presente trabajo de investigación no pretende explorar las políticas particulares de cada gobernante, es necesario explicar que en la etapa histórica del primer belaudismo el interés por intervenir en los sectores populares urbanos decae notablemente; más bien el capitalismo impulsado por Acción Popular, en este rubro, apuntaba a la construcción de complejos habitacionales para la clase media; se trata de una supuesta “evolución” en la razón gubernamental, aunque la realidad social del país dijera lo contrario. En ese sentido, ya no se consideró la crisis del alojamiento como el problema central de la nación, sino más bien, este pasó a ser la descentralización territorial y la “conquista del Perú por los peruanos”. Como urbanista, identificado con el enfoque tradicional de la escasez de vivienda, Belaúnde puso énfasis en los conjuntos habitacionales y más bien creía que las políticas de desarrollo enfocadas en las barriadas atraerían más migrantes a las ciudades. Tal como señala David Collier, la base de

¹⁵¹ Ante el fracaso de la JNV en las barriadas, Belaúnde creó la Dirección de Barrios Marginales en 1967; sin embargo, este organismo tuvo una cortísima duración debido al golpe de Velasco.

apoyo de Belaúnde provenía mayormente de las clases medias y medias-altas que de los sectores populares; además, sus intentos por obtener apoyo popular se centraron en las áreas rurales (Collier 1978, 99). Para 1967, el presupuesto para la JNV se había reducido en un 11% con respecto a 1963 (1978, 101); sin fondos, para realizar las remodelaciones, los procesos de legalización se paralizaron. La razón gubernamental -la cual no necesariamente es estática- alejó el problema de la vivienda de los fueros más altos de las élites políticas y económicas, recayendo la responsabilidad, más bien en los nuevos municipios creados durante este período como los de Villa María del Triunfo, Comas, Independencia, San Juan de Miraflores, El Agustino o San Juan de Lurigancho (Calderón Cockburn 2016, 233). Entre 1961 y 1968 se hubieran requerido 900 mil viviendas para satisfacer la demanda, 125 mil por año; es decir 34 mil millones de soles. Calderón Cockburn estima que se hubiera necesitado destinar el 7.5% del presupuesto público para el sector vivienda, pero solo se adjudicó el 1.5%, o sea unos 500 millones de soles anuales. En 18 años el Estado solo pudo construir 31 mil viviendas (2016, 234).

Recapitulando; hasta el advenimiento de la Ley de barriadas, las élites políticas y económicas intentaron intervenir en el movimiento de pobladores para fortalecer sus proyectos políticos y sus negocios, modificando hábitos a través de sistemas pedagógicos. Desde 1961, con la norma, la legalización, es decir, el cambio de forma jurídica, transformaba al poblador en un ciudadano nuevo -de segunda clase- pero ya insertado en un modo civilizatorio propio de un país del orbe capitalista. En ese sentido, la imagen que se daba al exterior era de suma importancia; aceptar las barriadas existentes, frenando la proliferación de nuevas, era crucial para este tema. Como señala el senador pradista Celestino Manchego Muñoz: “No vamos a autorizar que haya nuevas barriadas, porque afecta a nuestra cultura [...] y nos presenta de forma bochornosa”¹⁵².

El mayor interés que la norma daba a la titulación suponía subordinar el sentido economicista de propiedad a uno más bien jurídico, propio del orden y del estado de derecho; en ese sentido, se deja implícita la idea de que los habitantes de las barriadas son ajenos a este orden

¹⁵²Senado de la República del Perú, «Décimo tercera sesión extraordinaria. 18 de enero 1961», en *Diario de los debates del senado. Primera legislatura Extraordinaria de 1960* (Lima, 1961), 82.

jurídico, por lo que el proceso de legalización en estos barrios se da -como señaló el mismo Arca Parró- entre “grupos que en gran parte son trasplantados a un ambiente nuevo, en el que tienen que seguir un proceso de asimilación”¹⁵³. Antes de la concreción de esta asimilación, los pobladores se encuentran en los márgenes del Estado; como indicó Arca: “durante una o dos generaciones, pueden algunos de estos grupos ser considerados culturalmente marginales”¹⁵⁴; por esta razón, se enuncia, desde el principio, que el objetivo de la norma es la conversión de barrios marginales en UPIS, con lo cual se estaría contribuyendo a lograr un “proceso de transculturización que debe esperarse”¹⁵⁵. Logrando todo esto gracias a los beneficios del otorgamiento de títulos de propiedad.

Pese a sus tendencias progresistas, la norma impulsada por Arca Parró no pasaba de ser un intento demagógico y populista, ya que no se intentaba modificar las estructuras económicas, ni redistribuir la riqueza, ni mucho menos implementar una política descentralizadora en las áreas urbanas en el contexto de una posible reforma agraria profunda. De hecho, se trató de un proyecto burgués idealista que, en palabras de Riofrío, encubría “una práctica reaccionaria” (1978, 33) que intentaba frenar cualquier respuesta social. Tal como señalaba el senador Jorge Eugenio Castañeda, la norma era la “mejor manera de luchar contra aquellas doctrinas de extrema izquierda, ya que la barriada, de ser aprobada esta ley, va a convertir a numerosas gentes en propietarios de sus fincas; en dueños de sus moradas [...]”¹⁵⁶. Con esto queda claro que la idea de la propiedad como solución a la crisis del alojamiento siguió estando presente en una como la de 1961, la cual fue considerada una norma progresista para la época.

¹⁵³ «Décimo segunda sesión extraordinaria. 17 de enero de 1960», en *Diario de los debates del Senado. Primera legislatura Extraordinaria de 1960*, 1961,56.

¹⁵⁴ *Ibíd.*

¹⁵⁵ *Ibíd.*

¹⁵⁶ Senado de la República del Perú, «Décimo primera sesión extraordinaria. 16 de enero», en *Diario de los debates del Senado. Primera legislatura Extraordinaria de 1960* (Lima, 1961),19.

CAPÍTULO IV. APLICANDO LA “ESCUELA DEL BUEN VIVIR”: FORMACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE CIUDAD DE DIOS (1954-1958)

En el capítulo anterior analizamos las formas en las que se intenta intervenir en los hábitos, costumbres y comportamientos de los pobladores de las barriadas desde el Estado. Los mecanismos propuestos siempre buscaron convertir a los pobladores en un tipo de vecino ideal y funcional con el que se podría solucionar el problema de la vivienda. Además, hemos visto -a través de los distintos organismos de urbanismo y proyectos de ley- cómo en repetidas ocasiones se intentó utilizar métodos pedagógicos para la consecución de los objetivos gubernamentales. Ahora es momento de revisar un estudio de caso y observar cómo pretenden operar realmente estos sistemas pedagógicos. Para esto, analizaremos el caso de Ciudad de Dios, invasión patrocinada por parte de la élite burguesa, para la cual la idea de la pedagogía de la propiedad ocupaba un papel preponderante.

4.1 La invasión de las Pampas de Atocongo

4.1.1 Las élites de poder y el movimiento de pobladores

Ciudad de Dios es un hito dentro del urbanismo limeño por varias razones. Para empezar, esta urbanización abre, de manera nunca antes vista, un nuevo eje de expansión lejos de los centros económicos de la capital; de otro lado, se trató de un hecho simbólico masivo que se puede fechar con precisión; y, además, el otorgamiento de los módulos habitacionales del que fueron beneficiarios los vecinos de la invasión, “constituye el verdadero inicio del Cono Sur” (Driant 1991, 50). Sin embargo, la diferencia más notable con otros casos similares se debe a la interacción entre los vecinos y las autoridades, constituidas estas, tanto por el Estado como por las élites comerciales. De hecho, Ciudad de Dios fue concebida, por unos, como el modelo de urbanización que solucionaría el problema de la vivienda; y, por otros, como el lugar en el que al fin podrían tener un espacio en donde habitar. Para los primeros, la invasión daba la oportunidad de dirigir un proyecto urbanístico a través de sus modelos económicos liberales, en los que primaba la pedagogía del ahorro y la propiedad. No obstante, y, pese al anti estatismo de esta élite económica, el Estado y sus instituciones debían jugar un papel protagónico en el establecimiento de su proyecto.

Desde el segundo gobierno de Leguía (1919-1930), los grupos de poder económicos peruanos venían invirtiendo en el desarrollo urbano de las ciudades; principalmente, Lima. Por ejemplo, la colonia italiana y los magnates agrupados alrededor del Imperio Prado, enfocaron su capital primero en el crédito hipotecario y en bienes raíces, y luego en los materiales de construcción y las entidades financieras facilitadoras de préstamos como el Banco Popular (Zapata 1990, 150). Como señala David Harvey, en el capitalismo moderno, las élites económicas buscan que los “valores del suelo y de la propiedad aumenten y que se utilice la capacidad productiva de las inversiones de capital fijo. El modo más seguro de conseguir todo esto es estimular el crecimiento urbano” (1989, 201). En ese sentido, se debe captar a los invasores de tierra y hacerlos parte de este crecimiento. Se parte de la idea de que estas personas no son necesariamente sujetos revolucionarios en el sentido político; es decir, lo son, pero para con su propio pedazo de tierra; luego que el Estado deje de oponerse a ellos - normalmente tras reprimirlos- y les permita establecerse, se espera que los residentes se vuelvan conservadores -en el sentido económico- ya que se identificarán como propietarios de bienes raíces (Mangin 1970, 56). Con esto, reclamarán la protección de la intangibilidad de su propiedad a través de leyes y el estado de derecho; he aquí el poder de otorgar títulos y de insertarlos al sistema. En ese contexto -en que las masas barriales ya están insertadas en el sistema económico- los grandes empresarios pueden desarrollar instituciones financieras “en base al sistema de ahorro y la motivación para conseguir préstamos” (Meneses 1998, 117); en el caso de Ciudad de Dios, los grupos económicos de poder, liderados por el magnate Pedro Beltrán, promocionaron la autoconstrucción y el sistema mutual.

De esta forma, no solo se introducían nuevas masas a un sistema económico determinado, sino que también se intentaba solucionar un problema urgente e inmediato, como el del acceso a la vivienda, pero sin tocar los temas estructurales de fondo como la distribución del espacio y la riqueza, y sobre todo, la pobreza, la cual causaba las paupérrimas condiciones de vida, la malnutrición y las migraciones masivas. Es por esto que el diario de Beltrán, *La Prensa*, lanzó una campaña mediática auspiciada por la Asociación Nacional de Propietarios¹⁵⁷, previa a la invasión de Ciudad de Dios, en la que se exageraba el problema de la vivienda, ignorando por completo los agudos problemas económicos y sociales

¹⁵⁷ Al menos 22 boletines que venían como suplementos de dicho periódico.

subyacentes (Collier 1978, 84). Vemos entonces cómo la línea editorial de los diarios determinaba parte de la difusión subrepticia de ciertas ideas políticas y económicas. En una era pre digital, donde las comunicaciones eran unidireccionales y, hasta cierto punto, verticales, los intereses de los medios escritos podían ser detectados con mucho mayor facilidad; en ese sentido, para Juan Gargurevich, tanto *La Prensa*, *El Comercio*, como *La Crónica*, podían considerarse como diarios modernos que encajaban en la categoría de ‘defensores del sistema’ capitalista, pese a sus diferencias políticas (1977, 62-78)¹⁵⁸.

4.1.2 La invasión de Ciudad de Dios y el poder político

Días antes de que se difundiera la noticia de la invasión en las pampas de Atocongo, medios como *La Prensa* y la revista *El Arquitecto peruano*, anunciaban al ganador del concurso para arquitectos “La casa que crece”. El certamen, cuyos ganadores fueron Mario Bernuy (primer lugar) y Santiago Agurto (segundo puesto), tenía como objetivo que los diseñadores elaboren el plano de una vivienda lo suficientemente barata para que pueda ser costeadada por el trabajador promedio peruano, además, que pueda ser construída rápidamente y en serie, y, sobre todo, que sirviera como base para que en el futuro se pueda agrandar, adicionándose nuevos cuartos y pisos, es decir, “que crezca”. Se esperaba que, a futuro, las agencias estatales referidas al urbanismo adopten los modelos ganadores del concurso para nuevos proyectos de construcción, en los que las unidades podían ser vendidas rápidamente debido a su bajo precio. De hecho, para promocionar la idea, *La Prensa* sorteó 5 de estas casas modelo, en los distritos de Lince y Jesús María, las que tendrían un costo de entre 12.500 y 24.000 soles. La campaña tuvo éxito, ya que en poco tiempo la CNV adoptó los diseños como propios¹⁵⁹; se trataba de viviendas con los servicios básicos de agua, desagüe y luz en un espacio mínimo alargado y profundo, en manzanas rectangulares, en los que se acondicionaban núcleos mínimos de habitación prefabricados. En total la vivienda de una planta sumaba 200 metros cuadrados, de los que solo se usaba el 50% en la construcción, mientras que la otra mitad la constituía un amplio patio y la entrada (Kahatt 2015, 165). Lo que tenía de original el diseño,

¹⁵⁸ En el pasado, el diario apoyó también otras ideologías reaccionarias. Durante la Segunda Guerra Mundial y en el período de Entreguerras, *La Prensa* orientó sus noticias internacionales en favor de los regimenes fascistas; incluso, en sus páginas escribía el fascista español Wenceslao Fernández Flores (López Soria 1981, 30-31).

¹⁵⁹ De hecho, durante los trabajos posteriores en Ciudad de Dios, la Corporación Nacional de la Vivienda empleó a Santiago Agurto como jefe del Departamento de Arquitectura.

le faltaba en investigación social a los arquitectos, ya que las casas cumplían el objetivo de ser baratas y de fácil construcción, pero muchas veces su diseño ignoraba las expectativas y las formas de vida de los usuarios.

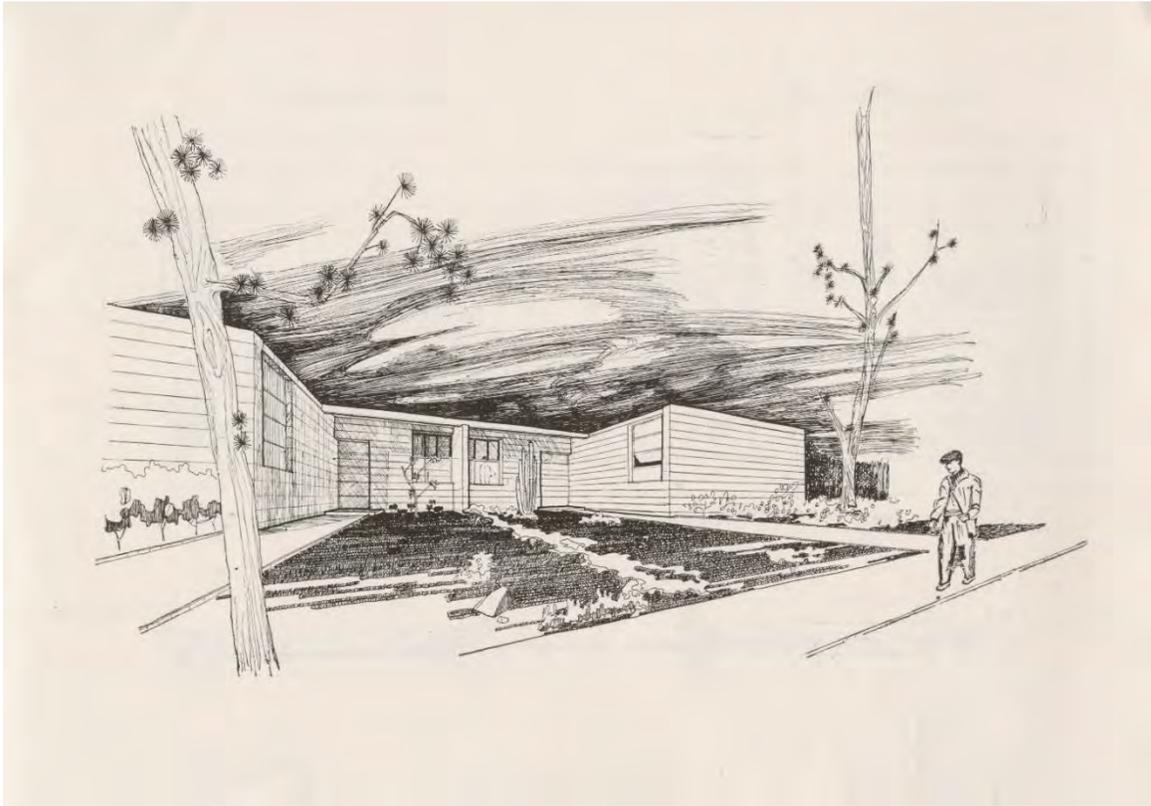
Desde la revista *El Arquitecto Peruano*, medio especializado en diseño y urbanismo, se critica las escuetas instrucciones del concurso, pero se resalta que las “construcciones brindarán a las familias que las ocupen, una vida decorosa e higiénica”¹⁶⁰. La revista elogia a los ganadores no por el aspecto estético del diseño ni por las necesidades que pueda suplir, sino por su simpleza y por lo económico de los materiales: “es en la arquitectura lo que el pan es a la alimentación y el *over all* en el vestuario. El ahorro en dinero que ello implica favorece el uso sin riesgo de buenos materiales y sistemas”¹⁶¹.



¹⁶⁰«Concurso de la casa barata organizado por “La Prensa”. Primer premio arquitecto Mario Bernuy», *El Arquitecto Peruano*, agosto de 1954., s/p.

¹⁶¹ *Ibid.*

Gráfico 2.

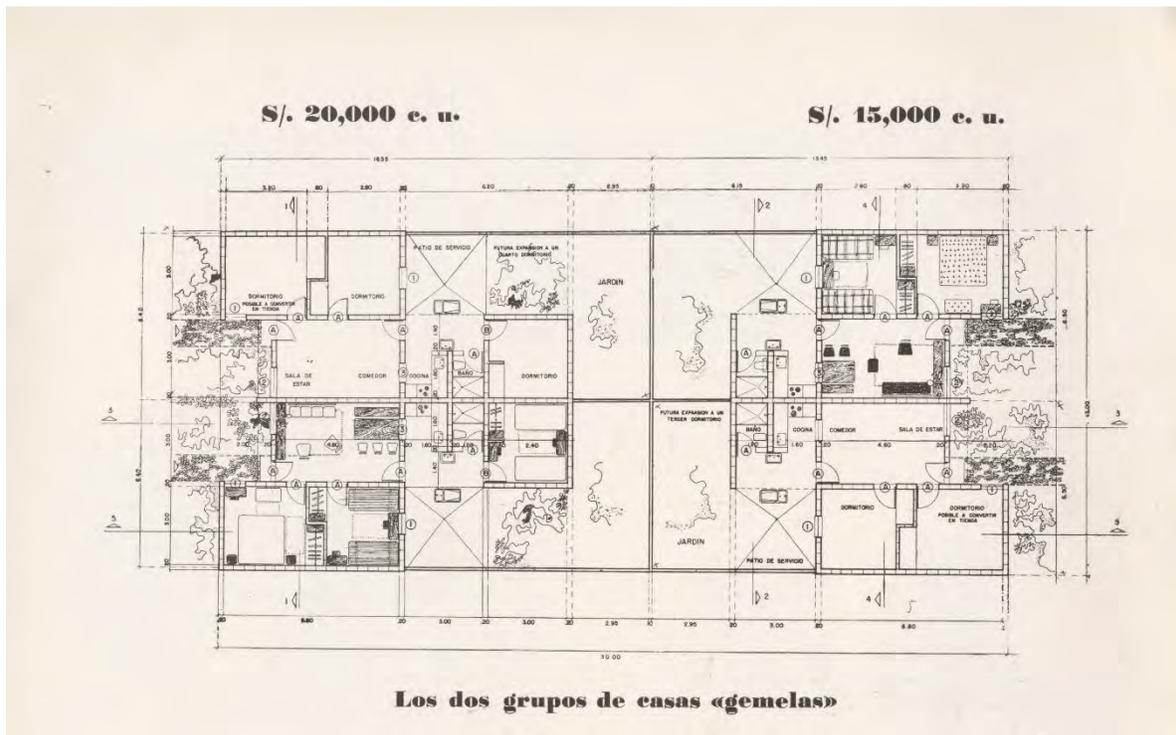


162



¹⁶² Bosquejo del diseño del Arq. Bernuy. «Concurso de la casa barata organizado por “La Prensa”. Primer premio arquitecto Mario Bernuy».

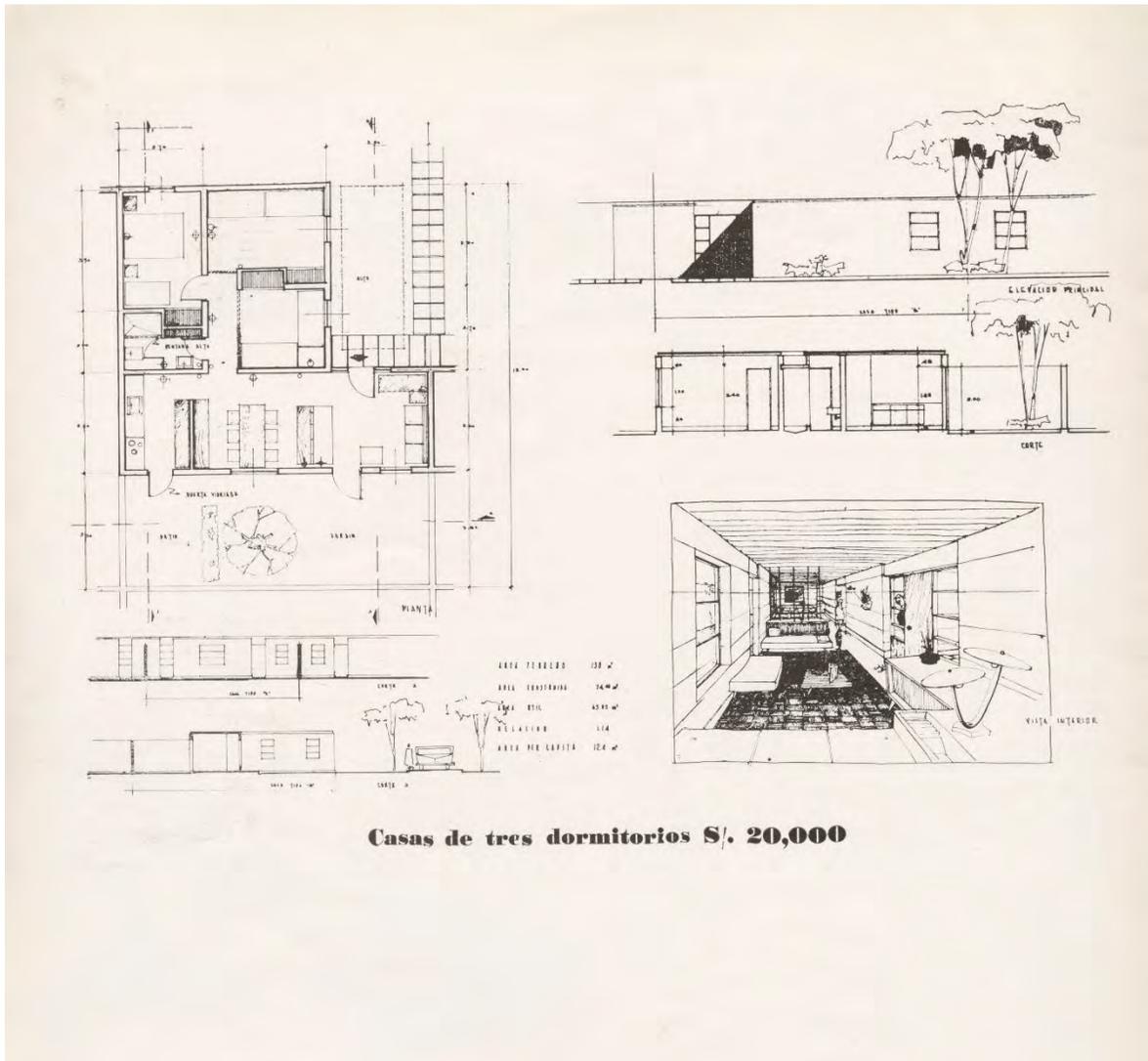
Gráfico 3.



163



Gráfico 4.



164

Mientras esto sucedía, durante la noche del 24 de diciembre de 1954, miles de personas antorcha en mano invadieron los arenales del lado sur del kilómetro 16 de la carretera hacia Atocongo. En la mañana del 25, al menos 3 mil chozas de paja habían sido armadas por pobladores miembros de la Asociación Mutualista La Providencia de Obreros General¹⁶⁵, liderada por Alejandro López Agreda, quien aseguraba que habían pedido a los poderes

¹⁶⁴ *Ibid.* Plano y bosquejo del diseño del Arq. Agurto.

¹⁶⁵ Al momento de la llegada la Asociación ya contaba con un camión para agua. Para solventar los gastos a futuro cada asociado pagaba 2.50 S/. semanales. Dicha asociación fue reconocida en junio del mismo año por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas.

públicos la concesión de aquellas pampas, pero como no obtuvieron respuesta, optaron por invadir. Desde el principio, los invasores trataron de hacer entender a las autoridades que no eran subversivos y que, más bien, eran aliados del gobierno que no tenían otra opción; por ejemplo, en el local improvisado de la asociación se leía: “¡Qué viva el General de División Manuel A. Odría. Que vivan las autoridades y que viva el pueblo!”. En ese sentido, Víctor Vera, miembro de la directiva, señalaba: “no queremos ocasionar ningún gasto al Estado, todas las obras de urbanización las haremos nosotros”¹⁶⁶. Pese a esto, las autoridades detuvieron a la directiva en su conjunto, acusándolos de ser apristas y comunistas; en tanto, la policía impidió el ingreso de material de construcción (esteras, palos, piedras, etc.). De otro lado, la Fundación Canevaro exigía que se desaloje a los invasores de sus presuntos terrenos, los cuales estaban en litigio con el Ejército del Perú, institución que en la práctica utilizaba los arenales para hacer maniobras de artillería y blindados. Justamente, fueron los militares los que opusieron la más férrea oposición, dando a los recién llegados un plazo de 3 días, empezando el 30 de diciembre, para que abandonen el lugar. Para el momento de este ultimatum, ya habían al menos 10 mil personas en los arenales de Atocongo; la cifra aumentaba cada día¹⁶⁷.

Los diarios *La Prensa* y *Última Hora*, ambos propiedad de Pedro Beltrán, fueron los encargados de seguir la noticia de la invasión, esperando -y confiando- en que el Estado no desalojaría a los pobladores. El relato de la gesta, a través de estos medios, era narrado con gran romanticismo y optimismo, minimizando los momentos amargos que se viven en toda invasión de tierras. Por ejemplo, al cumplirse el plazo dado por el Ejército, los militares desplegaron un batallón de caballería para arrazar el naciente poblado; este hecho fue casi ignorado por los diarios. Sin embargo, en la memoria de los fundadores de Ciudad de Dios, se trata de un evento de gran importancia. Doña Agripina Quispe, de 84 años, recuerda que, al no poder enfrentar al destacamento militar que los iba a desalojar, ingeniosamente optaron por marchar refugiándose tras la imagen de la santa patrona del cuerpo de caballería: “Nosotros sacamos la Virgen de las Mercedes en procesión, los cachacos quisieron sacarnos

¹⁶⁶ «8 mil invaden tierras en Atocongo», *La Prensa*, 24 de diciembre de 1954.2.

¹⁶⁷ Véase *La Prensa* de diciembre de 1954 a enero de 1955.

y como la vieron se regresaron”¹⁶⁸. El evento toma matices más heroicos cuando se recuerda que en el momento del asalto a la invasión, solo había mujeres y niños, ya que la mayoría de hombres estaba trabajando en Lima; el ex dirigente vecinal, José Luis Nolasco señala: “Todas las mujeres se pusieron de la mano, toditas [...] tuvo que venir la esposa del Presidente”¹⁶⁹.

La vehemente intervención militar haría suponer que la invasión fue sorpresiva para las autoridades y el público en general, y, de hecho *La Prensa* siempre tomó el evento como un hecho súbito, orgánico e inesperado, en el que decenas de miles de personas se movilizan de la noche a la mañana hartos de no tener un lugar donde vivir. Sin embargo, se sabe que Beltrán venía apoyando la organización de la movilización desde hacía meses; de hecho, el presidente de la Asociación La Providencia, Alejandro López Agreda, había trabajado para Beltrán en el pasado, y tenía cierto lazo de amistad con él (Collier 1978, 82). En ese sentido, La Providencia, habría aprovechado estos contactos para buscar apoyos políticos discretos desde marzo de 1954 (Driant 1991, 53); como se ve, se trató de una negociación con el poder y no una utilización vertical. La participación personal del magnate en la invasión es confirmada por Don Arturo Salazar Larraín, ex director de *La Prensa* y colaborador cercano de Beltrán, quien en entrevista con el autor de esta investigación señaló: “él [Beltrán] se metía, ¡carajo! el hablaba, él era el pata del alma de todos; entonces, comenzó la Ciudad de Dios; o sea, esa migración fue cosa de Beltrán, con su amigo [López Agreda]”¹⁷⁰. Por su parte, el vecino fundador, Wilfredo Geldres, señala que el nombre “Ciudad de Dios” vino ya ideado por los periodistas de *La Prensa*. El redactor del diario, Pedro Cortázar, fue el primero en utilizarlo, debido a que la invasión se llevó a cabo en Noche Buena¹⁷¹.

Cabe hacer una pausa y reflexionar en que el término “ciudad” no debe entenderse en su sentido urbano, el cual hace referencia a un núcleo de población extenso, autosuficiente comercial y políticamente, y subdividido en varios municipios autónomos conectados a través de una amplia red conurbana; sino, más bien, en el sentido de ser un poblado nuevo,

¹⁶⁸ Agripina Quispe Rojas, Fundación y consolidación de Ciudad de Dios, entrevista, 20 de febrero de 2018., 1.43'-1.50'

¹⁶⁹ José Luis Nolasco, Fundación y consolidación de Ciudad de Dios, entrevista, 20 de febrero de 2018., 7.49'

¹⁷⁰ Arturo Salazar Larraín, Vinculación de Beltrán con Ciudad de Dios, entrevista, 25 de enero de 2018. 24.14'-24-50'

¹⁷¹ Antonio Zapata, «Ciudad de Dios. De invasores a vecinos», Documental, *Sucedió en el Perú* (Lima: TV Perú, 27 de enero de 2005).

relacionado a una urbe contigua, en la que un grupo de personas da inicio a una comunidad que reproduce algunas de las formas de vida ciudadinas, pero que, sin embargo, surge de espaldas a la urbe -o urbes- de la que salieron sus pobladores. Es por esto que, durante los cincuenta, era común llamar “ciudad” a algunos nuevos asentamientos, como, por ejemplo, la Ciudad de Papel, organizada por el P. José Frisancho en Miramar, o la Ciudad de los Niños¹⁷², del padre capuchino, Iluminato. De hecho, el nombre “ciudad”, tiene una valoración positiva que enmarca sentimientos de optimismo y esperanza. Se podría de decir, que, en parte, al llamar “ciudad” a estos poblados, se esperaba que se convirtieran en lugares urbanizados y modernos en el futuro.

Volviendo al tema del involucramiento del grupo *La Prensa*, parte de los pobladores asegura que el planamiento de la invasión fue organizado a través de reuniones en los talleres de las rotativas de impresión de *La Prensa* y *Última Hora*¹⁷³. Por esto, es de suponer que parte del discurso manejado por la directiva de La Providencia haya sido “calibrado” según los objetivos mutuos que tanto los pobladores como Beltrán buscaban conseguir; por ejemplo, López Agreda señalaba que:

Ofrecemos pagar por ellos [los terrenos] lo que crea conveniente el Estado, siempre que sean precios módicos y que se nos otorgue facilidades para el pago [...] somos una sociedad mutualista de obreros sindicalizados [...] estábamos hartos de los callejones en cuyos cuartos oscuros dormimos amontonados unos sobre otros y no podemos pagar los precios que piden por los departamentos.¹⁷⁴

Como se aprecia, se cumple tanto lo que el modelo económico buscaría instalar; es decir, el otorgamiento de las facilidades de pago (crédito, plazos, terreno, etc.), y con las verídicas expectativas de personas que realmente, como se verá, no podían seguir siendo inquilinas en la ciudad.

Tras el intento de desalojo, y la retirada de la caballería, el Presidente Odría, aconsejado por varios legisladores oficialistas, visita la invasión, junto a su esposa y su escolta presidencial

¹⁷² Ubicada en el Km. 16 de la Panamericana Sur, bastante cerca a Ciudad de Dios. Se trataba de un pueblalbergue para niños, el cual solía recibir donaciones de privados y de filántropos. Gran parte de la historia de este proyecto es recogida en los diarios *La Prensa*, *El Comercio* y *Última Hora*, entre los años 1954 y 1959.

¹⁷³ Asociación de propietarios de Ciudad de Dios, «Historia de Ciudad de Dios», Volante informativo (Lima-Ciudad de Dios: APUCD, 2018).

¹⁷⁴ Pedro Cortazar, «Pobladores de Ciudad de Dios piden donación o venta de tierras», *La Prensa*, 31 de diciembre de 1954., 1

el 03 de enero de 1955. Incluso, lleva consigo a dos ingenieros para que empiecen a ver las posibilidades de construir una ciudad de “tipo popular” para 30 mil personas. Pese a que no hubo un pronunciamiento oficial, la visita dio a entender que el Estado otorgaría el terreno ya sea vendiéndolo o concediéndolo. Al día siguiente, la cabeza del Ministerio de Fomento y Obras Públicas, Fernando Noriega Calmet, llevó a una comitiva de los pobladores a palacio de gobierno para que se entrevisten con el presidente Odría. Tras esto, el 5 de enero, el mandatario ordenó dar en venta simbólica los terrenos¹⁷⁵. La reunión previa convenció al presidente de la necesidad de invertir recursos del Estado para urbanizar el área; a través de la Resolución Ministerial del 5 de enero de 1955, el MINFOP informa que, con una inversión inicial de 275 mil soles, comenzará el proyecto de la Urbanización Popular de las Pampas de Atocongo, bajo la dirección del ingeniero José Dulanto Pinillos; además, se señala que se trabajaría en verano, y a más horas, para acabar los trabajos en un corto plazo¹⁷⁶. Días después, el MINFOP instaló una oficina de empadronamiento gratuito en la invasión para así tener una mejor idea de qué tipo de trabajos se deberían realizar. Los primeros en empadronarse fueron los que llegaron con La Providencia, luego fueron censados los pobladores que arribaron en los días posteriores.

La prensa alababa el convencimiento del Estado por empezar a urbanizar la zona, con lo cual esperaba que luego se otorgue facilidades para adquirir de manera oficial el terreno. El mensaje era “convertir un *liability* en un *asset*”, en el sentido de que una barriada o una invasión pueden ser una oportunidad inmejorable en invertir; tanto para el Estado, quien estaría combatiendo el problema de la vivienda de manera seria; como para los privados quienes participarían otorgando préstamos y asesoría técnica. Además, se dejaba en claro que el Estado como urbanizador, solo debía reglamentar y dar facilidades jurídicas, para que las urbanizadoras privadas hagan el trabajo¹⁷⁷.

Lo que buscaba Beltrán a través de sus medios no era precisamente narrar el día a día de los pobladores y su visicitudes, sino más bien defender la idea de que era necesario que el

¹⁷⁵ Véase el mes de enero de *La Prensa* de 1955.

¹⁷⁶ Corporación Nacional de la Vivienda, «Resolución ministerial del 5 de enero de 1955», en *Recopilación de la legislación referente a la vivienda social en el Perú* (Lima: II Conferencia Interamericana de Vivienda y Planeamiento, 1958), 234.

¹⁷⁷ «Urbanización popular será pronto realidad en la Ciudad de Dios», *La Prensa*, 9 de enero de 1955., 1-2.

invasor se convierta de poblador en propietario, esto, pese a ser de total interés de la iniciativa privada, giraba también en la órbita del Estado, ya que, en primer lugar, necesitaba a este para habilitar terrenos baratos (urbanización) y permitir las facilidades de crédito. Es por eso que, la noticia del comunicado oficial del MINFOP del sábado 22 de enero, fue recibida con júbilo por los medios de Beltrán. En esta misiva se informó que se estaban reservando terrenos del Estado para la construcción de urbanizaciones populares con concurso del capital privado; además, se notificó que se reformaría el reglamento de urbanizaciones y se establecerían condiciones especiales para que los bancos den crédito para personas que busquen edificar viviendas de tipo popular; se trata del primer paso para combatir el monopolio del Banco Hipotecario. Sin embargo, se dejaba en claro que las personas que en el futuro buscaran este tipo de financiamiento o el establecimiento en dichos barrios populares, debían inscribirse en un padrón y estar registrados; de esta forma, se dejaba fuera a los que invadían terreno sin el permiso de las autoridades¹⁷⁸. Es decir, se establecían las fronteras de la propiedad privada, y, en cierta medida, se impulsó al Estado a tomar estas medidas liberales, a través del establecimiento de una invasión no autorizada en un terreno intangible.

En cierta medida, el proceso de estandarización y simplificación a través de mecanismos de cálculo por parte del Estado, del que hace mención Scott (1998), se da en esta etapa, ya que al no estar dentro del planeamiento urbano, el proyecto de las Pampas de Atocongo sería abordado directamente por el MINFOP¹⁷⁹, institución que necesitaba datos precisos a través de padrones y otras técnicas estadísticas, para poder saber qué tipo de trabajo de habilitación urbana habría que hacer. En ese sentido, la apertura del Padrón General de Familias Necesitadas de Vivienda, dejaba en claro que quienes se reúsen a entrar en este proceso de estandarización serían sometidos a una penalidad. Para lograr sus cometidos, se utiliza como ejemplo lo hecho en la urbanización 27 de Octubre¹⁸⁰, símbolo del populismo odríista. En tanto, para poder tener un marco legal sobre el cual poder entregar terrenos, se expide a través del Decreto Supremo del 20 de enero, el Reglamento de urbanizaciones y Subdivisión de

¹⁷⁸ Véase el mes de enero de *La Prensa* de 1955.

¹⁷⁹ Ministerio de Fomento y Obras Públicas.

¹⁸⁰ Corporación Nacional de la Vivienda, «Padrón General de Familias Necesitadas de Vivienda», en *Recopilación de la legislación referente a la vivienda social en el Perú* (Lima: II Conferencia Interamericana de Vivienda y Planeamiento, 1958), 236.

tierras, por el cual el gobierno pone a disposición sus terrenos eriazos técnicamente apropiados para ser urbanizados. En dicho reglamento se establece que los terrenos se adjudicarían o se venderían siempre y cuando el beneficiario se comprometiera a construir, en el plazo que fije el MINFOP, hogares de familia. Las invasiones clandestinas que ya existan sobre estos terrenos debían ser eliminadas (Ludeña Urquiza 2004, 428).

A la par que se daban estas reformas estatales, *La Prensa* continuaba su ataque contra el Banco Hipotecario, cuyo monopolio constituía una gran traba para el desarrollo de un mercado crediticio y de las inversiones en bienes raíces, ya que el terreno y la casa barata debían convertirse en buenos negocios para el capital privado. Se propone por ello, seguir el ejemplo de Alemania Federal, EE.UU., y Dinamarca, quienes, supuestamente, al otorgar crédito a los más pobres evitan realmente “las invasiones y urbanizaciones clandestinas, defendiendo, de ese modo, la propiedad privada”¹⁸¹.

¿Se trató de una capitulación del gobierno de Odría en favor de los intereses de una cúpula económica? En lo absoluto. Hay que recordar, en primer lugar, que, pese a que su principal rasgo era el populismo, el Ochenio fue una dictadura de economía liberal; y, en segundo lugar, Odría estaba totalmente posicionado en la órbita capitalista y macartista durante el polarizado contexto de la Guerra Fría. De todas formas, el Ochenio no contaba con sólidos puntales ideológicos; esta laxitud ideológica le permitía buscar soluciones pragmáticas que a veces no se contradecían entre sí, como la expropiación o la concesión de terrenos. De esta forma, y tal como pasó en Collique y 27 de Octubre, el régimen creaba condiciones para que los invasores no continúen viviendo en arenas insalubres y, a la vez, creaba un clientelaje político (Tácanan Bonifacio 2000).

El vínculo entre el movimiento de pobladores y Odría se manifestó desde el principio, por lo que es más probable que el dictador pusiera en marcha las reformas para congraciarse con las masas de cara a las elecciones de 1956, a que se alineara con Beltrán cuya enemistad mutua había ido creciendo con los años. Por ejemplo, Esteban López Quesada, quien llegó a los 13 años a Ciudad de Dios, narró, en entrevista para esta investigación, que recuerda haber acompañado a su padre y a un grupo de fundadores al Estadio Nacional -durante los primeros

¹⁸¹ «El problema de la vivienda», *La Prensa*, 30 de enero de 1955, sec. 7 días del Perú y el Mundo.

días de la invasión- para encontrar al dictador y entregarle una petición de concesión de tierras¹⁸². De otro lado, Agripina Quispe Rojas, quien llegó a la invasión a los 28 años, trabajó como empadronadora del MINFOP tras el fallido intento de desalojo, por lo que es posible que ya haya tenido vínculos con movimientos de base oficialista desde antes de la invasión¹⁸³. En ese sentido, es probable que Odría nunca se haya propuesto realmente a expulsarlos de las pampas, ya que, dentro del grupo de invasores ayudados por Beltrán, también había un pequeño grupo de odriístas, quienes esperaban repetir las experiencias de las invasiones del Cono Norte¹⁸⁴. Esto no quiere decir que Ciudad de Dios se volvió una plaza fuerte del odriísmo; de hecho, la urbanización se caracteriza por no haberse comprometido políticamente con ningún partido en más de 60 años; sin embargo, varios pobladores sí se volvieron votantes partidarios de Odría, como los padres de Emilia López, quien señala que se hicieron odriístas luego de que se les permitiera quedarse en las Pampas de Atocongo¹⁸⁵. De hecho, esto los marcó profundamente, incluso más que la entrega de los núcleos habitacionales construidos por el gobierno de Manuel Prado 3 años después. Como recuerda el vecino José Luis Nolasco, Odría prometió terrenos de 500 metros cuadrados, pero Prado solo dio de 200¹⁸⁶. Como señala Shariff Kahatt, Prado nunca fue muy partidario de que el Estado se involucre en la construcción de viviendas populares; sin embargo, el proyecto iniciado por Odría se convirtió en “la única línea de actuación” para enfrentar el problema de la vivienda (Kahatt 2015, 168). Como se verá, más adelante, en parte, por esto, Prado accedió a continuar con el proyecto de Ciudad de Dios bajo iniciativa de Beltrán durante su gobierno.

¹⁸² Esteban López Quesada, Fundación y consolidación de Ciudad de Dios, entrevista, 2 de febrero de 2018.

¹⁸³ Quispe Rojas, Fundación y consolidación de Ciudad de Dios.

¹⁸⁴ Esto es corroborado por Víctor Raúl Montenegro, presidente de la Asociación de Propietarios de la Urbanización Ciudad de Dios.

¹⁸⁵ Emilia López, Fundación y consolidación de Ciudad de Dios, entrevista, 1 de marzo de 2018.

¹⁸⁶ Nolasco, Fundación y consolidación de Ciudad de Dios.

4.2 La larga espera: Los pobladores y el abandono estatal

Gráfico 5.



4.2.1 Características de la población

Los pobladores de Ciudad de Dios se habían organizado ellos mismos para intentar establecer una comunidad ordenada. Por ejemplo, se estableció un grupo de brigadieres, quienes portaban una banderita del Perú en el brazo, y que intentaban mantener el orden en los arenales y luchar contra los especuladores de tierra, que ya empezaban a aparecer. Además, se instaló un parlante por el cual se daban instrucciones sobre el orden y la limpieza; así mismo, se organizaron rápidamente para construir una iglesia donde poder orar¹⁸⁸. Se trataba de personas con un estrecho espíritu de colaboración, que buscaba reproducir algunas formas de vida rural. De hecho, José Matos Mar quien dirigió el primer censo científico en Ciudad de Dios en 1955¹⁸⁹, señala que López Agreda venía haciendo reconocimientos de terrenos desde 1939 por la zona de Tablada de Lurín y los arenales de San Juan; la idea habría sido la de crear una comunidad “basada en una economía casera de granjas agrícolas con familias dedicadas a la horticultura y algunas industrias primarias” (1977, 95). La Providencia habría elegido finalmente este sitio por encontrarse a medio camino entre la fábrica de cemento más grande del Perú en ese entonces, la de Atocongo, y lo que sería la carretera Panamericana Sur; se escogió el kilómetro 16 de la vía hacia Atocongo, aunque los pobladores terminaron ocupando un territorio que se extiende desde el Km. 14 hasta el 17. Como se puede imaginar, se trata de un arenal desértico, con veranos sumamente calurosos, e inviernos húmedos y con

¹⁸⁷ Fuente: (Matos Mar 1977, 98)

¹⁸⁸ Mario Belaúnde, «¿Ciudad de Dios?», *Caretas: Ilustración peruana*, enero de 1955.

¹⁸⁹ En ese entonces, miembro del Instituto de Etnología de la UNMSM

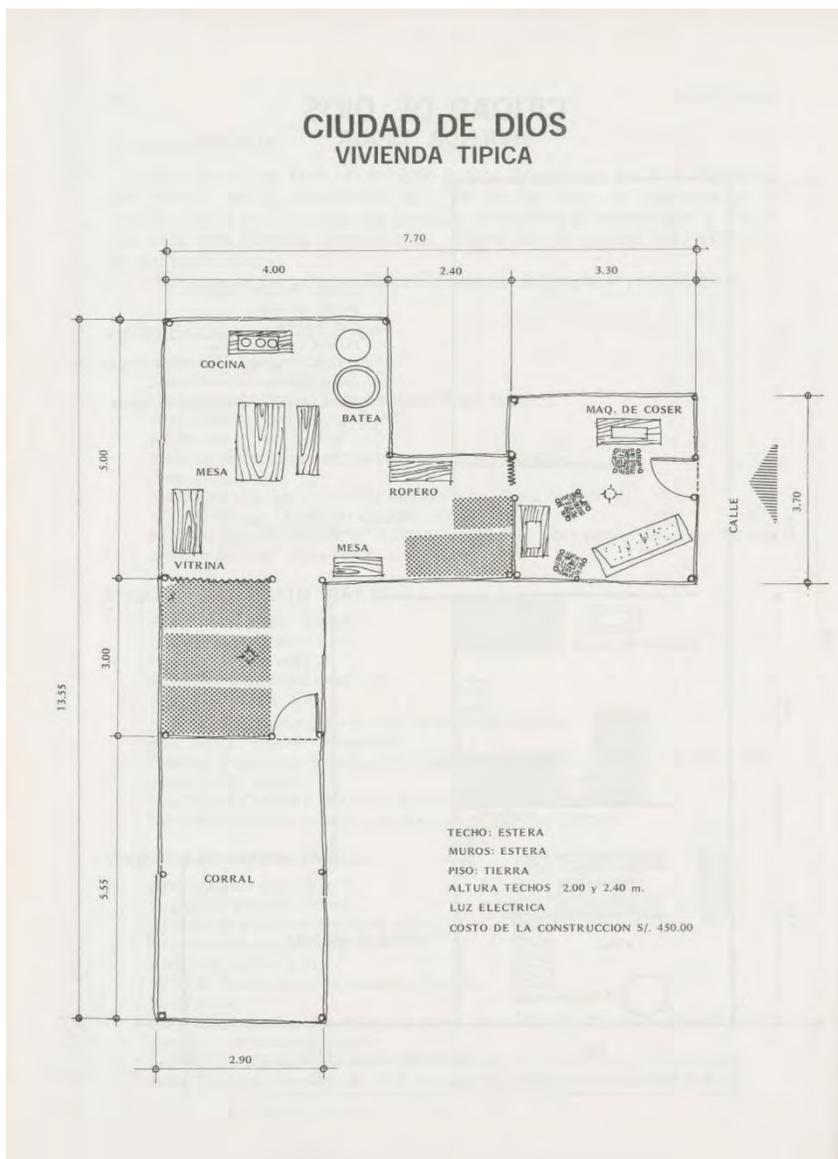
gran cantidad de garúas; sin embargo, pese a la aridez de la zona, no todo era desierto ya que en el cruce de lo que ahora es la avenida Los Héroes y la carretera Panamericana había una asequia, donde los niños y jóvenes solían refrescarse; además, en lo que luego se convertiría en el campo santo de Santa Rosa, había una laguna donde los primeros pobladores iban a relajarse¹⁹⁰.

Los primeros integrantes de La Providencia eran migrantes o hijos de migrantes de Ancash, Huánuco o Cajamarca, que residían mayormente en tugurios y barriadas como Mirones y Mendocita. Sin embargo, a los pocos días de llegados, arribaron cada vez más y más personas de distintas partes del Perú; se calcula que los empadronadores del MINFOP llegaron a inscribir casi 20 mil familias, o sea poco más de 100 mil personas. Sin embargo, la mayoría de estos abandonarían los arenales durante los meses posteriores. Los pobladores ordenaron el trazo de la invasión dejando espacios para calles de 5 a 7 metros -bastante ancho, teniendo en cuenta el tipo de calles que había en el centro de Lima- y senderos sinuosos de entre 2 o 3 metros. Además, reservaron un espacio de 10 mil metros cuadrados para una futura plaza céntrica. El material de las viviendas era de estera; esto no solo era preferible al material noble debido a la situación de inseguridad en que vivían, sino que también daba una imagen llamativa y de “urgente atención para el gobierno” (Matos Mar 1977, 99)¹⁹¹.

¹⁹⁰ Clotilde Ramos Ramírez et al., «Ciudad de Dios: Capital de San Juan de Miraflores. Bodas de Oro 1954-2004», Publicación de los vecinos por los 50 años de la fundación de Ciudad de Dios (Lima-Ciudad de Dios, 2004), 36.

¹⁹¹ Las viviendas se instalaron en terrenos de entre 50 y 20 metros cuadrados. Teniendo un poco más las que se dedicaban a ofrecer algún servicio como cantina, cine o tiendas. (Matos Mar 1977, 128-137).

Gráfico 6.



192

Para 1955 de las decenas de miles de personas que habían llegado, solo quedaron 4861; esto debido a las extremas condiciones de vida, la falta de servicios, la lejanía de Lima y sobre todo -como se verá más adelante- el abandono del Estado. De estos casi 5 mil habitantes, el 46% lo componían personas de entre 15 y 50. La mayoría de estos habían llegado de todas partes de la capital, principalmente desde los tugurios del Cercado (42%); le seguían en cantidad los distritos de Surquillo y La Victoria. El 52% de los pobladores había nacido en

¹⁹² Fuente: (Matos Mar 1977, 132)

Lima o el Callao, en tanto que el 48.2% lo hizo en provincias. Justamente, los provincianos formaban el núcleo de los jefes de familia y habían llegado a la ciudad entre 1940 y 1954 (Matos Mar 1977, 102-107).

Gráfico 7.

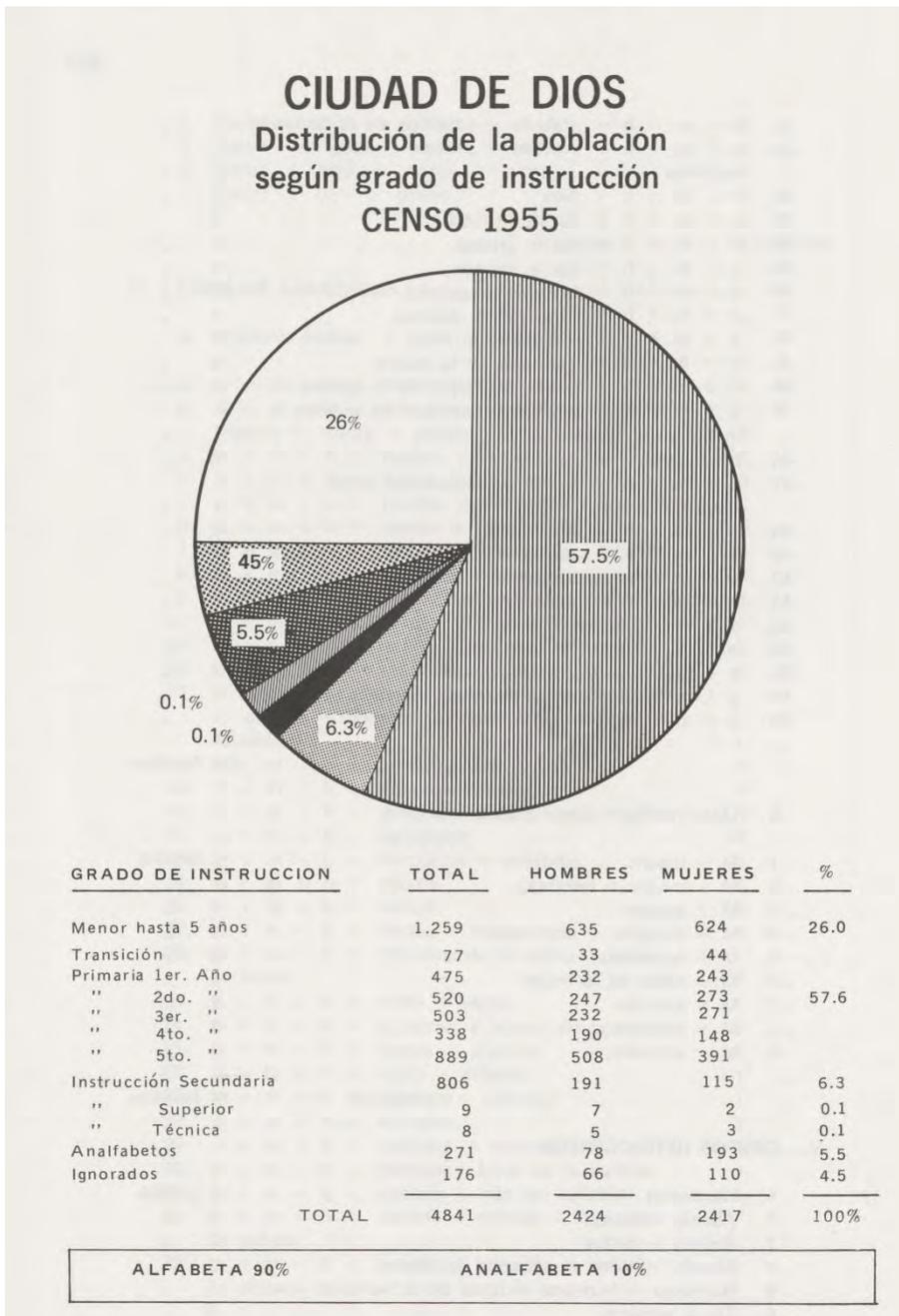
PROCEDENCIA DE LA POBLACION POR LUGARES DE NACIMIENTO EN CIUDAD DE DIOS, 1955		
Departamento	Población	
	Nº	%
1. Lima	2,539	52.44
2. Ica	295	6.09
3. Arequipa	289	5.97
4. Ancash	219	4.52
5. Junín	216	4.46
6. Ayacucho	201	4.15
7. La Libertad	177	3.65
8. Lambayeque	144	2.97
9. Cajamarca	130	2.68
10. Piura	116	2.39
11. Huancavelica	89	1.84
12. Apurímac	84	1.74
13. Callao	82	1.70
14. Huánuco	81	1.70
15. Cuzco	55	1.14
16. Pasco	41	0.85
17. San Martín	21	0.43
18. Amazonas	18	0.37
19. Loreto	16	0.33
20. Puno	12	0.25
21. Moquegua	9	0.19
22. Tumbes	4	0.08
23. Madre de Dios	1	0.02
24. Extranjeros	2	0.04
TOTAL :	4,841	100.00 %

193

Al ser más de la mitad de la población joven y citadina, solo el 5% de los residentes de Ciudad de Dios eran analfabetos; es decir, se trataba de una invasión con un alto grado de escolaridad, comparada con otras similares de la época.

¹⁹³ Fuente: (Matos Mar 1977, 106)

Gráfico 8.



194

Esto contrastaba con las dificultades económicas por las que atravesaban las personas, ya que, el total de la población económicamente activa (PEA) era de 1,444 personas; es decir, casi el 30%; mientras que el 3,397 (70%) no era productiva, económicamente hablando. La

¹⁹⁴ Fuente: (Matos Mar 1977, 112)

razón principal de esto era la gran cantidad de niños y mujeres que habitaban la barriada. En la PEA, los trabajadores independientes formaban el 46.5%, los obrero 25.4%, los empleados 10.3% y las trabajadoras del hogar 3.8%. Uno de los principales problemas de índole laboral de los pobladores era que gastaban gran cantidad de dinero y tiempo para acudir a sus lugares de trabajo (Matos Mar 1977, 117); en ese sentido, como lo demuestra una serie de entrevistas hechas por el autor de la presente investigación, algunos padres de familia regresaban con sus familias al cabo de varios días, debido a la lejanía de sus centros de labores.

El estudio del celebre etnólogo san marquino, realizó un muestreo en el que se detallan los ingresos de gran parte de la PEA.

Gráfico 9.

CUADRO 12

INGRESOS MENSUALES POR GRUPOS DOMESTICOS EN CIUDAD DE DIOS

Orden	Ingresos mensuales S/.	Nº de grupos domésticos
1.	80.00	1
2.	100.00	2
3.	140.00	1
4.	150.00	4
5.	168.00	1
6.	180.00	2
7.	185.00	1
8.	200.00	6

195

¹⁹⁵ Fuente: (Matos Mar 1977, 117)

Gráfico 10.¹⁹⁶

118

9.	210.00	3
10.	240.00	3
11.	250.00	2
12.	255.00	1
13.	260.00	1
14.	270.00	3
15.	280.00	1
16.	300.00	29
17.	330.00	2
18.	335.00	1
19.	336.00	2
20.	340.00	1
21.	343.00	1
22.	350.00	2
23.	360.00	11
24.	375.00	1
25.	390.00	5
26.	396.00	1
27.	380.00	1
28.	400.00	14
29.	405.00	1
30.	420.00	10
31.	440.00	1
32.	450.00	74
33.	456.00	1
34.	469.00	1
35.	470.00	1
36.	474.00	1
37.	480.00	13
38.	490.00	1
39.	495.00	1
40.	500.00	8
41.	510.00	6
42.	540.00	23
43.	550.00	3
44.	555.00	1
45.	560.00	5
46.	570.00	2
47.	564.00	1
48.	576.00	1
49.	580.00	1
50.	600.00	121
51.	615.00	1
52.	620.00	1
53.	630.00	6
54.	640.00	1
55.	650.00	5
56.	660.00	6
57.	675.00	1
58.	680.00	1

¹⁹⁶ Fuente: (Matos Mar 1977, 118)

Gráfico 11.

119

59.		683.00		1	
60.		690.00		3	
61.		696.00		1	
62.		700.00		13	
63.		720.00		11	
64.		724.00		1	
65.		710.00		1	
66.		748.00		1	
67.		750.00		75	
68.		774.00		1	
69.		780.00		19	
70.		789.00		2	
71.		790.00		2	
72.		791.00		2	
73.		795.00		2	
74.		800.00		11	
75.		804.00		3	
76.		810.00		10	
77.		840.00		19	
78.		850.00		4	
79.		860.00		1	
80.		870.00		3	
81.		882.00		1	
82.		883.00		1	
83.		885.00		1	
84.		895.00		1	
85.		900.00		87	
86.		910.00		1	
87.		915.00		1	
88.		920.00		3	
89.		930.00		1	
90.		943.00		1	
91.		960.00		3	
92.		980.00		1	
93.		990.00		10	
94.		1,000.00		14	
95.		1,005.00		2	
96.		1,020.00		4	
97.		1,030.00		2	
98.		1,040.00		1	
99.		1,045.00		1	
100.		1,050.00		18	
101.		1,070.00		1	
102.		1,080.00		1	
103.		1,100.00		2	
104.		1,110.00		5	
105.		1,111.00		1	
106.		1,140.00		5	
107.		1,150.00		3	
108.		1,160.00		1	
109.		1,170.00		1	

¹⁹⁷ Fuente: (Matos Mar 1977, 119)

Gráfica 12.

120

110.	1,200.00	24
111.	1,230.00	5
112.	1,236.00	1
113.	1,255.00	1
114.	1,260.00	1
115.	1,270.00	1
116.	1,280.00	1
117.	1,290.00	2
118.	1,300.00	4
119.	1,310.00	1
120.	1,312.00	1
121.	1,320.00	3
122.	1,340.00	1
123.	1,342.00	1
124.	1,350.00	10
125.	1,380.00	1
126.	1,400.00	3
127.	1,410.00	1
128.	1,440.00	1
129.	1,450.00	1
130.	1,476.00	1
131.	1,490.00	1
132.	1,500.00	13
133.	1,510.00	1
134.	1,537.00	1
135.	1,540.00	1
136.	1,560.00	2
137.	1,580.00	1
138.	1,590.00	1
139.	1,650.00	4
140.	1,660.00	1
141.	1,680.00	1
142.	1,710.00	2
143.	1,730.10	1
144.	1,740.10	1
145.	1,760.00	1
146.	1,800.00	9
147.	1,820.00	1
148.	1,840.00	1
149.	1,850.00	2
150.	1,860.00	1
151.	1,890.00	1
152.	1,900.00	3
153.	1,950.00	4
154.	1,980.00	3
155.	2,040.00	1
156.	2,100.00	4
157.	2,150.00	1
158.	2,190.00	1
159.	2,200.00	1

198

¹⁹⁸ Fuente: (Matos Mar 1977, 120)

Gráfica 13.

121

160.	2,210.00	1
161.	2,250.00	1
162.	2,359.00	1
163.	2,400.00	2
164.	2,418.00	1
165.	2,450.00	1
166.	2,550.00	2
167.	2,580.00	1
168.	2,600.00	1
169.	2,670.00	1
170.	2,700.00	2
171.	2,760.00	1
172.	2,800.00	1
173.	2,850.00	2
174.	3,020.00	1
175.	3,270.00	1
176.	3,450.00	1
177.	4,050.00	1
178.	4,500.00	2
179.	5,100.00	1
180.	Sin declaración *	8
181.	Ignorado	12
TOTAL		936

* No proporcionaron el dato, no obstante ser solicitado.

R E S U M E N

Ingresos mensuales	Grupos domésticos	
	Nº	%
80 y 400 soles	103	11.0
401 y 900 soles	576	61.5
910 y 1,500 soles	161	17.2
1,501 y 5,100 soles	76	8.1
Sin declaración	8	0.9
Ignorado	12	1.3
TOTAL	936	100.0

Nota: El tipo de cambio en 1955 era de 19.18 soles por dólar.

199

¹⁹⁹ Fuente: (Matos Mar 1977, 121)

Si se comparan estos datos con la información difundida por la Dirección nacional de Estadística y Censos, tendremos un resultado en cierta medida contradictorio. Para el año 1955, el costo de vida promediado de una familia obrera de clase media se calculaba en 682 soles de oro²⁰⁰, dejando de esta manera al 44.1% de los grupos domésticos de Ciudad de Dios con ingresos por debajo de esta cifra. En ese sentido, al menos 66% de la misma población, tenía ingresos superiores al número indicado. De otro lado, hay que señalar que el rubro “Trabajadores independientes”, conjunto que podía englobar desde costureros hasta peluqueros, y que constituía el 46.5% de los grupos domésticos de la invasión, no estaba incluido entre los rubros incluidos en el cálculo del salario promedio en 1955. El sector más cercano era el de “Manufacturas/diversos”, el cual consignaba un sueldo de 953 soles de oro²⁰¹. Con esto, podríamos inferir que casi la mitad de la población de Ciudad de Dios, tenía ingresos inferiores a los del promedio, los cuales no alcanzaban para cubrir el costo de vida de la época. Si calculamos que, para vivir sin tantos apremios, era necesario tener ingresos que permitan como mínimo duplicar el promedio del costo de vida, encontramos que solo 99 grupos domésticos, es decir el 10%, contaba con esta capacidad.

Como la gran mayoría de la población peruana de mediados del siglo XX, casi todos los habitantes de Ciudad de Dios eran de religión católica romana. Tras el fallido intento de desalojo por parte del ejército, los pobladores formaron la Hermandad de la Virgen de las Mercedes patrona de la urbanización y, además, se formó un culto y peregrinaje a la Santísima Cruz del cerro San Francisco, la cual fue elaborada por los hermanos Sierra²⁰². Además de los católicos, llegó también un reducido grupo de adventistas y cristianos pentecostales los cuales formaron sus templos en la parte posterior de Ciudad de Dios; aunque, debido a la presión de la mayoría católica, tuvieron que mudarse. De otro lado, la rápida formación de organismos destinados al fomento de actividades comerciales y educativas, dio cohesión al grupo. Entre estos se pueden mencionar a La Sociedad de

²⁰⁰ República del Perú. Ministerio de Hacienda y Comercio, «Anuario estadístico del Perú», Censo (Lima: Dirección Nacional de Estadística y Censos, 1955)., 517.

²⁰¹ República del Perú. Ministerio de Hacienda y Comercio, «Anuario estadístico del Perú», Censo (Lima: Dirección Nacional de Estadística y Censos, 1955)., 357.

²⁰² «Historia de Ciudad de Dios».

Industriales y Comerciantes de Ciudad de Dios, la cual entre otras cosas combatía el monopolio de los comerciantes más pudientes; El Comité Distrital de Construcción Civil y la Asociación de Padres de Familia de los Centros escolares Nos. 502 y 503²⁰³ (Matos Mar 1977, 141-142). Para el etnólogo sanmarquino, el hecho de que todos pertenezcan a La Providencia, funcionaba como un nexo común en una población con características heterogéneas; sin embargo, la presente investigación propone que la organización de la invasión no estuvo centralizada exclusivamente en dicha asociación.

No cabe duda de que la invasión de Ciudad de Dios se diferenció de otras de su tipo, debido a su organización y a las estrategias utilizadas por La Providencia “respecto a conseguir sus objetivos, siendo el principal la búsqueda de la vía legal para el reconocimiento de los terrenos”²⁰⁴. No obstante, este no fue el único colectivo que se asoció con ese fin. Desde antes de los preparativos auspiciados por Beltrán, había otro grupo de pobladores de distintas zonas que venía haciendo un trabajo formal para acceder a la posesión de lotes desde el Km. 13 de la vía hacia Atocongo; se trataba del grupo liderado por Juan Pereda Baltodano, llamado Asociación de Padres de Familia Arenal San Juan, el cual, en vista de que el grupo de López Agreda se precipitó e invadió el terreno el 24 de diciembre, tuvo que hacer lo mismo el 1 de enero del 55; Víctor Montenegro López -presidente de la Asociación de propietarios durante el trabajo de campo de la presente tesis- señala: “el grupo que viene el primero de enero, era el grupo que estaba tramitándolo más antiguamente y de manera formal”²⁰⁵. Además, hubo sub organizaciones que se formaron teniendo en cuenta la procedencia, como el grupo liderado por el Sr. Manuel Lacotera Vélez, quien estaba a cargo de la Asociación Matute-Mendocita²⁰⁶. Junto a estos, llegaron los trabajadores y obreros de la zona de Villa María y de la Tablada Lurín, organizados por el señor Carlos Augusto Huamán, quien tres años después organizaría los núcleos habitacionales entregados por el gobierno de Prado²⁰⁷. A todos aquellos, habría que sumarles las personas odriístas previamente organizadas. Pese a

²⁰³ Se trataba de chozas-escuelas establecidas por el Estado.

²⁰⁴ Historias distritales, «Invasión de Ciudad de Dios 1954-1955», Blog de historia urbana, *Historias distritales* (blog), 2008, <http://historiasdistritales.blogspot.pe/2008/11/invasion-de-ciudad-de-dios-1954-1955.html>.

²⁰⁵ Víctor Montenegro López, Fundación y consolidación de Ciudad de Dios, entrevista, 1 de marzo de 2018.

²⁰⁶ Clotilde Ramos Ramírez et al., «Ciudad de Dios: Capital de San Juan de Miraflores. Bodas de Oro 1954-2004», Publicación de los vecinos por los 50 años de la fundación de Ciudad de Dios (Lima-Ciudad de Dios, 2004), 2.

²⁰⁷ «Historia de Ciudad de Dios».

los distintos orígenes, no hubo enfrentamientos ni escisiones significativas durante esta primera etapa, ya que las diferencias se manifestaban “más que todo en el tema del protagonismo; al final, la lucha era una sola: queremos un espacio y la gente estaba ahí peleando mano a mano; pero el tema era el protagonismo, la gente de López Agreda, la gente de Pereda y la misma gente de Odría”²⁰⁸.

Gráfico 14.



209

En cuanto a los motivos, por los que las personas decidieron sumarse a una u otra iniciativa de invasión, se concluye que la razón central fue la incapacidad de pagar alquileres en los distritos céntricos de la ciudad; de hecho, como se vio en el capítulo 2, mientras Beltrán y los grupos económicos afines trataban de eliminar la Ley del Inquilinato -la cual congelaba el

²⁰⁸ Montenegro López, Fundación y consolidación de Ciudad de Dios.

²⁰⁹ Fuente: (Matos Mar 1977, 94)

precio de los alquileres- gran parte de la población no podía pagar si quiera la mensualidad más barata.

Por ejemplo, Esteban López Quesada, quien llegó al arenal proveniente del Jr. Ayacucho en el distrito de Magdalena a los 13 años, señala que su padre era chofer de un senador, el cual le permitía vivir en una pieza ubicada en un pasaje de su propiedad. Al fallecer el empleador, la viuda de este les informó que vendería el terreno; López Quesada afirma que era imposible que su familia pudiera pagar un alquiler en uno de los distritos céntricos con el sueldo de su padre. Afortunadamente, justo en ese momento una vecina le informó a su madre que se estaba abriendo un padrón en La Parada para la invasión de Atocongo, cuyo precio era de 13.50 soles²¹⁰. En tanto, Víctor Fernández Cáceda, quien vivió en Breña con su familia hasta los 8 años, señala que la gente se “pasó la voz en la calle” acerca de la invasión. Su familia no lo pensó dos veces ya que, como indicó, la pequeña casa que habitaban “era alquilada, no era de nosotros [...] la gente no tenía [para pagar]”²¹¹. De otro lado, Agripina Quispe Rojas, quien llegó desde Barranco a los 28 años ya casada y con hijos, señaló razones similares: “yo vivía en casita de alquiler, cuesta plata de todas maneras, no podíamos pagar el alquiler”²¹². La necesidad de tener un lugar donde poder criar a los hijos se hacía más crítica cuando se trataba de parejas que tenían varios niños; por ejemplo, doña Rebeca Sánchez Gálvez participó de la invasión ya que no tenía residencia fija en la ciudad debido a que su esposo era instructor militar y era enviado constantemente a provincias; doña Rebeca, quien dio a luz a una de sus hijas en las chozas del arenal, llegó a criar a 8 hijos en Ciudad de Dios. Por su parte, Emilia López, quien vivió en Miraflores hasta los 7 años e hizo toda la primaria en Ciudad de Dios, asegura que, como todos los ex inquilinos, sintió el choque que significó pasar de una ciudad urbanizada a un arenal sin los servicios básicos, pero, como señala: “no teníamos donde vivir, alquilábamos; vivíamos en una quinta”²¹³. Por lo que señalan los pobladores, es posible suponer que parte de la razón de la premura por invadir se debió a las amenazas de embargo y desalojo de las que eran víctimas en sus casas producto de la morosidad en los pagos.

²¹⁰ López Quesada, Fundación y consolidación de Ciudad de Dios.

²¹¹ Víctor Carlos Fernández Cáceda, Fundación y consolidación de Ciudad de Dios, 20 de febrero de 2018.

²¹² Quispe Rojas, Fundación y consolidación de Ciudad de Dios.

²¹³ López, Fundación y consolidación de Ciudad de Dios.

De otro lado, en el estudio de las invasiones de tierra y las migraciones suele hacerse referencia a la diferenciación entre los roles de género y los comportamientos sociales arquetípicos, los cuales enmarcan dos extremos: mujer/sierra/rural/menor educación vs. Hombre/costa/urbano/mayor educación (Degregori, Blondet y Lynch 1986, 66). En Ciudad de Dios, este modelo solo se cumple parcialmente y entre las parejas mayores, ya que se trataba de una población joven; además, gran parte de esta invasión estaba constituida por niños que aún no habían ido al colegio y cuya mudanza a las pampas de Atocongo significaba su primera experiencia consciente de ser parte de una comunidad urbana.

4.2.2 *El abandono estatal*

Pese a que el gobierno había anunciado que invertiría en la futura urbanización de Ciudad de Dios, y que había reformado los reglamentos referentes a la vivienda y la lotización, las semanas pasaban y no se hacía nada; ante esto, Beltrán enfiló sus baterías -a través de sus medios- en criticar la parsimonia del gobierno y de acusar a algunos críticos de obstruccionistas. Estos respondían denunciando el doble discurso del magnate; un blanco común en los ataques eran los sorteos de la casa barata, cuyos modelos rifaba entre sus lectores. Según sus detractores, *La Prensa* había obtenido más de un millón de soles en utilidades por las ventas de su periódico, ya que el sorteo disparaba el tiraje del diario; para sus críticos, lucrar de esta forma con la necesidad de gente que no puede ni pagar una pieza en un tugurio era un insulto a la pobreza. Muchos recomendaban que por cada sorteo se le incrementa los impuestos. En tanto, Ciudad de Dios recibía su segundo mes de existencia con mucho optimismo, ya que, pese a las carencias y la falta de agua, celebraron el carnaval de febrero con grandes bailes, gracias a equipos de sonido a batería; incluso, coronaron a su propia reina, doña Lucrecia Gaspar²¹⁴.

Sin embargo -y pese al empadronamiento y al establecimiento de una precaria escuela de esteras en el arenal- los meses pasaban y no se tenía noticia del MINFOP. En sus editoriales, Beltrán señalaba que si el gobierno no puede cumplir sus ofrecimientos debería recurrir a la *International Housing Authority* estadounidense por asesoría. Pese al abandono, y tras 5 meses de la derogatoria del antiguo reglamento de urbanizaciones, el gobierno promulga, el

²¹⁴ Véase el mes de febrero de *La Prensa* de 1955.

3 de julio de 1955, la Ley de Vivienda Popular, la cual tiene como objetivo organizar y fomentar la constitución de empresas que se dediquen a la construcción. No obstante, la norma estaba dirigida a privados dedicados a la construcción de casas de clase media urbana, por lo que poco ayudaba a las barriadas e invasiones. En tanto, miles de personas abandonaban semanalmente la Ciudad de Dios; una de las principales razones para dejar el lugar era la falta de conexión con el resto de la ciudad. Como el MINFOP no llegó a hacer la habilitación del espacio, la ONPU no pudo diseñar el acceso urbano al lugar, por tanto, las formas de transportarse a la ciudad eran limitadas y costosas. Una de las formas de ir a la ciudad era a través de los buses de la Empresa de transportes Atocongo S.A; sin embargo, contaba con pocas unidades y ofrecía un servicio interurbano, conectando Lima con otras localidades de la periferia, por lo que el costo del pasaje era elevado. Ante esto, el sindicato de trabajadores de la fábrica de cemento Atocongo realizó un paro para acabar con el monopolio de la ruta de dicha empresa, permitiendo que sus tres buses funcionen como micros de pasajeros; tras la medida de fuerza, lograron el aval de las autoridades²¹⁵. La otra forma de transportarse a la zona urbana era a través del tren que cubría la ruta Lima – Lurín, el cual pasaba por lo que hoy es la avenida Pista Nueva. Este ferrocarril transportaba cemento de lunes a viernes; sin embargo, los fines de semana paraba a la altura de Ciudad de Dios para dejar pasajeros²¹⁶.

A finales de 1955, los medios relacionados con el grupo de Beltrán comenzaron a promocionar su nueva idea económica; se trataba de la ayuda y el ahorro mutuo. Bajo esta lógica, el Estado no debía gastar más, ni participar más en la solución del problema de las invasiones, sino, más bien, debía encaminar los recursos disponibles -el del capital privado y del crédito hipotecario- hacia la construcción. En cuanto a los invasores, se pensaba que el gobierno no debía hacerles favores ni regalos, lo cual entra en contradicción con la campaña para que el Estado no desaloje a los pobladores de Ciudad de Dios de terrenos intangibles. Más bien, la maquinaria estatal debería procurar que las familias utilicen su propio esfuerzo (ahorro y trabajo) y su espíritu de colaboración. Así, utilizando la fuerza de trabajo, sumada a la organización cooperativa de todos los interesados, se obtendría la casa propia. *La Prensa*

²¹⁵ Véase los meses de junio, julio y agosto de *La Prensa* de 1955.

²¹⁶ Zapata, «Ciudad de Dios. De invasores a vecinos».

proponía que la *Housing and Home Finance Agency*²¹⁷ proporcione los aspectos técnicos de la asesoría en organización para que luego estos puedan ser enseñados a los pobladores²¹⁸.

Mientras que desde los medios se publicitaban estas herramientas económicas, en Ciudad de Dios la esperanza se agotaba y miles de personas continuaban abandonando el arenal. A la falta de acceso desde la ciudad, se le sumaba las paupérrimas condiciones de vida. Muchos abandonaron la invasión durante los meses de invierno, ya que no pudieron soportar el frío y la humedad; sobre esos meses, Víctor Fernández señala: “recuerdo la inclemencia del clima, en el invierno dormíamos debajo de la mesa porque la lluvia se filtraba todo [sic]²¹⁹”. Para inicios de 1956, solo quedaban 6 mil personas de las más de 60 mil que llegaron a armar sus chozas en las primeras semanas de 1955. El panorama era desolador, no había luz, ni servicios, ni alcantarillado y los camiones cisterna de agua muchas veces no llegaban hasta este arenal ubicado fuera de los límites de la ciudad. Se quedaban solo los que no tenían dónde volver; entre ellos estaban los que llegaron de las barriadas de Santoyo, Mendocita y Naranjos, cuyas viviendas ya habían sido demolidas. Además, los problemas de salud comenzaban a preocupar; los pocos médicos que llegaban hasta el lugar informaban que eran frecuentes los casos de sarna, tos compulsiva, sarampión, etc. A esto se le sumaba el limbo legal, ya que, pese a que se hizo el anuncio de la venta “simbólica” por parte del gobierno odríista, en 12 meses no se había entregado un solo título de propiedad. Pese a todo esto, los que aún resistían celebraron el año nuevo con un desfile de antorchas y con misas en su capilla improvisada. Las pocas estructuras que habían sido levantadas por el gobierno como la rústica escuela mixta o la oficina del MINFOP se degradaban y no podían ser reparadas, ya que los pobladores no tenían autorización para modificar o construir nada; las autoridades impedían esto porque de hacerlo los pobladores habrían tenido motivos para exigir la adjudicación directa debido al uso y aquello no estaba acorde con los planes populistas del Estado²²⁰. En ese sentido, se puede decir que los invasores ya no serían desalojados gracias

²¹⁷ Se trató de una agencia del gobierno federal estadounidense que proporcionaba asesoría financiera en sus programas de vivienda y préstamos hipotecarios. Estuvo activa desde 1947 a 1965.

²¹⁸ «El problema de la urbanización clandestina», *La Prensa*, 4 de diciembre de 1956, sec. 7 días del Perú y el Mundo.

²¹⁹ Fernández en Zapata, «Ciudad de Dios. De invasores a vecinos».

²²⁰ Una constante que se repitió en los distintos proyectos urbanos durante el Ochenio fue la de mantener la dependencia con los pobladores. Al asegurarse algún tipo de titularidad, la asistencia del Estado ya habría sido irrelevante. Esto se cumplió incluso en lugares como Ciudad de Dios, los cuales habían sido abandonados parcialmente por las autoridades designadas.

a la intervención estatal, pero también, por oposición del Estado, estaban incapacitados de obtener la adjudicación; como señala François Bourricard, “los individuos o grupos que no obtienen lo que piden pueden obtener algo del todo distinto, que basta para que mantengan su confianza en el sistema o que los disuada de emprender una acción contra él” (1989, 29).

La prohibición de modificar o usar material noble en Ciudad de Dios, desalentaba a futuros pobladores; como las 300 familias desalojadas de Barboncitos, que se negaban a trasladarse a las pampas de Atocongo y dejar sus viviendas ubicadas a la espalda del hogar de la madre, ya que en este lugar sí se les dejaba construir. Mientras esto sucedía, otras comunidades informales comenzaban a florecer en el Cono Sur; asentamientos como Villa María o Nueva Esperanza albergaban en total a 10 mil personas, muchas de las cuales habían salido de Ciudad de Dios, debido a que se les ofrecía un terreno más grande en donde establecerse. Pese a esto, no todo era abandono, ya que, en vista a que se trataba de una población de fe, el Reverendo Padre Canciller del Arzobispado de Lima visitó el lugar para celebrar una misa en conmemoración del primer año de existencia de la hermandad de la Santísima Cruz de Ciudad de Dios, la cual era colocada en el cerro San Francisco²²¹.

Durante estos meses, *La Prensa* y *Última Hora*, continuaban criticando al saliente gobierno de Odría por abandonar sus promesas en Ciudad de Dios; en tanto, los diarios de los grupos de élite rivales de Beltrán, como *El Comercio*, criticaban la informalidad con la que se llevó a cabo la invasión. Sin embargo, no todo era solidaridad con Ciudad de Dios, ya que por momentos *La Prensa*, fiel a su línea editorial, atacaba las ideas asistencialistas que se podían popularizar entre los pobladores; por ejemplo, se destaca el esfuerzo de los invasores de Nueva Esperanza -a solo 5 Km. de Ciudad de Dios- quienes sin esperar ayuda del Estado contrataron a privados para que les construyan una escuela y un pozo de agua. Esto fue posible gracias a dos pequeñas empresas -una hacía globos y otra proporcionaba energía eléctrica-, las cuales permitieron que se les otorgue financiamiento a los pobladores²²². La idea era clara: el invasor que se organice y forme pequeñas empresas, saldrá de su calidad de invasor para pasar a ser un emprendedor, lo cual trae beneficios a su comunidad.

²²¹ Véase los meses de enero, febrero, marzo, abril y mayo de *La Prensa* de 1956.

²²² «Surge pequeña ciudad en arenal de Atocongo», *La Prensa*, 03 setiembre de 1956.

4.3 Reubicación y consolidación de Ciudad de Dios

4.3.1 La influencia de la CRAV en la reactivación del proyecto

Desde agosto de 1956, Manuel Prado Ugarteche había asumido la presidencia del Perú por segunda vez. Durante esta administración, Pedro Beltrán y sus ideas liberales para acabar con el problema de la vivienda tomarían un rol protagónico. Como se sabe, los estrechos vínculos económicos y sociales que unían al magnate y al presidente, hicieron que el primero llegase a ser nombrado Primer Ministro en 1959²²³. Su primer nombramiento oficial en el gobierno fue el de director de la Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda (CRAV), creada en agosto del 56. Como se vio en el capítulo 3, a través de este organismo Beltrán expondría de manera detallada cómo se debía solucionar el problema de la vivienda, utilizando las facilidades a las empresas privadas, así como al crédito hipotecario para los pobladores.

Finalmente, gracias a la intervención directa de la CRAV²²⁴ y Beltrán, se informa que se retomará cuanto antes el proyecto de construir una urbanización popular en la Ciudad de Dios. Aunque ahora, el sitio de esta no estaría en el lugar de la invasión original, sino cruzando la carretera hacia Atocongo en pleno terreno de propiedad militar otorgado a través del marco legislativo reformado por Odría. Según lo planeado en primera instancia, los planos estaban siendo preparados por la ONPU, mientras que la ejecución la realizaría la CNV, con un costo de entre 10 mil y 15 soles por unidad²²⁵. Pese a esto, *La Prensa* continúa criticando que aún se tenga que utilizar el sistema de compra-venta a través de la Corporación Nacional de la Vivienda, y no mecanismos hipotecarios facilitados por instituciones privadas de crédito. Para este diario, al terminarse los trabajos, ya se podría hablar de la primera urbanización popular del Perú, ya que se estaría poniendo en práctica el concepto de la “Casa

²²³ Pese a que presidió la CRAV, hay que señalar que, durante los primeros años de la gestión, Beltrán se opuso frontalmente a ciertas medidas macroeconómicas de Prado, las cuales consideraba que frenaban el libre mercado (Lossio y Candela 2015, 127-137). No obstante, en el tema del problema de la vivienda ambos actores políticos coincidieron, prueba de ello es la influencia de los planteamientos de la CRAV en Ciudad de Dios.

²²⁴ De hecho, paralela a esta comisión, Beltrán también presidía la Comisión de la Pequeña Propiedad Rural y Urbana, la cual estaba vinculada a la CRAV, pero se dedicó a hacer planes de ejecución inmediata. En tanto, la CRAV en sí elaboró complejas investigaciones sobre problemas estructurales a través de estudios económicos, sociológicos, etnográficos y estadísticos.

²²⁵ Se destinaron 13 millones de soles de la época para construir mil casas que serían fabricadas por mil obreros en 180 días. Los servicios básicos no entraban en los planos de construcción; más bien se estudiaba aún cómo solucionar la falta de acceso a estos recursos. Véase el mes de octubre de *La Prensa* de 1956.

barata que crece”, el cual fue promocionado desde 1954 por *La Prensa* a través de informes, concursos de diseño y sorteos de entrega de propiedad. El 11 de octubre -sin ninguna ceremonia inaugural- se dio oficialmente inicio al proyecto con la llegada a la zona -nuevamente en menos de 2 dos años- de técnicos del MINFOP quienes elaborarían las bases del nuevo padrón de beneficiarios, el cual debía ser enviado con premura a la CNV²²⁶. Hasta el momento, ningún estudio había sido dedicado a analizar las expectativas y el tipo de vivienda en que deseaban desarrollar su vida comunitaria los poco más de 5 mil habitantes que aún permanecían en Ciudad de Dios; más bien se esperaba que con la ayuda técnica proporcionada por la CNV, las personas hicieran crecer las prediseñadas, y, parcialmente prefabricadas, “casas baratas”. Es decir, “las familias que las ocupen se encargarán de desarrollarlas o agrandarlas según sus posibilidades”; o sea según su trabajo y su capacidad de ahorro²²⁷.

Cuando todo parecía viento en popa, empezaron a aparecer los problemas. Los técnicos de los distintos organismos especializados no terminaban de decidir cómo llevar agua hasta este árido desierto limeño. La iniciativa la dio el MINFOP, estudiando tres propuestas técnicas para realizar un gigantesco proyecto para llevar agua desde la laguna de Marcapomacocha en el departamento de Junín, hasta Santa Eulalia, en Chosica, y desde allí irrigar Lurín, Tablada y Atocongo²²⁸. Sin embargo, el problema central era el de la electricidad, ya que, pese a que existían ambiciosos planes urbanísticos, el Perú no contaba con potencia hidroeléctrica suficiente para llevar a cabo los proyectos de la CRAV; esto sería demostrado al año siguiente, luego de la presentación de un estudio encargado a la empresa *Electricité de France*²²⁹. Además de esto, se evidenció un retraso en las obras, debido, en parte, a la demora del Estado en financiar el proyecto²³⁰. En tanto, los pobladores de Ciudad de Dios tenían sus propios problemas; a una plaga de moscas se le sumó el otorgamiento, por parte del municipio de Surco, del monopolio de la venta de pan al industrial Andrés Kicenuik; como hemos visto, las familias de Ciudad de Dios habían combatido los monopolios desde

²²⁶ *Ibid.*

²²⁷ «1,000 “casas baratas” comienzan a construirse en la Ciudad de Dios», *La Prensa*, 9 de octubre de 1956.

²²⁸ «Marcapomacocha», *La Prensa*, 21 de octubre de 1956, sec. 7 días del Perú y el Mundo.

²²⁹ Ministerio de Fomento y Obras Públicas, «Plan de electrificación Nacional.», Plan (Lima: MINFOP, 1957), 1.

²³⁰ Para diciembre solo se habían construido los cimientos de una manzana.

el inicio de la invasión, ya que perturbaban la armonía en las relaciones comerciales de los pobladores. Por esto, enviaron un memorial a la Municipalidad de Lima exigiendo que se derogue dicho permiso, ya que argumentaban de que Surco no tenía jurisdicción en la zona. El problema de la jurisdicción distrital recién sería zanjado con la creación de San Juan de Miraflores en 1965; hasta esa fecha, las familias debían decidir entre Villa María del Triunfo y Surco para registrar las partidas de nacimiento de los recién nacidos.

En Ciudad de Dios la organización interna de los pobladores iba variando. Hasta el 9 de setiembre de 1956, la mutual La Providencia y su presidente, López Ágreda, se constituían como la asociación de pobladores más representativa; sin embargo, dicho día se formalizó la primera Asociación de Pobladores Unidos de Ciudad de Dios, colectivo enteramente nacido en el arenal. Estuvo presidida en un principio por el Dr. Jorge Quiroz Amayo y agrupó a la mayoría de las personas de la invasión, logrando así el reconocimiento del Fondo Nacional de Salud y Bienestar Social (FNSBS). Gracias a esta acción de formalidad, los pobladores pudieron recibir ayuda del programa de desarrollo de bienestar social, en el que también participó una misión técnica de la UNESCO²³¹.

Pese a las demoras, el hecho de que ya se trabajara en la construcción de los módulos de vivienda y la acción de campo del FNSBS constituían buenas noticias para los pobladores, quienes celebraron con grandes fiestas y misas su segundo aniversario. Mientras las personas de Ciudad de Dios celebraban; en las afueras de la ciudad de Trujillo un grupo de gente intentó replicar el tipo de invasión que se llevó a cabo en las pampas de Atocongo; sin embargo, su asentamiento fue reducido a cenizas por la Guardia Republicana a las pocas horas²³². Al no contar con el apoyo del grupo *La Prensa*, ni ser vitrina de lo que serían las casas baratas, el lugar, que también fue bautizado como Ciudad de Dios fue eliminado por las autoridades. Este asentamiento no era parte de los planes pedagógicos de ahorro y préstamo que se intentaban inculcar, y tampoco estaban en la cuadrícula del planeamiento estatal, por lo que su erradicación no generó ninguna polémica. Esto demuestra como las

²³¹ Clotilde Ramos Ramírez et al., «Ciudad de Dios: Capital de San Juan de Miraflores. Bodas de Oro 1954-2004», 7-8.

²³² «A poco de nacer Ciudad de Dios es reducida a cenizas», *La Prensa*, 27 de diciembre de 1956.

concesiones al movimiento de pobladores sin casa estaban mediadas por una precisa racionalidad de gobierno.

El nuevo año llegó con la reactivación de los trabajos y con la preparación de un nuevo proyecto de ley que finalmente sería aprobado en marzo de 1957. Se trata de la ley No. 12813 o Ley de las Asociaciones Mutuales de Crédito para Vivienda (AMCV). Esta norma, defendida e impulsada por el grupo de Beltrán servía en la práctica como un tipo de pedagogía para el ahorro, la inversión, y el préstamo. La ley permitía que las mutuales de crédito puedan fundarse con un mínimo de 25 personas, quienes debían aportar desde 50 soles; en el momento en que se llegase a los 60 mil soles se podía empezar a operar, estando exentas de impuestos. Estas facilidades estaban encaminadas a permitir que grupos de personas se autofinancien y puedan rápidamente adquirir terrenos en los cuales levantar sus viviendas gracias a las constructoras privadas. De hecho, pese a que *La Prensa* señalaba que la ley estaba inspirada en la solidaridad andina, en realidad la norma estaba basada en la lógica de los préstamos a pequeña escala para un fin inmediato, extraída de experiencias como las de Puerto Rico, Holanda, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos²³³. Meses después, se fundaría la primera mutual de este tipo, la Mutual Lima; sin embargo, lo que se observa es que aparecen como socios un prominente grupo de negocios de la pequeña burguesía limeña, quienes no tenían como problema urgente adquirir un lugar donde vivir a través del ahorro. De hecho, según Antonio Zapata, la aprobación de esta ley formó parte de un plan mayor de desarrollo a nivel internacional impulsado por la Alianza Para el Progreso. Siguiendo el ejemplo de Roosevelt, quien ayudó a sacar a su país de la depresión -gracias en parte a las mutuales- todos los países de América latina dieron normas similares reglamentando sistemas de este tipo. Las principales beneficiarias del sistema mutual de ahorro en la década del 50 son las constructoras, ya que ofrece condiciones ventajosas para que el capital sea valorizado (Zapata 1990, 160). Hay que señalar que el sistema fue incapaz de resolver el problema de la vivienda, esto debido a que solo podía ser aprovechado por el grupo mejor remunerado de la clase media y media baja. De hecho, las mutuales solo podían construir 3 mil casas anuales, mientras que la demanda alcanzaba las 100 mil viviendas en 1957. Además, pese a que llegó a captar una gran porción del ahorro a nivel nacional, dos terceras

²³³ «Ley de vivienda», *La Prensa*, 10 de marzo de 1957, sec. 7 días del Perú y del Mundo.

partes de los empleados estaban por debajo de las condiciones económicas mínimas para ser parte de las mutuales (Tovar citado en Zapata 1990, 161)²³⁴.

El viernes 31 de marzo, *La Prensa* anunció que los núcleos que se construyen frente a Ciudad de Dios llevarán como nombre Urbanización Popular Atocongo (el nombre sería abandonado posteriormente) y serviría como anticipo a otros proyectos similares en Puente Piedra y Vitarte, los cuales nunca llegaron a desarrollarse. Durante una visita de los ministros de Fomento y Bienestar Social, se informó que se dividiría la futura urbanización en las zonas “A” y “K”, teniéndose planeado hacer más zonas en un futuro proyecto que nunca acabó de realizarse. Además, se comunicó que luego de ser adquiridos los módulos, los pobladores, a la vez de empezar a pagar por el terreno, deben “colaborar” económicamente para traer energía eléctrica, en palabras del Coordinador de la obra, Ernesto Aramburú: “acá no hemos venido a hacer caridad”²³⁵.

El proyecto era construido pensando en algunas características de los pobladores de Ciudad de Dios; por ejemplo, la mayoría de los que aún quedaban eran personas criadas en ambientes urbanos, por lo que no era necesario educarlos en las formas de vida citadina; también se tenía en cuenta su número, ya que las casas serían entregadas en principio a los que se quedaron en el arenal; además, se trataba de pobladores que habían estado vinculados de una u otra manera con el gobierno y con el grupo de Beltrán. ¿Estaría dispuesto el gobierno a invertir dinero en una población con características distintas? Lo más probable es que haya tenido que reconsiderar varias decisiones. Esta idea cobra relevancia al constatar que, en 1957 un grupo de personas que había dejado sus casas en Puquio, Ayacucho, tras una sequía, llegó hasta el Arenal de San Juan a tan solo 3 Km. de la invasión de Ciudad de Dios. La invasión fue reprimida violentamente, según los pobladores de la zona, por un supuesto ingeniero Peral, quien trabajaba en las obras de Atocongo. ¿Es posible que se haya empleado a matones para evitar que nuevas personas lleguen a los alrededores de las obras? Lo que podemos saber es que *La Prensa* tenía una valoración distinta de estos recién llegados; no se trataba de “pobladores” o “sin casa” como en el caso de Ciudad de Dios, sino de “gente de

²³⁴ De hecho, la misma CRAV, en su informe de 1958, admite que el 70% de los habitantes de Lima no está en condiciones de pagar por una vivienda aceptable. «Informe sobre la vivienda en el Perú», 18-19.

²³⁵ «La Ciudad de Dios es una realidad. Levantan mil cómodas viviendas», *La Prensa*, 31 de mayo de 1957.

provincia”, “del medio quechua” o “familias indígenas”²³⁶. El ordenamiento no pasa solo por levantar viviendas y edificios, también por reglamentar qué tipo de personas pueden poblar determinada zona, la cual debía ser habilitada. El ordenamiento y la habilitación quedaron reafirmados cuando se empezó a construir el paso a desnivel en el cruce de la Panamericana con la carretera hacia Atocongo²³⁷; con esto no solo se evitarían futuros accidentes de tránsito, sino que se conecta el arenal con el resto de Lima, reconociéndose definitivamente esta zona como parte integral de la ciudad.

4.3.2 Traslado y reubicación

Director de la obra: Ernesto Aramburú ²³⁸	Costos en soles:
FNSBS: Financiamiento (19 millones)	Núcleo: 1.400
ONPU: Diseño y planeamiento urbano	Terreno: 1.700
MINFOP: Agua y desagüe (no hay luz)	Obra: 4.200 (lote de 200 metros cuadrados)
CNV: Construcción y control técnico	Total: 7.300

Tipo de casa 1: Un dormitorio, baño, cocina y sala-comedor / terreno para construir hasta 5 dormitorios.²³⁹

²³⁶ «Fugitivos de la sequía están desamparados», *La Prensa*, 3 de junio de 1957.

²³⁷ «Paso a desnivel en Ciudad de Dios hace dirección de tránsito», *La Prensa*, 17 de julio de 1957.

²³⁸ Al final y debido a las demoras, la obra tuvo que ser ejecutada por una comisión multisectorial. Para agilizar el financiamiento, los fondos salieron del FNSBS.

²³⁹ Solo podían ser entregadas a familias constituidas (matrimonios con hijos). Los pobladores no decidieron cuántas habitaciones tendría cada núcleo, ni la disposición de las mismas. Si querían modificar algo de la construcción debían enviar una solicitud a la CNV, para que evalué cada caso de manera individual.

Tipo de casa 2: Tres dormitorios y una tienda taller.

240

En diciembre de 1957 se terminan las primeras casas de los nuevos núcleos, gran parte de los cuales ya contaban con servicio de agua y alcantarillado. Los pobladores deberían pagar por ellos a la CNV, entre 120 y 180 soles mensuales durante 20 años, lo cual incluiría el costo de la casa y el seguro de la misma²⁴¹. Cada casa se iría adjudicando a través de un sorteo entre las familias que quedaban en Ciudad de Dios; por el pago previamente señalado se otorgó un título de posesión provisional, ya que el título de propiedad debía darse en concordancia con el expediente personalizado de cada jefe de familia, para saber, de esta forma, en cuánto tiempo se podía terminar de pagar por la vivienda. Con las entregas de los núcleos, las cuales empezaron en enero de 1958, se hacía el regalo simbólico de un “llavero con dos pequeñas llaves y una plaquita de aluminio donde se consignaba el número de manzana y el número de lote”²⁴² que le toca a cada cual. Cada módulo incluía un pequeño espacio para ser usado como huerta, jardín o corral; lo cual, para muchos pobladores era de suma importancia de acuerdo a lo que esperaban recibir²⁴³. ¿Hasta qué punto el deseo de tener una casa-huerta, colisionaba con la idea tener vecinos propietarios insertados en la lógica del ahorro y el consumo?

Recordemos que, al inicio, Odría había prometido entregar lotes de entre 500 y 1000 metros cuadrados, entendiendo que gran número de las personas en Ciudad de Dios quería tener una propiedad para habilitar granjas, reproduciendo en parte las experiencias rurales de sus padres o las propias. Sin embargo, el gobierno de Prado estaba entregando lotes de 200 metros cuadrados, de los cuales el 50% lo constituían la fachada y el patio. Esteban López, recuerda los momentos previos a la mudanza: “había muchos que decían ‘no, que vamos a ir hasta allá’, ‘que la casa es muy chiquita’, el gobierno dijo ‘señores todo el mundo se tiene que ir porque ya están sus casas’ [...] había contradicciones entre la población [...] a las finales

²⁴⁰ Información extraída de diversos ejemplares de la prensa entre enero y julio de 1957.

²⁴¹ Cada familia sería estudiada personalmente para poder determinar sus posibilidades de pago; esto podía hacer que la mensualidad varíe.

²⁴² Clotilde Ramos Ramírez et al., «Ciudad de Dios: Capital de San Juan de Miraflores. Bodas de Oro 1954-2004», 10.

²⁴³ Véase noviembre y diciembre de *La Prensa* de 1957.

sobraron casas”²⁴⁴. La idea de la urbanidad no era homogénea ni entre los mismos habitantes de Ciudad de Dios, ni entre los pobladores y las ideas estatales. Para algunos, el tipo de vivienda que deseaban tener iba de la mano con el modo de economía que deseaban desarrollar; Wilfredo Geldres, uno de los fundadores de la Ciudad de Dios, señaló: “El proyecto era de mil metros para tener animales, para poder abastecer a Lima”²⁴⁵. Había gente que quería desarrollar una economía semi rural a las afueras de Lima; es decir, escapar del inquilinato y de otras formas de vida citadina, pero, aun así, estar conectado a la ciudad. En ese sentido, Emilia López, hablando de la promesa de Odría, recuerda que gran número de personas no estaba dispuesta a abandonar su sueño de tener una casa-huerta; la vecina señaló: “mucha gente no quiso, se fueron a San Gabriel, por eso lado se fueron a vivir, por esas casas, eran terrenos grandes”²⁴⁶. Incluso, Alejandro López Agreda, quien lideró la primera ola de invasores en los arenales no llegó a ser parte de la mudanza final debido a que ya había conseguido otro terreno en Villa María del Triunfo, el cual naturalmente tenía una extensión mayor²⁴⁷.

La mayoría de familias accedió a trasladarse; sin embargo, la ausencia de los que se fueron buscando terrenos más grandes se hizo sentir²⁴⁸. Al final, se terminaron de construir 1000 casas; 737 fueron adjudicadas entre los que permanecieron desde 1954 hasta 1958 en el arenal; en tanto, las casas que sobraron fueron entregadas a pobladores que, a diferencia de las personas de Puquío que fueron desalojadas violentamente, vivían en zonas urbanizadas de la capital, como Barboncitos (17 familias), Matute (240 familias), Grupo Tejada (45 familias), otras zonas de Atocongo (18 familias) y el grupo de trabajadores del Hospital del Niño (sin datos)²⁴⁹.

²⁴⁴ López Quesada, Fundación y consolidación de Ciudad de Dios.

²⁴⁵ Geldres en Zapata, «Ciudad de Dios. De invasores a vecinos».

²⁴⁶ López, Fundación y consolidación de Ciudad de Dios.

²⁴⁷ Nolasco, Fundación y consolidación de Ciudad de Dios.

²⁴⁸ Como ya se explicó, gran cantidad de los pobladores originales de Ciudad de Dios eran personas nacidas en Lima. Muchos de los que se quedaron eran originalmente ciudadanos; en tanto, gran parte de los que se fueron eran migrantes recientes que buscaban replicar algunas formas de vida tradicionales del mundo rural como el mantenimiento de huertas y la crianza de animales.

²⁴⁹ Clotilde Ramos Ramírez et al., «Ciudad de Dios: Capital de San Juan de Miraflores. Bodas de Oro 1954-2004», 10.

Las críticas al proyecto no solo provenían de los mismos pobladores; ya desde 1956, en el *Arquitecto Peruano*, cuyo dueño, Fernando Belaunde, se había enemistado con Beltrán, se reclamaba que antes de empezar la construcción de los núcleos se deberían terminar las obras inconclusas de otras unidades vecinales. Además, en el aspecto técnico se criticaba el sistema de evacuación de desagüe, el cual se veía defectuoso (Kahatt 2015, 156). En tanto, *El Comercio* señaló que las casas tienen tan solo un dormitorio, mientras que la mayoría de familias tiene más de tres hijos²⁵⁰. Otro error técnico que fue rápidamente obvio, fue el de la falta de un estudio de suelos adecuado; ya que, durante el inicio del traslado, un grupo de recién llegados encontró al menos 15 artefactos explosivos, entre bombas, proyectiles y granadas en los arenales adyacentes a la nueva Ciudad de Dios²⁵¹. Esto además demuestra que la construcción de los núcleos ni siquiera fue una solución al problema de la escasez de vivienda en el mismo Atocongo, ya que al poco tiempo de iniciado el traslado a los módulos, se empezaron a establecer asentamientos informales a los alrededores; por ejemplo, las familias que descubrieron las piezas de artillería, habían construido sus chozas en lo que ahora es Pamplona Baja²⁵². El tema de los nuevos asentamientos que se establecían cerca a la Urbanización popular de Ciudad de Dios era un tema de preocupación para las autoridades, se sabe que aparte del certificado de buena conducta, los pobladores debían firmar un documento en el que se comprometían a no volver a sus chozas del primer arenal y a impedir que se promuevan nuevas invasiones en los terrenos. Además, la vigilancia policial crecía alrededor de los núcleos²⁵³.

Las familias eran trasladadas desde la invasión del Km. 16 hacia los núcleos en volquetes y camiones; cada día, la CNV trasladaba a 15 familias. Al llegar, un grupo de asistentes sociales del FNSBS enseñaba a cada familia hábitos en el cuidado de la vivienda y a cómo aprovechar los núcleos hasta que puedan ser ampliados por sus propios medios. Había espacios deliberadamente habilitados en las casas para que los moradores lleguen con material de construcción para empezar las ampliaciones de inmediato; en ese sentido, se esperaba que puedan usar el sistema mutual o algún tipo de forma de préstamo para que empiecen a invertir

²⁵⁰ «Pobladores de Ciudad de Dios inician sus traslados», *El Comercio*, 22 de junio de 1958., 5

²⁵¹ Recordemos que todos estos arenales eran propiedad del Ejército del Perú, institución que realizaba maniobras de entrenamiento en dicha zona.

²⁵² «Ciudad de Dios minada», *Última hora*, 3 de marzo de 1958.

²⁵³ «Pobladores de Ciudad de Dios inician sus traslados», 5.

en la ampliación de las viviendas a la par que pagaban por la casa. Las viviendas fueron hechas pequeñas, pese a que iban a ser habitadas por familias numerosas, para que el poblador invierta en material y asesoría de inmediato, y comience a ampliarla. De hecho, varias casas no habían sido limpiadas debidamente antes de ser entregadas; doña Rebeca recuerda: “adentro era [sic] una cantidad de arena que nos dejaron [...] tuvimos que sacarla toda”²⁵⁴. Para darle un aspecto más cercano a la lógica de la “ciudad jardín”, el MINFOP empezó la construcción de una planta de agua servida, para con ella irrigar el desierto y construir un gran parque-bosque frente a la urbanización; sin embargo, tal proyecto fue abandonado al poco tiempo²⁵⁵.

La orden era clara, todos los habitantes de la invasión debían pasar a los nuevos núcleos; solo había dos opciones: o mudarse bajo los términos establecidos por las instituciones estatales o buscar otro arenal donde establecerse. Al respecto, Esteban López Quesada recuerda cómo se llevó a cabo la mudanza: “a la fuerza los subían los soldados [...] muchos se fueron a vivir a Villa María, en Villa María había terrenos de 500 metros cuadrados”²⁵⁶. No todos pudieron trasladar todas sus pertenencias: “por ejemplo yo vivía en una chozita pero yo había arreglado muy bonito [...] no me dejaron traer todo; todito comenzaron a quemar. Tenías que pasar con tus hijos, tus ropas y tus camas, nada más [...] todo era arena, a mí costó un platal todo lo que he hecho”²⁵⁷. Lo apresurado de la mudanza creó desorden, confusiones en las adjudicaciones y hasta el otorgamiento de terrenos ya utilizados, como en el caso de la familia de Emilia López, quien señala que su madre llegó a una casa sorteada donde ya vivía una mujer con sus carneros, a la cual las autoridades tuvieron que reubicar²⁵⁸. Pese a que la nueva urbanización estaba ubicada cruzando la pista, el traslado recibía el nombre técnico de “remodelación”, ya que se eliminan las construcciones “insalubres” y se completa con la provisión de nuevos terrenos o viviendas²⁵⁹.

²⁵⁴ María Rebeca Sánchez Gálvez, Fundación y consolidación de Ciudad de Dios, entrevista, 1 de marzo de 2018.

²⁵⁵ Véase los meses de junio y julio de *La Prensa* de 1958.

²⁵⁶ López Quesada, Fundación y consolidación de Ciudad de Dios.

²⁵⁷ Sánchez Gálvez, Fundación y consolidación de Ciudad de Dios.

²⁵⁸ López, Fundación y consolidación de Ciudad de Dios.

²⁵⁹ «Informe sobre la vivienda en el Perú», 132-133.

La idea de inculcar el hábito del crédito para viviendas estuvo desde el principio; desde antes que empiece la mudanza, junto a los trabajadores de las instituciones del Estado había personal de identidades crediticias intentado asesorar a los pobladores. Aunque no aceptó pedir préstamos bancarios, Agripina Quispe señala que: “los del banco [popular] vinieron a buscarnos a todos, a ver quién quería irse pal [sic] sitio ¿quién no va a querer? Agua, luz cuartito [...] nosotros hemos pagado [el prestamo] en 10 años, creo”²⁶⁰. Doña Rebeca, también da testimonio de la aparición de “asesores crediticios” durante la mudanza, aunque también asegura que no se endeudaron con las entidades ya que “no pedimos préstamos al banco popular, pagamos por nuestra cuenta”²⁶¹. Es difícil conocer cuántos pobladores efectivamente utilizaron crédito hipotecario o préstamos para ampliar las viviendas, si utilizaron el sistema mutual o simplemente pagaron todo con sus propios ahorros; para conocer estas respuestas sería necesario un trabajo de campo más prolongado en el que se conozca la trayectoria de vida de un gran número de fundadores, los cuales muchas veces, son difíciles de rastrear. Sin embargo, hay registros de familias que pagaron con su propio esfuerzo; aunque, como era obvio, muchas veces pagar por el módulo y agrandar la vivienda eran dos empresas completamente distintas. Por ejemplo, Emilia López señala que su familia pudo pagar la casa en 20 años sin necesidad de endeudarse; además, asegura que hasta que falleció su padre, el módulo no tuvo ampliaciones significativas, solo después que se pagara por las obras la familia empezó a construir pisos sobre el módulo original²⁶².

El redactor en jefe de *La Prensa*, Pedro Cortázar, quien, como vimos, fue el primero en utilizar el nombre de Ciudad de Dios en los medios, resume bien lo que se intentaba lograr con el proyecto de esta urbanización popular. Para él, el esfuerzo hecho por la CNV y el FNSBS está encaminado a “cambiar la mentalidad” de los pobladores, quienes ahora deben saber que solo a través del “ahorro y el trabajo” podrán insertarse en el mundo urbano. Pese a que gran parte de la población era económicamente activa, en la visión de las élites económicas que dirigieron el proyecto, los pobladores no utilizaban de manera óptima el fruto de su trabajo, para estos, los ingresos debe ser invertidos rápidamente en pagar intereses o en comprar material y mano de obra para ampliar las viviendas. El instrumento pedagógico

²⁶⁰ Quispe Rojas, Fundación y consolidación de Ciudad de Dios.

²⁶¹ Sánchez Gálvez, Fundación y consolidación de Ciudad de Dios.

²⁶² López, Fundación y consolidación de Ciudad de Dios.

central de este plan era garantizar la propiedad. Ser dueño de una vivienda y un terreno permitía inculcar nuevas formas de vida que antes no habían sido desarrolladas. Para reforzar esta idea Cortázar citó a un supuesto ciudadano que no quiso dar su nombre: “Antes me emborrachaba y me gastaba la plata. Ahora que tengo una verdadera casa tengo que trabajar para agrandarla, tengo que ahorrar”²⁶³. El trabajo de los asistentes técnicos de la CNV y el de los trabajadores sociales del FNSBS, seguía siendo importante, pero, a diferencia de otros proyectos urbanizadores para las clases bajas, la pedagogía de la propiedad cumplió un rol fundamental para transformar a los invasores de tierra en un tipo deseado de vecino. En ese sentido, Cortázar señala que “se ha dado un salto enorme, del hombre de tugurio, del sin casa, del analfabeto, a la ansiada meta: propietario de una casa [...] Esto ha bastado para transfigurarlos. Ha nacido en ellos una nueva *psicología*, un nuevo yo, un nuevo peruano, con grandes deseos de trabajar, de ahorrar y prosperar”²⁶⁴. Es decir, este nuevo vecino, en proceso de urbanizarse, debe cimentar con su esfuerzo económico, su nueva condición de propietario, ya que -pese a que tal vez ni haya podido empezar a pagar lo adeudado- esto le conferiría un estatus más alto, el cual debe mantener. Gracias a la propiedad entregada, dejó de ser un poblador-invasor para pasar a ser un vecino-propietario. Como vemos, no se puede hablar de un adoctrinamiento ideológico propiamente dicho o de propaganda partidaria, ya que para entender estas formas modernas de gobierno hay que, por el momento, dejar de analizar los grandes esquemas políticos y, más bien, buscar captar la lógica de la estandarización de los sistemas, y, sobre todo, de la inculcación de hábitos en ciertos sectores de la población (Miller y Rose 2008, 32).

Con esto, no queremos afirmar que no haya existido proselitismo político en Ciudad de Dios, de hecho como en casi todas las comunidades ciudadinas populares, sí hubo intentos de formación de comités de base y visitas sociales que buscaban crear un núcleo de apoyo electoral a futuro²⁶⁵. Emilia López recuerda que: “venía bastante gente del gobierno [...] ayudaba a la juventud, daban charlas, reunían a los jóvenes los capacitaban en trabajos [...]

²⁶³ Pedro Cortázar, «Los CIUDADANOS de Dios», *La Prensa*, 22 de junio de 1958, 3.

²⁶⁴ *Ibid.* Las cursivas son mías.

²⁶⁵ En el gobierno de Odría esto se observa en las promesas inconclusas y en el otorgamiento de tierras. El populismo en el gobierno de Prado tuvo cariz más sutil, manifestándose en visitas de asesores técnicos y capacitaciones.

les daban clases”²⁶⁶. Incluso, durante la administración Prado, la primera dama, Doña Clorinda Málaga, logró formar una asociación de mujeres, aunque la mayoría de las cuales se mantuvo apolítica²⁶⁷. Víctor Raúl Montenegro, Presidente de la Asociación de propietarios, señala que ya luego de la mudanza a los núcleos, se organizó una juventud aprista relativamente fuerte: “en el pasado Ciudad de Dios ha sido de orientación aprista, en el pasado, varios dirigentes lo han sido”²⁶⁸; sin embargo, admite que en épocas electorales los vecinos nunca se decantaron mayoritariamente por el partido de la estrella. Montenegro, quien asegura que el clientelismo político siempre se ha mantenido fuerte durante todas las décadas, asegura que en épocas recientes el fujimorismo intentó generar una base de apoyo a través de los vasos de leche²⁶⁹ y en las organizaciones sociales de base, pero nunca llegó a tener gran arraigo. En cuanto al período de la Guerra Interna (1980-1992), el dirigente vecinal recuerda que en Ciudad de Dios nunca hubo actividad senderista visible, aunque a veces aparecían pintas en las paredes, probablemente de militantes venidos de la adyacente Pamplona, donde se sabe que había un pequeño comité clandestino. En la ladera de dicho cerro, que aún no estaba totalmente poblado, los terroristas prendían antorchas formando la hoz y el martillo, iluminando parcialmente esta zona del Cono Sur durante las noches de apagón²⁷⁰.

Volviendo a la década de los 50, al principio, la culminación de los trabajos en los núcleos habitacionales de Ciudad de Dios fue motivo de orgullo por las élites económicas en el poder. Por ejemplo, para demostrar internacionalmente su compromiso con la solución al problema de vivienda a través de las ideas liberales del ahorro y la propiedad, el gobierno de Prado organizó la II Reunión Técnica Interamericana en Vivienda y Planeamiento, cuyos delegados fueron llevados a Ciudad de Dios para ver las obras terminadas, pese a que aún los pobladores vivían sin energía eléctrica²⁷¹. *La Prensa* informó que los extranjeros se quedaron

²⁶⁶ López, Fundación y consolidación de Ciudad de Dios.

²⁶⁷ López Quesada, Fundación y consolidación de Ciudad de Dios.

²⁶⁸ Montenegro López, Fundación y consolidación de Ciudad de Dios.

²⁶⁹ Aún hay dos en la Zona “K”.

²⁷⁰ Montenegro López, Fundación y consolidación de Ciudad de Dios.

²⁷¹ Durante varios años, algunas personas compraban generadores de luz y los alquilaban a sus vecinos diariamente hasta las 6 p.m.

maravillados de la urbanización e incluso, algunos señalaron que se trataba de “uno de los mejores ejemplos en Latino América de solución del problema de la vivienda”²⁷².

Pese a esto, en su informe del mismo año, la CRAV reflexionaba sobre el tipo de proyecto que se había hecho en Ciudad de Dios. Se debía mantener la imagen de haber logrado un objetivo; sin embargo, en la lógica empresarial en la que estaba imbuida dicha comisión, se podían tener mejores opciones. En ese sentido, la CRAV señalaba que el Estado debía invertir en “Viviendas de Interés Social”²⁷³, ya que estas garantizaban el pago del arrendamiento de sus ocupantes. De hecho, la CRAV concluye que el sistema de alquiler-venta como el de Ciudad de Dios en realidad se trató de un contrato de venta a plazos; señala además, que los núcleos debieron costar más, ya que no se consideraron todos los costos de transferencia y solo se tomó en cuenta los de construcción; por lo tanto, no fue rentable²⁷⁴.

Tal vez, para Beltrán y su círculo, el proyecto de la Ciudad de Dios no habría sido del todo rentable en sí; sin embargo, le habría traído réditos a futuro. Según algunos vecinos, años después del traslado, a principios de los sesentas, Beltrán supuestamente utilizó sus medios de comunicación y sus influencias para promocionar la “zona urbana”, llamada Ciudad de San Juan²⁷⁵. Se trataba de una urbanización equipada con todos los servicios, ubicada frente a Ciudad de Dios, muy cerca de donde se encontró la invasión en el arenal de 1954. Beltrán habría aprovechado la fundación de Ciudad de Dios, la cual funcionó como cabeza de playa, ya que necesitaba una zona urbana previa para poder hacer la lotización posterior de Ciudad de San Juan. En esta, habría otorgado créditos por 18 mil soles a cada futuro vecino, a quienes les habría dejado los lotes y sus planos²⁷⁶. De ser cierto esto, se podría decir que, para que los privados puedan invertir a través de constructoras y agencias crediticias en esta zona del Cono Sur, era necesario antes conectar a las poblaciones informales con el área

²⁷² «Técnicos de vivienda elogian obras de Ciudad de Dios», *La Prensa*, 28 de noviembre de 1958.

²⁷³ Véase capítulo III de esta tesis.

²⁷⁴ «Informe sobre la vivienda en el Perú», 121-122.

²⁷⁵ Al igual que con Ciudad de Dios, *La Prensa* y *Última Hora* cubrieron –durante los años 1961, 1962 y 1963– los avatares de la habilitación de esta zona urbana, además de promocionar su poblamiento. Hay que recordar que *La Prensa* siempre tuvo el carácter de “tribuna” de exposición de los intereses de su línea editorial. Al respecto, Chirinos Soto, quien en los cincuenta trabajó en dicho medio, señaló que el diario era “la tribuna y el campo de batalla de su especial predilección. En él, libra sus más valerosas campañas. A él dedica sus más perseverantes entusiasmos y el inagotable caudal de sus energías” (1984, 69).

²⁷⁶ López Quesada, *Fundación y consolidación de Ciudad de Dios*.

urbana de la ciudad; esto solo se habría logrado luego que el Estado invierta en construir la Urbanización Popular de Ciudad de Dios²⁷⁷.

La promoción de los nuevos proyectos de Beltrán significó un paulatino decaimiento del “compromiso social” que tenían las élites con los vecinos de Ciudad de Dios. Incluso, años después, en una editorial de 1963, el quechuista y redactor de *La Prensa* Demetrio Túpac Yupanqui señalaría que esta urbanización fue un fracaso²⁷⁸. Entre las principales razones, destaca que el MINEDU se niega a hacer mantenimiento de los colegios porque no ha recibido la propiedad de las escuelas de manos del FNSBS. Además, la mayoría de vecinos no está al día en sus pagos y otros nunca han abonado, argumentando que son pobres y que no pueden pagar los 180 soles (promedio) de mensualidad. Sin embargo, casi todas las viviendas están subarrendadas. Los adjudicatarios al intentar ser desalojados, señalan que si los quieren desahuciar “que les devuelvan sus terrenos con esteras de donde los sacaron”. El diario además señala que hay un “grupo problemático” que ha dado la orden de no pagar y que han “perdido el espíritu de superación” convirtiéndose en “niños mimados”. En tanto, los núcleos se han constituido en un “San Isidro de Ciudad de Dios”, ya que en los alrededores siguen erigiéndose nuevas esteras y chozas, cuyos pobladores, sumados a los de los módulos, sumaban una población de 20 mil personas²⁷⁹.

Dos cosas se pueden desprender de este editorial. Primero, los vecinos de Ciudad de Dios no aceptaron de manera vertical y directa todos los postulados de la pedagogía de la propiedad; más bien, en todo momento utilizaron su iniciativa propia y su criterio para valorar cuáles eran sus mejores opciones. Al estar subordinados a un sistema económico que incluso les impedía ser inquilinos en otras zonas de Lima, optaron por boicotear el contrato original, en el cual debían pagar por el terreno, la casa y su posterior ampliación. Se trata de una forma de resistencia tradicional de las poblaciones subalternas (Scott 2004). En segundo lugar, la crítica de *La Prensa* estuvo dirigida siempre contra los pobladores y su voluntad de cambio, no se analizan las presiones estructurales que llevan a estas comunidades a no seguir los

²⁷⁷ Comprobar esta información y los testimonios puede ser materia de una ampliación o una nueva investigación.

²⁷⁸ Finalmente, en la Urbanización Popular de Ciudad de Dios se construyeron 1420 viviendas.

²⁷⁹ Demetrio Túpac Yupanqui, «Caldera del Diablo», *La Prensa*, 20 de setiembre de 1963.

patrones que se les puede exigir desde las élites económicas. En realidad, esta siempre fue una constante en la prédica liberal, es decir se atacaban problemas de envergadura como la falta de vivienda, a través de soluciones “mágicas” como la propiedad o las mutuales, pero no se tomaban en cuenta problemas como la desigualdad, la pobreza o la marginación crónica.

Sea como fuere, la vida en Ciudad de Dios siguió su curso; en estas 4 generaciones que han pasado desde el momento en que llegó el grupo de pobladores liderados por López Agreda, la Ciudad de Dios ha dado lugar a varios hitos urbanos del Cono Sur limeño. Por ejemplo, es en este lugar donde se establecen los colegios César Vallejo, de hombres y Dolores Cavero, de mujeres, los cuales fueron los primeros centros educativos de envergadura en la zona de los arenales del sur de Lima. Además, durante los sesenta, la familia Hurtado compra el terreno para el cine Susy, sala conocida por toda la población y, además, cuyo paradero en la avenida Los Héroes servía como puerta de entrada al Cono Sur. También cabe señalar, que en 1979 se construye el Mercado Cooperativo de Ciudad de Dios. En dicho lugar funcionaba antes una paradita, la cual se estableció en el terreno en el que se había destinado la construcción de la municipalidad de San Juan de Miraflores. Se trata del mercado más importante del Cono Sur, y, hasta los dos miles, era uno de los mercados más grandes del país²⁸⁰. Para finalizar, cabe señalar que la primera iniciativa para crear un distrito a partir de las invasiones de los arenales de la carretera hacia Atocongo nació en Ciudad de Dios, ya que la Asociación de Pobladores Unidos de Ciudad de Dios, presidida por Samuel Acuña Mendoza, fue la que inició las gestiones para conseguir este objetivo. Finalmente, la Ley No. 15382 crea el distrito de San Juan de Miraflores, teniendo como capital a la Ciudad de Dios. El nombre se eligió porque los pobladores ocupaban las pampas de San Juan y las de Miraflores, lugares donde se combatió al invasor chileno durante la Guerra del Pacífico²⁸¹.

4.4 Reflexiones finales acerca de Ciudad de Dios

Es importante señalar la contradicción manifiesta que supone que un grupo de élite, defensor de la propiedad y el libre mercado, impulse una invasión de tierra. Esta contradicción toma

²⁸⁰ Zapata, «Ciudad de Dios. De invasores a vecinos».

²⁸¹ Clotilde Ramos Ramírez et al., «Ciudad de Dios: Capital de San Juan de Miraflores. Bodas de Oro 1954-2004», 25.

mayor fuerza con el hecho de que el Estado no solo permitió que se ocupen terrenos de su propiedad, sino que, eventualmente habilitó una urbanización para los pobladores que supuestamente habían roto la ley. Pese a estas concesiones, no se trabajó en fortalecer los derechos laborales o garantizar ingresos adecuados; es decir, no se buscaba llegar a un estado de bienestar. Más bien, se optó por permitir el acceso ilegal al suelo, así contradiga la ley del libre mercado y la legislación, “ya que así las autoridades aparecen como benefactoras y proveedoras” (Calderón Cockburn 2016, 370), y además, en lugares como Ciudad de Dios, se les dio la oportunidad de desarrollar sus propios planes pedagógicos de ciudadanía y urbanismo basado en la idea de la propiedad.

Se puede decir que, en el caso específico de Ciudad de Dios, no importaba tanto de qué forma los pobladores iban a pagar a la CNV y al FNSBS por los módulos que les habían entregado. De hecho, se alentaba que se cancele la deuda a través del ahorro disciplinado, de los préstamos hipotecarios o de las mutuales de crédito de vivienda, pero, lo más importante es que, de alguna forma, hagan crecer la casa a través del financiamiento privado. Como es obvio, era casi imposible que un poblador de Ciudad de Dios, en las décadas del cincuenta o sesenta, pueda pagar su casa, ampliar la vivienda y además mantener a una numerosa familia con el sueldo promedio del peruano.

En ese sentido, se apostó por lograr esto a través de un plan pedagógico de inculcación de hábitos aplicado a una población que muchas veces tenía otros intereses, expectativas y modos de vida. Se creía que, esta pedagogía de la propiedad no podría rendir sus frutos si es que no se habilitaba un lugar en donde desarrollar este plan, este lugar fue Ciudad de Dios.

CONCLUSIONES

En 1978, David Collier, publicó su clásico libro *Barriadas y élites: De Odría a Velasco*, en donde dejaba en claro que no se podía hablar de una historia de las barriadas sin analizar - durante el proceso- su interacción con las élites políticas y económicas. En ese sentido, y al igual que muchas otras investigaciones, este trabajo tomó como punto de partida el trabajo pionero de Collier; sin embargo, creemos que uno de los aportes que logró la presente tesis fue el de complementar el planteamiento esquemático en el que se analizaba el problema de la vivienda y su relación con el poder, el cual se dividía en el período del paternalismo, el período liberal y el de participación de los partidos políticos. En cambio, la presente investigación propuso que, pese a que existían varias fracciones de clase en el bloque de poder, el Estado estuvo constituido por un continuo ideológico en el que primaba el liberalismo económico, desde el cual surgieron varias propuestas pedagógicas para disciplinar, educar y transformar al movimiento de pobladores que fueron parte de la crisis del alojamiento. Consideramos que la continuidad de esta razón gubernamental cambia considerablemente desde el gobierno de Belaunde, el cual ya no tiene a las barriadas y a las clases bajas como protagonistas de sus planes para solucionar el problema de la vivienda.

En ese sentido, optamos por tomar la descripción de los planes políticos-populistas de cada gobierno en segundo plano, y, más bien, primamos el análisis de la razón gubernamental capitalista, desde donde se intenta transformar al invasor de tierras o al morador de tugurios, en un ciudadano ideal, que posee nuevos hábitos, costumbres y actitudes, funcionales a la hegemonía ideológica capitalista.

Además de estas consideraciones, la tesis exploró de lleno los años de la década del cincuenta, ya que es durante este decenio en el que entran en pleno funcionamiento los

organismos especializados en urbanismo e investigación referente a la escasez de tierras y vivienda (CNV, FNSBS, ONPU, etc.). Coincidentemente, en estos años –desde la llegada del Gral. Odría al poder- el Perú se posiciona claramente en el bloque capitalista durante la Guerra Fría, adoptando el liberalismo económico y garantizando el flujo masivo de capitales norteamericanos de inversión. No obstante, la razón principal de centrar nuestro análisis en esta década, es que durante estos años se materializa la génesis del problema de la vivienda; es decir, la tugurización se convierte en un verdadero problema social, económico y hasta sanitario, y, además, se dan los principales hitos históricos de la creación de los conos de Lima, a través de invasiones de tierras que posteriormente se transformarían en barriadas.

Una de las entidades estatales de esta época, cuyo accionar exploramos a mayor profundidad, fue la Corporación Nacional de la Vivienda (CNV) creada en 1947, la cual respondió –en un inicio- a la insuficiencia y decadencia de los complejos habitacionales construidos para los obreros y trabajadores durante la década del veinte. La idea inicial de la CNV era crear “mini ciudades” en las que primara la moralidad, la higiene y los hábitos de ahorro. Los proyectos estuvieron dirigidos a asalariados y obreros, entre quienes se promocionaba la observancia al culto religioso, la educación, la vida hogareña y una óptima administración de sus recursos, siendo primordial lo destinado al pago de las viviendas adquiridas. Esta corporación estatal de construcción debía autofinanciarse con sus proyectos y con la emisión de bonos; no obstante, la agudeza del problema urbano desbordó los esfuerzos de la CNV, lo cual dio como resultado que la corporación entre en déficit. Ya para mediados de los cincuenta los esfuerzos de la entidad se centraron en las barriadas y la habilitación de nuevas zonas urbanas, dependiendo cada vez más de los subsidios y no de su capacidad para sostenerse. Finalmente, la CNV fue absorbida por la Junta Nacional de la Vivienda en 1963.

Durante los años finales de la década del cuarenta y principios de los cincuenta, se crearon otras entidades especializadas, como la ONPU, encargada del planeamiento y la zonificación, y el Fondo Nacional de Salud y Bienestar Social (FNSBS). Como señalamos durante el desarrollo de la presente investigación, el FNSBS, fue creado en 1952 y se podría decir que fue una idea original del gobierno de Odría. Los proyectos financiados por el dinero del fondo daban especial atención a la salud, la alimentación y la limpieza; en ese sentido, se optó por

realizar capacitaciones para modificar algunos hábitos de consumo alimenticio que supuestamente generaban gastos innecesarios, además de significar un riesgo sanitario. Al igual que la CNV, los proyectos urbanísticos del Fondo, llamados centros cívicos, contarían con guarderías, iglesias y salones de capacitación para madres de familia. De igual manera, se consideró que los gastos superfluos y las malas costumbres de ahorro impedían que los pobladores pudieran acceder a la propiedad de la vivienda, lo cual no les permitía salir de su estado de pobreza.

En 1956, se dio un cambio sustantivo en lo referente a las propuestas estatales. Al igual que los organismos estatales, la Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda (CRAV) consideró que la obtención del título de propiedad era fundamental para la solución de la crisis del alojamiento; sin embargo, a diferencia de las anteriores propuestas, la CRAV minimizó los componentes paternalistas y se estableció en primer plano la promoción del “espíritu empresarial” entre la población (Lossio en Cueto, y otros 2015, 72), la cual pasaría a formar parte de un mercado liberalizado en condición de agente de inversión. Para lograr esto, la CRAV desarrolló una ascepción del “buen vivir” propia, en la que el poblador debía poder acceder a crédito inmobiliario, participar de mutuales de inversión para proyectos de vivienda y poner en valor sus futuras propiedades. Todo aquello se llevaría a cabo a través de programas de promoción de educación financiera y proyectos de construcción de viviendas baratas financiados por el Estado, que funcionarían como modelos a seguir. Pese a que se abogaba por la desregularización del mercado inmobiliario y se tenía al poblador como agente central de su propia transformación, no hay que confundir este planteamiento con los postulados neoliberales, ya que en la propuesta de la CRAV, los proyectos pedagógicos y de construcción partían siempre del Estado. Finalmente, el proyecto de la Comisión fue frenado debido a pugnas dentro del Senado, en las que se enfrentaban Pedro Beltrán con sus adversarios políticos. No obstante, los postulados de la CRAV, en los que, en resumen, se otorga al esfuerzo individual del poblador necesitado la capacidad del cambio estructural en una situación de crisis, gozaron de gran popularidad durante los cincuenta al igual que lo haría Hernando de Soto 30 años después. Creemos que, al igual que en el caso de De Soto, esta popularidad se debió al formato de las propuestas, en donde se primaban las publicaciones “más orientadas a la difusión que al debate académico” (Cosamalon 2018, 48).

La última gran propuesta que analizamos fue la Ley de Barriadas de 1961, la cual subordinó el sentido economicista de la idea de propiedad, a eliminación de trabas burocráticas para la obtención del título. Según el senador Alberto Arca Parró, gracias a los mecanismos de la ley, los pobladores serían trasplantados a un nuevo contexto urbano, al cual se asimilarían a través de la reglamentación de la ley. Lo más novedoso de la norma era que los títulos de propiedad serían entregados incluso a aquellas personas que invadieron tierras privadas. A diferencia de lo propuesto por la CRAV, no se esperaba que el poblador invierta en el mejoramiento de su vivienda a través de crédito y mutuales, sino más bien, primero obtendría la propiedad y luego la iría pagando a un precio preferencial, con lo que podría invertir en las mejoras otorgadas por las Urbanizaciones Populares de Interés Social, construidas por la CNV. Sin embargo, la ley fracasó, ya que el Estado no fue capaz de financiar a la Corporación Nacional de la Vivienda para este proyecto, y, sobre todo, porque los invasores de tierra y los habitantes de tugurios eran demasiado pobres para pagar lo requerido. Pese a que la tierra era entregada prácticamente gratis, el mercado inmobiliario seguía cerrado para gran parte de la población. De otro lado, la prohibición de invadir nuevas tierras fue adoptada por los militares de la Junta (1962-1963) con una dureza inusitada, reprimiendo a los pobladores que se asentaron en nuevos terrenos desocupados. En resumen, se trató de un proyecto pionero en América Latina, en el que se otorgaba tierra al invasor, pero que no buscó atacar el problema desde las estructuras económicas de la sociedad, ni redistribuir la riqueza, ni tampoco reformar el agro, factores sobre los que giraba la incapacidad de la población de adquirir una vivienda digna.

Otra de las propuestas centrales del presente trabajo fue el analizar la génesis del problema de la vivienda, lo cual nos permitió comprobar las particularidades del proceso de formación de barriadas en Lima. La singularidad del caso está constituida por la conjunción entre las características geográficas de los desiertos que se extendían alrededor del Valle del Rímac, y la desigualdad endémica de la sociedad, la cual se manifestaba en una clara diferenciación étnica según la zona habitada. Esta conjunción generaba un tipo de geografía humana único en América del Sur, en el que las zonas áridas eran habitadas mayormente por migrantes cobrizos de la sierra y sus descendientes, los cuales tenían costumbres propias del mundo rural o estaban en proceso de transculturación; en tanto, en las zonas urbanizadas se establecía

la población blanca y mestiza, además de una minoría de migrantes del interior cuya matriz cultural estaba adaptada al modo de vida occidental y ciudadano.

De otro lado, como ya mencionamos líneas arriba, nos hemos centrado en el análisis de la aplicación de la razón gubernamental lo cual nos permite asegurar que, durante esta época se utilizó la siguiente forma de intervención hacia las poblaciones que pugnaban por acceder a una vivienda:

Gubernamentalidad → Pedagogía (disciplinamiento) → Transformación

En ese sentido, se puede decir que la razón gubernamental de los gobiernos de la época, signada por el liberalismo propio del bando capitalista de la Guerra Fría, proponía la modificación de valores y costumbres –muchas veces reforzando instituciones conservadoras- mediante diversos métodos de disciplinamiento, en el cual, sobre todo, primaba la pedagogía de la propiedad; según esta, los pobladores debían adquirir hábitos de consumo, de ahorro y de crédito para poder participar del libre mercado, sobre todo el inmobiliario. Con esto, los invasores o habitantes de tugurios pasarían a transformarse en vecinos, con lo que se solucionaría el problema de la vivienda. En ese sentido, se puede afirmar que los gobiernos no solo intentaron solucionar la crisis del alojamiento a través de planes urbanísticos y de construcción, sino que también buscaron penetrar en la mente del poblador y disciplinarlo, para que así pueda cumplir con ciertos parámetros de comportamientos deseados. Justamente esta tesis analizó estos métodos pedagógicos durante el punto álgido del problema de la vivienda. En síntesis, esta problemática social sería resuelta a través de la transformación de poblador/invasor en vecino/propietario. Para llegar a estas conclusiones, analizamos distintos organismos y propuestas estatales, así como un estudio de caso: el de Ciudad de Dios.

Al igual que en el ya clásico trabajo de Matos Mar *Las barriadas de Lima. 1957* (1977), optamos por tomar a Ciudad de Dios como ejemplo a analizar en el contexto del explosivo poblamiento de los conos de Lima. La revisión histórica de los inicios de esta urbanización popular, fundada en las Pampas de Atocongo en diciembre de 1954, expone una clara contradicción que sirvió para comprobar nuestras ideas previas. En ese sentido, se evidencia

cómo un grupo de poder económico –y luego, éste dentro del Estado- apoya una invasión de tierra, pese a que tal acción atenta contra la intangibilidad de la propiedad y el libre mercado. Aún más, el Estado no solo permitió que se rompa la ley y se ocupen terrenos suyos, sino que posteriormente habilitó –parcialmente- una urbanización popular²⁸², construida por la CNV y la FNSBS. En ese sentido, se esperaba que el poblador ampliara los módulos entregados, a través de la inversión en trabajos de construcción. Los costos -sobre todo en cuanto materiales- debían ser financiados mediante el ahorro disciplinado, los préstamos hipotecarios, las mutuales de apoyo y la ayuda de entidades privadas. Obtener crédito a partir de la capitalización de la vivienda permitía que el poblador entre de lleno en el mercado, dejando su condición de poblador/invasor, y logrando alcanzar la categoría de vecino/propietario. Como demostró el caso de Ciudad de Dios, cancelar la deuda contraída con la CNV y la FNSBS, sumado a la inversión de la ampliación de la vivienda, resultó una tarea muy complicada para una población con ingresos bajísimos, víctima de una distribución inequitativa de la riqueza y el espacio. Por esta razón, los pobladores optaron por realizar las mejoras y refacciones a la infraestructura a su ritmo y estilo. De otro lado, como hemos visto, se intentó aplicar un plan pedagógico de inculcación de hábitos sobre la población de Ciudad de Dios, pese a que estos muchas veces llegaban con otras expectativas sobre lo que debía ser una vivienda y una comunidad.

Finalmente, para los impulsores del proyecto, la Urbanización Popular de Ciudad de Dios, no terminó siendo rentable, debido a los altos costos de construcción y a la negativa de los pobladores de adecuarse a los modelos de inversión económica para la ampliación de la vivienda. El modelo no fue replicado en otras partes y, como suele suceder, fueron los pobladores mismos, quienes con su organización y esfuerzo sacaron adelante esta urbanización, la cual es considerada la capital del inmenso Cono Sur limeño.

²⁸² Para la ONPU era complicado catalogar a Ciudad de Dios; de acuerdo a su tipología no la podía clasificar como “barrio”, porque estaba cercada de vías de gran velocidad como carreteras, y tampoco podía ser una “zona” porque no tenía la cantidad de pobladores suficientes (entre 20 y 45 mil). ONPU, «Áreas libres para Lima Metropolitana», Informe (Lima: Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo, 1958), 2.

Para finalizar estas páginas, debemos señalar que el hecho de escoger un objeto de estudio como Ciudad de Dios no solo sirvió para comprobar empíricamente lo planteado en el enfoque teórico. Además, intentamos que la reconstrucción histórica de este lugar sea un humilde aporte a la historia urbana contemporánea de Lima, la cual durante varias décadas ha estado dominada mayormente por estudios provenientes de otras ciencias sociales, como la Ciencia política o la Sociología. Creemos que es necesario que los historiadores –sobre todo los jóvenes- tengan cercanía con esta temática de estudio, ya que, ahora que las aulas de nuestra universidad rebosan de alumnos provenientes de los Conos, podemos decir orgullosamente que, de una u otra manera, la Historia del problema de la vivienda es la Historia de todos los limeños.



FUENTES

Documentos:

Arca Parró, Alberto. Memorándum: bases para un proyecto de ley para el otorgamiento de títulos a los poseedores de terrenos en las llamadas barriadas «clandestinas» o «marginales». 1956 (1960).

———. Proyecto de ley para la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Saneamiento y Legalización de Barrios Marginales. 1957 (1960).

———. Proyecto de ley para la remodelación, saneamiento y legalización de los barrios marginales. 1960 (1960).

———. Proyecto de vivienda familiar rural. 1957 (1960).

Asociación de propietarios de Ciudad de Dios. «Historia de Ciudad de Dios». Volante informativo. Lima-Ciudad de Dios: APUCD, 2018.

Clotilde Ramos Ramírez, Carmen Tello Rojas, Yolanda Villanueva, y Maribel García Rojas. «Ciudad de Dios: Capital de San Juan de Miraflores. Bodas de Oro 1954-2004». Publicación de los vecinos por los 50 años de la fundación de Ciudad de Dios. Lima-Ciudad de Dios, 2004.

Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda. «Informe sobre la vivienda en el Perú». Informe. Lima: CRAV, 1958.

Córdova, Adolfo. «La vivienda en el Perú». Informe. Lima: CRAV, 1958.

Corporación Nacional de la Vivienda. «Decreto Supremo del 3 de diciembre de 1953». En *Recopilación de la legislación referente a la vivienda social en el Perú*. Lima: II Conferencia Interamericana de Vivienda y Planeamiento, 1958.

———. «Decreto Supremo del 9 de agosto de 1945.» En *Recopilación de la legislación referente a la vivienda social en el Perú*. Lima: II Conferencia Interamericana de Vivienda y Planeamiento, 1958.

———. «Decreto Supremo No. 1 del 10 de agosto de 1956». En *Recopilación de la legislación referente a la vivienda social en el Perú*. Lima: II Conferencia Interamericana de Vivienda y Planeamiento, 1958.

———. «Decreto Supremo No. 178 de 1957.» En *Recopilación de la legislación referente a la vivienda social en el Perú*. Lima: II Conferencia Interamericana de Vivienda y Planeamiento, 1958.

———. «Ley 11202. 1950.» En *Recopilación de la legislación referente a la vivienda social en el Perú*. Lima: II Conferencia Interamericana de Vivienda y Planeamiento, 1958.

———. «Ley No. 9956. 1944». En *Recopilación de la legislación referente a la vivienda social en el Perú*. Lima: II Conferencia Interamericana de Vivienda y Planeamiento, 1958.

———. «Ley No. 12370. 1955.» En *Recopilación de la legislación referente a la vivienda social en el Perú*. Lima: II Conferencia Interamericana de Vivienda y Planeamiento, 1958.

———. «Resolución ministerial del 5 de enero de 1955». En *Recopilación de la legislación referente a la vivienda social en el Perú*. Lima: II Conferencia Interamericana de Vivienda y Planeamiento, 1958.

———. «Resolución Suprema del 2 de mayo de 1951». En *Recopilación de la legislación referente a la vivienda social en el Perú*. Lima: II Conferencia Interamericana de Vivienda y Planeamiento, 1958.

Fernández Cáceda, Víctor Carlos. Fundación y consolidación de Ciudad de Dios, 20 de febrero de 2018.

FNSBS. «Grandes Unidades vecinales. Obra del Presidente Constitucional de la República. Gral. de División Manuel A. Odría». Informe institucional. Lima: Fondo Nacional de Salud y Bienestar social, 1953.

———. «Hechos, no palabras». Informe. Lima: Fondo Nacional de Salud y Bienestar social, 1954.

Gobierno del Perú. Modificatoria de la Ley de Barriadas. Decreto Supremo Ley No. 14495. (1963).

Historias distritales. «Invasión de Ciudad de Dios 1954-1955». Blog de historia urbana. *Historias distritales* (blog), 2008. <http://historiasdistritales.blogspot.pe/2008/11/invasion-de-ciudad-de-dios-1954-1955.html>.

Lastres, Juan. «La higiene y la contaminación de viviendas en el Perú. Homenaje a la CNV en el quinto aniversario de su fundación». Lima: Radio Nacional, de setiembre de de 1952.

Ley No. 10359. Leyes y estatutos de la Corporación de la Vivienda (1947).

López, Emilia. Fundación y consolidación de Ciudad de Dios. Entrevista, 1 de marzo de 2018.

López Quesada, Esteban. Fundación y consolidación de Ciudad de Dios. Entrevista, 2 de febrero de 2018.

Ministerio de Fomento y Obras Públicas. «Plan de electrificación Nacional.» Plan. Lima: MINFOP, 1957.

Montenegro López, Víctor. Fundación y consolidación de Ciudad de Dios. Entrevista, 1 de marzo de 2018.

Nolasco, José Luis. Fundación y consolidación de Ciudad de Dios. Entrevista, 20 de febrero de 2018.

ONPU. «Áreas libres para Lima Metropolitana». Informe. Lima: Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo, 1958.

———. «Lima Metropolitana. Algunos aspectos de su expediente urbano y soluciones parciales varias». Informe. Lima: Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo, 1954.

Quispe Rojas, Agripina. Fundación y consolidación de Ciudad de Dios. Entrevista, 20 de febrero de 2018.

República del Perú. Ministerio de Hacienda y Comercio. «Anuario estadístico del Perú». Censo. Lima: Dirección Nacional de Estadística y Censos, 1955.

———. «Anuario estadístico del Perú». Censo. Lima: Dirección Nacional de Estadística y Censos, 1955.

Salazar Larraín, Arturo. Vinculación de Beltrán con Ciudad de Dios. Entrevista, 25 de enero de 2018.

Sánchez Gálvez, María Rebeca. Fundación y consolidación de Ciudad de Dios. Entrevista, 1 de marzo de 2018.

Sección de Investigaciones sociales. «Barriadas de Lima Metropolitana». Investigación. Lima: Fondo Nacional de Salud y Bienestar social, 1960.

Senado de la República del Perú. «Décimo primera sesión extraordinaria. 16 de enero». En *Diario de los debates del Senado. Primera legislatura Extraordinaria de 1960*. Lima, 1961.

———. «Décimo tercera sesión extraordinaria. 18 de enero 1961». En *Diario de los debates del senado. Primera legislatura Extraordinaria de 1960*. Lima, 1961.

———. Ley No. 11672. Ley que crea el Fondo Nacional de Salud y Bienestar Social. Disposiciones y reglamento. (1951).

———. Ley No. 13517. «Ley de Barriadas» (1961).

———. Reglamento de la Ley No. 13517. (1961).

———. «Sesión de Clausura. 25 de enero de 1961». Lima, 1961.

Zapata, Antonio. «Ciudad de Dios. De invasores a vecinos». Documental. *Sucedió en el Perú*. Lima: TV Perú, 27 de enero de 2005.

Entrevistas:

Fernández Cáceda, Víctor Carlos. Fundación y consolidación de Ciudad de Dios. Entrevista, 20 de febrero de 2018.

López, Emilia. Fundación y consolidación de Ciudad de Dios. Entrevista, 1 de marzo de 2018.

López Quesada, Esteban. Fundación y consolidación de Ciudad de Dios. Entrevista, 2 de febrero de 2018.

Montenegro López, Víctor. Fundación y consolidación de Ciudad de Dios. Entrevista, 1 de marzo de 2018.

Nolasco, José Luis. Fundación y consolidación de Ciudad de Dios. Entrevista, 20 de febrero de 2018.

Quispe Rojas, Agripina. Fundación y consolidación de Ciudad de Dios. Entrevista, 20 de febrero de 2018.

Salazar Larraín, Arturo. Vinculación de Beltrán con Ciudad de Dios. Entrevista, 25 de enero de 2018.

Sánchez Gálvez, María Rebeca. Fundación y consolidación de Ciudad de Dios. Entrevista, 1 de marzo de 2018.

Prensa:

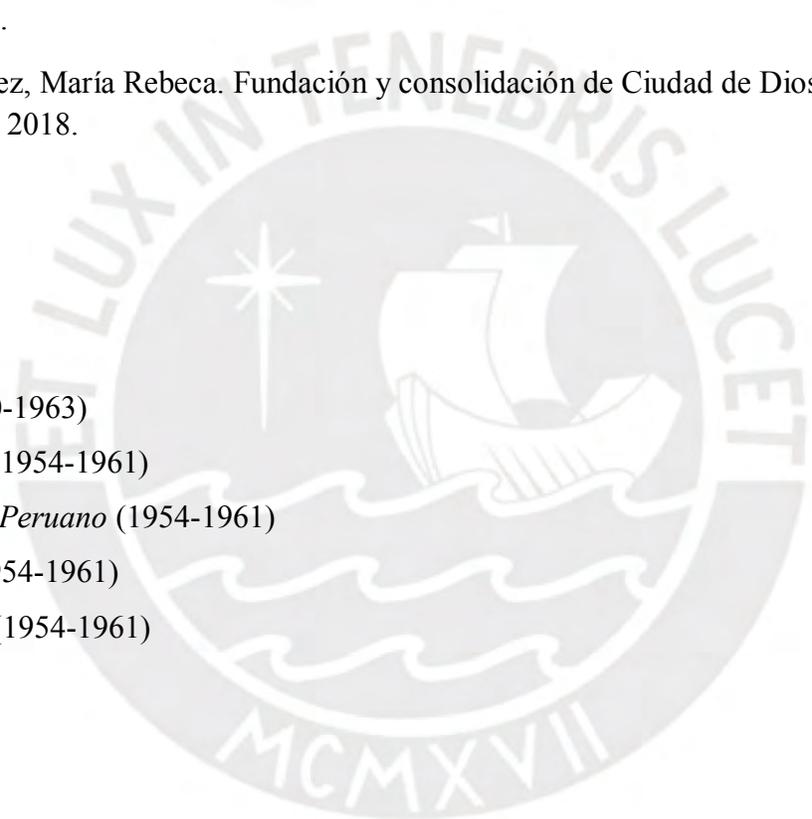
Caretas (1960-1963)

El Comercio (1954-1961)

El Arquitecto Peruano (1954-1961)

La Prensa (1954-1961)

Última Hora (1954-1961)



BIBLIOGRAFÍA

- Abrams, Philip. 2006. «Notes on the Difficulty of Studying the State.» En *The Anthropology of the State. A reader*, de Aradhana Sharma y Akhil Gupta, 112-130. Cornwall: Blackwell Publishing.
- Aguirre, Carlos, y Aldo Panfichi. 2013. *Lima, siglo XX: cultura, socialización y cambio*. Lima: PUCP.
- Albornóz, César. 2017. «El aporte de Gramsci para una teoría marxista de las élites.» *Researchgate*. Abril. Último acceso: 22 de Noviembre de 2017. <https://www.researchgate.net/publication/316528500>.
- Beltrán, Pedro. 1994. *Pensamiento y Acción*. Lima: Instituto de economía de libre mercado.
- Berckholtz Salinas, Pablo. 1963. *Barrios marginales: aberración social*. Lima: s/d.
- Bonilla, Heraclio. 2009. «Siglo XX.» En *La trayectoria del desencanto. El Perú en la segunda mitad del siglo XX*, de Heraclio Bonilla, 109-141. Lima: Fondo editorial del pedagógico San Marcos-UCH.
- Bourricard, Francois. 1989. *Poder y sociedad en el Perú*. Lima: IEP-IFEA.
- Bowles, Samuel, y Herbert Gintis. 1977. «Education and Personal Development: The Long Shadow of Work.» En *Schooling in Capitalist America. Educational Reform and the Contradictions of Economic Life*, de Samuel Bowles y Herbert Gintis, 125-151. Basic Book.
- Burke, Peter. 2000. *Historia y teoría social*. México D.F: Instituto de investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Calderón Cockburn, Julio. 2016. *La Ciudad ilegal. Lima en el siglo XX*. Lima: Punto Cardinal.
- Calderón Cockburn, Julio. 1993. «Pensamiento urbano y realidad social (1958-1991).» *Revista peruana de ciencias sociales* 3 (2): 133-177.
- Castells, Manuel. 1974. *Estructura de clases y política urbana en América latina*. Buenos Aires: SIAP.
- Castillo García, Rodolfo Francisco. 2016. «Instituciones representativas del urbanismo en el Perú. 1946-2015: Del urbanismo funcionalista al urbanismo sostenible.» *Paideia* V (6): 13-23.

- Centeno, Miguel Ángel, y Fernando Lopez Alvez. 2001. *The other mirror: grand theory through the lens of Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Chatterjee, Partha. 2007. «Grupos de población y sociedad política.» En *La Nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos*, de Partha Chatterjee, traducido por Rosa Vera y Raúl Hernández, 173-205. Lima: IEP.
- Chevalier, Louis. 1973. *Labouring Classes and Dangerous Classes*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Chirinos Soto, Enrique. 1991. *Historia de la República*. Vol. II. Lima: A.F.A.
- Collier, David. 1978. *Barriadas y élites: De Odría a Velasco*. Lima: IEP.
- . 1970. *Squatters and Oligarchs authoritarian rule and policy change in Perú*. Baltimore: J. Hopkins University Press.
- Contreras, Carlos, y Marcos Cueto. 2004. «El último medio siglo. 1948-2000.» En *Historia del Perú contemporáneo. Desde las luchas por la independencia hasta el presente*, de Carlos Contreras y Marcos Cueto, 295-322. Lima: IEP.
- Cosamalón, Jesús. 2018. «La ciudad, la crisis y los ambulantes.» En *El apocalipsis a la vuelta de la esquina: Lima, la crisis y sus supervivientes, 1980-2000.*, de Jesús Cosamalón, 35-127. Lima: PUCP.
- Cueto, Carlos, Jorge Lossio, Alfonso Quiroz, y Martín Monsalve. 2015. *América en la Historia Contemporánea. Perú (1930-1960) Mirando hacia adentro*. Editado por Carlos Cueto y Carlos Contreras. Vol. IV. Madrid: Mapfre.
- Das, Veena, y Deborah Poole. 2004. «Sate and it's Margins. Comparative ethnographies.» En *Anthropology in the Margins of the State*, de Veena Das y Deborah Poole, 3-35. NYC: Oxford.
- Degregori, Carlos Iván, Cecilia Blondet, y Nicolás Lynch. 1986. *Conquistadores de un nuevo mundo. De invasores a ciudadanos en San Martín de Porres*. Lima: IEP.
- Dorich, Luis. 1997. *Al rescate de Lima*. Lima: SAGSA.
- Driant, Jean-Claude. 1991. *Las Barriadas de Lima*. Lima: IFEA - DESCO.
- Drinot, Paulo. 2017. «Foucault en el país de los incas: soberanía y gubernamentalidad en el Perú neoliberal.» En *El Perú en Teoría*, de Paulo Drinot. Lima: IEP.
- . 2016. *La seducción de la clase obrera. Trabajadores, raza y la formación del Estado peruano*. Lima: IEP.
- Durand Florez, Luis, Luis Ponce Vega, y Wuffarden Lues E. 1993. *Compendio Histórico del Perú. La República*. Vol. VI. Lima: Milla Batres.

- Elias, Norbert. 1987. *El proceso de la civilización: investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Escalante Gonzalbo, Fernando. 2016. *Historia mínima del neoliberalismo*. Madrid: COLMEX-Turner.
- Flores Galindo, Alberto. 1991. «Rostros de la plebe.» En *La ciudad sumergida. Aristocracia y plebe en Lima, 1760 -1830*, de Alberto Flores Galindo, 111-145. Lima: Horizonte.
- Foucault, Michel. 2008. «Derecho de muerte y poder sobre la vida.» En *Historia de la sexualidad*, de Michel Foucault, 127-152. Buenos Aires: Siglo XXI.
- . 1994. *Estética, ética y hermenéutica. Obras esenciales*. Vol. III. Buenos Aires: Paidós.
- Garaycochea Mejía, Carlos. 2007. «Planteamientos económicos de los gobiernos de Bustamante y de Odría.» En *Historias compartidas: economía, sociedad y poder, siglos XVI-XX. Actas del primer encuentro de historias Perú-Argentina*, de Margarita Guerra, Cristina Mazzeo y Denisse Rouillon, 565-625. Lima: PUCP.
- Gargurevich, Juan. 1977. *Introducción a la Historia de los medios de Comunicación del Perú*. Lima: Horizonte.
- . 2005. *Última Hora. La fundación de un diario popular*. Lima: La voz ediciones.
- González, Osmar. 2005. *Los orígenes del populismo en el Perú: El gobierno de Guillermo E. Billinghurst (1912-1914)*. Lima: Mundo Nuevo.
- Gramsci, Antonio. 1974. *Antología*. Traducido por Manuel Sacristán. Madrid: Siglo XXI.
- Guerra Martinière, Margarita. 1995. *Manuel A. Odría*. Lima: Brasa.
- Gupta, Akhil. 1995. «Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State.» *American Ethnologist* XXII (2): 375-402.
- Harvey, David. 1989. *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo XXI.
- Hildebrandt, César. 2008. «Pedro Beltrán Espantoso (6 de abril de 1978).» En *Cambio de palabras*, de César Hildebrandt, 135-145. Lima: Tierra Nueva.
- Huapaya Espinoza, José Carlos. 2014. «Hacia una nueva organización de la vivienda en el Perú. Los aportes de la Corporación Nacional de la Vivienda. 1945-1956.» *Wasi: Revista de estudios sobre vivienda* I (2): 65-76.
- Joyce, Patrick. 2014. «History and Governmentality.» *Análise Social* (Instituto Ciências Sociais da Universidad de Lisboa) 49 (212): 752-756.
- Kahatt, Shariff. 2015. *Utopías construidas. Las unidades vecinales en Lima*. Lima: PUCP.

- Klarén, Peter. 2004. «Democracia y dictadura. 1945-1963.» En *Nación y Sociedad en la Historia del Perú*, de Peter Klarén, 353-392. Lima: IEP.
- Lara Tello, J.E. 1969. «Capítulo XVII: Legislación.» En *Ventanilla pide la palabra*, de J.E. Lara Tello, 127-146. Callao: Municipalidad de Ventanilla.
- Lossio, Jorge, y Emilio Candela. 2015. *Prensa, conspiraciones y elecciones: el Perú en el ocaso del régimen oligárquico*. Lima: PUCP-IRA.
- López Soria, J. I. (1981). Prólogo. En J. I. López Soria, *El pensamiento fascista. 1930-1945*. Lima: Mosca Azul.
- Ludeña Urquiza, Wiley. 2004. *Lima: historia y urbanismo. 1821-1970*. Lima: Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento - UNI.
- Mangin, William. 1970. *Peasants in Cities: Readings in the anthropology of urbanization*. Boston: Houghton Mifflin.
- Masterson, Daniel. 2001. «Rebelión y reacción: 1948.» En *Fuerza armada y sociedad en el Perú moderno: un estudio sobre relaciones civiles militares. 1993-2000*, de Daniel Masterson, 157-179. Lima: Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos.
- Matos Mar, José. 2004. *Desborde popular y crisis del Estado. Veinte años después*. Lima: Fondo editorial del Congreso del Perú.
- . 1977. *Las barriadas de Lima 1957*. Lima: IEP.
- Meneses, Max. 1998. «Historia del movimiento de pobladores en Lima metropolitana. 1900-1995.» En *La Utopía urbana. El movimiento de pobladores en el Perú*, de Max Meneses, 105-145. Lima: Brandon enterprises.
- Meza Parra, Sandra Karina. 2016. *La vivienda social en el Perú. Evaluación de políticas y programas sobre vivienda de interés social*. Trabajo de fin de Máster, Barcelona: UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE CATALUNYA. Escola Tècnica Superior d'Arquitectura de Barcelona. Màster Universitari de Recerca en Gestió i Valoració Urbana.
- Miller, Peter, y Nikolas Rose. 2008. «Governing Economic Life.» En *Governing the Present. Administering economic, social and personal life*, de Peter Miller y Nikolas Rose, 26-55. Malden: Polity.
- Patch W., Richard. 1967. *La Parada. Un estudio de clases y asimilación*. Lima: Mosca Azul.

- Perla, Cecilia. 2017. «Encuentros entre empresas mineras y poblaciones locales: usando las armas de James Scott.» En *El Perú en Teoría*, de Paulo Drinot. Lima: IEP.
- Pike, Frederick B. 1969. *The Modern history of Perú*. London: Praeger.
- Portocarrero, Gonzalo. 1983. *De Bustamante a Odría. El fracaso del Frente democrático Nacional*. Lima: Mosca Azul.
- Portocarrero, Gonzalo. 1983. «Ideologías, funciones del Estado y políticas económicas, Perú: 1900-1980.» *Debates en Sociología* (IX): 7-30.
- Poster, Mark. 1987. «Modo de producción, modo de información.» En *Foucault, Marxismo e Historia. Modo de producción versus modo de información*, de Mark Poster, 69-103. Paidós.
- Poulantzas, Nicos. 1971. «Preliminares relativos al aparato de Estado y a los aparatos ideológicos.» En *Fascismo y dictadura. La Tercera internacional frente al fascismo*, de Nicos Poulantzas, 353-366. Lima: Siglo XXI.
- Riofrío Benavides, Gustavo. 1978. *Se busca terreno para próxima barriada. Espacios disponibles en Lima 1940-1978-1990*. Lima: DESCO.
- Riofrío, Gustavo, Alfredo Rodríguez, y Eileen Welsh. 1973. *De Invasores a Invadidos*. Lima: DESCO.
- Rosas Lauro, Claudia. 2008. *El Miedo en el Perú*. Lima: PUCP.
- Salazar Larraín, Arturo. 2008. «Pedro Beltrán (1894-1979).» En *Veinte peruanos del siglo XX*, de Pedro Cateriano, 116-129. Lima: UPC.
- Scott, James. 2004. *Los dominados y el arte de la resistencia*. México D.F.: ERA.
- . 1998. *Seeing Like a State. How certain Schemes to Improve Human condition have Failed*. New Haven: Yale University.
- . 1995. *Weapons of the Weak. Everyday forms of peasant resistance*. New Haven: Yale University.
- Stein, Steve. 1980. *Populism in Peru: The emergence of the masses and the politics of social control*. Madison: The University of Wisconsin Press.
- Táncun Bonifacio, Santiago. 2000. *Comas y su historia. Un modelo de historia distrital*. Lima: Biblioteca Nacional del Perú - Fondo editorial.
- Thompson, E.P. 1977. *La formación histórica de la clase obrera. Inglaterra 1870-1832*. Barcelona: Laia.
- Thorp, Rosemary, y Geoffrey Bertram. 2013. *Perú 1890-1977: Crecimiento y políticas en una economía abierta*. Lima: Universidad del Pacífico.

- Tilly, Charles. 2000. *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Manantial.
- Vega Centeno, Pablo. 1992. «Vivienda Popular y Cultura.» En *Autoconstrucción y Reciprocidad. Cultura y Solución de problemas urbanos*, de Pablo Vega Centeno, 19-41. Lima: CENCA-FOMCIENCIAS.
- Zapata, Antonio. 1990. «Chalet y material noble: las mentalidades sobre la vivienda en la Lima del siglo XX.» En *Tiempos de ira y de amor*, de DESCO, 143-182. Lima: DESCO.
- . 1995. *El joven Belaunde: Historia de la revista El Arquitecto peruano*. Lima: Minerva.
- . 2016. *Pensando a la derecha: Historia intelectual y política*. Lima: Planeta.
- Zapata, Antonio. 2013. «Sociedad y desarrollo urbano: Lima 1900-1980.» En *Lima: Espacio público, arte y ciudad*, de Johanna Hamann, 91-114. Lima: PUCP.

