



REVISTA
Casa da
ISSN 1516-7712
GEOGRAFIA
de Sobral

POLÍTICAS PÚBLICAS PARTICIPATIVAS PARA LA PLANIFICACIÓN INTEGRAL DE LAS URBANIZACIONES POPULARES EN LIMA - PERÚ (2011 – 2014)

*Políticas Públicas Participativas para a Planificação Integral das Urbanizações
Populares em Lima - Peru (2011 – 2014)*

*Participative Public Policies for The Comprehensive Planning of Working
Class Housing Developments In Lima – Peru (2011 – 2014)*

Andrea Venini Falconi*

RESUMO

Pela primeira vez na história da humanidade, mais da metade da população vive em cidades. As cidades se configuram como espaços complexos, onde interagem diversos fatores socioeconômicos, culturais, políticos, e ambientais, porém, esta diversidade de componentes, não oferece necessariamente melhores condições às pessoas que nelas habitam. Lima, capital do Peru, está rodeada por urbanizações populares onde são elevados os índices de pobreza. As intervenções desarticuladas e sem planejamento por parte do Estado geraram a segregação das urbanizações populares de Lima e de seus cidadãos, os quais se viram prejudicados por não poder desenvolver seu território de maneira integral. Com base nesta problemática, em 2012, a Prefeitura Metropolitana de Lima cria o Programa BarrioMio, que pretende, através do componente Projeto Urbano Integral (PUI), propor um processo de planejamento integral das urbanizações populares em Lima Metropolitana mediante processos participativos que envolvem aos futuros beneficiários do investimento público projetado pelo Estado.

Palavras-chave: Cidade de Lima. Urbanizações Populares. Planificação Urbana. Participação Cidadã.

RESUMEN

Por primera vez en la historia de la humanidad, más de la mitad de la población vive en ciudades. Las ciudades se configuran como espacios complejos, donde interactúan diversos factores socioeconómicos, culturales, políticos, y ambientales, mientras tanto, esta diversidad de componentes, no necesariamente brinda mejores condiciones a las personas que en ellas habitan. En el Perú, y en especial su capital Lima, está bordeada por urbanizaciones populares donde son elevados los índices de pobreza. Las intervenciones desarticuladas y sin planificación por parte del Estado, han generado la segregación de las urbanizaciones populares de Lima y de sus ciudadanos, los cuales se han visto perjudicados al no poder desarrollar su territorio de manera integral. En base a esta problemática, en el 2012, la Municipalidad Metropolitana de Lima crea el Programa BarrioMio, que pretende a través del componente del Proyecto Urbano Integral (PUI), proponer un proceso de planificación integral de las urbanizaciones populares en Lima Metropolitana

(*) Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA), e mestranda do Mestrado em Política Social - menção em Gestão de Projetos Sociais da Universidade Nacional Mayor de San Marcos em Lima-Peru. Foi Coordenadora Social no programa BarrioMio, entre 2012 e 2014. Atualmente, é Coordenadora de Responsabilidade Social e Relações Comunitárias em Rutas de Lima – Odebrecht Peru. E-mail: andrea.veninifalconi@gmail.com

mediante procesos participativos que involucran a los futuros beneficiarios de la inversión pública proyectada por el Estado.

Palabras-clave: Ciudad de Lima. Urbanizaciones Populares. Planificación Urbana. Participación Ciudadana.

ABSTRACT

For the first time in human history, over half of the world's population lives in cities. Cities are set up as complex spaces, in which a plethora of socio-economic, cultural, political and environmental factors interact, though this diversity of components does not necessarily provide urban inhabitants with better living conditions. In Peru, and particularly in the nation's capital, Lima, the city is surrounded by working class housing developments characterized by high levels of poverty. Unarticulated, unplanned government intervention has generated the segregation of working class housing developments and their citizens from the urban core of the city. In response to this issue, the Metropolitan Municipality of Lima created the BarrioMio Program in 2012, seeking, through a Comprehensive Urban Project component, to propose a process for the comprehensive planning of working class housing developments in Metropolitan Lima through participative process involving the future beneficiaries of proposed public investments.

Keywords: City of Lima. Working Class Housing Developments. Urban Planning. Citizen Participation.

INTRODUCCIÓN

Por primera vez en la historia de la humanidad, más de la mitad de la población vive en zonas urbanas. Según las Organización de las Naciones Unidas hacia el 2050¹, cerca de nueve mil millones de personas, el 75% de la población mundial, vivirá en ciudades, siendo que un tercio de esa población, vivirá en barrios marginales de condiciones precarias y de gran vulnerabilidad. Según Smart Cities², actualmente las ciudades ocupan apenas el 2% del territorio mundial y utilizan el 75% de los recursos del planeta.

Las ciudades³ se configuran como espacios complejos, dónde interactúan diversos factores socioeconómicos, culturales, políticos, y ambientales, mientras tanto, esta diversidad de componentes, no necesariamente brinda mejores condiciones a los ciudadanos. El modelo de desarrollo neoliberal implementado actualmente, ha conllevado al incremento de la pobreza estructural, a la desvalorización de la diversidad cultural, a la deslegitimación de la política, al incremento de la contaminación ambiental, entre otras problemáticas no menos importantes. Estos factores reflejan la desigualdad social y la fragmentación espacial que actualmente se verifican en la mayoría de las ciudades.

¹ La Tercera. Informe de la ONU estima que población mundial llegará a los 9.600 millones en 2050. En: <http://www.latercera.com/noticia/tendencias/2013/06/659-528306-9-informe-de-la-onu-estima-que-poblacion-mundial-llegara-a-los-9600-millones-en.shtml>. Acceso em: 2013.

² Durango, Argueda García. Las Smart Cities están aquí. En: <http://www.ambientum.com/revista/2012/diciembre/Las-Smart-Cities-est-an-aqui.asp>. (2013)

³ REP BarrioMio (2014). Protocolo de intervención del servicio de Recuperación de Espacios Públicos. Documento de trabajo. Perú: MML.

Una problemática similar reflejan las ciudades latinoamericanas, caracterizadas por una enorme segregación social que afectan todas las dimensiones de la vida en la ciudad. Según CEPAL (2008)⁴, 79% de la población en América Latina vive en ciudades, siendo que alrededor del 26% de esa población vive en condiciones de indigencia o pobreza. Es decir, en asentamientos marginales carentes de servicios básicos y con índices de vulnerabilidad social importantes para los mismos e incluso para el resto de la ciudad.

Las razones por los elevados índices de pobreza en la ciudad son complejas. Al ser ellas esencialmente de naturaleza política, económica, estructural y social, se refuerzan por la ausencia de voluntad política y por la inadecuación de las medidas que toman los poderes públicos, especialmente en lo que toca al reparto de los recursos, de los servicios y del poder. Los más afectados por estas condiciones, suelen ser los grupos vulnerables como los niños, jóvenes, mujeres y adultos mayores.

En el Perú, y en especial su capital Lima, está bordeada por urbanizaciones populares donde son elevados los índices de pobreza. Las urbanizaciones populares de Lima Metropolitana se caracterizan por la informalidad en lo que concierne el uso de suelo, autoconstrucción de las viviendas, captura informal de los servicios de agua y electricidad; y la ausencia de redes de saneamiento básico, entre otros. Además, en el ámbito socioeconómico, también se llevan a cabo actividades no normadas en el rubro de transporte, comercio y seguridad. Es aún evidente, la ausencia de espacios públicos para el disfrute cotidiano en la intrincada trama urbana de estos barrios. Estas son algunas de las características de las urbanizaciones populares de Lima.

"Las intervenciones desarticuladas y sin planificación por parte del Estado, han generado la segregación de las urbanizaciones populares de Lima y de sus ciudadanos, los cuales se han visto perjudicados al no poder desarrollar su territorio de manera integral" (CAD, 2014). Estos ciudadanos, han desarrollado sus barrios mediante la autoconstrucción y demandas particularizadas que no contemplaron el territorio en su conjunto, lo que contribuyó aún más a la fragmentación de la ciudad.

En base a esta problemática, en el 2012, la Municipalidad Metropolitana de Lima crea el Programa BarrioMio, que pretende a través del componente del Proyecto Urbano Integral (PUI), proponer un proceso de planificación integral de las urbanizaciones populares en Lima Metropolitana mediante procesos participativos que involucran a los futuros beneficiarios de la inversión pública proyectada por el Estado.

⁴CEPAL. Estadísticas en Latinoamérica. En: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp

LIMA: UNA CIUDAD SEGREGADA

Lima Metropolitana es el área más poblada del Perú, y la tercera más grande de América Latina. “El crecimiento y expansión urbana de Lima Metropolitana es un proceso permanente e incontenible que viene observándose desde mediados del siglo XX por la afluencia constante de migrantes del campo hacia la capital del Perú. Influenciado entre otros, por la incursión del movimiento subversivo al interior del país, lo que llevó al crecimiento desmesurado del número de habitantes en la capital” (MAX, 1998, p. 162).

La consolidación de estos barrios populares de Lima, tuvo como principal característica, el incremento de migrantes provenientes del campo hacia la ciudad de Lima a lo largo de los últimos 53 años. Matos Mar (2012), en su libro “Perú, Estado Desbordado y Sociedad Nacional Emergente” explicitó que hasta 1957, la población en las barriadas o urbanizaciones populares de Lima bordeaba el 10% del total de la población de la ciudad. A partir de la década de 70, se verificó un incremento de 24% en relación al total de la población, llegando casi al 35% en 1994. En el 2010 se llegó a 73% la población residente de barriadas en relación al total de la población de Lima.

Esta situación, llamó la atención del Estado, que utilizó algunas herramientas legales para la formalización de la propiedad. Sin embargo, estos nuevos barrios fueron consolidándose mediante proyectos locales desarrollados por los propios pobladores que allí se asentaban.

La mayoría de estas iniciativas tuvieron en cuenta la autogestión y la capacidad de la población para construir sus barrios como esfuerzo principal para generar ciudad. Contando intermitentemente con apoyo de las instituciones, los vecinos y vecinas conformaron comités barriales y comunidades vecinales, representadas por juntas directivas elegidas por sus integrantes, encargadas no sólo de coordinar los esfuerzos de la comunidad, sino también de ser interlocutores con las diferentes instancias públicas, las organizaciones vecinas o las estructuras organizativas sociales de mayor escala. Se formaron también organizaciones sociales de base como comedores populares, ollas comunes, escuelas auto-organizadas o rondas de vigilancia que suplían los inexistentes servicios del Estado. (MUÑOZ, 2015).

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2007)⁵, se encontró 1'373.810 pobres en la capital, lo cual representa el 18% de la población total de la urbe. Seis de los 38 distritos de Lima Metropolitana, concentran más de la mitad de los pobres de la ciudad: San Juan de Lurigancho, Ate-Vitarte, Villa María del Triunfo, Comas, San Martín de Porres y Villa El Salvador.

⁵Censo Nacional de XI Población y VI Vivienda del Instituto Nacional de Estadística e Informática (2007).

Estos índices de pobreza se caracterizan en gran parte, por las condiciones de riesgo estructural y social verificados en los distritos citados anteriormente, y por ello, deben ser considerados dentro de los planes o políticas nacionales, regionales y/o locales sobre vulnerabilidad socio urbana y atención de desastres naturales.

Estos nuevos pobladores, residen en zonas periurbanas que no han pasado por ningún tipo de planificación. Eso conlleva a que en muchos distritos de la capital, aún existan zonas dónde no se tiene acceso a servicios básicos, a viviendas seguras, a equipamiento urbano, entre otros. Las zonas ocupadas en las tres últimas décadas, incluyen las zonas de mayor pendiente en laderas y expuestas a riesgos estructurales, principalmente porque la ciudad de Lima está localizada en el "Círculo de Fuego del Océano Pacífico" lo que la convierte en una zona de alto potencial sísmico. A esto se le suman la informalidad de la propiedad y de las construcciones, a la escasa oferta de servicios básicos y a la limitada inversión del Estado para el mejoramiento de estas localidades.

Así, tenemos barrios marginados de la ciudad donde salta a la vista su falta de conexión con el resto de la metrópoli y al interior de las mismas zonas, la ausencia de centralidades capaces de generar riqueza e identidad, la vulnerabilidad de sus actuales ocupaciones ante desastres naturales, la indefinición de los límites del crecimiento urbano, y el deterioro de la habitabilidad entendida como la capacidad tanto del espacio público como de la vivienda para servir de soporte digno a la vida cotidiana. Del mismo modo que en el aspecto urbano, el social se encuentra desconectado y fragmentado lo cual debilita a la organización social del territorio haciendo que cada asentamiento humano trabaje independiente por su desarrollo particular a corto plazo y genere rivalidades y divisionismo entre vecinos, todo ello repercute a su vez en la convivencia en la comunidad. (CAD, 2014)

Para García (2014) y Baross (1998) el proceso de planificación de la ciudad informal es inverso al de la ciudad formal. La ciudad formal se inicia mediante la planificación, para luego dotar de servicios básicos, construir viviendas y equipamientos y finalmente la ocupación de los espacios. En el caso de la ciudad informal, primero ocurre la etapa de ocupación (incentivada en algunos casos por el Estado), para luego realizar la construcción (tarea exclusiva de las familias); luego después de la construcción, las mismas familias u organizaciones vecinales son las responsables para solicitar los servicios básicos, y todo el equipamiento urbano necesario mediante demandas particularizadas, clientelismo o a través de los escasos medios de participación que posean. "Sin embargo, hay un vacío en cuanto a la planificación de la ciudad popular, pues ni las familias ni el Estado han intervenido en esta" (GARCÍA, 2014).

En general, parece existir un consenso entre diversos autores (RODRIGUEZ, 1969; RÍOFRIO, 1991; GARCÍA, 2014) en considerar la importancia de una política pública de planificación urbana que tome en cuenta la ejecución de espacios públicos en urbanizaciones populares, pues los espacios públicos, se

consolidan como lugares de encuentro espontáneo entre los diferentes actores de la ciudad, y como tal, espacio de tolerancia y libertad en el que los ciudadanos pueden ejercer su derecho a la ciudad.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE PLANIFICACIÓN URBANA EN LIMA METROPOLITANA

En este contexto, y bajo la demanda de mayor participación del Estado para resguardar la vida y mejorar las condiciones de los habitantes de las urbanizaciones populares localizadas en zonas de alta pendiente en Lima Metropolitana, se crean una serie de programas liderados por la alcaldesa Susana Villarán entre 2011 y 2014. Susana Villarán fue electa alcaldesa de Lima Metropolitana con el partido Fuerza Social con 38% de los votos válidos, reemplazando y siendo remplazada por el actual alcalde Luis Castañeda (2015 - 2018) del partido Solidaridad Nacional después de dos mandatos (2003 - 2010).

Como parte de la política metropolitana de renovación urbana de barrios populares, en el 2012 se crea el programa BarrioMio, con el cual se realiza la priorización de proyectos de uso público identificados junto a la población de manera participativa (Proyecto Urbano Integral - PUI) y la implementación de proyectos para la gestión de riesgos en las laderas de Lima (Plan de Mitigación de Riego en Laderas – PMRL). Estas propuestas se enmarcan a nivel macro con el Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao (PLAM 2035)⁶, configurándose como un instrumento técnico que orientará los esfuerzos que realizarán las diferentes instancias para la planificación del crecimiento de Lima y el Callao con una visión a largo plazo.

Teniendo en cuenta que la función del Estado es trabajar para (y con) los ciudadanos, comprendiendo estos como la expresión concreta de la democracia. Desde esta óptica, la ciudadanía es la posibilidad de participar en todas las esferas del poder público, participación en la riqueza colectiva, en el poder de elegir los gobernantes y, finalmente, tener el derecho a su propia vida. La colectividad debe poder ejercer una participación plena en todas las relaciones ejercidas por el Estado moderno, sin embargo, vivimos en una sociedad donde las relaciones sociales son individualizadas, en la que son comunes las prácticas políticas de beneficiación a determinados grupos y a la invisibilización a una gran parte de la población. En base a esta problemática, la Municipalidad Metropolitana de Lima crea el Programa BarrioMio con miras a implementar medidas dirigidas a complementar el marco representativo de la democracia.

⁶PLAM 2035. Descripción. En: <http://plam2035.gob.pe/>

Para Durkheim (1983) la noción de democracia no se vincula apenas al número de gobernantes y a la participación de todos en la política, ya que para él este sería un concepto erróneo de la democracia. Lo que define y distingue a las sociedades democráticas y no democráticas es la manera en la que el órgano gubernamental se comunica con la nación. La democracia no es una forma política de una sociedad que se gobierna a sí misma, esto sería una sociedad política sin Estado. Para el autor, la verdadera democracia es aquella en la que los ciudadanos deben mantenerse al tanto de lo que hace el Estado y el Estado es informado de lo que pasa en la sociedad, es decir, es la manera cómo se comunican el Estado y la sociedad. La sociedad se percibe a sí misma. El Estado se hace fuerte cuando hay una extensión de la conciencia gubernamental, una estrecha comunicación con la sociedad y una mayor deliberación y reflexión.

Se puede concluir que para Durkheim, el Estado es más que un agente del poder, ya que se ha convertido en un agente moral que realiza funciones que van más allá de las cuestiones políticas, cumpliendo con un papel de organizador de la vida social y defensor de las libertades individuales, siendo este el principal vehículo promotor de la justicia social.

Para Bobbio (1986), la democracia es más que una forma de sufragio, es “un conjunto de reglas de procedimientos para la formación de decisiones colectivas, en la cual está prevista y facilitada la participación más amplia posible de los interesados”. Siendo más específicos, la democracia puede ser considerada “un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quien está autorizado a tomar las decisiones colectivas y con cuales procedimientos”. Estos procedimientos son los que fundamentan las metodologías llevadas por los procesos participativos presentados a lo largo de esta investigación.

Si hablamos de política, Bobbio (1998) plantea un conflicto notable derivado de este esquema. Cómo podría la Administración atender infinitas demandas, legítimas por el mero hecho de poner en valor la autonomía. Las alternativas a este conflicto son divergentes, pero siempre podemos seguir el curso de un argumento apalancado en la representatividad. Dos de las visiones más contrapuestas a la hora de pensar la política contemporánea comparten dicho argumento. Por ejemplo, para las teorías postmodernas o de la democracia radical (Chantal Mouffe, 1993) la existencia de múltiples demandas en un escenario de individuos autónomos impide entender un espacio público compartido, pues difícilmente se podrá representar en un solo espacio la heterogeneidad existente. La alternativa es multiplicar los espacios políticos de acuerdo a la diversidad de intereses presentes, garantizándose así la representatividad de todos ellos. Las teorías de la democracia representativa (Sartori, 1988), por el contrario, piensan que por eso mismo el mejor método es la representación de intereses vía partidos y no vía grupos cívicos. El problema se reproduce palmo a palmo si pensamos en la sociología aplicada. El desarrollo de la investigación cuantitativa soluciona mejor que ninguna otra opción el problema de la representación numérica de los fines, algo que la investigación cualitativa soluciona en el campo de la representación discursiva. De este modo, cuando hablamos de metodologías participativas estamos incorporando en la sociología el punto de vista desde ese espacio relacional, un espacio delimitado por los agentes implicados, que no puede, por tanto, configurarse sin su participación. No se trata, entonces, sólo de recoger datos y analizarlos posteriormente, sino recogerlos, devolverlos y crear un espacio de reflexión entre los agentes implicados. (GANUZA, 2007, p. 66)

Tomando en cuenta estas reflexiones, la presencia de científicos sociales dentro de órganos gubernamentales democráticos comprometidos con el ejercicio ciudadano, aproxima el Estado a una mayor reflexión sobre las implicaciones de su labor en sociedades caracterizadas por desencantamiento del Estado. Ya que la planificación urbana desde el Estado, está relacionada con:

El urbanismo que olvida las necesidades sociales; víctima del fetichismo del espacio se ilusiona en crear el espacio, pensando que de este modo controlará también de la mejor manera la vida cotidiana y creará nuevas relaciones sociales entre los habitantes de la ciudad. La reflexión crítica pone en evidencia cómo el urbanista, incluso sin ser consciente de ello, es un urbanista de clase que con sus representaciones limita ulteriormente la práctica del valor de uso ya fuertemente reducida en todo el territorio por el despliegue del valor de cambio y por el mundo de la mercancía. El urbanismo, por tanto, se define como una superestructura de la sociedad burocrática de consumo dirigido, que organiza el espacio habitado a la luz de una racionalidad que, más o menos de buena fe, se pronuncia por la neutralidad de un espacio que es, en cambio, espacio político. (BETTIN, 1982, p. 110)

Esta cita, expone la realidad en la administración pública tradicional que coincide con que un puñado de técnicos (en su mayoría ingenieros), decidan por criterios poco definidos la ejecución y diseño de una determinada obra, sin tomar en cuenta las necesidades y opiniones de los usuarios de las mismas.

Esto ha sido parte de una infinidad de relaciones clientelares y asistencialistas a lo largo de la historia, en todos los niveles de gobierno y lugares del país, volviendo la obra y el cemento en el combustible que hace avanzar la relación política. Esto pues, ha alimentado una cultura política determinada en el Perú, sobre todo dentro de los sectores populares y más pobres (WURST, 2014, p. 07).

Cambiar esta concepción de hacer obras y finalmente política, ha sido sin duda una de las más arduas tareas que se ha enfrentado el equipo del Programa BarrioMio. Concepción está que ha fomentado, en la mayoría de los casos, la escasa participación de la población, motivo por el cual el Programa recurrió a la experiencia de profesionales de las ciencias sociales para poder aproximar la población al Estado y así fortalecer sus vínculos y su capacidad de empoderamiento, ya que a:

(...) a largo plazo, lo que propone BarrioMio es que la organización popular pase a convertirse en agente de su propio desarrollo con capacidad de negociar ante el Estado y pueda abrirse a la posibilidad de que el empoderamiento de la organización social pueda producir cuadros y estructuras que se integren al sistema político nacional (WURST, 2014, p. 87).

Promover procesos de fortalecimiento de capacidades supone la necesidad de admitir que se trabaja con sujetos de discurso y acción (Martínez, 2006; Montero, 2010), lo cual implica considerar a las comunidades como entidades activas y con capacidades para su transformación (PADILLA, 2012, p. 1)

En base a esta problemática, en el 2012, la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) crea el Programa BarrioMio, que pretende a través del componente del Proyecto Urbano Integral (PUI), proponer un proceso de planificación integral de las urbanizaciones populares en Lima Metropolitana, mediante procesos participativos que involucran a los futuros beneficiarios de la inversión pública proyectada por el Estado. El

PUI, prevé como resultado, generar un instrumento de planeamiento integral de la inversión pública, ya que actualmente en Lima Metropolitana, existen 14282 Perfiles de Inversión Pública (PIP) por más de 200 mil millones de soles (casi el doble del presupuesto anual de la república)⁷, sin embargo, estos PIPs corresponden a demandas particularizadas y no están articulados a una visión integral de la ciudad. El PUI, parte de un análisis de las zonas intervenidas realizado a través de un proceso participativo, que involucra a diversos grupos poblacionales (niños, adolescentes, jóvenes, mujeres, hombres y adultos mayores), a las organizaciones sociales, a los gobiernos locales y a la Municipalidad Metropolitana, mediante el acompañamiento del equipo técnico del Programa BarrioMio y de un comité de gestión conformado por la población, durante todo el proceso de inversión.

Para el PUI, se plantea el proceso participativo desde un objetivo de enfoque, pues a través de ello, se pretende fortalecer el vínculo entre el Estado y la ciudadanía, dónde queden claros los derechos y deberes de ambos. La población participa en las diversas etapas del proceso durante la elaboración del PUI, que va desde el diagnóstico social, ambiental y urbano de las zonas intervenidas, hasta la elaboración de una visión compartida del barrio, la validación de la propuesta integral, la priorización y el diseño preliminar de los proyectos identificados. Al finalizar el proceso, se entrega a la población una cartera de proyectos que pueden ser gestionados por los mismos comités de gestión a nivel nacional, regional y/o local. El proceso participativo en esta experiencia, propone empoderar a los sujetos locales para que estos, sean finalmente gestores de su propio desarrollo.

LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN EN LA PLANIFICACIÓN URBANA

El marco legal de la participación ciudadana en el Perú, se ha fortalecido con leyes que garantizaron la transparencia y el libre acceso a la información de los asuntos públicos en las últimas tres décadas. Sin embargo, la participación ciudadana a través de algunas herramientas de planificación urbana, es limitada y no se considera a lo largo de todo el proceso de elaboración, ejecución y evaluación de los proyectos. Como es el caso de los Planes de Desarrollo Concertado, Planes de Desarrollo Urbano y Presupuestos Participativos.

⁷Video del Programa BarrioMio: https://www.youtube.com/watch?v=okyk_pmtCLE

Las evidencias empíricas, partiendo del caso del Perú, indican la ausencia de participación efectiva de la población en la elaboración de políticas públicas en ese campo. Cuando participan de ocasiones públicas relacionados al tema de la ciudad y del barrio, como las reuniones de Plan de Desarrollo Concertado y del Presupuesto Participativo, se toma en cuenta el factor participativo como consulta, no necesariamente la inmersión de los actores locales en la planificación de las intervenciones.

En cuanto al programa BarrioMio, y en especial en la ejecución de los Proyectos Urbano Integrales (PUIs), se puede verificar un avance en cuanto a la incidencia de la participación para la planificación urbana no como un fin (derecho político y ciudadano), sino como un medio para lograr resultados más efectivos y sostenibles. Este enfoque está caracterizado por incluir en las políticas del Estado, mayor participación de la ciudadanía en las decisiones que conciernen a la inversión pública que se realizará en cada zona.

Este tipo de iniciativa, responde a que actualmente existe un creciente interés de la ciudadanía por los temas que se vinculan al desarrollo de las ciudades. Los canales de información y las posibilidades de participación, han incluido nuevas variables para el desarrollo de proyectos urbanos y de su vinculación con los potenciales usuarios. En este sentido, es interesante evaluar el rol de la participación ciudadana en cuanto a la planificación urbana, su estado actual y las necesidades de reformulación de conceptos, procesos y metodologías.

Para la comprensión y evaluación de las políticas que fomentan la participación, es necesario que se tenga conocimiento de las concepciones de políticas sociales que sostienen los proyectos de intervención urbana. Visiones diferentes de sociedad, Estado y política, generan proyectos diferentes, que implican en la definición de criterios específicos para su desarrollo, en la enumeración y clasificación de sus agentes públicos y privados, comerciales y no comerciales.

Considerando estos aspectos, las políticas públicas que fomenten la participación de la ciudadanía en la planificación urbana, especialmente del espacio público, deben fundamentarse en una postura crítica y articularse con otras acciones públicas, compartiendo principios legales y legítimos, objetivos y recursos. La participación ciudadana como medio desde un punto de vista sostenible, debe aportar para el empoderamiento de la población, al desarrollo de capacidades y a la apropiación del proceso por los propios participantes.

Las bases teóricas que fundamentan dicha metodología están relacionadas con importantes teóricos que han repensado la sociedad desde una óptica inclusiva. Los estudios más influyentes en el tema son la *Pedagogía del Oprimido* por el pedagogo Paulo Freire, el *Desarrollo y Libertad* por el economista Amartya Sen y el *Aprendizaje y Acción Participativa* por el especialista en desarrollo Robert Chambers.

Para Paulo Freire (2005) solamente a través de la colaboración y organización es que se vislumbra un cambio cultural que dirija el ser humano a ser actor y sujeto de su proceso histórico. El resalta que los poderes de dominación de las masas solo son posibles debido a la elaboración de mitos que pregonan mantener la desunión de los oprimidos, los cuales divididos quedan debilitados y se convierten en presas fácilmente dirigidas y manipuladas. Para Freire, la educación es la única forma de liberación, desde esta concepción, podríamos entender los procesos participativos como procesos educativos para el desarrollo de la ciudadanía.

AmartyaSen (2000) revela otro camino hacia el mismo punto, su mayor contribución es demostrar que el desarrollo de un país está esencialmente conectado a las oportunidades que el ofrece a la población de hacer elecciones y ejercer su ciudadanía. Para el autor, la ciudadanía no incluye apenas la garantía de los derechos sociales básicos, como salud y educación, como también seguridad, libertad, habitabilidad y cultura. Uno de sus principales aportes es el concepto del enfoque del *desarrollo de capacidades*, estas serían las capacidades de las que se dispondría para poder convertir los derechos en libertades reales.

La metodología participativa se da a conocer más ampliamente en mediados de los años 80. Robert Chambers y otros investigadores del *Institute of Development Studies*, de la Universidad de Sussex (Reino Unido), plantean que la participación es un proceso que fomenta la inversión de roles para la facilitación de una plataforma que genere desarrollo a través de las propias personas. Ellos proponen la metodología de *Aprendizaje y Acción Participativos* en la cual establecen algunas cuestiones de fondo: “¿qué realidad cuenta, la ‘nuestra’ o la de ‘ellos’? Es decir, ¿de quiénes son las perspectivas, conocimientos, necesidades, prioridades, criterios, diagnósticos, análisis, planes, líneas de base, acciones, indicadores, seguimientos y evaluaciones que cuentan? ¿Las ‘nuestras’ o ‘las de ellos’?” (CHAMBERS, 1997). Estas son las principales preguntas que nortearan el enfoque del *Aprendizaje y Acción Participativa*.

Ferullo de Parajón (2006) señala que el modo de definir la participación ha ido evolucionando a lo largo de la historia; se ha pasado de entenderla como una simple expresión de información sobre las necesidades, opiniones e ideas hasta vincularla con el poder de los sujetos de tener mayor control en la toma de decisiones (PADILLA, 2012, p. 04).

Basada en esta corriente metodológica, la especialista que llevó a cabo el proceso del PUI piloto en la zona de José Carlos Mariátegui - VMT, Paola Pioltelli, relata que la dificultad de la participación ciudadana en el Perú se da principalmente por las consecuencias históricas de la colonización en la cual fueron predominantes los procesos verticales de poder.

Existen relaciones verticales en las que hay un “supuesto saber” que designa cuáles serán las decisiones válidas y se tiene una mirada inferiorizante del otro, lo cual para algunos autores, como Quijano (2000), tiene origen en la colonia, construyendo así un discurso hegemónico que limita las

posibilidades de participación de ciertos grupos. Así, se han construido históricamente relaciones de poder que obnubilan las potencialidades de ciertos grupos en nuestro país con respecto a sus capacidades para la participación y para alcanzar el bienestar de manera equitativa (PADILLA, 2012, p. 72).

Para Pioltelli, los procesos participativos son complejos, debido a que la institución contratante debe entender que en el proceso participativo ella pierde poder para generar una relación horizontal. Sus principales herramientas para facilitar la comunicación, son las metodologías provenientes del arte, del juego y de la creatividad, pues estas ayudan a que los participantes puedan ampliar su campo de expresión y consecuentemente de participación.

El juego, por ejemplo, contribuye al conocimiento y apropiamiento del entorno, promoviendo el uso del espacio público. De esta manera, diversos autores (Acosta y Pineda, 2007; Gómez-Serrudo, 2008; IIN, 2010; Lester y Rusell, 2011; UNICEF, 2010; Tonnucci, 2006), coinciden en que el juego constituye un proceso vital para la participación y la formación ciudadana, pues es una actividad que permite el desarrollo integral de los participantes y de sus capacidades de autogestionamiento. Esto se debe a que permite tener una posición activa y, además, favorece el protagonismo y la participación libre, ya que se encuentra en situaciones cotidianas, con lo cual existe un mayor involucramiento. Asimismo, contribuye a realizar procesos de descripción e interpretación de sus vivencias, desarrollar capacidades, sentidos, emociones y pensamiento lógico; de igual modo, tiñe cualquier acción-reflexión, mientras esté acompañada de imaginación, responsabilidad, placer y libertad (PADILLA, 2012, p. 10).

En este contexto, comprendemos la participación ciudadana como un término que designa el involucramiento de los individuos o grupos que son afectados de alguna manera, por alguna propuesta del Estado, y que está sujeta a un proceso de decisión entre las partes involucradas. La participación ciudadana tiene como objetivos reunir datos, discutir propuestas e informar a las personas o grupos involucrados, para que juntos, puedan decidir qué hacer, de modo que la mayoría pueda ser beneficiada. La forma en que se pueda lograr dichos resultados, se convierte en lo que llamaremos metodología participativa.

El uso de metodologías participativas tiene profunda relación con la misión⁸ institucional de la Municipalidad Metropolitana de Lima (2011-2014), que establece lo siguiente: “consolidar el gobierno de Régimen Especial de Lima Metropolitana, implementando un nuevo estilo de gestión, basado en la transparencia, concertación, autoridad y liderazgo, planeamiento y excelencia”. En base a ello, se les asigna la tarea al programa BarrioMio y al Servicio de Parques de Lima (SERPAR), concebir metodologías de concertación para el planeamiento de los proyectos de infraestructura que se les habían sido encargados.

⁸ <http://www.munlima.gob.pe/mision-y-vision>

Diversas iniciativas a nivel internacional, han influenciado la Municipalidad de Lima (2011-2014) para el desarrollo de procesos participativos en la planificación de urbanizaciones populares en Lima Metropolitana. El Programa BarrioMio toma como referente diversos programas de mejoramiento de barrios a nivel de Latinoamérica. Chile, Bolivia, Argentina, Brasil y Colombia, han desarrollado importantes programas que han cambiado la configuración de sus barrios populares. Sus características y particularidades son diversas, sin embargo, en todos ellos se ha podido visualizar el esfuerzo para realizar una planificación integral de esos barrios, que realmente tenga incidencia sobre la calidad de vida de las personas que residen en estas zonas. Unos han sido más participativos que otros, y por ello, la Municipalidad de Lima realizó coordinaciones con los programas Favela Bairro (Brasil) y PUI (Colombia) para intercambiar herramientas y metodologías participativas con el personal técnico del Programa BarrioMio para llevar a cabo los Proyectos Urbano Integrales en Lima⁹.

La metodología participativa permite la transmisión conocimientos, posibilitando el intercambio de ideas, deseos y necesidades individuales para pasar a identificar los aspectos que son compartidos por las personas de la comunidad. Esto, permite el reconocimiento de las cualidades, recursos individuales y colectivos, identificando soluciones a las dificultades observadas por la comunidad (KRAUSE, VELÁSQUEZ, JARAMILLO, 2009).

La participación ciudadana para la planificación urbana, debe buscar impulsar el desarrollo local y la democracia participativa. En ese sentido, es importante resaltar que el programa BarrioMio, buscó integrar la comunidad al ejercicio de la política, planteando participativamente el mejoramiento de sus barrios, contribuyendo con ello, a mejorar la calidad de vida de la población que en ellos habitan. Son estas premisas las que justificaron la importancia del programa como una nueva forma de realizar políticas públicas a nivel nacional, incorporando el componente participativo durante toda su ejecución.

Al finalizar el 2014, se habían realizado nueve Proyectos Urbanos Integrales en cinco distritos de Lima Metropolitana de manera participativa. Esta experiencia, ha sido una de las tres finalistas del premio de Buenas Prácticas en Gestión Pública (2014) en el eje de Consulta y Participación. Sin embargo, el cambio de enfoque de la gestión de turno a lo largo de los procesos electorales, afecta profundamente el desarrollo sostenible de estas iniciativas, ya que las mismas, necesitan plazos más largos para afianzarse como nuevas formas de hacer ciudad.

⁹ Se realizó un documental sobre el proceso participativo llevado a cabo para el PUI José Carlos Mariátegui – VMT. En: <https://www.youtube.com/watch?v=9tQlsAvCyaY>

REFERENCIAS

- BAROSS, Paul. **Secuenciando el desarrollo del suelo: las implicaciones en el precio del crecimiento de asentamientos legales e ilegales**. En: JIMÉNEZ HUERTA, Edith. Análisis del suelo urbano. Perú: Instituto Cultural de Aguas Calientes, 1998.
- BETTIN, Gianfranco. **Los sociólogos de la ciudad**. España: Gustavo Gili Editores, 1982.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- CAD, 2014. BarrioMio: El desarrollo está en tus manos. Perú: MML.
- CHAMBERS, Robert. **Whose reality counts? Putting the first last**. London: Intermediate Technology Publications, 1997.
- DURKHEIM, Émile. **Lições de sociologia**. São Paulo: TAQ/EDUSP, 1983.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogía del oprimido**. México: Siglo XXI, 2005.
- GANUZA, Ernesto. **La participación en la sociología: elementos para una praxis sociológica**. Argentina: IESA-CSIC, 2006.
- GARCÍA, Anderson. **Dilemas de la ciudadanía urbana: Informe, reflexiones y recomendaciones del Proceso Social-Participativo del Proyecto Urbano Integral de BarrioMio**. Documento de trabajo. Perú: MML, 2014.
- KRAUSE, M.; VELÁSQUEZ, E. y JARAMILLO, A. *et al.* De Destinatarios a pares: El desafío de trabajar con comunidades empoderadas, 2009. En: VÁSQUEZ, C (Ed) **Psicología comunitaria internacional: agendas compartidas en la diversidad**. San Juan: Actividades de formación comunitaria. Inc, 2009.
- MATOS MAR, José. **Perú, Estado Desbordado y Sociedad Nacional Emergente**. Perú: Universidad Ricardo Palma/Editorial Universitaria, 2012.
- MENESES, Max. **El problema del agua y el saneamiento en los asentamientos humanos de Lima sur 2008**. Perú: SCIENTIA, 2008.
- MUÑOZ, Pablo. **Proyectos Urbanos Integrales en Lima**. Disponible en: <http://www.paisajetransversal.org/2015/03/lima-proyectos-urbanos-integrales-pablo-muniz-unceta-peru-autobarrio-planificacion-urbana-planeamiento-ciudad-urbanismo.html?spref=fb> 2015.
- PADILLA, Karina. Tesis maestría **Participación infantil: posibilidades y desafíos desde la perspectiva de un grupo de niños y niñas del centro poblado "La Garita"**. Perú: PUCP, 2012.
- REP BarrioMio (2014). Protocolo de intervención del servicio de Recuperación de Espacios Públicos. Documento de trabajo. Perú: MML.
- RIOFRÍO, Gustavo. **Producir la ciudad popular de los 90**. Lima: DESCO, 1991.
- RODRÍGUEZ, Alfredo. **Notas para una interpretación del desarrollo físico de las barriadas**. Lima: DESCO, 1969.
- SEN, Amartya. **Desarrollo y Libertad**. México: Planeta Editores, 2000.
- WURT, Alberto. Tesis **Cambio de relación entre la Municipalidad Metropolitana de Lima y sectores populares: a propósito de la implementación de un Proyecto Urbano Integral bajo el programa BarrioMio en el distrito de Villa María del Triunfo - Zona José Carlos Mariátegui (2012-2013)**. Perú: PUCP, 2014.