

## Entender la desigualdad urbana en Lima Metropolitana: historia, multidimensionalidad y pistas para combatirla

Understanding urban inequality in Metropolitan Lima: history, multidimensionality and ways to tackle it

Luis Rodríguez Rivero (*Miembro del Grupo de Investigación CONURB del Centro de Investigación de la Arquitectura y la Ciudad de la Pontificia Universidad Católica del Perú*)

lerodrig@pucp.edu.pe /  orcid.org/0000-0002-2980-485X

Daniel Ramírez Corzo Nicolini (*Miembro del Grupo de Investigación CONURB del Centro de Investigación de la Arquitectura y la Ciudad de la Pontificia Universidad Católica del Perú*)

dramirez@pucp.edu.pe /  orcid.org/0000-0002-7720-5245

Belén Desmaison Estrada (*Docente investigadora en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Pontificia Universidad Católica del Perú*)

belen.desmaison@pucp.edu.pe /  orcid.org/0000-0002-1685-4030

### Resumen

En Lima Metropolitana, como en otras grandes ciudades latinoamericanas, la experiencia cotidiana de sus habitantes está enmarcada por relaciones de desigualdad que van más allá de las grandes diferencias económicas normalizadas en sociedades capitalistas. La desigualdad urbana se presenta como un fenómeno multidimensional en el que los componentes principales que la constituyen y la manera como interactúan entre ellos no es universal, sino que se han construido y estructurado a lo largo de la historia de cada sociedad, siguiendo las características específicas de cada centro urbano, por lo que podemos hablar de una desigualdad interseccional.

Se propone una revisión de la historia urbana de Lima, donde se busca evidenciar la manera como se ha construido la desigualdad urbana, y mostrar cómo la producción de ciudad y la producción de desigualdad han sido dos caras de un mismo proceso. Se caracterizará la desigualdad y su relación con la fragmentación, para luego ensayar un modelo conceptual acorde con la naturaleza multidimensional de ambas. Finalmente, se señalan algunas pistas para confrontar este enfoque analítico en una ciudad como Lima.

### Palabras clave

Desigualdad urbana, desigualdad espacial, fragmentación, poscolonialidad, Lima Metropolitana.

### Abstract

In Lima, as in other large Latin American cities, the daily experience of its inhabitants is framed by relations of inequality that go beyond the great economic differences normalized in capitalist societies. Urban inequality is presented as a multidimensional phenomenon in which its main components and the way they interact with each other is not universal, but have been constructed and structured throughout the history of each society, following the specific characteristics of each urban center, so we can refer to an intersectoral inequality.

A review of the urban history of Lima is proposed, which seeks to demonstrate how urban inequality has been constructed, and to show how the production of the city and the production of inequality have been two sides of the same process. Inequality and its relationship with fragmentation will be characterized, and then a conceptual model will be tested in accordance with the multidimensional nature of both. Finally, some clues to confront this analytical approach in a city like Lima will be pointed out.

### Keywords

Urban inequality, spatial inequality, fragmentation, postcoloniality, Lima.

Revista ENSAYO - Arquitectura PUCP Estudios de arquitectura, urbanismo y territorio

Número 3 · Año 2023 · ISSN 2710-9726 e-ISSN 2710-2947

Combatiendo la desigualdad urbana. Consideraciones · Editores Luis Rodríguez Rivero, Belén Desmaison Estrada, Luciana Gallardo Jara



La siguiente obra ha sido publicada bajo las condiciones de la Licencia Creative Commons CC BY-NC-SA 4.0, la cual autoriza a terceros distribuir, mezclar, ajustar y construir a partir de la misma, con la excepción de fines comerciales, siempre que le sea reconocida la autoría de la creación original y que dichas creaciones se licencien bajo las mismas condiciones. Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú 2021-02820

# ENTENDER LA DESIGUALDAD URBANA EN LIMA METROPOLITANA<sup>1</sup>: HISTORIA, MULTI- DIMENSIONALIDAD Y PISTAS PARA COMBATIRLA<sup>2</sup>

Luis Rodríguez Rivero  
Daniel Ramírez Corzo Nicolini  
Belén Desmanson Estrada

**LUIS RODRÍGUEZ RIVERO** es arquitecto y urbanista. Doctor en Arquitectura y Planeamiento por la Universidad París-Saclay; magíster en Historia, Teoría y Crítica, y estudios de maestría en Planificación y Gestión Urbana y Regional en la Universidad Nacional de Ingeniería. Profesor principal de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Pontificia Universidad Católica del Perú, director del Centro de Investigación de la Arquitectura y la Ciudad (CIAC) de la PUCP, y miembro del Grupo de Investigación CONURB. Consultor en urbanismo, vivienda social y mejoramiento de barrios.

**DANIEL RAMÍREZ CORZO NICOLINI** es antropólogo social, con Maestría en Antropología Urbana, y estudios de posgrado en Sociología y Urbanismo. Profesor de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Pontificia Universidad Católica del Perú, investigador principal de CONURB, e investigador en KNOW. Ha sido director general de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú.

**BELÉN DESMAISON ESTRADA** es arquitecta urbanista. Docente investigadora de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Maestría en Diseño Urbano para el Desarrollo en University College London (Reino Unido). Doctorante en Geografía Humana en Durham University (Reino Unido). Investigadora en los proyectos KNOW, GRRIPP y CASA.

Es importante empezar aclarando la diferencia entre los conceptos de desigualdad e inequidad en relación con la comprensión de la realidad urbana y las políticas públicas. En general, la desigualdad urbana se refiere a las condiciones diferentes de acceso a los bienes urbanos, en las condiciones de vida de los distintos grupos sociales, en su distinta exposición a los pasivos ambientales<sup>3</sup>. Se trata de las condiciones distintas entre actores o grupos sociales, observables en un momento dado. Por otro lado, la inequidad urbana se refiere al proceso político o social que reproduce las desigualdades y que va más allá de los componentes económicos (Jordán, Riffo y Prado, 2017). Desde nuestra perspectiva, el concepto de «equidad» se refiere a las acciones que deben ponderarse y promoverse para construir una situación más igualitaria entre actores o grupos sociales que parten de condiciones objetivamente diferentes. Así, la equidad en las políticas públicas es el medio por el cual se construye (o se busca construir) la igualdad urbana.

A nivel internacional, el debate sobre la desigualdad urbana (e incluso aquel sobre segregación urbana<sup>4</sup>) ha estado fuertemente influenciado por la perspectiva económica de la desigualdad; en efecto, la preocupación principal ha estado en la diferencia de ingresos entre las personas y su distribución espacial (Burgers y Musterd, 2002; Glaeser, Resseger y Tobio, 2011). Desde esta mirada, más económica, se entiende que el espacio urbano tiene una doble condición. Por un lado, el funcionamiento de los mercados urbanos y la distribución espacial de los recursos económicos imprimen características particulares a los diferentes espacios. Por otro lado, se entiende que las características espaciales afectan la distribución misma de estos recursos y oportunidades. De esta manera, el adjetivo *urbana* se refiere a que el fenómeno de la desigualdad se da dentro de un contexto urbano (región urbana, ciudad o barrio) y, a la vez, como consecuencia del contexto urbano (Buitelaar, Raspe y Weterings, 2016).

En la literatura latinoamericana de las últimas décadas, observamos un énfasis en entender la desigualdad urbana en relación con las condiciones materiales de la ciudad y las características de su estructura urbana. Esta forma de aproximarse al fenómeno busca la integración de los factores estructurales que vinculan el espacio urbano y la desigualdad socioeconómica. En ese sentido, Di Virgilio y Perelman señalan:

- 1 Cuando hablamos de *Lima Metropolitana* nos referimos a la conurbación que abarca la totalidad de la provincia de Lima y la provincia del Callao, y que, más allá de divisiones administrativas, conforma la principal área urbana del Perú, concentrando cerca de un tercio de la población del país –entre 10 y 11 millones de habitantes– y la mitad del PBI nacional.
- 2 La elaboración de este artículo ha contado con el apoyo del proyecto *KNOW: Knowledge in Action for Urban Equality*, financiado por ESRC como parte del Global Challenges Research Fund (GCRF). Número de proyecto: ES/P011225/1.  
Versiones parciales y previas de este artículo han sido presentadas y debatidas en el marco del *Seminario internacional Desigualdades urbanas. Derecho a la ciudad y gobernanza local en las ciudades de América Latina*, realizado en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM entre el 23 y el 25 de octubre de 2019; y en el *XXXIX International Congress of the Latin American Studies Association (LASA)* entre el 26 y 29 de mayo de 2021. Los autores expresan su gratitud a los organizadores y colegas que participaron en dichos eventos por sus aportes y comentarios.
- 3 Entre otros elementos o dimensiones que puedan incluir en la comprensión de la desigualdad. Como veremos más adelante, acá proponemos otras dimensiones.
- 4 Sobre el vínculo y diferencias entre *desigualdad urbana* y *segregación urbana* se discutirá más adelante.

[...] la estructura de clases puede entenderse como una estructura de distribución (desigual) de oportunidades (Dalle 2012; Filgueira 2001) que varía temporal y espacialmente. [...] la estructura urbana condiciona las probabilidades de acceso a bienes, a servicios y al desempeño de actividades, introduciendo variaciones en el acceso [a] oportunidades. Asimismo, el diseño urbano tiene una enorme capacidad de regular, modelar, reprimir o potenciar prácticas y cursos de acción. (Di Virgilio y Perelman, 2014, p. 10-11)

La relación que establece Di Virgilio entre estructura de clases y estructura urbana para el análisis de la dimensión espacial de la desigualdad urbana tiene como base la relación ya planteada desde la década de 1970 por la literatura urbana clásica de corte marxista (Lefebvre, 2020; Castells, 1977; Harvey, 1985), para la comprensión del fenómeno urbano. Si bien existen muchas definiciones de estructura urbana, la más completa, a pesar de su antigüedad, es la elaborada por Castells, compuesta de cuatro aspectos: (1) la organización espacial de la ciudad, definida por elementos naturales como ríos, montañas, estructura de centros y estructura vial; (2) las relaciones entre los aspectos económicos y esa organización espacial, materializados en la localización de las áreas productivas y las de consumo; (3) la institucionalidad urbana, que hoy podemos entender como la gobernanza; y (4) la simbólica urbana, explicada a través de los imaginarios urbanos y otros aspectos subjetivos de la ciudad (Castells, 1977).

Hay que tomar en cuenta que la estructura de la organización espacial, que es expresión de las localizaciones productivo-comerciales y los imaginarios que gobiernan Lima, encuentra sus cimientos y parte de su desarrollo en la Colonia. A pesar de esto, una parte importante de la literatura contemporánea sobre desigualdad urbana en América Latina toma como punto de partida la intensificación de procesos de urbanización y reconfiguración espacial a causa de la política de industrialización por sustitución de importaciones, profundizada por la globalización económica reciente (Jordán, Riffo y Prado, 2017; Ziccardi y Dammert, 2021; Di Virgilio y Perelman, 2014). Esta manera de entender la desigualdad urbana muchas veces pierde de vista la relación de este fenómeno con los orígenes y el desarrollo histórico de las sociedades y ciudades en América Latina, invisibilizando sus raíces coloniales, y el subsecuente proceso que definió la estructura urbana y social actual.

Buscando ampliar el debate sobre desigualdad urbana hacia un enfoque decolonial que refuerce la dimensión político-cultural del análisis de la desigualdad urbana en la Lima contemporánea, el artículo hará una revisión histórica desde el momento de la colonización, retrocediendo hasta la reconfiguración de la noción de territorio y su relación con lo urbano en el espacio andino, para proponer, después, un modelo de interpretación que integre las diferentes dimensiones de la desigualdad urbana contemporánea en la ciudad. Este análisis permitirá comprender las dinámicas de poder y territorio que están en la base de los fenómenos urbanos de las ciudades poscoloniales para desde ahí analizar la desigualdad urbana en toda su complejidad (King, 2015, p. 23).

## ② UNA HISTORIA DE DESIGUALDAD URBANA EN LIMA

La invasión española del espacio andino en el siglo XVI enfrentó dos concepciones muy distintas de territorio. Por un lado, la que portaban los europeos, para quienes el territorio era una porción de espacio geográfico continuo, delimitada por un borde igualmente continuo (Boudon, 2013), que sería administrado y controlado por el Estado monárquico, desde una ciudad capital<sup>5</sup>. Esta noción de Estado se consolida simultáneamente en la definición y defensa de los límites de un territorio, y en la necesidad de embellecer y desarrollar su capital. La abstracción de esta trilogía –Estado, territorio y capital– es análoga al círculo, su perímetro (circunferencia) y centro, instaurada en el imaginario europeo a partir de la teoría y práctica renacentista, y responde a la búsqueda de un orden, instrumentalizado por la geometría euclidiana (Fraile, 2013, p. 77)<sup>6</sup>.

En contraste, están las nociones de territorio prehispánicas. Cada cultura regional definía unidades geo-sistémicas de espacialidad compleja, que le permitían configurar sus territorios de distinta manera, ya sea en archipiélagos que se intersecan con aquellos definidos por sus pares, donde el sistema de tambos, pueblos y ciudades son enclaves que permiten la distribución de los productos de los diversos pisos altitudinales de la cordillera de los Andes (Murra, 1975), o en otros modelos acordes al territorio (Garaycochea Mejía, 2010). Estas concepciones del territorio se basaron en la diversidad propiciada por la cordillera de los Andes y la llamada complementariedad ecológica, y produjeron configuraciones territoriales que no pasaban por la definición de perímetros ni centros, sino que tenían modelos variados (archipiélago, transversalidad andina, transversalidad de valles, acceso por quebradas, etc.), tridimensionales y dinámicos<sup>7</sup>, más dúctiles que los europeos y acordes a la singular geografía andina.

Las nociones de ambos orígenes convivieron a lo largo de la Colonia. El Virreinato utilizó la noción de territorio europea de carácter geométrico-formal para ejercer su dominio político-administrativo sobre toda el área del

- 5 Esta manera de entender el territorio se difundió en Europa en la misma época en que surgían las grandes capitales europeas en el siglo XVI (París, Madrid, Londres, etc.), centros monárquicos que administraban un espacio geográfico determinado, y ejercían el poder sobre él y la población que ahí habitaba.
- 6 Es importante resaltar la relación entre la definición del territorio, la consolidación de la ciudad capital y el estado monárquico, no solo para entender el nivel de formalización de las tres categorías: la definición geométrica del territorio sin necesariamente una relación geográfica, la capital como gesto simbólico del poder y un Estado cuya única legitimidad se desprende de lo divino. En los tres casos, se trata de formas de definir el poder y el territorio en un nivel simbólico o abstracto, típico de la modernidad europea.
- 7 Si bien el Cusco fue la capital de origen del Tawantinsuyo, Quito aparece como una capital alternativa y Cajamarca, como una sede importante a la llegada de los españoles, por lo que la importancia de las ciudades tiene un carácter flexible. Así mismo, la forma en que el propio Cusco se conformó en su periferia como una reproducción del Tawantinsuyo (Rostworowski, 1988) expresa un esfuerzo por asociar ciudad a territorio.

Virreinato. Sin embargo, los españoles tuvieron dificultades para conocer y controlar todo el territorio andino dada su extensión (Romero, 2001, p. 47), por lo que concentraron la acción del Estado colonial en las áreas de carácter productivo-extractivas. Mientras tanto, el resto del territorio continuó siendo manejado por las nociones ancestrales, funcionales a la geografía andina, cuyo dinamismo y flexibilidad respondían a la realidad y a las necesidades de las sociedades que mantenían sus costumbres y formas de vida (Dollfus, 1981). La subsistencia de ambas nociones puso en tensión las expectativas de explotación y enriquecimiento coloniales con la subsistencia de los enclaves de población nativa, proyectándose en la disputa por las simbolizaciones vinculadas a la tierra (Rodríguez Rivero, 2021)<sup>8</sup>.

El paralelismo en la concepción, manejo y forma de ocupación del territorio se trasladó a las áreas urbanas a manera de estructura, un fenómeno recurrente en las ciudades poscoloniales (King, 2015). La población española y criolla vivía en las ciudades, incluso encomenderos y posteriormente hacendados (Zuloaga Rada, 2012) servidos por esclavos procedentes de África y, en diferente medida, por nativos<sup>9</sup>. La población nativa fue reasentada en *reducciones* –luego en pueblos de indios– o se mantuvo dispersa en caseríos en el campo, ya sea atendiendo las encomiendas o pagando tributos al Virreinato (Romero, 2001). Esta división, en la que a cada grupo étnico le correspondía un lugar en la estructura social y un espacio en el territorio según su clasificación en el sistema colonial, subsistirá en la República: a pesar de que las formas institucionales coloniales desaparecieran, el yanaconaje, los pongos o regímenes como la Ley de Conscripción Vial reemplazaron a las reducciones y la esclavitud coloniales. Las ciudades fueron vistas como espacios para romper ese orden. Sin embargo, la migración masiva, la ausencia de industria o de otras posibilidades de empleo digno, y la miopía de la planificación urbana generaron los bolsones de vivienda precaria llamadas *barriadas*, que se normalizaron con el paso del tiempo.

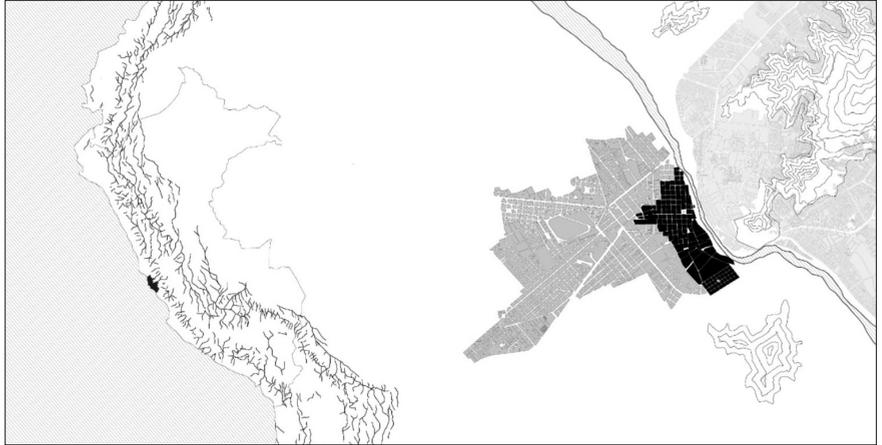
Siguiendo la estructura de los estados monárquicos, Lima, como la capital del Virreinato, acumuló poder económico, social, cultural y simbólico. Salvo Cusco, que ya era una ciudad constituida, ninguna otra generó un contrapeso en el extenso territorio peruano. Esto da inicio a la tradición centralista, aún hoy existente, que en el caso de Lima adquiere rasgos particulares por el aislamiento de la capital respecto al sistema de ciudades, el cual se refuerza con las características del espacio geográfico limeño, que tiene como barrera a la zona más impenetrable de la cordillera de los Andes, lo que dificulta la relación con el territorio andino y amazónico. A la acumulación de poder económico, social y cultural en la capital, y su encierro con las murallas construidas durante el siglo XVII, se sumó el emplazamiento al pie de uno de los sectores

8 Muchas de las expresiones culturales (danzas, fiestas, deidades) y el fuerte énfasis en varios vocablos quechuas y aimaras vinculados al territorio (apu, pachamama, etc.) son formas simbólicas de afirmación de lo territorial.

9 La población nativa urbana trabajaba ya sea al servicio de las familias de los colonizadores o en situación de semiesclavitud en tareas específicas (construcción especialmente).

► Imagen 1

La cordillera de los Andes funge de barrera que dificulta la relación con el resto del territorio sobre los Andes y la Amazonía, aislando la capital. El río Rímac es otra barrera que dirigió el desarrollo de la ciudad «moderna» y «criolla» hacia el sur.



menos accesibles de la cordillera de los Andes, lo que agudizó las diferencias entre Lima y el resto del territorio peruano. Esta separación es análoga a la del Centro Histórico y el resto de Lima respecto al río Rímac (Imagen 1<sup>10</sup>). La cordillera constituye una barrera imaginaria para la integración de la capital con el interior del país, del mismo modo que el Rímac fue en el siglo XX una barrera que dividía la Lima «moderna» y criolla de la Lima migrante e indígena. La relación colonial ciudad-territorio se transfiere a la relación centro-periferia en la capital, basada en la subordinación económica, social y simbólica, sostenida por el Estado.

El Estado peruano, fundado en 1821, continuó la tradición de los estados monárquicos europeos descritos por Fraile (2013), ejerciendo su dominio territorial sobre la base de una lógica formal geométrica de límite y centro, e ignorando las nociones originarias. La centralización para el control, clave en un régimen colonial, ha dado lugar, durante todo el período republicano hasta la actualidad, a un centralismo con cambios mínimos, que no modificaron la visión del territorio como espacio para la extracción de recursos, aplazando los intereses de la población andina. Simultáneamente, en aquellos lugares donde la mano del Estado no llegaba, era insuficiente o ineficiente, la población se organizaba bajo estructuras que preservaban en distinto grado las nociones originarias, con lo que se mantuvo el paralelismo de la Colonia<sup>11</sup>.

10 Situaciones análogas de Lima respecto a la cordillera de los Andes y al río Rímac, ambos elementos naturales que definen la relación entre la ciudad y su territorio.

11 Las comunidades nativas de la Amazonía y las comunidades campesinas son formas de organización que constituyen sistemas de excepción.

Este recuento permite rastrear el origen de las desigualdades urbanas en Lima Metropolitana en dos aspectos. Por un lado, se reprodujeron las lógicas de manejo territorial provenientes de Europa a través de la colonización, basada en la extracción de recursos naturales, sin una lógica de desarrollo integral, en términos productivos, sociales y urbanos, es decir, una política de manejo de ciudades. La reproducción del modelo territorial extractivo colonial no resolvió el disloque entre la capital, el sistema de ciudades y el territorio, dejando a la población nativa que vivía fuera de la capital al margen de los beneficios y la protección de las instituciones del Estado. Las ciudades asumieron un rol pasivo y unidimensional, siendo ciudades de paso, sin roles productivos y redistributivos importantes, lo cual redujo su capacidad de atracción y cedió a procesos de éxodo hacia las ciudades intermedias y de estas a la capital, provocando una urbanización periférica precaria.

Por otro lado, si bien las murallas se demolieron en 1871, Lima se mantuvo casi en sus mismos límites hasta cien años después de la Independencia (1821). Las pocas variaciones en el interior de la capital reflejan los mínimos cambios en las estructuras territoriales a lo largo y ancho del Perú. La estructura social que separó inicialmente a la población de españoles y criollos de la población originaria y mestiza asumió nuevas formas sin que los lugares de dominio y subalternidad variasen hasta la segunda mitad del siglo XX, como ha sido discutido y documentado por numerosos autores<sup>12</sup>. Esto se comienza a manifestar en el desarrollo urbano de Lima en dos formas de ocupación de espacios remanentes: unos en parcelas dentro de los límites de la muralla, como callejones, rancherías, huertas y casonas, que dieron pie al progresivo retiro de los sectores acomodados hacia nuevas urbanizaciones en San Isidro y Miraflores; otros en las primeras ocupaciones que ocurrieron fuera de la muralla, en espacios sin interés para los desarrolladores inmobiliarios por la baja calidad del suelo, como Leticia, Armatambo y Mendocita. La Colonia había culminado, pero las lógicas socio-espaciales se trasladaron a la República con formas diferentes, dando inicio a la desigualdad urbana, y preservando la relación castelliana entre estructura social y estructura urbana.

### **El proceso de urbanización desde el siglo XX: expansión popular por barriadas**

Seguendo a Matos Mar (1977), el proceso de generación de barriadas<sup>13</sup> se inició en 1924 con pequeños asentamientos en terrenos en laderas e intersticios de la ciudad. El período se caracteriza por el desarrollo de concepciones urbanas y habitacionales desde el Estado, el sector privado y la población organizada.

12 No solo en documentos escritos o censos, también en documentos gráficos, como las fotografías de Chambi, o audiovisuales. Los ensayos de inicios de siglo de Gonzales Prada, Mariátegui, Haya de la Torre, entre otros, dan cuenta de esta división.

13 Palabra que designa las áreas urbanas que no son resultado de los procesos de urbanización tradicionales normados desde el Estado, sino por procesos de urbanización progresiva a partir del momento de la ocupación del terreno, normalmente dirigidos por la misma población a través de sus organizaciones. Es similar a los términos favela, villa, callampa, slum, etc.

Cada una de estas tres maneras de enfrentar el desarrollo urbano y la provisión de vivienda se dirigió a una población distinta en origen, etnicidad, cultura y nivel económico; pero, además, se desarrolló en un lugar específico. Las Casas de Obreros (1935) y los Barrios Obreros (1938) del Estado se construyeron en los bordes interiores y exteriores de la Lima colonial (Barrios Altos, La Victoria y Rímac); los barrios para los sectores medios, en Santa Beatriz; y los medio-altos y altos, en la urbanización El Olivar y Miraflores, todos ellos a lo largo de la avenida Leguía (hoy Arequipa) hacia el sur de las murallas. Por su lado, los sectores de menores recursos, migrantes y predominantemente andinos, se ubicaron en la periferia de la ciudad, en intersticios y terrenos sin valor, como Mendocita, Leticia, Cantagallo, El Montón, Matute, etc. entre 1928 y 1940 (Matos Mar, 1977, p. 34).

La estructura urbana de la Lima del siglo XX se organiza de acuerdo a la estructura socioeconómica. Va así tomando forma la «Lima moderna», con la avenida Arequipa, como la estructuradora de los barrios acomodados; la avenida Paseo de la República, que servía de límite a barrios de sectores más pobres como La Victoria, San Luis y Surquillo; y el área formada por el centro colonial y su proyección al norte y el este, como las zonas destinadas a los sectores más pobres. Se va proyectando la desigualdad urbana como marca de la cultura limeña y de los procesos de urbanización, y se mantienen algunos de los pilares de la desigualdad que señala Reygadas Robles: «discriminación abierta, ausencia o limitación de derechos para los negros, los indígenas y las mujeres, trabajo forzado o esclavo... y otros dispositivos similares fueron decisivos en la construcción de las enormes disparidades de las sociedades coloniales» (2008, p. 95). Se instaura el paralelismo entre la ciudad moderna y la barriada, una actualización del discurso colonial de la ciudad de españoles y la ciudad de indios, que deviene en determinante simbólico para el desarrollo urbano de la capital peruana.

### **Reconfiguración espacial de Lima de mediados del siglo XX: consolidación de una centralidad acomodada y periferias precarias**

El terremoto de Lima de 1940 de 8,5 grados, que dejó severos daños emocionales e infraestructurales, presentó, irónicamente, una oportunidad para repensar la ciudad con un fuerte impulso de trabajo en los barrios marginales (Driant, 1991, p. 46). La llegada en 1945 del gobierno encabezado por Bustamante y Rivero, apoyado en el ámbito urbano por Belaunde Terry<sup>14</sup>, significó la hegemonización del pensamiento moderno en las ideas, en las instituciones y en los instrumentos, y, paradójicamente, el inicio de cierto conservadurismo en el dominio urbano (Rodríguez Rivero, 2014). Esta suerte de vanguardia –moderna y a la vez conservadora– impulsó el Plan Piloto de Lima en 1949, cuya finalidad era modernizar la ciudad y proveer vivienda a los obreros, pero en el que contradictoriamente las barriadas no solo no eran un problema central, sino que fueron invisibilizadas (Ortiz Agama, 2018).

14 José Luis Bustamante y Rivero fue un abogado que adquirió prestigio al ser el impulsor de la tesis que definía las primeras 200 millas marinas como parte del territorio nacional.

El golpe de Estado de 1948 representó un giro importante en la política de Estado, pero la correspondencia entre estructura socio-económica y urbana no varió. Si bien las principales instituciones creadas con Bustamante<sup>15</sup> continuaron la elaboración de planes y grandes proyectos habitacionales en la periferia, como la UV3 (Unidad Vecinal N° 3) –siempre pensando en los obreros y empleados asalariados–, también se inicia el apoyo técnico de las ocupaciones «informales» en barriadas (Matos Mar, 2012, pp. 106-108). Es en este período cuando se desarrollaron las dos barriadas más grandes de la época: San Martín de Porres, en la margen sur del río Rímac, y Ciudad de Dios, al sur de Lima, en un terreno del Ministerio del Interior y con la anuencia del gobierno de Odría (Matos Mar, 2012, p. 124).

Un segundo momento comienza con la dictadura militar de Velasco Alvarado (1968-1975), que tuvo como característica principal el apoyo directo e institucional a las barriadas, ideológicamente soportado en el ideario de la Ley de Reforma Agraria y su lema «La tierra es de los que la trabajan», que también podría entenderse como «La tierra es para quienes la habitan», y materialmente implementada por el Sistema Nacional de Movilización Social (Sinamos), organismo encargado de brindar apoyo técnico. De hecho, fue Sinamos la institución que estuvo a cargo de la implementación y seguimiento de Villa El Salvador, la barriada «planificada» más grande de este período, también hacia el sur. Esta época no estuvo exenta del dualismo reseñado; se construyeron proyectos como el Conjunto Habitacional Los Próceres de Surco, dirigido a las clases medias, que se ubicó al final del eje formado por urbanizaciones de clase media en lo que hoy es el distrito de Santiago de Surco.

### **Desigualdad urbana en el siglo XXI:**

#### **consolidación de subcentralidades y expansión de las barriadas**

El período anterior concluyó con la llegada al poder de Alberto Fujimori en 1990, cuyo giro neoliberal siguió el modelo propuesto por Hernando de Soto, y dio inicio al proceso de formalización de la propiedad «informal». Este proceso no ha cumplido la promesa de *El otro sendero* (De Soto, Gherzi y Ghibellini, 1987), pues, una vez otorgados los títulos de propiedad, la mayoría de la población no ingresó al sistema bancario y su situación socioeconómica se mantuvo igual debido a otras variables, como la inestabilidad o empleo informal, nivel del salario, accesibilidad a servicios, equipamiento, etc. Es en este período que el tráfico de terrenos deviene en la modalidad predominante de adquisición de suelo urbano, con la venta ilegal realizada por las comunidades campesinas que rodeaban la capital (Collanac, Jicamarca, Quipan).

El siglo XXI tiene como principales características la expansión de la ciudad a través de grandes avenidas (a las que poco a poco se van sumando sistemas masivos de transporte público) y la construcción de *malls* o grandes

15 Entre 1945 y 1948, se crean la Oficina Nacional de Planeamiento Urbano (ONPU), la Corporación Nacional de la Vivienda (CNV) y el Instituto de Urbanismo Peruano (IUP).

centros comerciales (Chion, 2002). A partir de esta doble inversión –vías rápidas por parte del Estado y centros comerciales por el sector privado– se han ido conformando nuevas subcentralidades en los antes llamados *conos* y a lo largo de las vías más importantes: la Panamericana Norte y la avenida Túpac Amaru, en el norte; la avenida Pachacútec, en San Juan de Miraflores; la avenida Wiesse, en San Juan de Lurigancho; la Carretera Central, en Ate; entre otras.

Sin embargo, estas subcentralidades, producto de los procesos de globalización y de un incremento insostenible en los niveles de consumo, carecen de espacios públicos adecuados y de equipamiento institucional de jerarquía, y no logran producir un cambio en la trama urbana, ni en su densidad ni altura. Funcionan como inserciones comerciales adyacentes a una vía sin afectar los aspectos urbanísticos, excepto por la contaminación visual evidente. Los *malls* son los lugares de referencia de los barrios populares que transitan permanentemente por estas nuevas subcentralidades. La ausencia de usos referidos al Estado, la cultura y la sociedad civil, y sus correspondientes edificios configuran una ciudad cuyas referencias simbólicas son los centros comerciales, poniendo en evidencia la dimensión simbólica de la desigualdad urbana existente (Ramírez Corzo, 2009).

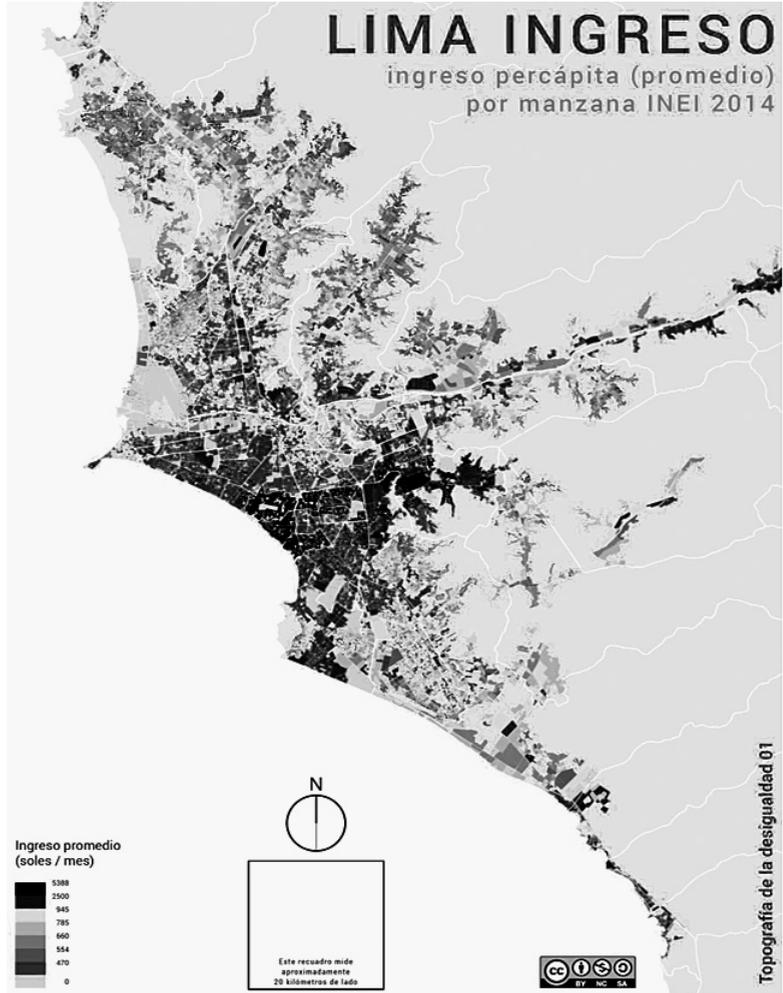
Al mismo tiempo, al haberse agotado el suelo de las zonas planas o semiplanas de la ciudad, las zonas de ladera de las estribaciones andinas fueron ocupadas por vivienda autogenerada y autoconstruida que, carente de referentes, repiten las disposiciones de las zonas planas con un trazado ortogonal pero irracional al ser perpendiculares a la pendiente<sup>16</sup>. Estas ocupaciones se han realizado en áreas pequeñas –en comparación con las ocupaciones de décadas anteriores– constituidas principalmente por asentamientos humanos de 20 a 100 familias (Calderón, 2016; Ramírez Corzo y Riofrío, 2006; así, han aumentado aún más la fragmentación y las dificultades para una adecuada gestión del suelo urbano, los servicios y la infraestructura. Debido a las deficiencias técnicas, estos nuevos asentamientos se encuentran en riesgo permanente ante la posibilidad de un derrumbe o un sismo, situación que se agrava con construcciones deficientes, como cimentaciones de piedra (*pircas*), y fugas de las instalaciones de agua y desagüe. La ausencia de un enfoque claro en la política nacional de vivienda y urbanismo anterior al 2021, junto con la demora en la implementación de la actual, deja a la población más pobre sin otras posibilidades habitacionales, lo que contribuye a reproducir las condiciones de desigualdad urbana.

La estructura urbana de Lima Metropolitana queda así definida y la correspondencia con la estructura socioeconómica se mantiene con pequeñas variaciones producto de la mejora económica de los primeros 20 años del siglo

16 La principal dificultad en estas zonas está asociada a las condiciones de accesibilidad, debido a la ausencia de infraestructura de movilidad adecuada. Desde 2003 se han implementado diversos programas de construcción de escaleras y muros de contención, que a menudo consolidan o promueven la ocupación en condiciones de riesgo, antes que reducirla. Un segundo problema es la ausencia de espacios públicos adecuados a la realidad geográfica de estas ocupaciones.

► Imagen 2

Ingreso promedio per cápita, por manzana, en Lima Metropolitana.  
Fuente: INEI, 2014.  
Cartografía de Barreda y Ramírez Corzo (2017).



XXI en la periferia norte, sur y este de la ciudad. El plano de Lima Metropolitana por deciles de ingresos, que se muestra a continuación (Imagen 2), permite una aproximación a la interrelación entre la estructura urbana y la desigualdad urbana, que son resultado de los procesos de desarrollo urbano y evolución de la ciudad que se describieron en la primera parte de este artículo.

El plano muestra una alta concentración de la población con niveles de ingresos más altos en la zona centro-sur de Lima (en tonos de azul), que corresponde principalmente a las zonas de urbanización tradicional, así como un predominio de poblaciones de bajos ingresos en las zonas periféricas hacia el norte, este y sur de la ciudad (los antes llamados *conos*), espacio donde se asentó principalmente el gran contingente de población resultante de los procesos de migración de la segunda mitad del siglo XX, y donde se dieron los grandes procesos de auto-urbanización progresiva. Conviene anotar que esta ocupación de terrenos ha seguido una lógica gestionada desde el Estado en negociación con actores privados. Durante la segunda mitad del siglo XX, Lima se encontraba rodeada por terrenos agrícolas y arenales. La tendencia general fue que, mientras los terrenos agrícolas y otros con valor comercial fueron protegidos por el Estado de ser invadidos, en los terrenos sin valor comercial significativo como los grandes arenales, los terrenos cercanos a zonas contaminadas o que presentaban condiciones de riesgo, se permitió –o incluso se alentó– la ocupación para la auto-urbanización por los grupos más vulnerables. Estos fueron los espacios donde se vivió el periodo clásico de las *barriadas*.

Como señala Segura, sintetizando los aportes de otros autores sobre el proceso de metropolización en América Latina, que se puede evidenciar en Lima Metropolitana desde la década del noventa, dos de sus características son pasar «de un espacio metropolitano compacto, que avanzaba como ‘mancha de aceite’, con bordes y límites definidos, hacia un crecimiento metropolitano de bordes difusos y estructura policéntrica», y la «proliferación de ‘nuevos objetos urbanos’, producto de inversiones privadas (locales y extranjeras), básicamente vinculados al consumo, como shopping centers, hipermercados, centros de espectáculo» (2014, pp. 10-11).

Estas transformaciones son visibles en el plano mostrado. El modelo centro-periferia, que era claramente distinguible hasta la década del ochenta, se ha complejizado en décadas recientes con la aparición de nuevas centralidades económicas alrededor de espacios comerciales privados en las zonas más consolidadas de los antiguos *conos*, lo que se expresa en zonas con población de mayores ingresos. Esto es particularmente visible hacia el norte de la ciudad.

En el mismo periodo, las *barriadas* han continuado expandiéndose. Estas *barriadas* posteriores a la década del noventa se caracterizan por la fragmentación y precariedad física e incluso organizacional. En el plano, estas constituyen el cinturón de barrios ubicados en las laderas y quebradas al este de la ciudad, que son las zonas con mayor exposición a riesgos (de desastres y riesgos cotidianos), además de algunas áreas de expansión horizontal en el norte y noreste de la ciudad. Estas son las zonas que muestran niveles más bajos de ingresos. Como en la etapa previa de expansión de las *barriadas*, la lógica del manejo territorial desde el Estado y la negociación con los

intereses privados han llevado a que las áreas donde se dan estas nuevas barriadas y donde residen los más pobres de la ciudad sean las de mayor riesgo, con menos posibilidades de acceder a servicios básicos e infraestructura, y los de más difícil consolidación urbana.

La desigualdad se inicia desde el encuentro de dos perspectivas del territorio en las que una se impone sobre la otra. Esta dualidad perdura en el tiempo y se complejiza al insertarse otras variables, movimientos y tendencias, pero siempre marcados por una imposición de poder y de control sobre el territorio y el acceso a recursos. La dualidad se convierte ahora en dos polos opuestos de un espectro o un *continuum*. Estos polos opuestos, con el devenir del tiempo, se están agudizando al haber una acumulación de recursos y poder muy desigual. Esta mirada permite comprender la reproducción y agudización de la desigualdad desde una mirada histórica, lo que permite, a su vez, comprender que la situación actual no es producto únicamente de políticas, pugnas y condiciones contemporáneas, sino que se basa en siglos de imposiciones de poder y opera en condiciones que tienden a seguir reproduciendo estas desigualdades en beneficio de las élites.

### ③ **DESIGUALDAD URBANA EN LIMA METROPOLITANA: UN MODELO CONCEPTUAL**

Las miradas señaladas hasta aquí pueden ser insuficientes si se entiende que el urbanismo, en el que debe enmarcarse la desigualdad urbana, responde al modelo geográfico de circulación del excedente, es decir, al sistema de ciudades (Harvey, 1985, p. 261). Desde esa perspectiva, es necesario recordar que en el Perú, uno de los países más centralistas del mundo, Lima Metropolitana presenta una de las mayores diferencias de población respecto a la siguiente ciudad.

Esto nos lleva a un segundo aspecto. Si la ciudad no puede autonomizarse del sistema de ciudades, tampoco puede hacerlo de su territorio. En este punto es necesario volver a Raygada, para quien la herencia de la ciudad colonial en términos de desigualdad es el problema *racial* (de castas). Una mirada restrictiva a lo social que no recoge las relaciones entre ciudad y territorio analizadas en la primera parte de este artículo. Como menciona King:

puede ser preferible hablar de una ‘ciudad en una sociedad o territorio colonizado per se’ en lugar de una ciudad colonial. Esto es más que un ajuste semántico: desvía nuestra atención de la idea de una ‘categoría especial de ciudad’ para considerar al menos cuatro elementos: una sociedad, el territorio y lugar donde se encuentra el proceso de colonización, y la ciudad que resulta. (King, 2015, p. 16)

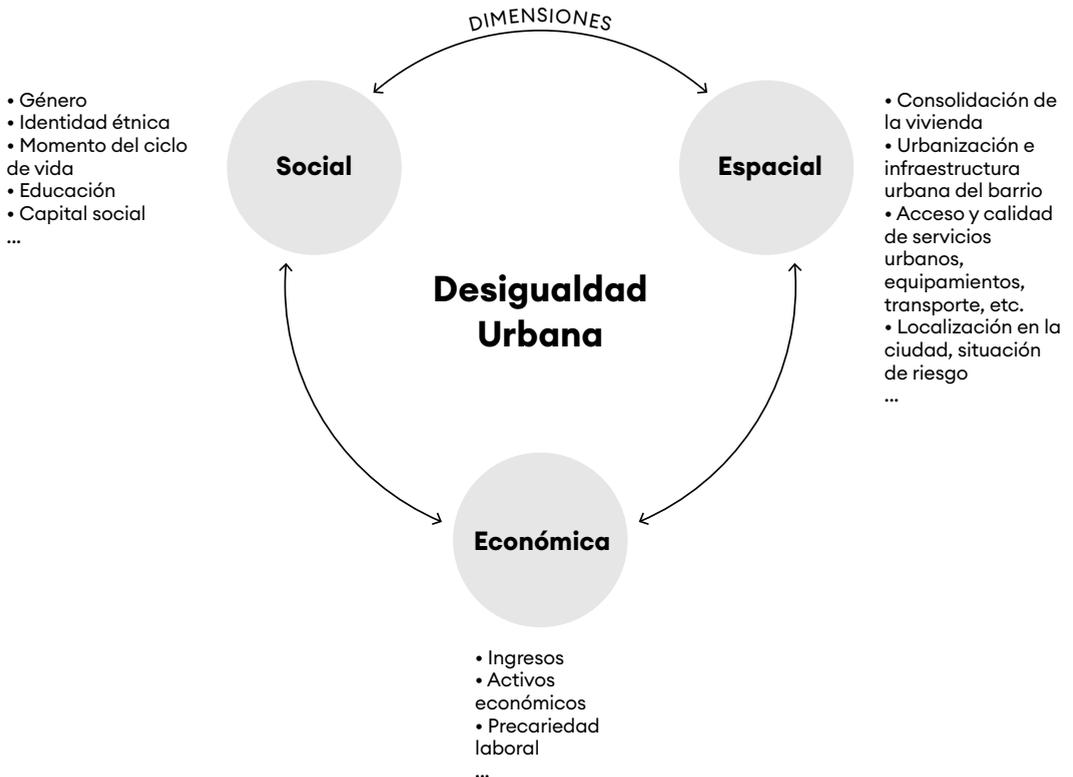
Desde esa perspectiva ampliada, las desigualdades urbanas en Lima estarían cimentadas en una estructura de manejo territorial extractivista y desigual que se arrastra desde tiempos de la Colonia. Es esta estructura la que ha gatillado a lo largo del siglo XX los procesos de migración hacia Lima y que hoy se dirige principalmente hacia las ciudades intermedias. Sin embargo, la relación

entre este manejo territorial basado en el extractivismo, el centralismo limeño, la ausencia de un sistema de ciudades basado en roles y la falta de oportunidades equivalentes a las encontradas en Lima no ha sido muy visibilizada en la constitución de la desigualdad urbana de la capital peruana.

Estos procesos histórico-territoriales de largo plazo inciden de manera determinante en la desigualdad urbana contemporánea, en las tres dimensiones de la desigualdad urbana que hemos identificado: económica, espacial y cultural. Estas tres son subsistemas dentro del complejo sistema de desigualdades interseccionales en que los ciudadanos llevan su vida cotidiana (véase Imagen 3, a continuación).

El esquema que proponemos para entender la desigualdad urbana en Lima Metropolitana trata de dar cuenta de la experiencia cotidiana de la desigualdad. Las tres dimensiones acá señaladas son resultado de la reflexión sobre Lima, pero creemos que resultan pertinentes para cualquier ciudad andina y posiblemente para cualquier ciudad de carácter poscolonial. Coincidimos con Segura (2014) en que la desigualdad urbana es un fenómeno multidimensional y no puede ser reducida a los aspectos económicos, ni residenciales, sino que debe contemplar la multiplicidad de dimensiones que entran en juego para

▼ Imagen 3  
Dimensiones de la desigualdad urbana con sus componentes.  
Fuente: Elaboración propia.



definir la vida cotidiana de las personas<sup>17</sup>. Las tres dimensiones presentadas no pueden ser separadas, sino que deben ser entendidas como una dialéctica en relación y reproducción permanente<sup>18</sup>.

La dimensión cultural de la desigualdad incluye a aquella asentada en valores y narrativas de prestigio aprendidas colectivamente y que son parte de la cultura dominante en una sociedad. Están fundadas en procesos históricos complejos y casi siempre de muy larga duración. El racismo y el desprecio por lo indígena y afroperuano conforman uno de los principales ejes de discriminación que se evidencia en la sociedad peruana y en sus ciudades, incluyendo Lima Metropolitana. En la sección anterior, se discutió cómo este eje, de herencia colonial, se mantiene vigente y ha influenciado a lo largo del tiempo el manejo territorial del país e incluso puede verse su huella en el patrón de ocupación del suelo urbano, con áreas urbanas y modalidades de urbanización diferentes.

Estos valores y discursos se materializan en la ciudad a través de la calidad y cantidad de espacio público, equipamiento urbano, acceso y paraderos del transporte público, y demás infraestructuras que se levantan día a día y que construyen una narrativa sobre el valor que el Estado da a los ciudadanos de determinadas áreas urbanas. Esas narrativas, expresadas en lo que se denomina imaginarios urbanos, ponen de manifiesto en Lima una desigualdad simbólica, otro aspecto de la dimensión cultural de la desigualdad urbana.

Es importante detenernos en la desigualdad de género como uno de los ejes de desigualdad cultural más importantes por los profundos impactos que tiene para la vida de todas las personas en la sociedad, afectando la constitución misma de su ser social. Además, la desigualdad de género tiene importancia demostrada para determinar la desigualdad en el acceso y control sobre componentes de las dimensiones económicas y espaciales (Falú, 2009).

La dimensión económica de la desigualdad urbana es aquella sobre la que existe más información, aunque la mayor parte de ella está referida únicamente a los ingresos de los hogares. Entre los componentes relevantes de la desigualdad económica se puede considerar, además de los ingresos, la disposición de activos económicos, el acceso al crédito o la precariedad laboral (seguridad de mantener el nivel de ingresos en el tiempo o ante impactos externos).

17 Desde una preocupación por las acciones orientadas a la equidad urbana, el proyecto KNOW (Knowledge in Action for Urban Equality) ha desarrollado una aproximación igualmente multidimensional, basada en cuatro objetivos: (1) distribución equitativa y sostenible de los recursos disponibles (en términos económicos y de servicios); (2) reconocimiento recíproco en que instituciones, profesionales y ciudadanos reconozcan las diferentes identidades sociales y ambientes en que los actores planifican, operan y administran servicios urbanos; (3) paridad en la participación política, con el estímulo constante de la ciudad para la participación de todos los actores sociales en las decisiones y (4) vida política de la ciudad, cuidado mutuo y corresponsabilidad que prioriza las responsabilidades relacionales entre ciudadanos, y entre los ciudadanos y la naturaleza. Esta definición pone énfasis en la transformación cultural y política que debe ocurrir en las instituciones y ciudadanía para la obtención de ciudades más igualitarias.

18 Como referencia, puede revisarse la dialéctica espacial de Lefebvre; está bien explicada en Baringo Ezquerro (2014).

La principal manera de medir la pobreza en Perú es el método de línea de pobreza, que estima la cantidad de dinero necesario para cubrir las necesidades básicas y las necesidades básicas alimenticias por cada miembro de un hogar<sup>19</sup>. En el año 2019, la pobreza urbana tuvo una incidencia de 14,1 % de la población en Lima Metropolitana, mientras que la pobreza extrema alcanzó 0,4 % de la población<sup>20</sup>. Aunque estas cifras muestran una leve mejoría si se comparan con las de diez años antes, los tres años previos al 2019 muestran el aumento de la incidencia de pobreza, que había llegado a ser 11 % en 2015 y 2016.

La única información sobre desigualdad económica que se produce de manera oficial es el coeficiente de Gini, que también está limitado a la desigualdad de ingresos de los hogares<sup>21</sup>. Aunque pueda parecer extraño, el coeficiente de Gini de Lima Metropolitana ha tenido una mejoría sostenida durante las décadas pasadas; de hecho, entre 2007 y 2017, pasó de 0,46 a 0,40 (INEI, 2018)<sup>22</sup>.

Así, estamos ante una aparente paradoja. En términos de ingresos monetarios, la desigualdad ha bajado de manera más o menos sostenida durante la última década en Lima Metropolitana<sup>23</sup>. A pesar de ello, la desigualdad urbana y en particular la dimensión de *desigualdad espacial* parece haberse mantenido o incluso incrementado. Segura (2014) describe esta paradoja para las ciudades de América Latina, donde, si bien las políticas públicas han tenido un impacto en la reducción de la desigualdad monetaria, al mismo tiempo se mantienen o refuerzan los patrones de urbanización que aumentan la desigualdad urbana, lo que genera, en sus términos, el desacople entre una distribución de ingresos que tiende (levemente) a una mayor igualdad y un patrón de urbanización excluyente.

Como ya dijimos, la estructura urbana resultante de procesos histórico-territoriales de largo plazo tiene una incidencia directa en la desigualdad urbana, y particularmente en su dimensión espacial. Según Di Virgilio y Perelman (2014),

- 19 Para Lima Metropolitana, en 2019 la línea de pobreza estaba definida en 441 soles per cápita por mes, y la de pobreza extrema, en 224 soles per cápita por mes (INEI, 2021).
- 20 Es el último año previo al impacto de la pandemia de COVID-19. En 2020 la pobreza alcanzó al 27,5 % de la población y la pobreza extrema, al 2,9 % (INEI, 2021). La pandemia casi duplicó la incidencia de la pobreza monetaria en Lima Metropolitana y multiplicó por más de siete veces la incidencia de la pobreza extrema.
- 21 En el coeficiente de Gini, 0 representa la perfecta igualdad de ingresos de todos los hogares y 1 representa la máxima desigualdad posible.
- 22 El coeficiente de Gini nacional en Perú para 2017 es de 0,43, lo que significa que Lima Metropolitana tiene una distribución del ingreso más igualitaria que el país en su conjunto. Sin embargo, los datos del Banco Mundial (disponibles a nivel nacional) dan cuenta de un aumento del índice hasta el equivalente a 0.438 para el 2020, cambiando la tendencia a la reducción entre el 2019 y 2020, probablemente como efecto de la pandemia de COVID-19. Es esperable que esta misma tendencia se haya reflejado en Lima Metropolitana. De cualquier manera, este Gini es menor que en la década anterior.
- 23 Las tendencias de crecimiento económico que sostenían esta reducción de la desigualdad monetaria cambiaron significativamente en 2020, principalmente por las consecuencias de la pandemia de COVID-19. Los impactos a largo plazo están por descubrirse.

la estructura urbana influye en la distribución de oportunidades a través de: (i) *las características del segmento del mercado de tierras* y el tipo [de] hábitat en el que los actores desarrollan su vida cotidiana. (ii) *Las condiciones de su localización* asociadas a formas diferenciales de acceso al suelo, a los servicios, a los equipamientos urbanos, a los lugares de trabajo, etc. De este modo, las *oportunidades asociadas a la localización* introducen importantes diferencias sociales entre los lugares de residencia y, también, entre sus habitantes (Salazar Cruz, 1999; Pinkster, 2007; Di Virgilio, 2011), constituyéndose en un factor crítico de estratificación. (iii) *Los flujos, las circulaciones e interacciones que propone* a través de las características, calidad y condiciones de acceso de los espacios públicos, del equipamiento social, de los servicios sociales básicos (salud y educación) y del sistema de transporte urbano. (Di Virgilio y Perelman, 2014, pp. 10-11, cursivas en el original)

Aunque la *desigualdad espacial* está vinculada a los procesos de segregación urbana, es necesario distinguir ambos fenómenos para entender la manera en que se relacionan entre ellos. La segregación residencial se define como «el grado de proximidad espacial o de aglomeración territorial de las familias pertenecientes a un mismo grupo social, sea que éste se defina en términos étnicos, etarios, de preferencias religiosas o socioeconómicos, entre otras posibilidades» (Sabatini et al., 2001). Siguiendo a los autores, la segregación residencial tiene tres dimensiones interconectadas, pero diferenciadas: la tendencia de ciertos grupos sociales a concentrarse en barrios o zonas de la ciudad, la homogeneidad o diversidad de esos barrios o zonas de la ciudad, y las subjetividades o imaginarios sociales asociados a las dos primeras dimensiones.

Como explica Sabatini (2006), los grupos más pobres de nuestras ciudades tienden a ubicarse en las periferias y en zonas centrales deterioradas, mientras que los sectores acomodados de la población se concentran en las zonas centrales bien servidas y algunos suburbios exclusivos. Este modelo general se comprueba también para Lima Metropolitana. Para el autor, ambos escenarios están marcados por condiciones sociales muy homogéneas en las que los diferentes niveles de la pirámide de estratificación social no tienen oportunidad de convivir y mezclarse. Según él, la homogeneidad social es el rasgo más notable de los barrios populares de las ciudades latinoamericanas.

El plano mostrado más arriba permite ver un alto nivel de homogeneidad de ingresos económicos en la zona central de la ciudad y especialmente en las zonas de más altos ingresos. En Lima Metropolitana, existe una zona de transición, correspondiente a las zonas más consolidadas de los antiguos conos de la ciudad, que tiene una mayor heterogeneidad, con población de ingresos medios y bajos. Finalmente hay una tercera zona, formada principalmente por los barrios ocupados desde la década del noventa, en terrenos de mayor riesgo, y con mucho menor acceso a servicios e infraestructura, ocupados de manera muy homogénea por población de ingresos bajos y muy bajos<sup>24</sup>. Hay que tener en cuenta que la segregación residencial no es el resultado de prácticas o

elecciones individuales, sino que debe entenderse como un proceso social y político, enmarcado en los procesos histórico-territoriales de larga duración que hemos descrito más arriba.

Hasta ahora nos hemos referido principalmente a la segregación residencial. La vida urbana, el *habitar*, comprende múltiples actividades y dimensiones, más allá de *residir* en algún lugar. Esto no niega que el lugar de residencia sea muy importante para definir el acceso a bienes y servicios que configuran las oportunidades de desarrollo personal y colectivo, pero no es la única dimensión del habitar que juega un rol en esto (Lindón, 2014; Vega Centeno, 2017). La segregación residencial dificulta el encuentro y la comunicación entre sujetos con diferentes características –hombres y mujeres, de altos o bajos ingresos, descendientes de inmigrantes andinos o de inmigrantes europeos, que viven en un barrio exclusivo o en una barriada de reciente formación, etc.– ya sea porque no comparten espacios en la ciudad o porque, al compartirlos, existen barreras sociales o culturales que impiden una experiencia compartida de la misma. Así, segregación y desigualdad no solo no son sinónimos, sino que la segregación urbana es una de las formas como se expresa y se reproduce la desigualdad urbana.

#### ④ PISTAS PARA COMBATIR LA DESIGUALDAD A MANERA DE CONCLUSIONES

Entender la desigualdad urbana en términos multiescalares obliga a ampliar la mirada al territorio, analizar el sistema de ciudades y sus roles, las relaciones económico-productivas entre ciudad y campo, el estudio de las prácticas productivas, sociales y culturales que sobre él se dan y, finalmente, las valoraciones y simbolizaciones construidas a través del tiempo. Este ensamblaje de consideraciones respecto al territorio son el marco general y fundante de las relaciones en el interior de las ciudades. En las sociedades poscoloniales, donde la explotación de los recursos naturales impone un manejo territorial y una ocupación acorde a los intereses coloniales, el territorio queda marcado por esas relaciones de dominación que soportan procesos de acumulación de riqueza que están en la base de la desigualdad general.

En el caso de la relación entre Lima Metropolitana y el espacio geográfico peruano, el manejo territorial de raíz colonial volcado al extractivismo, con ausencia de roles claros en el sistema de ciudades y la consecuente ausencia de oportunidades para la población que habita en las ciudades pequeñas y las áreas rurales, es clave para entender y atacar las raíces de la desigualdad urbana. El manejo territorial y la acción sobre el sistema de ciudades es, así, un

24 Como señala la bibliografía (Duhau y Giglia, 2008; Sabatini, 2006; Segura, 2014), la segregación residencial se puede dar en diferentes escalas, desde la separación de población con diferentes características a escala metropolitana, en distintos distritos de la ciudad, cada uno de ellos relativamente homogéneo en el interior, hasta la segregación en escala barrial, en que cada barrio, urbanización o asentamiento humano puede estar segregado respecto al vecino, en un distrito relativamente heterogéneo.

factor determinante para la reducción de desigualdades a nivel territorial que no se debe perder de vista.

El desarrollo urbano de Lima, como el de muchas ciudades del sur-global, no sigue los principios de la teoría urbana clásica (Castells, 1977). Su estructura urbana depende menos de la ubicación de los pocos y débiles enclaves industriales-productivos; por el contrario, han sido las áreas de consumo y el sistema vial desarrollados en el siglo XXI los que han generado nuevas centralidades. Dada la carencia de planificación y gestión urbana, y la ausencia de mecanismos legales de redistribución, estas centralidades solo han aumentado la presión sobre el valor del suelo urbano, densificando los alrededores sin mejorar la dotación de espacio público, el equipamiento ni la calidad de vida. Más aún, indirectamente han generado las ocupaciones de laderas en las zonas cercanas, con grandes áreas de vivienda precaria que aumentan las desigualdades.

Frente a esta realidad de agravamiento de la desigualdad urbana (multidimensional), las acciones del Estado han sido claramente limitadas y fragmentadas. Las políticas sociales que podrían estar orientadas a la reducción de la desigualdad urbana<sup>25</sup> se han enfocado durante los últimos años en el subsidio económico: los casos de Pensión 65, Qaly Warma y Cuna Más buscan aliviar la canasta familiar. Se trata de políticas públicas basadas en transferencias monetarias directas, similares a los bonos implementados durante la crisis sanitaria de la COVID-19. Aunque en algunos casos pueden recibir evaluaciones positivas desde la perspectiva sectorial, los resultados de estas acciones públicas no tienen mayor impacto en la reducción de la desigualdad urbana; por el contrario, tienden a reproducir las condiciones de producción del espacio que están en la base de la desigualdad.

Tampoco la política de titulación de la propiedad en barrios informales ha tenido mayor efecto sobre la desigualdad urbana. Una mayor seguridad en la tenencia de un bien con bajo valor por su construcción en un medio con 70 % de informalidad en la construcción no implica de ninguna manera una disminución de la desigualdad urbana, quedando en una formalidad lata o vacía. De otro lado, la ausencia de un programa serio de mejoramiento de barrios, sin visión integral ni articulación con la mejora de la vivienda, es solo un medio para construir infraestructuras aisladas que, según se ha demostrado, no mejoran la calidad urbana<sup>26</sup>. Se trata de políticas aisladas entre sí, todo lo opuesto al sentido multidimensional que el enfrentamiento de la desigualdad urbana requiere, con objetivos muy limitados y sin vínculo con las tareas de fortalecimiento de las organizaciones sociales ni generación de capacidades sociales.

**25** Hay que señalar que en el Perú no han existido hasta el año 2021 políticas públicas que hayan tenido como uno de sus objetivos la reducción de la desigualdad urbana. El 14 de julio de 2021, se aprobó la nueva Política Nacional de Vivienda y Urbanismo, que incluye por primera vez la reducción de la desigualdad urbana como uno de sus objetivos principales y crea un Índice de Desigualdad Urbana como indicador de cumplimiento de la política. Sin embargo, hay que señalar que, desde su aprobación, a pesar de su carácter vinculante, la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo no ha sido implementada por el nuevo gobierno.

En su triángulo de la violencia, Galtung (2016) identifica tres formas de violencia: directa, cultural y estructural. La primera es la violencia visible en la vida social, habitualmente se expresa en conflictos o confrontaciones. En nuestro caso, la vemos expresarse como las carencias o limitaciones concretas, materiales y de servicios que limitan la vida cotidiana de las personas en la ciudad. La violencia cultural se refiere a los discursos o imaginarios que justifican o validan la violencia, como el racismo, la discriminación por género, etc. La violencia estructural está referida a todas las estructuras sociales, económicas o políticas que no permiten la satisfacción de las necesidades de la persona o comunidad.

Esta clasificación nos permite ver diferentes maneras en que deberíamos actuar para superar la desigualdad, en tanto forma de violencia. La construcción de una ciudad más igualitaria requiere actuar sobre las tres modalidades de la violencia que implica la desigualdad: asegurar el acceso a través de la redistribución equitativa de bienes y servicios urbanos, consolidar imaginarios y narrativas que justifican y refuerzan la necesidad de una sociedad igualitaria, y, finalmente, transformar las estructuras económicas y políticas para que operen asegurando la redistribución de recursos y poder entre los diferentes grupos de la sociedad.

Teniendo en cuenta la naturaleza multidimensional de la desigualdad, que incluye una relación inseparable entre las dimensiones sociales, económicas y espaciales derivadas de la historia particular y de la configuración del espacio de la metrópoli, creemos que las acciones orientadas a lograr una mayor igualdad deben intervenir de manera simultánea en las diferentes dimensiones mencionadas. Solo de esta manera se pueden diseñar e implementar acciones que sean realmente transformadoras. Mientras tanto, la desigualdad de Lima Metropolitana será el principal factor para su reproducción.

26 Hay que tener en cuenta que solo desde el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el Estado realiza de manera independiente y sin coordinación entre ellas, instalación de redes de agua y saneamiento, subsidio de construcción de módulos básicos en lotes de terreno (aunque no cuenten con servicios básicos), y construcción de infraestructura urbana (muros de contención, vías y espacios públicos). A esto hay que sumar las intervenciones realizadas por otros sectores del gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Espinoza y Fort (2017) muestran cuantitativamente los problemas de la inversión en infraestructura realizada por el Estado en barrios vulnerables, remarcando los impactos negativos de esta actuación pública fragmentada, expresada en los procesos de gestión y financiamiento de proyectos de inversión.

## REFERENCIAS

- Baringo Ezquerro, D. (2014). La tesis de la producción del espacio en Henri Lefebvre y sus críticos: un enfoque a tomar en consideración. *Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos*, (3), 119-35.
- Barreda, J. y Ramírez Corzo, D. (2017). *Topografía de la desigualdad: Segregación residencial y fracturas socioeconómicas en Lima Metropolitana*. Trujillo: Clasco - NOR.
- Boudon, P. (2013). *L'architecture des lieux: sémantique de l'édification et du territoire*. Infolio.
- Buitelaar, E., Raspe, O. y Weterings, A. (2016). *Urban Inequality and Justice: Creating Conceptual Order and Providing a Policy Menu*. PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.
- Burgers, J. y Musterd, S. (2002). Understanding Urban Inequality: A Model Based on Existing Theories and an Empirical Illustration. *International Journal of Urban and Regional Research*, 26(2), 403-413. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00387>
- Calderón, J. (2016). *La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX* (segunda edición). Magreb Producciones. Recuperado de <https://isbn.cloud/9786124709807/la-ciudad-ilegal/>.
- Castells, M. (1977). *La cuestión urbana*. Siglo Veintiuno.
- Chion, M. (2002). Dimensión metropolitana de la globalización: Lima a fines del siglo XX. *EURE*, 28(85), 71-87. Recuperado de <https://doi.org/10.4067/S0250-71612002008500005>.
- Dalle, P. (2012). Cambios recientes en la estratificación social en Argentina (2003-2011). Inflexiones y dinámicas emergentes de movilidad social. *Argumentos. Revista de Crítica Social*, (14).
- De Soto, H., Ghersi, E. y Ghibellini, M. (1987). *El otro sendero*. Editorial El Barranco.
- Di Virgilio, M. M. y Perelman, M. (eds.). (2014). *Ciudades latinoamericanas: desigualdad, segregación y tolerancia*. Clasco.
- Dollfus, O. (1981). *El reto del espacio andino*. Instituto de Estudios Peruanos. Recuperado de <https://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/674>.
- Driant, J. C. (1991). *Las barriadas de Lima: historia e interpretación*. Institut Français d'Études Andines.
- Duhau, E. y Giglia, A. (2008). *Las reglas del desorden: Habitar la metrópoli*. Siglo XXI.
- Espinoza, Á. y Fort, R. (2017). *Inversión sin planificación: La calidad de la inversión pública en los barrios vulnerables de Lima*. Grade.
- Falú, A. (ed.). (2009). *Mujeres en la ciudad. de violencias y derechos*. SUR - Red Mujer y Hábitat.
- Filgueira, C. (2001). *La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina*. Cepal. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6008>.
- Fraile, P. (2013). La regla y el modelo: la racionalidad en la ordenación urbana y territorial (siglos XVIII-XIX). En Q. Bonastra y G. Jori (eds.), *Imaginar organizar y controlar el territorio* (pp. 77-121). Icaria.
- Galtung, J. (2016). La violencia: cultural, estructural y directa. En *IEEE, Cuadernos de Estrategia 183*.
- Garaycochea Mejía, C. (2010). Los límites del modelo económico de Murra. *Allpanchis*, 42(76), 173-232.
- Glaeser, E. L., Resseger, M. y Tobio, K. (2011). Urban Inequality. En G. Johnson y J. Svara (eds.), *Justice for All: Promoting Social Equity in Public Administration*. Routledge.
- Harvey, D. (1985). *Urbanismo y desigualdad social*. Siglo XXI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2018). *Evolución de la pobreza monetaria 2007-2017. Informe técnico*. Recuperado de [https://www.inei.gob.pe/media/cifras\\_de\\_pobreza/informe\\_tecnico\\_pobreza\\_monetaria\\_2007-2017.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/cifras_de_pobreza/informe_tecnico_pobreza_monetaria_2007-2017.pdf).
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2021). *Evolución de la pobreza monetaria 2009-2020. Informe técnico*. Recuperado de [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/pobreza2020/Pobreza2020.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/pobreza2020/Pobreza2020.pdf).
- Jordán, R., Riffo, L. y Prado, A. (2017). *Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe*. Cepal.
- King, A. (2015). *Urbanism, Colonialism, and the World-Economy*. Routledge. Recuperado de <https://doi.org/10.4324/9781315715506>.
- Lefebvre, H. (2020). *El derecho a la ciudad*. Capitán Swing Libros.
- Lindón Villoria, A. (2014). El habitar la ciudad, las redes topológicas del urbanita y la figura del transeúnte. En D. Sánchez y L. A. Domínguez (coords.), *Identidad y espacio público: Ampliando ámbitos y prácticas* (pp. 55-76). Gedisa. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4843206>
- Matos Mar, J. (1977). *Las barriadas de Lima 1957*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Matos Mar, J. (2012). *Perú. Estado desbordado y sociedad emergente*. Universidad Ricardo Palma.
- Murra, J. (1975). *Formaciones económicas y políticas del mundo andino*. Instituto de Estudios Peruanos. Recuperado de <http://atlas.umss.edu.bo:8080/jspui/handle/123456789/1059>.
- Ortiz Agama, R. (2018). *Plan Piloto de Lima*. Universidad Nacional de Ingeniería.
- Ramírez Corzo, D. (2009). Transformación metropolitana y exclusión urbana en Lima: del desborde popular a la ciudad fractal. En H. Poggiese y T. Cohen (comps.), *Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*. Clasco.
- Ramírez Corzo, D. y Ríofrío, G. (2006). *Formalización de la propiedad y mejoramiento de barrios: bien legal, bien marginal*. Desco.

Luis Rodríguez Rivero  
Daniel Ramírez Corzo Nicolini  
Belén Desmason Estrada

- Reygadas Robles, L. (2008). Tres matrices generadoras de desigualdades. En R. Cordera, P. Ramírez, A. Ziccardi y L. Lomeli (coords.), *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI* (pp. 92-114). Siglo XXI. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5689604>
- Rodríguez Rivero, L. (2014). Espacio en el tiempo y la construcción de la vanguardia moderna en el Perú. El discurso de Luis Miró Quesada. En L. Miró Quesada, *Espacio en el Tiempo*. PUCP.
- Rodríguez Rivero, L. (2021). *Les imaginaires urbains et le futur de la ville* [tesis de doctorado]. Université Paris-Saclay.
- Romero, J. L. (2001). *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*. Siglo XXI.
- Rostworowski de Diez Canseco, M. (1988). *Historia del Tahuantinsuyu*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Sabatini, F. (2006). *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sabatini, F., Cáceres, G. y Cerda, J. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *EURE*, 27(82), 21-42. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612001008200002>
- Segura, R. (2014). *El espacio urbano y la (re)producción de desigualdades sociales. Desacoples entre distribución del ingreso y patrones de urbanización en ciudades latinoamericanas*. Working Paper Series 65. [desiguALdades.net](https://doi.org/10.17169/refubium-25281). Recuperado de <https://doi.org/10.17169/refubium-25281>
- Vega Centeno Sara Lafosse, P. (2017). La desigualdad invisible: El uso cotidiano de los espacios públicos en la Lima del siglo XXI. *Territorios*, (36). Recuperado de <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.5097>
- Ziccardi, A. y Dammert, M. (2021). Las desigualdades urbanas y el derecho a la ciudad. *Desacatos. Revista de Ciencias Sociales*, (67), 82-91.
- Zuloaga Rada, M. (2012). *La conquista negociada: Guarangas, autoridades locales e imperio en Huaylas, Perú (1532-1610)*. Institut Français d'Études Andines - Instituto de Estudios Peruanos.