

El espacio
que compartimos



SOBRE SOBRE CIUDADES CON FUTURO

El I foro "Ciudades con Futuro" tiene como propósito sentar las bases para poder construir ciudades sostenibles. Para esto, ciudadanos y ciudadanas deben asumir sus deberes con el lugar en el que viven y comprometerse con su ciudad. Con esta iniciativa, buscamos construir un espacio para exponer y debatir los principales temas y reformas orientadas a mejorar la calidad de vida de los habitantes en ciudades peruanas..

LAS OPORTUNIDADES DE LA CIUDAD

¿Qué hacemos con la basura y cómo gestionamos el agua en las ciudades peruanas? Según un informe del Ministerio del Ambiente y Recicla.pe, solo tres de cada 100 peruanos reciclan su basura diariamente. Además, entre siete y ocho millones de peruanos no tiene acceso a agua potable, según Oxfam. Estos recursos, claves en el desarrollo de cualquier ciudad del mundo, son grandes retos y posibilidades que el país tiene por delante para desarrollar y potenciar sus ciudades.

LA CIUDAD CAMINA HACIA EL FUTURO

¿De qué manera promovemos energías que no contaminen y un transporte sostenible en ciudades peruanas? Según un reporte de AirVisual, Perú es el país con el aire más contaminado de Latinoamérica. Y si hablamos de movilidad sostenible, 80% de limeños se movilizaría en bicicletas si la ciudad contara con un sistema de vías seguras, según Ipsos. Estos ámbitos, que mellan la salud y quitan horas de vida de ciudadanos y ciudadanas, deben empezar a ser tratados pensando en la gente.

EL ESPACIO QUE COMPARTIMOS

¿Cómo comprometemos a los ciudadanos a sentirse parte de una misma comunidad? Según una encuesta de Ipsos para RPP, el 57% de los peruanos usa los parques como principal espacio para el entretenimiento y la recreación. Los espacios públicos, la planificación urbana y la creación de ecosistemas urbanos acercan a las ciudades con sus habitantes, y forman lazos entre personas que habitan en un mismo espacio.



Más información en www.ciudadesconfuturo.pe

Una ciudad compacta para el desarrollo sostenible

Lima acaba de alcanzar las diez millones de personas. Su expansión territorial descontrolada ha comprometido la calidad de vida de sus habitantes y su competitividad económica. Al igual que otras ciudades del Perú, la falta de espacios públicos adecuados, el acceso deficiente a servicios básicos y el alto riesgo de daños frente a desastres son algunas de las consecuencias de no haber planificado su desarrollo urbano. ¿Es posible reordenar el suelo para transformar el caos en sostenibilidad?



EL SUELO QUE OCUPAMOS

Los canales Surco y Huatica son dos flujos de agua que nacen en el río Rímac, atraviesan discretamente 17 distritos urbanos e hidratan 85% de las áreas verdes de Lima Metropolitana. Ambos forman parte de un complejo sistema de regadío diseñado hace dos mil años por los antiguos habitantes de este territorio, que les permitió transformar 30 mil hectáreas de desierto costero en un valle fértil para su desarrollo. Este es el más antiguo trazo urbano que mantiene nuestra metrópolis. Conserva, en la actualidad, el 80% de su recorrido original y perdura como una lección ancestral de la importancia de planificar el espacio y los recursos para el futuro.

Hoy, los retos tienen otras dimensiones. Según los estimados de la ONU, Lima acaba de superar los diez millones de habitantes y ha alcanzado la categoría de "megaciudad". Y aunque a la fecha ya ha ocupado más de 85 mil hectáreas de superficie -según el estudio *Ciudades del Perú* de Periferia y WWF (2019)-, lo ha hecho de forma descontrolada, riesgosa e ineficiente. Las otras ciudades del país están muy lejos de igualar su extensión (la segunda es Arequipa, con 15 mil hectáreas) pero repiten su peor error: sus bordes se están poblando sin control.

"Tenemos graves problemas de sostenibilidad en todas nuestras ciudades, por una causa que es la madre de casi todos los problemas: el crecimiento informal e ilegal sobre el suelo", apunta Anna Zucchetti, especialista en gestión ambiental y directora de Periferia. "Esto ha hecho que las ciudades crezcan antes de ser planificadas y antes de que se presupuesten su infraestructura y sus servicios", añade.

De hecho, el suelo es el recurso económico más importante que tiene una ciudad, y no es renovable. Como luego es muy difícil transformarlo, se tiene que ocupar bien

En efecto, así se formaron muchos de los distritos limeños durante la segunda mitad del siglo XX. Para 1982, el 42,6% de las viviendas de Lima se ubicaba en asentamientos informales, y otro 8,2% estaba en condiciones de tugurización dentro de los barrios formales, anotaba Hernando de Soto en *El otro sendero* (1986). El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2016) registra que hoy todavía el 30,2% de la población limeña vive en barrios marginales, asentamientos improvisados o viviendas inadecuadas. El promedio urbano nacional es de 45,9%, y en Ucayali, la cifra alcanza al 85% de sus ciudadanos.

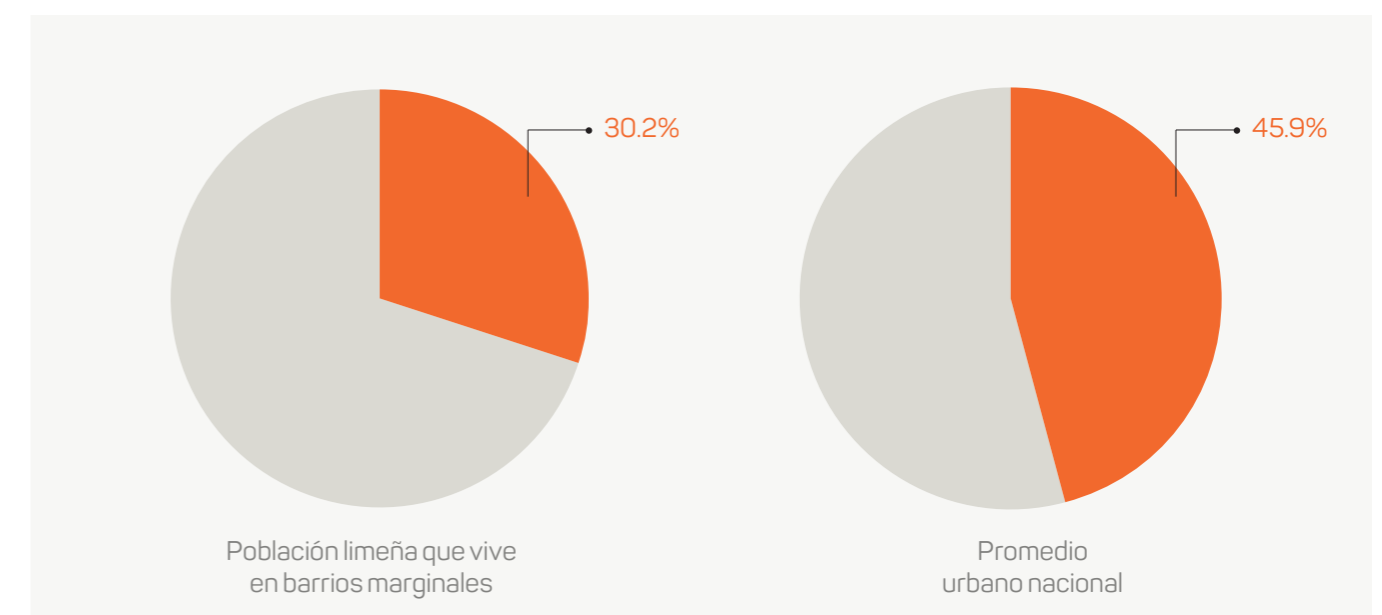


GRÁFICO 1: Peruanos que viven en barrios marginales.
FUENTE: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2016)



¿Por qué no es sostenible crecer de esta manera, habitando primero y urbanizando después? Zuchetti apunta dos razones. La primera es su impacto sobre el suelo y los otros recursos naturales. De hecho, el suelo es el recurso económico más importante que tiene una ciudad, y no es renovable. Como luego es muy difícil transformarlo, se tiene que ocupar bien: determinar sus zonas, la conectividad de sus vías, su infraestructura básica, sus espacios de recreación. De su aprovechamiento depende que tan productiva, inclusiva, eficiente y sostenible pueda ser la ciudad.

Impactos recientes de este tipo de ocupación son, por ejemplo, las 2800 hectáreas de lomas que, al 2017, había perdido Lima en los últimos diez años por invasiones de terrenos y minería informal, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2017). Otro caso es el de las miles de viviendas tugurizadas y vulnerables en las laderas del río Rímac, donde el año pasado Sedapal y la Autoridad Nacional del Agua detectaron más de 900 puntos de contaminación, muchos de ellos ocasionados por el arrojado de basura de la población cercana a su cauce.

La segunda razón por la que no es sostenible este crecimiento desbocado, anota Zuchetti, es el costo de la instalación de infraestructura de servicios básicos para zonas de viviendas ya asentadas. La inversión resulta mucho más cara cuando no es planificada. Es lo que se llama "urbanismo retroactivo", advierte.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2012), basado en un estudio hecho en Brasil en 2007 (Abiko *et al.*), refiere que para una urbanización regular de terrenos —es decir, en una zona aún sin habitar— el costo de proveer infraestructura de agua, alcantarillado, drenaje, electricidad, alumbrado público y pavimentación equivale a 1667 dólares por vivienda. Pero cuando se invierte para proveer los mismos servicios para mejorar un barrio marginal (con servicios deficientes y expuestos a riesgos), el costo de infraestructura por vivienda puede ser 2,5 veces superior (4143 dólares). Y si el mejoramiento es complejo, por ejemplo, cuando el barrio está en la ladera de un cerro, la inversión por vivienda se multiplica por ocho (12 757 dólares).

"Es mucho más caro poner la casa y luego romper todo para poner los servicios. Las cadenas de valor de las viviendas formales e informales son distintas", explica Gabriel Arrisueño, especialista urbano senior del Banco Mundial. Una vivienda formal requiere planificación, habilitación, una infraestructura de servicios y una licencia para la obra antes de poder construirla, ya sea con fines de habitarla o venderla. "En la economía informal, llegas, lotizas, construyes, y al final llegan los servicios o la regularización del título de propiedad", apunta. "Las municipalidades no han podido planificar la ciudad, ni controlar ni fomentar el crecimiento urbano ordenado porque el fenómeno de la migración ha sido masivo y acelerado. No es un problema solo del Perú, sino del mundo en desarrollo", agrega Arrisueño. El programa Habitat, de la Orga-

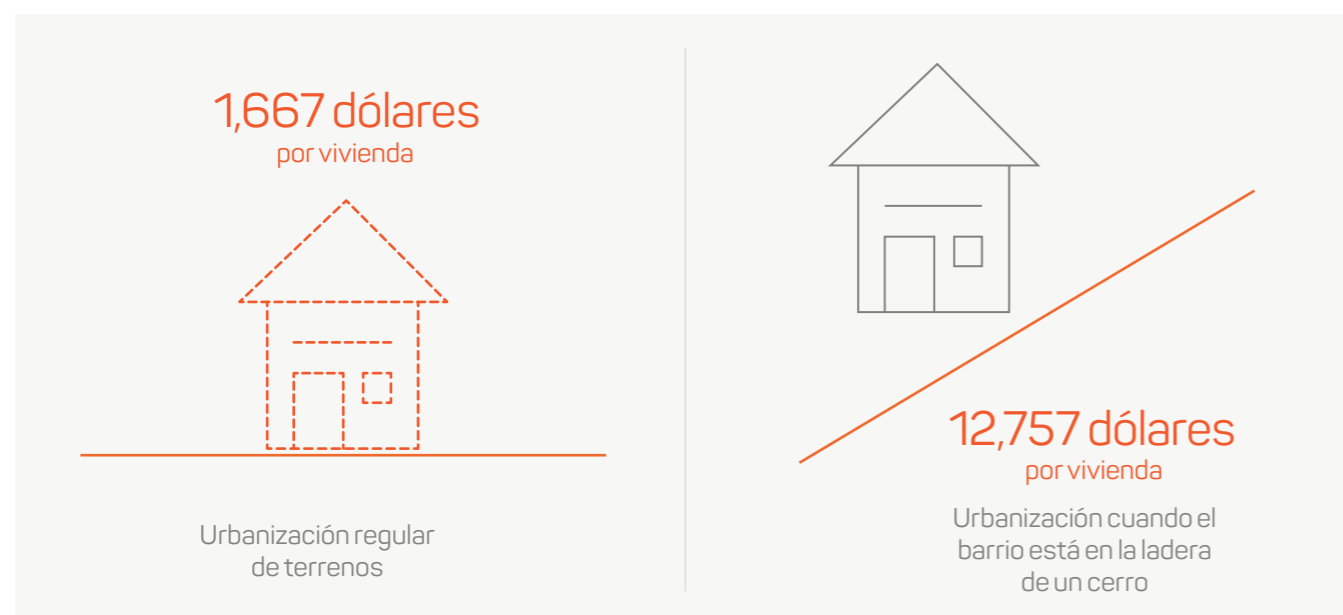


GRÁFICO 2: Costo de proveer servicios en hogares situados en terrenos distintos.
FUENTE: Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2012)

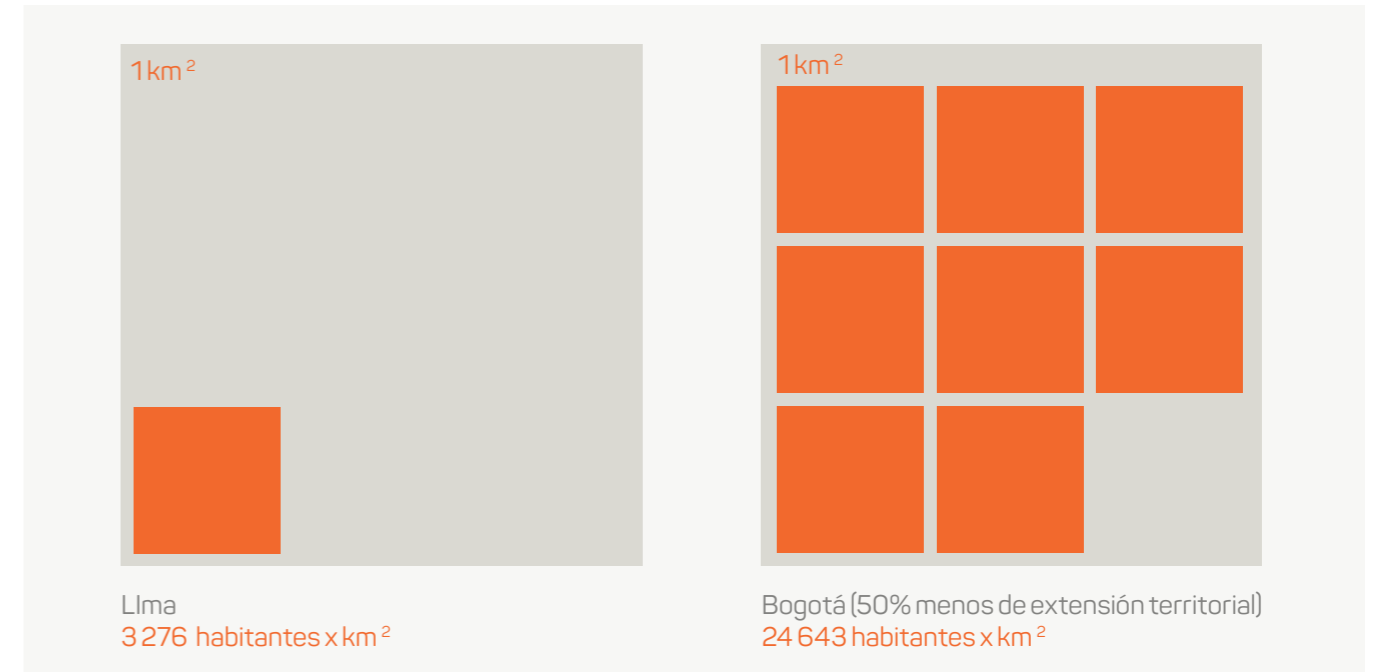


GRÁFICO 3: Densidad poblacional por kilómetro cuadrado.
FUENTE: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2017)

nización de las Naciones Unidas, calcula que hoy más de mil millones de personas a nivel global viven en barrios marginales, y para el 2050, se estima que sean tres mil millones (ONU, 2013).

Para el caso peruano, la investigación *Inversión sin planificación*, de Grade (Espinoza y Fort, 2017), destaca que el 50% de la inversión municipal en los barrios marginales se destina a obras de bajo impacto. Este estudio calcula que, solo para tres barrios vulnerables de los distritos limeños de Ate, San Juan de Lurigancho y Villa María del Triunfo, se requieren 183 millones de soles para cerrar la brecha de infraestructura de pistas, escaleras y muros de contención. Por supuesto, el monto de inversión es inalcanzable para estos tres municipios.

El último estudio sobre la situación de los barrios urbano-marginales del Perú se hizo hace ocho años, en el 2012. Para entonces, los datos analizados por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) mostraban los avances pero, sobre todo, las desigualdades existentes. Por ejemplo, solo el 16,6% de estos vecindarios tenía pavimentación completa. Y entre 2004 y 2012, el abastecimiento de agua potable pasó de una cobertura de 43,9% a 63,3%, y el alcantarillado, de 36,9% a 59,5%, muy lejos de cobertura plena.

"Un crecimiento desordenado no hace una sociedad más sostenible, sino una con mayor consumo, donde es más difícil llevar agua a zonas externas que si estuviéramos en una ciudad más compacta", apunta Mariela Cánepa, directora de políticas de World Wildlife Foundation en Perú (WWF). Un estudio del Banco Mundial (2005) ha estimado, por ejemplo, que proveer agua a zonas donde la población está disgregada es casi tres veces más caro que hacerlo en zonas densamente habitadas.

"El crecimiento de 'un lote por vivienda' crea modelos de ciudades muy poco densas [poblacionalmente] y uno de los principios de la sostenibilidad es lo contrario: crear ciudades compactas, con cercanía e integración de servicios", afirma, por su parte, Zuchetti. De hecho, la Nueva Agenda Urbana de la ONU (2016) recomienda este "diseño compacto" de ciudades. Las urbes peruanas no están próximas a este concepto. Después del Callao, Lima tiene la densidad poblacional más alta del Perú, con 3276 habitantes por km², conforme al último censo del INEI (2017). Sin embargo, aún dos tercios de su territorio no se consideran adecuadamente densificados, pues el crecimiento ha sido mucho mayor en territorio que en altura. Bogotá, con la mitad de extensión territorial, tiene 24 643 habitantes por km².



“El principal desafío de Lima a futuro no debe ser su expansión horizontal, ocupando nuevos suelos, sino reconvertir y mejorar el tejido existente”, sostiene el urbanista José García Calderón, excoordinador del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao 2035 (PLAM 2035). “Si uno recorre toda la ciudad, observa problemas de conexión de vías, de construcción de infraestructura, de acceso a servicios o falta de espacios públicos. En algunos casos se va a tener que hacer reformas o transformaciones”, agrega.

De acuerdo con Zucchetti, a partir de los planes de desarrollo urbano y la gestión adecuada del suelo, se debe detener esta expansión territorial de la ciudad para trabajar en densificarla. “A nadie le gusta vivir en un cerro o tener que comprar los últimos lotes de Ancón o Pucusana, pero lo hacen porque el valor del suelo ahí es más bajo y no hay otra alternativa. Pero si la ciudad ofreciera otras opciones, la gente estaría más cerca de otras centralidades”, señala.

Proyectos de ciudades planificadas a la manera de los suburbios estadounidenses no son sostenibles porque exigen movilización de mucha gente por largas distancias, se requiere mucha energía y tienen una huella de carbono muy elevada. Para ciudades como Lima, solo queda densificar adecuadamente.

“[La mala densificación de las ciudades] es una de las causas más difíciles de atacar en el Perú porque tenemos instrumentos de planificación y gestión del suelo todavía muy débiles”, señala Zucchetti.

CIUDAD FRAGMENTADA

En el nuevo Puente de la Amistad, que enlaza Miraflores con San Isidro, una reja de fierro impide que los peatones y ciclistas limeños circulen sobre el malecón. La infraestructura significó una inversión de casi nueve millones de soles, asumida entre los dos municipios, pero ahora están enfrentados: uno quiere una ciclovía interdistrital, y el otro, un parque ecológico cerrado y con horarios. A pesar de que la Municipalidad Metropolitana de Lima ha intentado mediar, las posiciones siguen firmes y la reja también. Por ley, cada alcalde tiene autonomía política, administrativa y económica sobre su jurisdicción.

“Un crecimiento desordenado no hace una sociedad más sostenible, sino una con mayor consumo, donde es más difícil llevar agua a zonas externas que si estuviéramos en una ciudad más compacta”, apunta Mariela Cánepa, directora de políticas de World Wildlife Foundation en Perú (WWF).

Para García Calderón, la fragmentación de los gobiernos locales (distritales y provinciales) es excesiva. “No puede haber 43 alcaldes. Tiene que haber uno para toda la ciudad. En la medida que se siga fragmentando, la gobernanza es menos eficiente porque se multiplican los costos administrativos”. En las metrópolis de Buenos Aires o Nueva York, una sola autoridad es la que centraliza el gobierno de la ciudad y su desarrollo urbano. “Si aquí Lima quiere hacer un proyecto, tiene que estar pidiendo permiso al alcalde distrital para saber si se puede o no”, critica García. La gestión de la Costa Verde es una muestra de estos problemas de coordinación. Se creó una autoridad para supervisarla, pero en realidad once instituciones tienen competencias sobre ella, incluidos seis gobiernos distritales.

En 1989, se aprobó el Plan de Desarrollo Metropolitano (Planmet 1990-2010) de Lima, el último instrumento de planeamiento urbano integral que ha tenido la ciudad. A pesar de que tuvo un horizonte hasta el 2010, en la realidad quedó desfasado mucho antes por los abruptos cambios que experimentó el país en la década de 1990. Desde entonces, la ciudad ha avanzado sin un rumbo fijo que oriente la inversión y la distribución de los servicios, el uso del suelo y la gestión de riesgos, la articulación interdistrital y los planes propios de los 43 distritos de la metrópolis.

“[Sin planificación del desarrollo urbano,] los gobiernos locales terminan siendo gobiernos bomberiles que prácticamente se preocupan solo por obras”, advierte el arquitecto Carlos Fernández-Dávila, consultor en temas urbanísticos. “Estas intervenciones se deberían hacer en función de lograr objetivos, pero como no hay visión planificadora, las obras se hacen al tuntún”, critica.

Sin embargo, el experto destaca como aspecto positivo la existencia de un punto base de partida: los planes de desarrollo concertado, que muchos de los municipios



distritales y provinciales han elaborado con el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan), porque el Ministerio de Economía y Finanzas fijó incentivos financieros para su cumplimiento. Se trata de documentos con diagnósticos y objetivos generales de desarrollo humano de cada distrito o provincia.

“Lo primero que buscamos es el desarrollo humano. La planificación urbana es la forma como se generan instrumentos para lograrlo”, señala Fernández-Dávila. “Muchos gobiernos no valoran [los planes de desarrollo concertado] ni los usan y los tienen ahí porque eran una especie de requisito. Pero son el instrumento base [para planificar el territorio]. Un planificador tiene ahí la meta a la que quiere llegar ese colectivo y podrá saber cómo manejar el tránsito, establecer las ubicaciones del equipamiento urbano (colegios, centros médicos, etc.), cómo plantear las bases para mejorar los espacios públicos o cómo gestionar el tema ambiental”, comenta.

De acuerdo con Periferia y WWF (2019), además de Lima, todavía Andahuaylas, Huánuco, Ica, Pisco, Puno y Tumbes no han logrado presentar sus planes de desarrollo urbano.

En el caso de la capital, su plan está en una fase inicial de construcción. A fines de 2014, el equipo del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao 2035 (PLAM 2035) entregó una versión final de este para ser puesta en consulta. La administración edil que tomó la posta decidió no seguir adelante con el proyecto y continuar su propia agenda de obras. Después de cinco años, la nueva gestión ha retomado el proyecto para reconvertirlo en el PLAM 2040. En enero último, el Ministerio de Vivienda ha firmado un convenio para financiar con 23 millones de soles los planes de desarrollo urbano de Lima y Callao. De estos, doce millones de soles deben ser entregados este año, y el resto, el siguiente.

“[Sin planificación del desarrollo urbano,] los gobiernos locales terminan siendo gobiernos bomberiles que prácticamente se preocupan solo por obras”, advierte el arquitecto Carlos Fernández-Dávila, consultor en temas urbanísticos.

David Ramos, viceministro de Vivienda y Urbanismo, afirma que el MVCS va a seguir de cerca este proceso. “El pretexto es el financiamiento, pero el sector va a estar participando directamente en la elaboración del diagnóstico general. Después, el plan va a tener varias etapas y los equipos, no solo del Instituto Metropolitano de Planificación de Lima, sino de la misma municipalidad provincial y de la Dirección General de Políticas y Regulación del ministerio, [van a estar participando]”, acota.

Augusto Mendoza, director ejecutivo del Instituto Metropolitano de Planificación (IMP), encargado de la elaboración del PLAM 2040, sostiene que las facultades para calificar la zonificación del suelo urbano volverán a ser competencia exclusiva de la Municipalidad Metropolitana de Lima. “Ha habido un uso y abuso de las competencias delegadas [a los gobiernos distritales]. No se puede hacer una ciudad con 43 planes. La gestión del suelo tiene que estar en manos de la municipalidad provincial”, afirma Mendoza. Para ello, se tiene programado publicar una ordenanza metropolitana para clarificar los criterios y alcances de la planificación urbana antes de que se publique el PLAM 2040.

¿Hoy se tienen instrumentos de política urbana y de administración claros? Mendoza sostiene que no. “La verdad es que [la situación] está tan profundamente mal que no se soluciona solamente con un plan, sino generando un conjunto de políticas e instrumentos de intervención. Parte de ellos es el plan”, dice.

La capital acumula muchos problemas. Pero en general, está la dificultad de encontrar una localización eficiente para que las actividades humanas, y los servicios que requieren, alcancen a ser lo más productivos posible, sean de vivienda, trabajo, comercio, industria, etcétera. Hoy no lo son. Solo como ejemplo, la Fundación Transitemos (2018) ha calculado que los “días laborables” perdidos por los ciudadanos en la congestión vehicular de Lima y Callao equivaldrían a un monto de 27 mil millones de soles anuales. El 38% de los limeños que usa el transporte público pasa tres o más horas diarias en este.

“La regulación urbanística de Lima es tan rígida que no permite que esta localización de actividades pueda ser lo más fácil posible”, señala Mendoza. El plan tendrá que determinar en qué zonas deberá promoverse un mayor desarrollo de actividades y servicios y proponer una regulación de ese suelo. De hecho, varias de estas “centralidades”, algunas en consolidación y otras con alto potencial, ya están identificadas por distintos estudios y el desafío es densificarlas.

Una de las grandes centralidades por densificar y desarrollar es la llamada “Lima comercial”; es decir, toda el área que está entre Mesa Redonda (Cercado de Lima) y Gamarra (La Victoria). “Esa es la zona que más [viajes] origen-destino tiene”, advierte Mendoza. Otra es la “zona financiera” de la capital: un enorme rectángulo, mayoritariamente residencial, que empieza en San Isidro, atraviesa San Borja y termina en Monterrico (Surco).

“La planificación de la movilidad urbana tiene que estar totalmente vinculada a la planificación y al desarrollo urbano. Un proyecto de transporte como un metro o un BRT (*bus rapid transit*), si se ha diseñado desde una perspectiva urbana, es capaz de generar muchísimo valor en su entorno”, señala por su parte Irene Portabales, especialista de transporte del Banco Mundial.

Por este motivo, para Fernández-Dávila, los ejes de movilidad son también zonas a densificar. “Si se recorre el metro de Lima de norte a sur, se verá un suelo urbano fragmentado, sobre todo en los extremos. Si se han invertido tantos miles de millones, no solo tiene que servir para mover gente sino para que mucha gente viva ahí. Justamente, esa es la forma eficiente de mover gran cantidad de personas”. ¿Cómo densificar si las viviendas próximas a las estaciones son pequeñas construcciones de 90 m²?

“En términos gruesos, planificar es definir el uso y ocupación del suelo; pero en términos más operativos, eso no nos interesa tanto como podría ser identificar realmente las intervenciones sobre la ciudad: dónde hacer renovación urbana y regeneración del suelo, pues hay zonas que están muy deterioradas y porciones de la ciudad en áreas de alto riesgo. Hay zonas que a pesar de estar en el centro de la ciudad tienen muy poco desarrollo, viviendas muy pequeñas, no hay servicios, equipamiento, con calles angostas, sin espacios públicos”, puntualiza el titular del IMP. ¿Es posible recuperarlas?

“Existe un instrumento muy poderoso que se llama ‘reajuste de suelo’, agrega Mendoza. Se trata de rediseñar y reconstruir mallas prediales (manzanas o barrios) ya existentes, de acuerdo con nuevos parámetros urbanísticos, para entregarlas renovadas a los mismos propietarios.

“Como no tenemos una ley de desarrollo urbano que enmarque estos tipos de intervenciones, todavía no podemos generar espacios públicos”, advierte. “El PLAM 2040 va a identificar este tipo de intervenciones”, asegura.

Se espera que el inicio del proceso de aprobación de este nuevo plan se dé en el tercer trimestre de 2020. Hoy se encuentra en fase de diagnóstico y la propuesta concreta está pendiente de realizarse.

EL VALOR DEL SUELO

La mejora del desarrollo urbano en el Perú requiere una estructura de normas que esté a la altura del reto. En la última década, se han presentado iniciativas legislativas sobre gestión del suelo en el Congreso, pero ninguna ha podido aprobarse. Así, en los hechos, es el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento el ente que está definiendo los parámetros que guían la planificación de las ciudades por medio de un decreto supremo: el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, la norma más alta sobre la materia.

“Hay que fortalecer el marco normativo. Un decreto supremo es muy débil para los cambios que hay que hacer en Lima”, afirma el urbanista José García Calderón, quien sostiene que la gestión del suelo debe tener un rango de ley. “[Este decreto] se va actualizando cada cuatro o cinco años, pero no puede ser que sea reemplazado por otro decreto supremo”, apunta. ¿El MVCS va a impulsar algún proyecto de ley de desarrollo urbano?

“Hay que construir calidad de vida hacia afuera de la vivienda, con espacios de encuentro para reunirse con los amigos, tener sitios para leer un libro y sentarse al costado de un árbol”, indica Pablo Vega Centeno, investigador en temas urbanos de la Universidad Católica.

“Hay [un proyecto para] una ley, y otros esfuerzos que se quedaron trancos en el Congreso por el tema del cierre, pero se tienen que retomar”, asegura David Ramos, viceministro de Vivienda y Urbanismo. En efecto, el MVCS estuvo trabajando internamente el último año una propuesta, la Ley de Desarrollo Sostenible Urbano, al tiempo que en el Congreso se presentaban en paralelo otros proyectos sobre el tema.

Pero el instrumento que los especialistas coinciden en que es necesario de contemplar en una futura ley para transformar el suelo de la ciudad se llama “captura de valor del suelo” o “recuperación de la plusvalía”.

¿Qué es esto? Cuando se realiza una inversión pública en infraestructura, por ejemplo, o cuando cambia una zonificación que permite una mayor altura para las edificaciones, el valor de las propiedades cercanas se incrementa. Organismos como el Banco Mundial, la CAF o el Banco Interamericano de Desarrollo recomiendan que el Estado recupere una parte de ese valor adicional —que generará su intervención— para reinvertirlo exclusivamente en la propia ciudad.

La figura está difundida tanto en países desarrollados (Reino Unido, Estados Unidos, Alemania, por ejemplo) como en economías de la región (Brasil, México o Colombia). Solo la ciudad de Bogotá, entre 2000 y 2010, desarrolló 217 proyectos financiados, con la propia plusvalía recuperada, por mil millones de dólares (Banco Mundial, 2010).



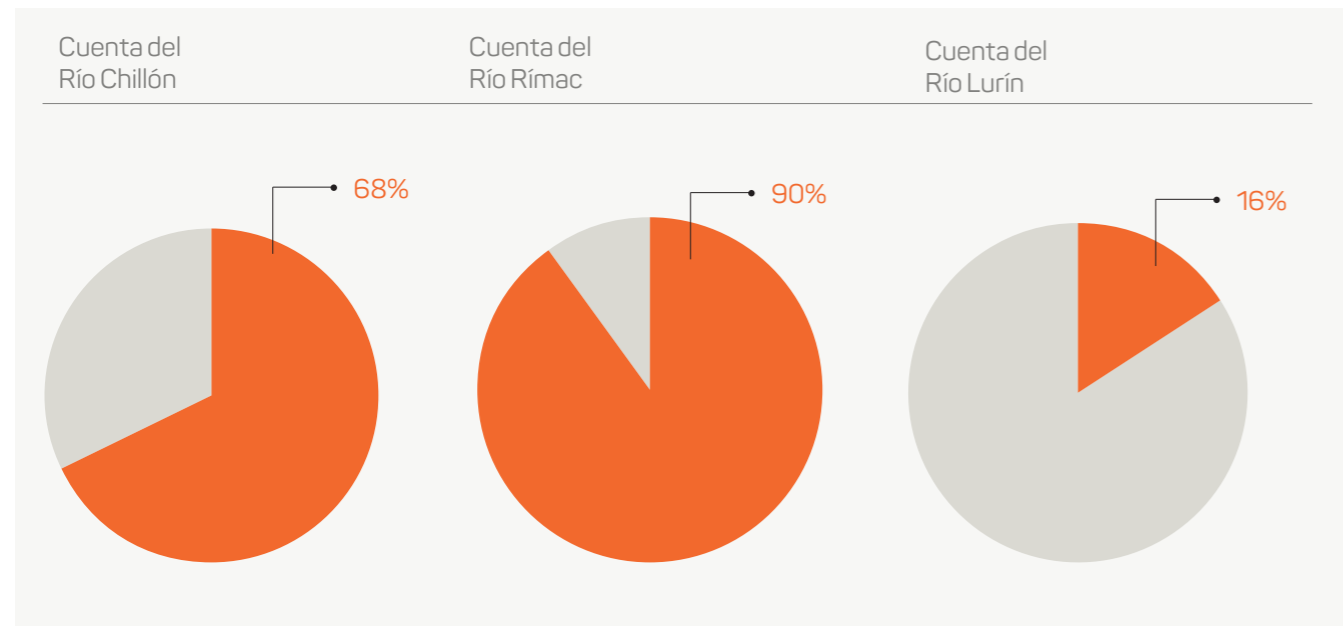


GRÁFICO 4: Ocupación de las cuencas de los ríos de Lima
FUENTE: Aquafondo (2015)

“[La gestión del suelo en el Perú] tiene que subir de nivel, de manera que para todas las reformas y transformaciones necesarias esté mucho más claro el marco sobre las responsabilidades de los privados con las cosas públicas, desde el gran empresario hasta el pequeño invasor”, apunta García Calderón.

Un documento que está próximo a publicarse es la Política Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, del MVCS. Tiene bastante tiempo discutiéndose y despierta expectativa, pues fija los principios sobre los que se deben armar la normativa, los planes y las estrategias del sector.

El viceministro Ramos anuncia que está pasando por una última ronda de consultas y la versión final se publicará entre marzo y abril de este año. El documento, afirma, incluirá una definición de “plusvalía” como parte de una estrategia que puede colaborar con los lineamientos, pero no un detalle de cómo aplicarla.

EN RIESGO

Frente al peligro inminente de un terremoto, aún existe una alta informalidad en la vivienda: solo el 36% de las hogares construidos en Lima cuentan con licencia de construcción (INEI, 2014). El Instituto Nacional de Defensa Civil (2017) ha determinado que un sismo de magnitud 8,8 en Lima y Callao dejaría 110 mil fallecidos, dos millones de heridos, 353 mil viviendas destruidas y 623 mil viviendas inhabitables.

El MVCS informa que está realizando un diagnóstico de las viviendas más vulnerables para entregarles el bono de reforzamiento estructural, que consiste en un pago único de 15 mil soles. El viceministro Ramos señala que ya se tienen mapeadas las zonas de riesgo, pero lo que está pendiente es la identificación del riesgo de cada vivienda.

“El riesgo está produciéndose por el proceso de informalidad, construcciones sin asistencia técnica, sin la autoridad que revise y ubicadas en zonas peligrosas. Así ha crecido el 60% o 70% de Lima”, advierte Ramos. “Si un plan determina una zona roja, ningún proyecto de inversión debería ir para allá. Hoy, es la oferta y demanda, pero cuando se tenga un plan ordenado, pensado, planificado, entonces [se] va a determinar por dónde tiene que crecer la ciudad y por dónde no”, puntualiza.

Por su parte, Mendoza explica que el PLAM 2040 no va a tener una propuesta directa de gestión de riesgos, pues la Municipalidad de Lima tiene un plan separado para ese fin. “Pero muchas de sus intervenciones van a ir en función de aumentar la resiliencia de la ciudad. Este tipo de intervenciones urbanísticas [como el reajuste de suelos] se puede hacer en las laderas de los cerros, de manera que se reordene la ocupación, evitando la ocupación de riesgo”, argumenta.

LUGAR PARA TODOS

Entrada la noche, el parque Manhattan, del distrito limeño de Comas, se reactiva. Un grupo de danza ensaya un baile en una plataforma de concreto, mientras —a pocos metros— una treintena de jóvenes deportistas trota sobre la única pista atlética gratuita de la localidad. Si aún existe este espacio público abierto, de 24 mil m², se debe a sus vecinos y concurrentes, que, organizados en 2017, evitaron que perdieran perdiera 7600 m² de superficie para construir en ellos un centro comercial. Su municipio pretendía cambiar su categoría de suelo de zona recreativa a zona comercial por iniciativa privada.

“El [expediente del] proyecto decía, literalmente, que [nuestro parque] era un terral abandonado”, recuerda Nadia Cruz, coordinadora del colectivo Salvemos el Parque Manhattan, quien desde pequeña jugó en este lugar y ha presenciado todos sus cambios. Como la mayoría de los parques de Comas —distrito donde apenas el 25% de sus áreas verdes está en buen estado (BID, 2018)—, también el Manhattan había perdido verdor. Los vecinos lo regaron, sembraron árboles y lo limpiaron. “El parque estaba vivo y la gente lo seguía usando para recrearse”, comenta Cruz.

¿Por qué es importante defender los espacios de la ciudad? Los espacios públicos son, por definición, los lugares que permiten la libre circulación y acceso gratuito a todos. Definen la identidad de una ciudad, pero también su eficiencia y desarrollo. Un documento de trabajo del programa ONU-Hábitat (2015), de las Naciones Unidas, sostiene que además estos son generadores de igualdad. “Cuando [...] [el espacio público] es insuficiente, mal diseñado o privatizado, la ciudad está cada vez más segregada”, advierte este organismo.

En la actualidad, la única data estadística disponible sobre espacios públicos es la relativa a superficie urbana destinada a áreas verdes declaradas por las municipalidades, una circunstancia que favorece al difundido prejuicio de que un espacio público es solo un lugar abierto con algo de vegetación. De hecho, según el observatorio Lima Cómo Vamos (2013), el 67% de la ciudadanía limeña aún piensa así.

“Solo pensamos en parques y en otro tipo de espacio público, pero a la hora de la verdad el espacio público es la calle”, apunta Irene Portabales, especialista de transporte del Banco Mundial. Según la CAF, el 75% del espacio público está ocupado por las vías asfaltadas.

“Cómo diseñas tu perfil vial tiene mucha influencia en el tipo de espacio público que tú tienes para esa ciudad. Si tienes una calle en la que la prioridad es el vehículo privado, no hay espacio para los peatones, no hay espacios verdes ni ciclovías, ni espacio para transporte público. Es un espacio bastante más inequitativo que si lo redistribuyes de una manera más adecuada”, concluye.

“No existe la idea de que estamos en una ciudad, que es un espacio que tenemos que compartir. El vecino puede ser sumamente egoísta, pero el ciudadano tiene que ir un paso más allá”, asegura el sociólogo Javier Díaz-Albertini, investigador de la Universidad de Lima.

Con más de 544 mil habitantes (INEI, 2018), Comas es hoy el cuarto distrito más poblado del Perú. Seis décadas después de su primera invasión masiva, ya ocupados sus valles y sus lomas, casi no le queda territorio para crecer. Un diagnóstico de su municipio (2010) informa que ha entrado a una etapa de “consolidación y hacinamiento”. Comas comprende una parte importante de la historia de la expansión de Lima y de la ocupación de sus periferias.

Pablo Vega Centeno, investigador en temas urbanos de la Universidad Católica, resalta que luego de la expansión territorial que tuvo Lima, ahora se está creciendo más en población que en territorio. “Vamos a experimentar una vida más densa. Seremos más personas juntas en la ciudad. ¿Cómo aprender a vivir entre muchas personas? Lo primero que hay que interpelar es el sueño de vida urbana que las poblaciones del siglo XX han tenido, de la casita con jardín, con la calidad de vida hacia dentro. Con muchas personas en la ciudad, ese modelo no es sostenible”, señala.

“Hay que aprender a vivir en departamentos, en espacios más pequeños, ¿pero cómo construimos un proyecto de calidad de vida en 70 m² o 60 m²? Tiene que haber otra manera de vivir y eso es lo que se discute como proyecto de ciudad: hay

que construir calidad de vida hacia afuera de la vivienda, con espacios de encuentro para reunirse con los amigos, tener sitios para leer un libro y sentarse al costado de un árbol”, indica el experto en estudios urbanos. “Ese es el modelo de vida que las Naciones Unidas está viendo como el camino más sostenible para el futuro de las grandes ciudades”, advierte.

En efecto, los cuadernos de trabajo para la Nueva Agenda Urbana de la ONU (2015) destacan el impacto positivo que los buenos espacios públicos generan en el desarrollo de la economía. Por ejemplo, estos atraen inversiones y actividad humana mientras reducen así la inseguridad. También incrementan el valor de las propiedades cercanas, algo que se traduce en mayores ingresos para los municipios.

Un estudio hecho en tres ciudades de los Países Bajos (Luttik, 2000) determinó que las propiedades con proximidad a los parques incrementaban su valor en 6%, y aquellas que tenían vista a ellos, en 8%. Por el contrario, aquellas cuyas vistas daban hacia edificios de departamentos podían ver caer su precio en 7%.

Para los limeños, estos espacios son importantes: el 75% declara que su principal actividad recreativa es el paseo por los parques (Lima Cómo Vamos, 2015). La capital hoy solo tiene 3,9 m² de áreas verdes por habitante, una tasa muy lejos de los parámetros de 9 m² a 12 m² que se recomiendan para “ciudades sostenibles” (Periferia y WWF, 2019). Todas las demás ciudades del Perú tienen menos. Arequipa registra 3,6 m²/h; Cusco, 1,8 m²/h; Puno, 0,4 m²/h.

Según Mendoza, el PLAM 2040, como lo hacía el PLAM 2035, planteará una “infraestructura ecológica”. De la misma manera que existe infraestructura de servicios básicos o transporte, también debe existir una infraestructura que ofrezca servicios ambientales a la ciudad y a los ciudadanos. “Por supuesto, los analizamos y salimos muy deficitarios. Por eso es importante que existan los instrumentos [jurídicos para generarlos]”, detalla. En barrios marginales, solo el 5,6% de sus parques son considerados por sus vecinos en buen estado de conservación (Esbum, 2012).

Al comienzo, algunos vecinos de Comas estaban de acuerdo con concesionar el Manhattan a favor del centro comercial, que incluiría un supermercado, locales comerciales y salas de cine. Pero luego de una paciente campaña informativa, el colectivo pudo convencer a la población de que lo mejor sería defender el espacio. El centro comercial ocuparía justo las únicas zonas del parque donde los vecinos realizan deporte y los niños socializan (una cancha de fútbol, los juegos infantiles, la pista de atletismo y parte de las áreas verdes).

“El proyecto también iba a hacer que los negocios de los alrededores quebraran o que se vieran obligados a convertirse en bares o karaokes”, exclama Cruz. Por la concesión, el centro comercial pagaría al municipio una renta de solo 1,75 dólares por metro cuadrado, un precio muy por debajo de los alquileres que costean los pequeños comerciantes de la localidad. Además, cortaría el acceso más seguro que tenían los vecinos a su vecindario, y las nuevas salas de cine propiciarían una actividad nocturna que afectaría la tranquilidad del barrio para siempre, apunta Cruz.

Otro punto importante es reconvertir las calles en espacios transitables. La Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (Aspec) identificó que, en 2010, existían 1263 rejas en 18 distritos de la ciudad de Lima. El 91% no tenía autorización municipal y el 54% no permitía el acceso de vehículos ajenos al barrio.

En este sentido, el sociólogo Javier Díaz-Albertini, investigador de la Universidad de Lima, sostiene que en la capital se combina el individualismo con la falta de autoridad. “Así funciona nuestra ciudad, bajo una [lógica de] privatización en todos los sectores: populares, medios y altos”, indica. Por eso, no sorprende que sea La Molina el distrito que más calles ha privatizado con más de 200 rejas. Tampoco, que en algunos parques de Comas se cobre hasta 15 soles la hora por usar una cancha de fútbol pública.

“En sociología urbana, se dice que hay muchos vecinos pero pocos ciudadanos”, comenta. “[En estos casos,] no existe la idea de que estamos en una ciudad, que es un espacio que tenemos que compartir. El vecino puede ser sumamente egoísta, pero el ciudadano tiene que ir un paso más allá”, asegura.

Luego de protestas vecinales frente al Manhattan, apariciones en medios, recursos judiciales y un informe de la Contraloría, el gobierno distrital tuvo que dar marcha atrás. Ahora, con otros colectivos ciudadanos de Lince, San Juan de Lurigancho y La Molina, Salvemos el Parque Manhattan conforma la red de coordinación de defensa de espacios públicos (Cadnep). Han elaborado un manual para la protección de la ciudad y han colaborado para impulsar una iniciativa legislativa para la gestión y protección de

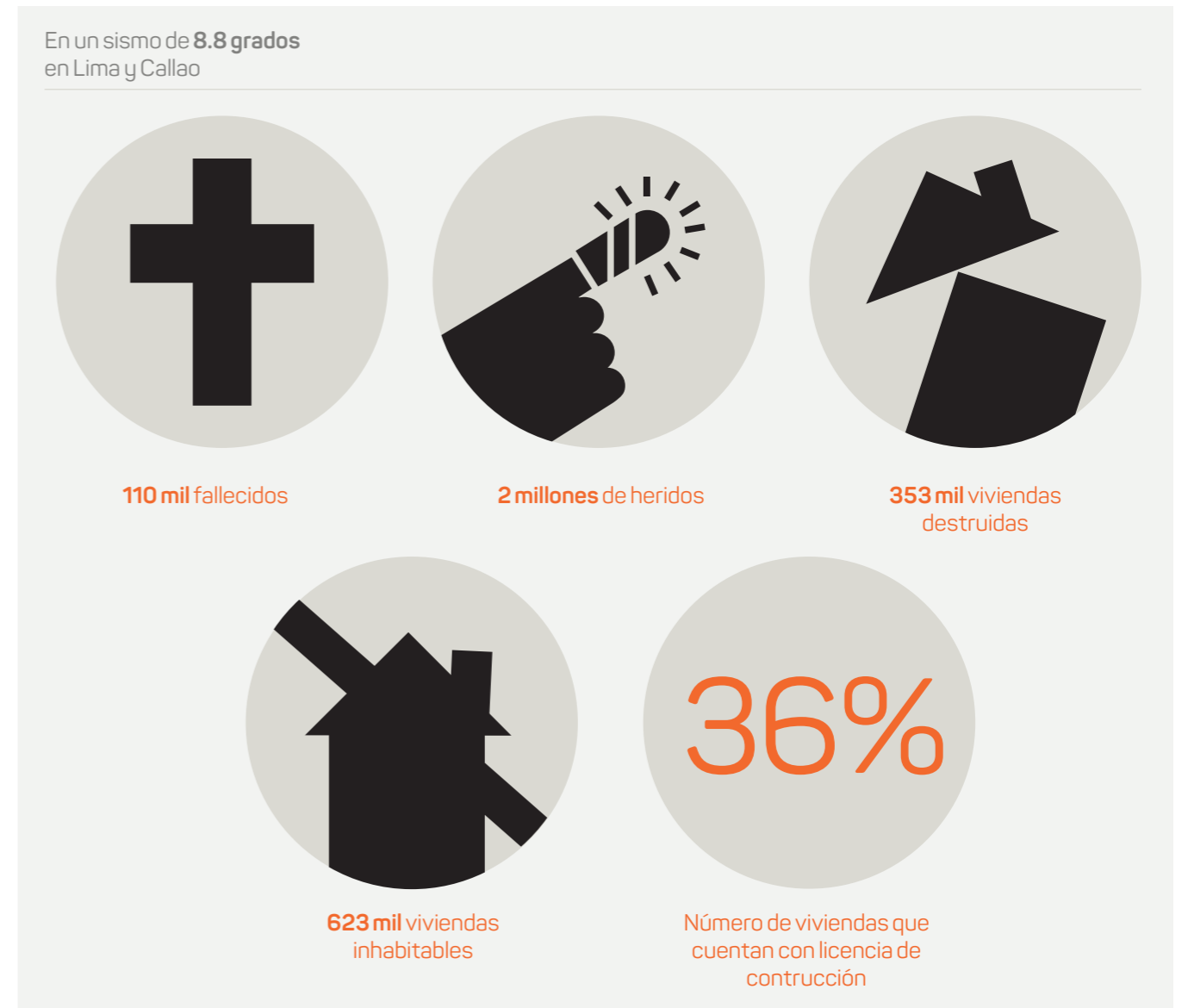


GRÁFICO 5: Consecuencias de un terremoto de 8.8 grados en Lima.
FUENTE: Instituto Nacional de Defensa Civil (2017).

espacios públicos, como ya existe en Chile o Colombia. Aprobada en comisión desde 2018, hasta ahora no se ha puesto en la agenda de debates del Pleno del Congreso.

El reconocido urbanista francés Le Corbusier (1923), hace casi un siglo, escribía: “El plan es el generador. Sin plan, solo hay desorden y arbitrariedad. El plan lleva en sí la esencia de la sensación. Los grandes problemas del futuro, dictados por las necesidades colectivas, presentan de nuevo la cuestión del plan. La vida moderna exige, espera, un nuevo plan para la casa y para la ciudad”.

Mientras se aguarda una propuesta de metrópolis hacia el 2040, una nueva generación de limeños —como los propios vecinos de Comas— sale más allá de su vecindario para recuperar cada escaso centímetro de su ciudad. El futuro reclama no solo urbes sostenibles, sino una gestión eficiente y ciudadanos vigilantes, con el suficiente espacio, servicios y compromiso para vivir en paz.

