

# LIMA PARA VIVIR MAÑANA: Una mirada al desarrollo territorial sostenible



JOSÉ CARREAL

Claudia Cucchi Quispe - [claudia.cucchiq@pucp.pe](mailto:claudia.cucchiq@pucp.pe)  
Andre Mauricio Valderrama - [m.valderramae@pucp.pe](mailto:m.valderramae@pucp.pe)  
Karen Biberos Bendezú - [a20121821@pucp.pe](mailto:a20121821@pucp.pe)  
Alumnos PUCP

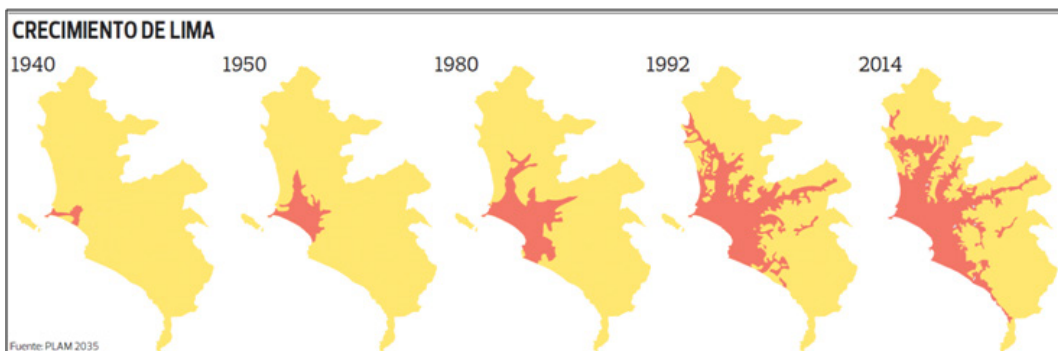
**H**oy en día somos conscientes del avasallador crecimiento urbano de Lima. Sin embargo, sigue siendo incierto el rumbo que tomará nuestra ciudad en el futuro. La expansión urbana que ha tenido lugar en los últimos años responde principalmente a los intereses de los especuladores del suelo, más que a una política concertada en función a las necesidades reales de la ciudad (Alfaro, 2006); la improvisación y la falta de proyectos a largo plazo permitieron el crecimiento desordenado e indiscriminado de la urbe. En este artículo se realiza un breve análisis de la situación actual y la evolución reciente de los territorios, a fin de incentivar la toma de acción ante el caos urbano.

## Del centralismo a la desconcentración

Desde 1940, la población, las diversas actividades económicas y las dimensiones territoriales de Lima han crecido a pasos agigantados. Según Riofrío, la ciudad limeña se expandió formando una estructura "tentacular": partió de un centro ya consolidado, extendiéndose en ramificaciones urbanas hacia las periferias (1991).

Este proceso de urbanización ocurrió de manera horizontal; es decir, la mayor parte de las construcciones se edificaron en el territorio limeño sin una optimización del uso del suelo (ciudad extensiva). Los barrios nuevos, en efecto, se constituyeron a partir de viviendas unifamiliares que solo cumplían una función habitacional, lo cual provoca forzados desplazamientos hacia el centro de la ciudad a fin de satisfacer las otras funcionalidades urbanas, tales como entretenimiento, comercio y educación. Entre las décadas del 70 y 90, se aceleró este crecimiento a tal punto que, según el censo del año 1993, la población que vivía en asentamientos humanos o pueblos jóvenes ya conformaba el 34% del total de limeños.

IMAGEN 1. CRECIMIENTO DE LIMA ENTRE 1940 A 2014. TOMADO DE: PLAM 2035



**"Según Riofrío, la ciudad limeña se expandió formando una estructura "tentacular": partió de un centro ya consolidado, extendiéndose en ramificaciones urbanas hacia las periferias (1991)."**

Al inicio del siglo XXI, este número se incrementó al 43% (Ipsos 2001). Pese a ello, cualquier esfuerzo político por planificar el desarrollo de la ciudad quedaba sin efecto mandato tras mandato municipal.

### DIAGNÓSTICO DE ZONIFICACIÓN Y DESARROLLO URBANO

#### Ciudad extensiva

Es la ciudad que crece como una sábana y hace que las redes y servicios sean más costosos y, generalmente, deficientes. Hay más consumo de suelo.

En cuatro manzanas como las del Cercado de Lima (40 mil m<sup>2</sup>) entran 116 viviendas.

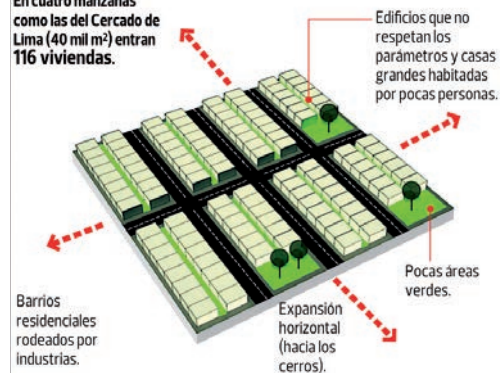


IMAGEN 2. CIUDAD EXTENSIVA. FUENTE: EL COMERCIO.

Hoy en día, Lima concentra un tercio de la población nacional, así como un porcentaje significativo de la actividad económica y de los servicios, y, en gran medida, las decisiones políticas. No obstante, la expansión urbana ha disminuido; ya ha comenzado el proceso de desconcentración. Las áreas de expansión reciente (los conos Norte, Sur y Este), de cierta manera, han descentralizado el núcleo urbano, pues en estos puntos ya han empezado a crearse zonas polifuncionales que reúnen centros comerciales, establecimientos de salud y colegios, entre otros. Sin embargo, el centro de Lima Metropolitana sigue concentrando la mayor cantidad de actividades sociales, culturales y económicas.

Como consecuencia de la bonanza económica por la que pasa el país, las brechas sociales se han manifestado a través de diferencias territoriales. Los espacios urbanísticos en los que hay acceso a servicios públicos de alta calidad están restringidos a las clases con mayores recursos. Se ven vulnerados, entonces, los derechos ciudadanos, ya que el resto de la población no puede acceder a estos. Por tanto, se observa que la organización territorial puede influir, ya sea positiva o negativamente, en la cohesión social. En el caso limeño, así como en otras urbes latinoamericanas, el desorden ha creado una ciudad con espacios excluyentes.

La experiencia nos advierte que nuevos problemas aparecerán y los ya existentes se agravarán. Entonces, ¿cómo se pretende buscar soluciones si persiste la desarticulación política y administrativa de los órganos responsables? ¿Cómo batallar contra el incremento de la extrema pobreza, la inseguridad ciudadana y la informalidad del desarrollo económico local que dificultan la organización y el ordenamiento de las actividades en la ciudad? ¿Cómo disminuir los índices de degradación y contaminación ambiental producto de la inapropiada ubicación de actividades industriales o el caos del tránsito vehicular en la ciudad?

La pregunta más crucial es, tal vez, cómo se espera que sea Lima a largo plazo: ¿una ciudad desordenada e improvisada, o estructurada y planificada?

### El panorama legislativo y la gestión territorial

Sobre la gestión metropolitana, para empezar, se puede imputar que el problema de su mal gobierno radica en una serie de falencias, desde el hecho de que las variadas instituciones (Gobierno y Municipalidad Provincial de Callao, el Gobierno Regional de Lima y provincias, y el MML) trabajan sin ninguna estructura político-administrativa y generan disputas sobre la globalidad del territorio urbano (Durand 2008) hasta la falta de participación ciudadana por indiferencia y falta de compromiso, que resta eficiencia a la gestión municipal.

Los gobiernos locales han buscado amortiguar esta carencia de institucionalidad de ordenamiento territorial a través de normas de acondicionamiento territorial y de planificación urbana, tales como el PAT (Plan de Acondicionamiento Territorial), PDU (Plan de Desarrollo Urbano) y PUD (Plan Urbano Distrital). Con el mismo objetivo, el Ministerio de Economía y Finanzas incentivó los planes de desarrollo por medio de un presupuesto participativo. Esta iniciativa resalta por su gran utilidad y eficacia, puesto que, ante la ausencia de planes de desarrollo urbano, funcionó como “el gran planificador del país”. Sin embargo, dado que estos fondos se destinan en gran parte a proyectos específicos y particulares sin ningún tipo de financiamiento regular para un plan real a largo plazo, dicha “planificación” presenta deficiencias. Así, mediante ordenanzas y disfuncionales planes, se trató de mitigar los problemas de gestión del territorio urbano.

Actualmente no existen leyes que consideren una visión integral del territorio. Lo único que podemos encontrar son normas que de cierta forma se relacionan con el ordenamiento, pero poseen alcance limitado a temas específicos. A raíz de ello, se están elaborando distintas alternativas que puedan brindar una solución, como el Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao, que promete mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Según la coordinadora de la Plataforma para el Ordenamiento Territorial, Ana Leyva Valera, lo que se está trabajando actualmente en materia de jurisdicción es solo un aspecto del ordenamiento territorial; el objetivo primordial, en este momento, es plantear una ley con una visión más integral, que abarque la ciudad como una totalidad.

### El ocaso de la expansión desordenada

Urge una planificación adecuada del ordenamiento territorial urbano, que no solo esté orientada a paliar temporalmente los efectos del desorden territorial, sino que tenga el objetivo de encaminar a Lima hacia un desarrollo integral en el tiempo. Sin embargo, ¿qué tipo de plan necesita Lima? En primer lugar, se debe entender que este proceso debe involucrar todas las escalas territoriales. En otros términos, se debe integrar desde el Estado, la MML y el Gobierno Regional del Callao hasta los municipios distritales y las organizaciones vecinales.

De este modo, el proyecto de planificación podrá tener como punto de partida un diagnóstico detallado del caos urbano. En segundo lugar, este plan debe ser flexible; es decir, debe poder variar con facilidad de acuerdo a cómo cambia la situación social. Así no quedará desactualizado, y podrán evitarse procesos como el que pasó Santiago de Chile: allí, según la arquitecta Graciela del Carmen Fernández de Córdoba, docente del Departamento de Arquitectura de la PUCP, hace casi 20 años se empezó a realizar un plan urbano de desarrollo, pero tardaron 8 años solo en crear el expediente; al momento de querer ejecutarlo, dicho plan ya era obsoleto.

Siguiendo esa línea, deben priorizarse los siguientes aspectos en un plan integral de desarrollo para Lima:

#### ● Lima inclusiva

La descentralización de las actividades urbanas, la optimización del suelo, y la implementación de infraestructura de educación, salud y recreación ayudarán a menguar la exclusión social que se refleja en la organización territorial. Además, de esta manera, los servicios básicos podrán llegar de manera eficiente a la población. Se podrá consolidar óptimamente los pueblos jóvenes, densificar la población y, por consiguiente, reducir los desplazamientos que deben realizar por los ciudadanos.

#### ● Lima rumbo a un futuro sostenible

Lima Metropolitana debe encaminarse a ser una ciudad sostenible; por lo tanto, el plan de ordenamiento territorial debe considerar qué es lo que caracteriza a este tipo de urbes. En la COP 20, se definieron ciertos parámetros que debe cumplir Lima, tales como ofrecer una buena calidad de vida a los ciudadanos, minimizar el impacto en el medio ambiente, y mantener y recuperar espacios verdes. Este último punto es particularmente relevante, ya que en Lima existe un severo déficit de áreas verdes: la OMS recomienda que haya 8 m<sup>2</sup> por habitante; sin embargo, en Lima solo hay 3 m<sup>2</sup>. Otra medida muy importante, también incluida entre los parámetros planteados en la COP 20, es el apostar por la movilidad sostenible: esto implica el fomento al uso de bicicletas y el recorrido a pie. Para hacer posible esta iniciativa se requiere un sistema integrado de transporte que armonice todos los modos de viaje (vehicular, peatonal y de ciclistas) con seguridad y eficiencia. Es por ello que Lima necesita una autoridad única que planifique, gestione y fiscalice el transporte y la movilidad en coordinación cercana y constante con la planificación urbana de las ciudades.

#### ● Lima participativa

Un plan de ordenamiento territorial va de la mano con la concertación entre todos los ciudadanos. Por lo tanto, deben promoverse las redes de comunicación activa y constructiva.



Imagen3. Movilidad sostenible. Fuente: Lima Cómo vamos. Observatorio Ciudadano

Esto implica que la responsabilidad no recaiga únicamente en las autoridades, sino que el cambio de la urbe involucre a todos. Es inútil realizar un estudio técnico si la sociedad no lo aprueba y, mucho menos, si no existe una voluntad política para ejecutarlo.

### Conclusión

En definitiva, Lima ha crecido vertiginosamente durante las últimas décadas, y la espontaneidad de este fenómeno ha generado desorden urbano. El objetivo de este texto, en primera instancia, fue la concientización respecto de los problemas de la urbe limeña, enfatizando la necesidad de un ordenamiento territorial que contemple la participación de la ciudadanía.

Sin embargo, durante el desarrollo del análisis se hizo evidente que el inconveniente no es la falta de conocimiento respecto de la problemática; esta ya se encuentra interiorizada. Ahora, más bien, es necesario proponer una solución eficaz para alcanzar un desarrollo equilibrado que permita reducir las brechas socioeconómicas y promover el ordenamiento sostenible de los usos del suelo.

Lo que hace falta es la convicción necesaria para actuar, ya que Lima es y debe ser ciudad de todos, no solo de urbanistas, alcaldes o sociólogos. No sirve habituarse a la realidad u observarla con indiferencia; es necesario recordar que se puede mejorar y crear una Lima para vivir mañana.



### BIBLIOGRAFÍA:

- ▶ Riofrío, Gustavo, and Romeo Grompone. Lima ¿para Vivir Mañana? Lima: FOVIDA, 1991. 391. Print.
- ▶ Avellaneda, P. (2011). Ciudad popular, organización funcional y movilidad. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Departamento Académico de Arquitectura.
- ▶ Glave Testino, Manuel. "Ordenamiento Territorial Y Desarrollo En El Perú: Notas Conceptuales Y Balance De Logros Y Limitaciones." (2012). Red De Bibliotecas Virtuales De CLACSO. GRADE. Web. 4 May 2015. <[http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Peru/grade/20121109041114/30\\_glave.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Peru/grade/20121109041114/30_glave.pdf)>.