

La contribución del urbanismo en la generación de mayores oportunidades y en la mejora de nuestra calidad de vida: desafíos urbanos para el 2021

Ramón Chehade Herrera¹

SUMARIO

1. Introducción. 2. Razones de la realidad actual de Lima. 3. Propuestas y desafíos hacia el año 2021. 4. Reflexiones finales.

PALABRAS CLAVE

Desafíos urbanos; Lima y el desarrollo urbano; Problemática urbana.

KEY WORDS

Urban challenges; Lima and urban management; Urban issues.

RESUMEN

En el presente artículo el autor nos describe las razones por las cuales la ciudad de Lima actualmente presenta serios problemas en su desarrollo urbano; para luego pasar a proponer algunos desafíos que Lima necesita implementar de cara al año 2021. Finalmente, cierra el artículo con unas breves reflexiones sobre el estado actual de la gestión urbana y los anhelos legítimos de los ciudadanos limeños.

ABSTRACT

In this paper the author describes the reasons why the city of Lima currently presents serious problems in urban development; then move on to propose some challenges that Lima needs to implement towards the year 2021. Finally, the author closes the paper with some brief reflections on the current status of urban management and the legitimate aspirations of the Lima citizens.

1. Introducción

Hoy en día, cuando más de la mitad de la población mundial vive en las ciudades, reflexionar acerca de cómo nos veremos en materia urbanística y cómo serán nuestras ciudades para el año 2021 es, definitivamente, un ejercicio no solo necesario para toda población que piensa en el mañana, sino en casi una obligación, en un mandato imperativo que debemos incluir en la agenda del país, pues debemos detenernos a pensar en

¹ Abogado por la Universidad de Lima. Presidente del Instituto Peruano de Derecho Urbanístico (IPDU). Socio del Estudio Chehade, Servat, Suárez, Bravo de Rueda & Chevarría

qué clase de ciudades queremos para el futuro antes que el deterioro urbano haga más difícil, costoso y complejo alcanzar los estándares deseados.

Basta dar un rápida mirada a Lima para comprobar que se trata de una enrevesada ciudad que ha crecido desordenadamente, huérfana de un desarrollo urbanístico y de una adecuada gestión del territorio, donde la improvisación y el acomodo urbano han sido una constante en los últimos ochenta años, desde que empezaron a asomar las primeras invasiones en 1940, tiempo en el que la permanente ocupación longitudinal y desarticulada del territorio sin una presencia activa y firme del Estado, que orientara el desarrollo y defina cuál debe ser el norte del crecimiento urbano, nos dejó una Lima gravemente enferma, con profundos problemas urbanos en diversos frentes que reclaman un reordenamiento y un combate decisivo a la informalidad que ha liderado la ocupación del territorio.

Habitamos (aunque “habitar” es un término bastante generoso para referirse a la vida urbana en una ciudad como Lima) un territorio costero que bordea los diez millones de habitantes y que básicamente ha contado con solo cinco planes urbanos en sus casi 200 años de vida republicana (El Plan Piloto de Lima 1948, El Plan Regulador de Lima 1956, El Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima-Callao 1967-1980, El Plan de Estructuración Urbana 1986-2000, El Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima-Callao 1990-2010), en donde muchas veces hablar de urbanismo puede parecer utópico, dadas las enormes tareas y desafíos que se tienen por desarrollar y que involucran grandes retos que necesariamente deben pasar a formar parte de las políticas de Estado, pues la envergadura de los cambios requeridos no se agotan ni culminan en los cuatro años que dura el mandato edil en el Perú, más aún cuando tenemos en cuenta que la reelección inmediata e indefinida que actualmente permite nuestro sistema legal, lejos de beneficiar a nuestras ciudades en términos de desarrollo y planificación, las ha degradado en varios aspectos, sumergiéndolas en un atraso urbano donde el desorden, la improvisación y la informalidad han liderado el desarrollo de nuestras ciudades a nivel nacional.

Para centrar nuestras reflexiones solo en la ciudad capital, miremos hacia atrás por un instante y meditemos por qué Lima ha acabado convirtiéndose en este alambicado laberinto urbano.

2. Razones de la realidad actual de lima

Son quizá tres las principales razones que mejor describan nuestra actual realidad (sin duda habrán algunas más), y si bien no es objetivo del presente ensayo profundizar en las causas de este ahogo urbanístico, considero que vale la pena mencionar algunos de sus principales males para entender mejor las razones por las que hoy tenemos una Lima muy enferma, con altas fiebres provocadas por múltiples infecciones que la vienen atacando desde hace buen tiempo, y se encuentra próxima a ser “entubada” para mantenerla con vida hasta que las próximas intervenciones urbanas logren estabilizarla, compensar sus múltiples deficiencias y sacarla adelante como todos anhelamos.

En primer lugar, considero que el fenómeno migratorio del poblador del ande a la capital no es sino una respuesta a una política centralista de cerca de 500 años de olvido, como acertadamente lo explica el reconocido profesor José Matos Mar en su libro *Perú, Estado desbordado y sociedad nacional emergente*, donde generaciones enteras han vivido cerca de trescientos años en un régimen colonial centralista que no hizo lo suficiente para integrar adecuadamente a todos los pobladores del ande al desarrollo y bienestar que

se disfrutaba en otras “ciudades” de la colonia, olvido que se hizo mucho más notorio y evidente en nuestra vida republicana y terminó forjando ese silencioso pero incesante proceso migratorio en busca de mejores oportunidades de vida, que provocó un desborde en la ocupación del territorio de la capital y dinamitó por completo cualquier plan urbano de lo que debería ser la ciudad.

En segundo lugar, encontramos a la municipalización del urbanismo, con la regulación del capítulo XII de la Constitución del 79 y el otorgamiento de competencias mediante la Ley 23853, antigua Ley Orgánica de Municipalidades, producida en el Perú a inicios de la década de los años ochenta, cuando el Estado decidió, acertadamente, trasladar las competencias de gestión y planificación urbana a las municipalidades del país. Lamentablemente, esta iniciativa no estuvo acompañada de una transición y capacitación de los funcionarios y autoridades municipales, que, de la noche a la mañana, se vieron sumergidos en el difícil reto de “hacer ciudad”, sin que nadie les hubiese explicado cómo enfrentar y desarrollar ese enorme desafío. Para entonces, Lima ya sufría las consecuencias del fenómeno invasor que se manifestaba como un silencioso cáncer urbano por cuatro décadas consecutivas, por lo que ese traslado de competencias urbanísticas, lejos de ser recibido como un reto motivador para las municipalidades, agravó aún más los crecientes problemas urbanos de la capital.

En tercer lugar, consideramos que el populismo de muchos de nuestros gobiernos pasados, que alimentaron y formalizaron las invasiones con fines electorales, sumado más tarde a la ausencia de una política estatal de ordenamiento territorial (que bien podríamos señalar incluso como una cuarta causa que explica la grave situación urbana de la capital), terminó por fomentar la ocupación inorgánica del territorio sin ninguna planificación ni visión de conectividad o dotación de servicios públicos a esos asentamientos que por décadas fueron ocupando distintos espacios de la capital hasta dar a luz a un nuevo fenómeno conocido como la “distritalización de las barriadas”, cuatro palabras que claramente describen ese reciclaje urbano, que en unos pocos años terminó por convertir al invasor en vecino de la ciudad, en esa legítima búsqueda de nuevas y mejores oportunidades de desarrollo para él y su familia.

Esas razones —sumadas al flagelo terrorista que por largos años sufrieron centenares de pueblos del país, cuyos pobladores también abandonaron sus hogares en busca de paz y seguridad para ellos y los suyos— contribuyó a echar por tierra cualquier labor de planeamiento territorial y ordenación urbana que el Estado hubiese intentado esbozar para Lima.

Así, el atraso que en materia urbana tenemos hoy en día en distintos aspectos de primera importancia para cualquier sociedad (transporte, planificación territorial, seguridad, cuidado del medio ambiente, acceso a servicios públicos, entre otros), nos obliga seriamente a reflexionar acerca del futuro de nuestras ciudades; por lo que es necesario detenerse a pensar en qué tipo de ciudades deseamos tener en el mañana, cómo queremos que sean los centros urbanos donde se desarrollen nuestros hijos, y se convierta este anhelo en una cuestión de la mayor prioridad, prácticamente como si fuera una labor de defensa civil: “tarea de todos!”.

En ciudades como las nuestras, donde las aglomeraciones urbanas han crecido completamente alejadas de una planificación urbanística, mayoritariamente impulsadas por la necesidad de vivienda y por la iniciativa privada antes que observando un Plan de Desa-

rollo Urbano, identificar algunos de los desafíos que hoy en día deben afrontar nuestras ciudades no es una tarea difícil, pues buena parte de ellos nos saltan diariamente a la vista: i) mejorar la seguridad ciudadana, ii) implementar un transporte público multimodal eficiente, iii) definir un esquema de ordenamiento urbano con un horizonte no menor a 20 años, iv) sensibilizar a la población en la importancia del cuidado del medio ambiente, v) combatir la informalidad en la ocupación del territorio, vi) reivindicar el respeto al principio de autoridad, vii) incluir la práctica del reciclaje en nuestros hábitos urbanos, entre otros retos.

El verdadero desafío consiste en definir cómo enfrentar nuestras distintas carencias urbanas para hacer de nuestras ciudades un mejor lugar para vivir, donde todas las personas encuentren un espacio adecuado y eficientemente articulado para el logro de sus objetivos y la multiplicación de oportunidades en los distintos ámbitos de su vida.

Así, el reto consiste en construir ciudades más humanizadas en las que estas claramente estén al servicio de sus ciudadanos, facilitándoles su desarrollo como personas y contribuyendo al logro de sus expectativas de vida. En otras palabras, toda persona tiene derecho a una ciudad, y es que vivir en nuestras ciudades se ha vuelto una tarea harto compleja, donde uno debe organizar muy bien su día para evitar pérdidas de tiempo en trasladarse de un punto a otro de la ciudad, verse atrapado en embotellamientos vehiculares o en reparaciones “espontáneas” de las calzadas vehiculares, especialmente cuando el calendario electoral municipal se aproxima y algunas autoridades ediles procuran hacer en diez meses todo aquello que no hicieron en los tres primeros años de gestión, como si el territorio bajo su jurisdicción les perteneciera únicamente a ellos, olvidando que la ciudad por definición pertenece a todos sus ciudadanos y no solo a quienes detentan el poder político por cuatro años y someten a sus vecinos tanto a sus aciertos como a sus errores.

En todas esas materias, el urbanismo puede desempeñar un rol fundamental para la organización de nuestras ciudades, cuyo fin último debe ser promover el bienestar de la población a través de la intervención planificada del territorio, de forma que el ciudadano pueda desarrollar y satisfacer sus distintas necesidades de la mejor manera posible.

Esa imperiosa necesidad de organizar el territorio para ordenar el crecimiento urbano constituye un enorme desafío para cualquier ciudad, pues, sobre un mismo ámbito de intervención como es el territorio, existen e interactúan diversas entidades estatales para normar y regular las materias que son de su competencia, como el transporte público, la recolección de residuos, la gestión del transporte privado, los permisos edificatorios, las áreas de recreación y esparcimiento público, los equipamientos urbanos, el suministro de energía eléctrica y de agua potable, por mencionar solo algunos ejemplos de materias o funciones vinculadas con el uso y ocupación del territorio, cuya dispersión de competencias y falta de coordinación interinstitucional se ha convertido claramente en un factor generador de verdadero caos urbano.

Respecto a los grandes e impostergables desafíos que presentan ciudades como Lima y muchas otras grandes ciudades de nuestro país, resulta necesario el reconocimiento previo que la ciudad es, desde hace muchísimo tiempo, el espacio natural más eficiente para la vida del hombre, donde las oportunidades y las necesidades de los seres humanos se congregan, interactúan, convergen, satisfacen y fortalecen, construyendo a su vez una enorme red de complejas relaciones humanas que terminan por potenciar las oportunidades de las personas, multiplicando las facultades de la humanidad.

La vida en la ciudad, en contraposición a la vida en el campo, ha demostrado desde hace muchísimo tiempo las innumerables ventajas y beneficios que ofrecen al hombre en términos de educación, salud, producción, servicios, oportunidades, esparcimiento, cultura, acceso a información, conectividad, etc. La densidad urbana favorece la prosperidad, estimula el flujo de conocimientos e incrementa las oportunidades entre las personas. Indudablemente, la riqueza en el mundo moderno se genera hoy en día en las ciudades.

Por ejemplo, para Edward Glaeser, profesor de economía urbana de la Universidad de Harvard y autor del extraordinario libro “El triunfo de las ciudades”, invertir en educación contiene dos grandes beneficios para cualquier ciudad, pues los estudiantes adquieren habilidades y conocimientos que con el tiempo hacen más productiva a su ciudad y fomentan el desarrollo del talento personal, el cual luego se vuelca en la generación de diversas actividades empresariales. Según Glaeser, “mejores escuelas atraen a padres con mayor nivel de educación y eso aumenta la productividad de la localidad de forma inmediata. La mejor forma de crear una ciudad inteligente es crear escuelas que atraigan y formen a personas capacitadas”. Estas personas luego se convertirán en agentes multiplicadores de diversas iniciativas de desarrollo y progreso para sus localidades. La ciudad de Boston, por ejemplo, es una estupefahante muestra de ello.

En este sentido, en el presente ensayo intentaremos desarrollar y proponer libremente —sin la rigurosidad académica que el quehacer urbano definitivamente exige— algunos desafíos urbanísticos que nos permitan soñar con tener mejores ciudades para vivir hacia el año 2021. Algunos de esos desafíos representan verdaderos retos, metas aparentemente imposibles de alcanzar, mientras que otros constituyen simples recomendaciones o iniciativas que nos permitimos proponer en materia urbana con el objetivo de esbozar algunas ideas y provocar su discusión en nuestra sociedad, a fin de empezar a trabajar en la mejora de nuestros centros urbanos. Como diría el prestigioso político italiano Luigi Einaudi, “provocar disputas es la suprema ambición de quien escribe, no la de ver triunfar la propia tesis”.

3. Propuestas y desafíos hacia el año 2021

Un primer desafío urbano como ciudad capital es provocar un efecto Guggenheim² en alguna zona de la ciudad mediante la intervención de un espacio urbano deteriorado, que permita la ejecución de un innovador proyecto de regeneración urbana, dinamizando todo un sector de la ciudad a través de la construcción de un gran museo interactivo, donde niños y adultos encuentren un divertido espacio de recreación cultural y de adquisición de nuevos conocimientos, concepto todavía inexistente en nuestro medio.

Un museo de estas características atraería, sin duda, a muchos visitantes, tanto locales como extranjeros, los que a su vez buscarán satisfacer sus necesidades de alimentación en restaurantes y cafés cercanos, donde tal vez un boulevard peatonal como parte del área de intervención contribuya a dinamizar y fortalecer la economía de ese distrito y permita deleitar al visitante con la variada y reconocida gastronomía peruana.

² Se conoce como efecto Guggenheim a la transformación espectacular de una ciudad o parte de ella a partir de la construcción de un inmueble en un lugar degradado que repotencia una zona deprimida o subutilizada generando múltiples dinámicas y plusvalías urbanas.

Espacios urbanos deprimidos o deteriorados que claman ser intervenidos para ser transformados y revitalizados tenemos para escoger, lo que hace falta es decisión y voluntad de hacer las cosas en periodos de tiempo mayores a cuatro años, pues solo renunciando a modelos urbanos cortoplacistas construiremos una verdadera ciudad para las generaciones futuras.

Tal vez ese anhelado efecto Guggenheim pudiera terminar regalando a la ciudad un ícono urbano que le permitiese alcanzar un reconocimiento mayor que trascendiera sus fronteras y le aportase una propia identidad cultural en términos urbanos, lo suficientemente potente como para que Lima fuese finalmente asociada a un elemento icónico urbano, con valor estético propio, como lo es por ejemplo la torre Eiffel para París, el propio museo Guggenheim para la ciudad de Bilbao, el Big Ben para la ciudad de Londres, el conocido Central Park o la Estatua de la Libertad para New York; elementos que, si bien cumplen funciones muy diversas, constituyen a su vez verdaderos íconos urbanos para las ciudades en las que se encuentran incrustados, ya sea por la acertada intervención del hombre en algún momento del tiempo o bien para conmemorar algún hecho de especial importancia.

Para nuestro aniversario por los 200 años de vida republicana, Lima como capital de la República, debería regalarse a sí misma un monumento emblemático que se convierta en un símbolo urbano para la ciudad. Estamos a tiempo de producir un elemento identificador, innovador, que nos caracterice como nación y se eternice como un símbolo urbano particular.

Tal vez por medio de un concurso abierto de arquitectura que geste un imaginario urbano susceptible de ser materializado en un espacio público de la ciudad, pudiera conseguirse obsequiar a Lima un regalo que trascienda en el tiempo y que constituya un novedoso ícono para la ciudad.

Otro postergado desafío urbano, que debe ser urgentemente considerado como de prioritaria importancia, es la implementación de un plan maestro para el desarrollo de nuestra Costa Verde, irónico nombre que recibe ese espacio de territorio que comparten seis distritos de la capital y que desde el año 1995, en que se creó una autoridad autónoma para la elaboración de un plan concertado que defina las líneas de su desarrollo urbanístico, poco se ha hecho en la práctica para integrar este espacio a la ciudad. Al contrario, se han permitido desarrollos individuales inorgánicos que más responden a intereses particulares que a finalidades colectivas, y que lamentablemente amenazan con perpetuarse en el tiempo.

Un privilegiado espacio como nuestro frente marino, además de servir como territorio natural para la práctica de actividades deportivas y congregar intervenciones de uso mixto para establecimientos comerciales de primera categoría en el área colindante al acantilado, debería ser también aprovechado como un medio de transporte para los habitantes que requieren trasladarse de un extremo a otro del litoral, lo que aliviaría la presión existente sobre las arterias viales de la ciudad. Para ello, podría implementarse un sistema de ferrys con puertos en cada cierto tramo entre La Punta y Chorrillos, lugares en los que descenderían las personas para conectarse a un sistema de funiculares que los transporten desde la costa hacia las partes altas de la ciudad, los que podrían a su vez interconectarse con el sistema de transporte público existente para llegar a sus destino;

al margen del potencial turístico que estos desplazamientos marinos pudieran suscitar, como ocurre en otras ciudades que tienen el privilegio natural de contar con un frente costero y que han tenido, además, el acierto de no darle la espalda al mar.

Este desarrollo urbanístico de nuestra Costa Verde, más que ser un desafío, se ha convertido ya en una urgente necesidad en una urbe donde no abundan los espacios públicos para la recreación y el deporte y donde el trasladarse de un lugar a otro se ha convertido en un serio problema urbano que consume tiempo y dinero a sus habitantes, a pesar de que, paradójicamente, contamos con un amplio corredor marino que no se utiliza y que debería ser concesionado a un tercero que se ocupe de implementar la infraestructura requerida para poner en valor ese espacio para el desplazamiento de las personas y aliviar significativamente el estrés existente sobre nuestra cada vez más congestionada red vial.

En este punto, resulta interesante reflexionar cómo nosotros, como país, hemos necesitado solo seis años para resolver el complejo conflicto de delimitación de nuestra frontera marítima con Chile ante un tribunal internacional (con todos los diversos frentes que una decisión así encierra), y sin embargo, en los casi 20 años de creada nuestra autoridad autónoma de la Costa Verde, no solo no hemos sido capaces de ejecutar una intervención orgánica, consensuada y sostenible para transformar y aprovechar de mejor manera este privilegiado espacio de nuestra capital, sino que, no contentos con ello, permitimos una norma (Ordenanza 1414-MML) para colocarle un candado legal a uno de los activos urbanos más atractivos y poderosos de nuestra ciudad, elevando así al rango de ley nuestra incapacidad para debatir, consensuar y diseñar un plan de acción para este espacio de la ciudad, que si bien años atrás fue inteligentemente ganado al mar, viene siendo torpemente enterrado por nuestra indiferencia y falta de voluntad política de abordar este reto. Mientras no hagamos nada al respecto, tal vez debamos cambiarle el nombre a la Costa Verde por el de “Costa Duerme”, y así reflejar mejor su actual condición de coma urbanístico en la que se haya sometida desde hace varios años.

Un siguiente desafío que me permito proponer para la agenda urbana de nuestras ciudades es el desarrollo de una regulación urbanística para el subsuelo, a fin de definir concretamente hasta dónde se extiende el derecho de propiedad privada bajo superficie. Sucede que, bajo el marco normativo vigente en el país, la propiedad privada se extiende bajo el suelo hasta donde sea de interés o utilidad al propietario del suelo, no existiendo una limitación normativa que precise o defina esa extensión en metros lineales.

Esta disposición legal tiene su origen en el antiguo derecho romano que generó una importante influencia en la concepción de algunas instituciones jurídicas del derecho civil peruano como en el caso del derecho de propiedad. Según la antigua creencia romana, la propiedad debía extenderse “por arriba hasta el cielo y por abajo hasta el infierno”, concepción anacrónica para nuestros tiempos y hasta perjudicial para nuestro desarrollo urbano, como veremos a continuación.

La actual regulación legal resulta siendo muy subjetiva y contraproducente, pues hoy en día, en que el Estado está empeñado en ejecutar nuevas líneas de metro subterráneo a fin de mejorar el transporte público de la capital, debe tomarse en cuenta que, cada vez que el tren subterráneo invada un espacio de propiedad privada, debería —de acuerdo con la ley vigente— indemnizar al titular de la superficie por la ocupación de su propiedad en el subsuelo, dado que no existe una disposición normativa expresa que desarrolle la extensión del derecho de propiedad bajo el suelo.

Afortunadamente, la solución a este aparente “vacío legal urbano” no es compleja ni requiere modificar nuestra Constitución ni nuestro Código Civil, pues este último ya dispuso que la propiedad predial se encuentra sujeta a la zonificación y a los planes urbanos; por lo que el legislador urbanista (léase municipalidades provinciales) tiene expedita la potestad de regular y corregir esta situación, ya que resulta que, con las mismas facultades que hoy se establecen las alturas máximas edificables para un predio, puede definirse también la extensión del derecho a edificar en el subsuelo y eliminar definitivamente cualquier pretensión económica al respecto de aquel propietario que, amparándose en la primacía del derecho de propiedad y en la indefinición normativa que hoy existe, pretenda reclamar un justiprecio por el aprovechamiento de su subsuelo, al que, según la legislación vigente, tiene por cierto legítimo derecho.

Recordemos que, no en vano, nuestra Constitución señala en su artículo 70 que el derecho de propiedad debe ejercerse en armonía con el bien común y dentro de los límites de la ley; por lo que el marco jurídico superior ya existe para dar el paso requerido y regular de una vez por todas la extensión del derecho de propiedad en el subsuelo urbano.

Otra poderosa razón por la que consideramos de urgente necesidad dictar una regulación urbanística para el subsuelo la encontramos en aquellos predios que, además de soportar volumetrías sobre el suelo, también lo tienen bajo el suelo, especialmente cuando la edificación subterránea tiene la fortuna de enfrentar al mar, como sucede por ejemplo con algunos terrenos de propiedad privada ubicados en lo alto de los acantilados de la Costa Verde, casos para los cuales la actual legislación urbanística únicamente establece la altura máxima edificable, guardando un preocupante silencio para la subedificación, lo cual debe ser regulado en sintonía con la visión integral que se acuerde para este favorecido sector de la ciudad. Esto constituye un claro ejemplo donde la extensión vertical del derecho de propiedad en el subsuelo cobra gran relevancia urbanística y no puede seguir siendo un aspecto desatendido por más tiempo por nuestras autoridades metropolitanas que omiten abordar la regulación del subsuelo en sus normas y planos de zonificación.

En este punto, es importante que los ciudadanos reconozcan y acepten la importancia de la zonificación como concepto urbano. La zonificación es, nos guste o no, una limitación legal expresa al derecho de propiedad y, gracias a ella, ninguno de nosotros tiene, por ejemplo, como vecino colindante a un camal o a un relleno sanitario, por tratarse de actividades a las que la zonificación asigna un suelo determinado en un específico sector de la ciudad, de forma que las molestias o externalidades propias de su funcionamiento no impacten o alteren la residencialidad de sus habitantes.

Estos ejemplos concretos nos revelan las nuevas necesidades urbanas de las ciudades de hoy, demostrándonos que lentamente estamos asistiendo a un proceso de evangelización urbanística que transformará radicalmente el urbanismo local y la forma de hacer ciudad en el país, rescatando el concepto de propiedad privada, entendida como propiedad con límites, la cual debe ser ejercida en armonía con el bien común y el interés público, que es finalmente el interés de la colectividad. De allí la enorme importancia de disociar el derecho de propiedad de la labor planificadora del territorio, pues el planeamiento urbano es una cuestión de orden público que corresponde ser ejercida exclusivamente por el Estado.

Trataremos ahora por un momento del recurso más importante en toda labor de planificación urbana: el suelo, por ser en definitiva el elemento principal en el que descansa cualquier labor de ordenación territorial.

Debemos partir por reconocer una de esas realidades tan simples y evidentes, que a veces por ser tan obvia la hemos olvidado (o no la internalizamos en su real dimensión), y es que el suelo es, en primer lugar, un recurso natural, cada vez más escaso y, por lo general, no renovable, lo que inevitablemente obliga a un manejo eficiente, ordenado y sostenible de este.

Ese uso eficiente del suelo —en materia de ordenación territorial— se torna una labor bastante compleja dada la existencia de diversas (en realidad, demasiadas) entidades gubernamentales a nivel de gobierno central, local y regional que cuentan con potestades de intervención y regulación del territorio, pero que actúan desarticuladamente y sin compartir una única base catastral (por ser esta inexistente en nuestro medio), careciendo en consecuencia de políticas consensuadas y de esa herramienta básica elemental como es el catastro, para conocer y gestionar el espacio geográfico cuya planificación se plantea abordar.

En línea con ello, la arquitectura gubernamental en la gestión del territorio se ha convertido en un urgente desafío para el Estado, dada la ausencia de una instancia formal de coordinación entre los distintos niveles de gobierno para la planificación, ejecución y seguimiento de las intervenciones estatales bajo una visión compartida que evite el enfoque sectorial aislado y descoordinado.

Un Estado que adolece de un conocimiento cabal de su territorio no podrá gestionarlo adecuadamente porque simplemente no sabe a ciencia cierta lo que tiene. Si a esa realidad le añadimos que las más de 1 800 municipalidades que existen a nivel nacional son en teoría entes generadores de catastro y que el 80% de los distritos del país no cuentan con una clara demarcación territorial que precise con absoluta certeza dónde empieza y dónde termina su espacio físico, resulta imposible administrar y gestionar el territorio en un país en el que, además, el registro de la propiedad sigue siendo un acto facultativo, y donde más del cincuenta por ciento de las propiedades públicas y privadas carecen de información catastral.

En línea con ello, estamos plenamente convencidos que para el año 2021 el país debe fijarse como otro gran desafío urbanístico contar con un “Plan Geomático Nacional”, en el cual en una sola base informática se pueda acceder a información útil para la actividad minera, agraria, redes subterráneas de agua y energía, predios con habilitaciones urbanas, inmuebles con licencias de obra, parámetros urbanísticos y edificatorios de las áreas urbanas de las ciudades, zonificación y usos de suelo, entre otra valiosa información.

Se requiere, en efecto, de un universo tecnológico que en tiempo real permita conocer todas las capas de información del territorio y convertirse en una poderosa herramienta que permita mejorar —entre otras cosas— la eficiencia en la recaudación de rentas municipales, conocer la existencia de ampliaciones de fábrica no declaradas, la cantidad de áreas verdes por distrito, la cantidad de hectáreas cultivables disponibles, el área de suelo urbanizable y no urbanizable de la ciudad, etc. No podemos ordenar nuestro territorio ni planificar su ocupación futura si previamente no lo conocemos a cabalidad.

Otro importante desafío que considero necesario para fomentar un desarrollo urbano moderno y sostenible para nuestras ciudades es diseñar un marco jurídico urbanístico claro, razonable, predecible al inversionista, pues no podemos perder de vista que hoy en día las ciudades compiten entre sí por atraer la inversión privada. Pues los tiempos de traslado en la ciudad, la capacidad hotelera, los días que toma inscribir una sociedad en registros públicos,

obtener una licencia municipal de funcionamiento y la facilidad de acceso a los servicios públicos, entre muchos otros factores, son variables que el inversor analiza antes de decidir la instalación de un nuevo negocio o centro de operaciones en América Latina, y en este aspecto estamos saboteándonos con nuestras conocidas trabas administrativas y burocráticas (ampliamente conocidas especialmente en el ámbito municipal).

Ello representa un verdadero desafío para nuestra administración pública, que no debe renunciar a la permanente búsqueda de la simplificación y automatización de los procedimientos administrativos, a la reducción de requisitos y trámites innecesarios que inciden directamente en los tiempos de obtención de permisos y licencias.

Al respecto, existe ya la acertada iniciativa estatal denominada “El trámite de más”, que hoy ya de forma permanente busca motivar el apoyo de los ciudadanos en identificar la exigencia de requisitos absurdos o innecesarios en su vinculación con cualquier entidad del Estado, habiéndose habilitado una página web permanente para que cualquier persona llene un formulario y describa su experiencia, una excelente iniciativa gubernamental que merece una mayor difusión entre la ciudadanía.

Otro urgente desafío para nuestras ciudades es la implementación de un plan anual de inversiones en infraestructura por parte de las empresas prestadoras de los servicios públicos, los cuales deberían ser presentados seis meses antes del inicio del nuevo año a cada municipalidad para que estas planifiquen y coordinen la ejecución de las obras de nuevas redes entre todos los actores y no se perturbe la tranquilidad ni la residencialidad vecinales, rompiendo las mismas pistas y veredas dos o tres veces al año, según las particulares necesidades de cada empresa prestadora de servicios públicos (gas, telefonía o energía eléctrica).

Aunque parezca un aspecto de secundaria importancia, los ciudadanos esperan una mayor capacidad de coordinación de sus autoridades en estas materias que tantos malestares vecinales generan y en los cuales el conocimiento temprano y una gestión municipal eficiente terminarían por reducir estas externalidades negativas en nuestra comunidad.

Otro gran desafío urbano que tenemos como nación consiste en tomar conciencia que la única forma de tener ciudades ordenadas, sostenibles, que generen oportunidades de interacción eficientes a sus habitantes, con espacios adecuados para la satisfacción de las diversas necesidades del hombre, que funcionen como elementos estructuradores de la vida en sociedad, se alcanza únicamente a través de la elaboración e implementación de los planes urbanos. No existe otro camino, ni atajos, ni fórmulas mágicas para hacer ciudad.

Esta labor demanda una gran toma de conciencia a nivel nacional para saber transmitir la importancia de que cada distrito cuente con su propio plan urbano, el cual debe armonizar con el plan urbano de la provincia y del departamento al que pertenece. Diríamos que se trata prácticamente de un necesario proceso evangelizador que debe ser emprendido con urgencia; de lo contrario seguiremos predicando el desorden urbano y el caos en nuestros asentamientos poblacionales, es decir, seguiremos alejándonos de la construcción de la ciudad, entendida como el mejor modelo para la vida humana y para la generación de una multiplicidad de oportunidades para sus habitantes. No es un secreto que en todos los países existe una correlación casi perfecta entre urbanización y prosperidad.

Debemos ser conscientes que los planes urbanos son para una ciudad lo que el agua es para el ser humano: un elemento indispensable sin el que no podemos crecer adecuadamente y que,

si bien podemos suplirlo a través del consumo de otros alimentos que la contienen, su ausencia contribuye gravemente al deterioro de nuestras vidas (en este caso, asemejadas a ciudades), las cuales involucionan permanentemente, sin un norte claro, sin ninguna planificación, sin pensar en las generaciones futuras, respondiendo a intereses muy dispersos y sin una línea a seguir, facilitando la corrupción; dado que, al no haber un ordenamiento territorial que observar rigurosamente ni un plan a seguir, se genera espacio para atender favores o pedidos que responden a cualquier interés pero no al de la colectividad, ni a los intereses de la ciudad que se anhela construir.

La ausencia de planes urbanos vigentes y consensuados para una ciudad equivale a extenderle una partida de defunción anticipada, pues el caos, el desorden y el acomodo urbano seguirán proliferando hasta tal punto que la convivencia, la inseguridad y el desplazamiento en la ciudad se vuelvan prácticamente insostenibles. Si una ciudad como Lima cae en ese vacío se estará introduciendo en una suerte de agujero negro urbano, deteriorando de forma irreversible sus condiciones mínimas de vida, arrastrando con ello el precio de las propiedades haciéndolas perder su valor, pues nadie deseará vivir en un espacio caótico, congestionado, intransitable, violento e inseguro.

Dicho lo anterior, nos preguntamos cuál de estas alternativas resulta más difícil de alcanzar; por lo que quizá en este punto estemos frente a un doble desafío: i) si hacer entender a nuestras autoridades municipales la trascendente importancia y la vital necesidad de contar con planes urbanos para sus jurisdicciones o ii) implementar las herramientas necesarias para hacer respetar los planes entre la población, así como en todos los agentes involucrados (vecinos, promotores inmobiliarios, constructores, funcionarios municipales, alcaldes y futuros alcaldes), a fin de asegurar el desarrollo sostenible de nuestras ciudades y evitar su expansión improvisada.

Un desafío que es necesario imponernos como capital y para el cual ya se han sentado algunos importantes avances debería ser el siguiente: para el año 2050, la mayoría de la población debería ser capaz de moverse a través de un sistema de transporte masivo multimodal, a fin de que el desplazamiento en automóvil pase a ser una alternativa secundaria y absolutamente eventual. Cuando hayamos alcanzado esa meta, habremos elevado sustancialmente la calidad de vida de nuestros habitantes, y tras haber vivido tantos años en un modelo de transporte incongruente y anacrónico, seguramente experimentaremos la extraña sensación que los días tienen, de pronto, 28 horas.

Otro asunto muy vinculado al anterior que debe ser materia de urgente reflexión por parte de nuestras autoridades municipales lo encontramos en los reglamentos de edificación, que continúan exigiendo una gran cantidad de estacionamientos vehiculares como requisito previo para la emisión de una licencia de obra o de funcionamiento, exigencia que habitualmente se encuentra ligada al área del establecimiento comercial y que es tremendamente perjudicial para un modelo de ciudad moderna y amigable con el ciudadano.

En efecto, esos dispositivos se sustentan en un concepto de ciudad que privilegia el transporte privado motorizado antes que otras formas de desplazamiento, modelo urbano caído en desuso en los países desarrollados desde los años setenta. Las actuales exigencias municipales de acreditar un determinado número de estacionamientos, en función del área que ocupará el comercio, parten del supuesto que el público visitante acudirá mayoritariamente en auto, presunción válida tratándose de grandes centros comerciales, hospitales, sedes corporativas, pero carece de razonabilidad cuando se trata de negocios orientados a atender la demanda existente en zonas urbanas consolidadas como cafe-

terías, farmacias, agencias bancarias, restaurantes y negocios. Al respecto, y tal como lo mencionamos, las municipalidades distritales, en virtud de su autonomía municipal, determinan mediante sus parámetros urbanísticos y edificatorios las exigencias antes señaladas; es así que, como ejemplo, se puede mencionar el Decreto de Alcaldía 002-ALC/MSI, Parámetros Urbanísticos y Edificatorios en el distrito de San Isidro, el cual tiene como exigencia la dotación de un estacionamiento por cada 15 m² de locales comerciales destinados a cafeterías.

Si seguimos fomentando el desarrollo de ciudades en las que para satisfacer necesidades tan simples como comprar el pan es necesario subirse a un automóvil, estaremos construyendo ciudades para los vehículos, no para las personas. Recordemos que el desplazamiento de las personas en las ciudades modernas se mide en tiempo, no en kilómetros. En este punto, fomentar una zonificación mixta en ciertos sectores poblacionales contribuye a generar una saludable dinámica urbana, a fin de desarrollar una armoniosa convivencia entre las zonas comerciales y las áreas residenciales, evitando generar áreas urbanas vacías e inseguras por las noches y desplazamientos vehiculares innecesarios durante el día.

Las actuales exigencias municipales alientan el desplazamiento vehicular para atender necesidades básicas, incrementan la huella de carbono por habitante y no estimulan prácticas saludables en el ciudadano como la caminata o el pedaleo, es decir, que estamos yendo precisamente en contra del desarrollo urbano sostenible y en dirección opuesta a las tendencias urbanas predominantes en los países desarrollados; y en lugar de construir ciudades con usos mixtos que fomenten la caminata o el uso de la bicicleta, seguimos privilegiando el uso del automóvil. Las ciudades exitosas son aquellas donde el ciudadano puede hacer más cosas en recorridos peatonales, así, a menor necesidad de desplazamiento, mayor atractivo urbano.

En ese sentido, debo mencionar casos como el de Hamburgo (Alemania), que busca a través de “El Plan Green Network” eliminar el uso del auto en los próximos 20 años, peatonalizar determinadas zonas de la ciudad para unir las entre sí con caminos peatonales y ciclovías, desincentivando el uso de automóviles; el Proyecto Eurovelo, el cual pretende implementar una red de 14 ciclovías, aproximadamente 70.000 km, para unir a 43 países europeos. Así también tenemos casos mucho más cercanos como el de Bogotá, donde se busca, mediante la implementación de planes de ordenamiento territorial, mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, construyendo una ciudad respetuosa de su diversidad y pretendiendo encontrar nuevos mecanismos para democratizar al máximo el espacio público y el desarrollo urbano sostenible.

Al escribir estas líneas, no puedo evitar recordar aquella noticia que poco tiempo atrás nos informaba que por primera vez en la historia de Europa, en el año 2012, se habían vendido más bicicletas que automóviles. Si bien la crisis en el continente europeo influyó sin duda en esos resultados, también es cierto que la conciencia de los ciudadanos del primer mundo en cuidar su salud y proteger el medio ambiente, así como la búsqueda de un medio de transporte alternativo y económico, contribuyó en gran medida a alcanzar ese récord histórico.

Otra conocida problemática muy común en nuestras ciudades a nivel nacional es la carencia de adecuados locales municipales para la prestación de los múltiples servicios y trámites municipales que las personas y vecinos de una localidad requieren realizar en sus municipios. Esta situación se ha agravado considerablemente en los últimos años, pues el incremento de la actividad edificatoria y el aumento de la población han convertido en insuficientes los locales y ventanillas municipales de atención.

Esta situación pone en evidencia la ausencia de una política de adquisición de inmuebles que enriquezca el patrimonio inmobiliario municipal, que en otros países ha sido resuelta por el denominado derecho de “tanteo y retracto”. Según este derecho, cada vez que un particular desea poner en venta su propiedad y siempre que esta se encuentre ubicada en un sector de interés previamente determinado por el municipio, el vecino titular del inmueble en venta tiene la obligación de ofrecerlo primero a la municipalidad de su jurisdicción por un plazo determinado; de forma que, si esta iguala el precio que ofrece el mercado por la propiedad, se encuentra obligado a transferirlo a ella y esta a pagar el precio de mercado ofrecido al propietario, implementándose naturalmente los mecanismos para evitar ofertas inexistentes de compra u ofertas por encima de los valores de mercado.

Con el ejercicio del denominado derecho de tanteo y retracto, las municipalidades pueden adquirir inmuebles en ubicaciones estratégicas dentro de sus municipios, a fin de implementar nuevos centros de atención al vecino, bibliotecas municipales, casas para el adulto mayor, locales para el serenazgo del distrito, centros médicos vecinales, etc.

Hoy en día son muy pocas las municipalidades de nuestra capital que han implementado servicios en línea, que no requieren la presencia física del administrado para la realización de algún trámite, siendo pocas también las que ofrecen una infraestructura moderna y adecuada para la atención de los diversos procedimientos administrativos municipales; por lo que la implementación de nuevos locales comunales se hace cada vez más necesaria, pues no solo descongestiona la atención de otros centros sino que también permite a las municipalidades alcanzar uno de sus principales objetivos: acercarse a la comunidad, facilitar al vecino la atención de sus solicitudes y disminuir los tiempos promedio de atención.

Por otro lado, tenemos un gran desafío como ciudad con los juegos panamericanos para el año 2019 y debemos ser capaces de demostrarnos a nosotros mismos y a los países que nos miran que ya estamos trabajando en definir las acciones y metas a alcanzar en los distintos ámbitos de la actuación urbana para estar a la altura de este gran reto —que debe ser visto como una extraordinaria oportunidad para crecer como ciudad—, y que los 31 votos que consiguió Lima para ser la ciudad sede (dejando a Santiago de Chile en segundo lugar) fue un verdadero logro para el país y no un error. Recordemos que en el ámbito internacional, los juegos panamericanos son la tercera competencia más vista después de los mundiales de fútbol y los juegos olímpicos.

4. Reflexiones finales

Para concluir estas líneas que solo contienen algunas ideas muy generales de un ciudadano de Lima que, como cualquier vecino, anhela ver mejoras concretas en su ciudad, debo señalar que si no nos proponemos desafíos urbanos concretos y metas específicas para trabajar seriamente en ellas, nuestra calidad urbana se irá deteriorando año a año, no generaremos oportunidades para que la calidad de vida de las millones de personas que la integran mejore en múltiples aspectos (el transporte, la planificación urbana y la seguridad ciudadana definitivamente encabezan la agenda), iremos perdiendo competitividad como ciudad y mermando oportunidades de desarrollo para sus habitantes.

Ya es momento de ver a Lima desde una óptica diferente, resultando de fundamental importancia desarrollar modernos y bien equipados núcleos urbanos para hablar de una verdadera metrópoli que ofrezca calidad de vida a sus ciudadanos a través de la suma

de sus distintos centros urbanos, pues, como resulta evidente hoy en día, Lima es ya una ciudad polinuclear que ha crecido desordenada y desarticuladamente. Sin embargo, estamos a tiempo de reconducir ese crecimiento caótico, combatir la informalidad en la ocupación del territorio, frenar los nefastos procesos de acomodo urbano para dar paso a un crecimiento planificado y detener esa impresión actual que flota en el ambiente donde el crecimiento de la ciudad parece estar más asociado a la privatización de los espacios que a la generación de ciudad.

Definitivamente, no es una tarea sencilla y, sin lugar a dudas, encierra muchos más retos y desafíos urbanos que los someramente descritos en estas páginas, los cuales por cierto no pretenden constituirse en ninguna receta, sino únicamente provocar el debate como lo hemos señalado anteriormente.

Lo importante es empezar a trabajar en ellos, conformar un equipo técnico de trabajo que lidere el rescate de la ciudad y que sea ajeno y superior a cualquier gobierno municipal de turno (como una suerte de Consejo Superior de Urbanismo), que funcione como un gran articulador y gestor de los planes urbanos, con un manejo técnico, eficiente y enfocado con base en una gestión de resultados en la que la arquitectura gubernamental para la gestión del territorio, junto con la geomática moderna, sean la gran matriz que ordene el crecimiento y expansión de la ciudad.

Debemos ser honestos en reconocer que una ciudad como Lima, con sus enormes retos y colosales desafíos por delante, no puede ser ya más gobernada por 42 alcaldes distritales que actúan desarticuladamente, sino por una verdadera y única autoridad metropolitana con cuatro gerencias centrales a su cargo para los cuatro grandes ámbitos en que se puede dividir la ciudad.

Naturalmente, un desafío como este implicará diversos cambios legislativos para su implementación y generará gran oposición política por los múltiples intereses existentes en mantener intacto el inviable modelo distrital actual, pero resultaría interesante consultar a la población qué opina al respecto.

Como todo en la vida, surgirán voces a favor y en contra de la iniciativa y deberá analizarse detenidamente las ventajas y beneficios que ganaría la ciudad en diversos aspectos, especialmente en aquellos temas sensibles para la población como son el transporte, la seguridad ciudadana, el manejo de los residuos sólidos, etc. Solo imaginemos por un instante los enormes ahorros de tiempo, dinero y horas hombre que se alcanzarían si se convocase a una sola licitación pública para atender el servicio de recojo de basura de todos los distritos de Lima, o si la compra de equipos de oficina o uniformes de serenos y barrenderos municipales también quedase centralizado en un único proceso de adquisición pública en lugar de los múltiples concursos y procesos que hoy en día deben convocar, monitorear y fiscalizar cada una de las municipalidades de la capital, con las evidentes ineficiencias y sobrecostos para el Estado y los ciudadanos.

Resulta particularmente curioso nuestro destino urbanístico: estamos en un momento en el cual se aprecia un sostenido crecimiento económico en el país, el transporte público empieza a modernizarse, tenemos un presidente que fomenta la inversión privada en infraestructura vial, contamos con profesionales locales muy capaces y hemos recibido también cientos de profesionales extranjeros (europeos, especialmente) con una dilatada experiencia en planificación territorial, que están en busca de nuevas oportunidades la-

borales (pues a la inversa de lo que nos ocurre, vienen de países donde ya existe ciudad pero no hay empleo), pero no tenemos una visión y un concepto claro, consensuado e incluso de la ciudad que queremos para nuestros hijos.

No dejemos pasar esta irrepentible oportunidad de regalarnos una ciudad de calidad, donde debemos aprovechar el crecimiento económico del país para dejar de pensar en metros cuadrados y empezar a reflexionar en hectáreas, donde dejemos de pensar solo en edificar departamentos u oficinas y comencemos a imaginar en construir una ciudad, sentando las bases de unas sólidas políticas urbanas que eleven el nivel y la calidad de vida, generando así mayores oportunidades que tanta falta hacen a los habitantes de la ciudad.

Lima no puede seguir naufragando cada cuatro años e internándose cada vez más en el peligroso y convulsionado mar del deterioro urbano. Lima no puede servir más de tubo de ensayo al gobernante de turno. Son diez millones de personas que no pueden esperar más y exigen que los problemas y desafíos urbanos sean asumidos con profesionalismo, bajo un enfoque técnico, con una clara política de ordenación y crecimiento urbano que no se modifique en el corto plazo, que apunte a desarrollar una Lima policéntrica, con mayores y mejores oportunidades para que su población no solo alcance estándares internacionales en transporte, seguridad, educación y servicios; sino que, adicionalmente, se trabaje con base en un objetivo ideal de ciudad en la que se practique un urbanismo inclusivo y participativo, que dé cabida efectiva al derecho a la ciudad, donde se analicen las diversas ventajas que genera la densidad urbana antes que la horizontalidad, donde el debate y la diferencia de perspectivas urbanas enriquezca la visión de una nueva Lima, en el que todos coincidamos en que el esfuerzo y sacrificio que hoy demanda nuestra activa participación como sociedad civil será nuestro mayor orgullo el día de mañana. Naturalmente, qué mejor que si ese mañana lo hacemos coincidir con nuestros primeros 200 años de vida republicana.

Finalmente, dejemos de lamentarnos de aquello que no hicimos en su momento, de lo que pudimos haber hecho como ciudad o de las diversas oportunidades que no supimos aprovechar en el pasado. Tenemos enormes desafíos urbanos por delante, algunos de ellos los venimos arrastrando desde hace muchos años, otros más recientes nos han tomado por sorpresa, y algunos otros nos vienen prácticamente impuestos por la dimensión y el crecimiento poblacional que ha adquirido nuestra gran Lima. En todos los casos, somos conscientes que ya es momento de actuar y con urgencia, pues los milagros urbanos no existen, son a nuestro modo de ver, el feliz resultado de cuatro factores inseparables: consenso, perseverancia, creatividad y voluntad de hacer las cosas.

Si Jean Paul Sartre estuviese vivo y de visita por Lima seguramente nos diría: “No perdamos nada de nuestro tiempo, quizá los hubo más bellos, pero este es el nuestro”.