

Desarrollo o crecimiento urbano en Lima: el caso de los distritos del Sur

*Ramiro García Q. / Jaime Miyashiro T. /
Patt Santa Cruz / Dora Rubio B. / Rebeca Marces*

1. Introducción

Las dinámicas de urbanización mundial apuntan a proyectar que para el año 2050 la población urbana llegará a ser el 65% del total mundial. Esto en un contexto en el que las ciudades son real o potencialmente los territorios en los que ocurre la mayor concentración de la riqueza en medio de una gran diversidad económica, ambiental, política y cultural. Sin embargo, en un sentido contrario a tal descripción, los modelos de desarrollo implementados en la mayoría de los países se caracterizan por establecer patrones de concentración de renta que benefician a pocos, lo cual provoca en la práctica que las ciudades, con procesos acelerados de urbanización, se caractericen por un crecimiento urbano sin planificación, lo que trae consigo el asentamiento de millones de familias en zonas de alta vulnerabilidad, en medio de una creciente privatización del espacio público y de depredación del medioambiente¹ y del territorio planetario en general. La ciudad de Lima no escapa de esta caracterización y crece bajo tales pautas.

En octubre del 2016 se realizará en Quito, Ecuador, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo

¹ *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*. Ver en: goo.gl/kcP6W6

Urbano Sostenible - HÁBITAT III², donde se ha planteado como tema principal la definición de una «nueva agenda urbana». Esta convocatoria dará continuidad a los procesos previos promovidos por las Naciones Unidas tanto en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos - HÁBITAT I, celebrada en Vancouver, Canadá, en 1976 (en la que se crea el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos), como en la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos - HÁBITAT II, conocida como la Cumbre de las Ciudades, que tuvo lugar en Estambul, en junio de 1996.

Esta tercera reunión de HÁBITAT, cuarenta años después, coloca en la agenda un nuevo escenario que desnuda grandes falencias en el acceso equitativo a la ciudad, que si bien muestra un considerable camino recorrido, también evidencia lo muy poco que se ha avanzado en materia de justicia social y de desarrollo sostenible y equitativo en las áreas urbanas de nuestras ciudades.

El presente ensayo intenta reflexionar a partir de una ya prolongada experiencia colectiva de investigación y acción del Programa Urbano de **desco** - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, y antes del Área Urbana, en diversos espacios urbano populares de una importante metrópoli como es Lima, para identificar los efectos e impactos producidos por los procesos de «crecimiento urbano» de los últimos 50 años. Proceso que se refleja más claramente para nosotros en la experiencia de trabajo en los distritos de la zona sur de la ciudad durante los últimos 25 años. En ese sentido, y como una forma de dar cuenta de la relación entre nuestra reflexión y la práctica, presentamos también de manera muy breve un repaso de lo que ha sido nuestra experiencia de proyectos y programas específicos de promoción urbana. Específicamente limitamos nuestra reflexión a organizar lo hecho en estos años y extraer algunas conclusiones de cómo, desde

² Ver en: www.habitat3.org

nuestra propia experiencia de trabajo en los «nuevos barrios»³ de Lima Sur, hemos intentado contribuir a revertir esta situación de crecimiento caótico, de por sí compleja.

2. Crecimiento urbano o desarrollo urbano en Lima

Es necesario entender que los procesos de crecimiento implican un contenido diferente al de desarrollo urbano, el cual puede ser definido como un conjunto de procesos adecuados y sostenibles de evolución y mejora en los aspectos físicos, económicos y sociales que se dan en determinados territorios. Visto así, ante la eventualidad de una ucronía en la que tuviéramos la posibilidad de cambiar el proceso de evolución y crecimiento de la ciudad de Lima durante los últimos cincuenta años, y dibujar un nuevo límite de lo urbano que asegure condiciones de vida saludable, segura y equitativa para toda la población, ¿cuál sería este límite?

Cabe preguntarse ante los hechos consumados: ¿era y es adecuado o estaba preparado el territorio sobre el cual se asienta nuestra ciudad para soportar la carga poblacional que hoy alberga y que constituye un tercio de la población del país?

Lima Metropolitana, con más de nueve millones de habitantes, alberga a casi la tercera parte de la población del país, convirtiéndose en una megalópolis sin necesariamente ser una gran concentración urbana de calidad. En ese sentido, el término megalópolis es connotativo respecto a sus dimensiones físicas y a determinada cantidad de población con la que cuenta, y no a su conformación como una ciudad planificada, segura y equitativa.

³ Los «nuevos barrios» se caracterizan por su baja consolidación urbana, falta de servicios y equipamiento, viviendas precarias y un entorno de vulnerabilidad ambiental y riesgo físico. Distintos de los formados entre la década del cincuenta y fines de los ochenta. Ver: Barreda, José y Ramírez-Corzo, Daniel. «Lima: Consolidación y expansión de una ciudad popular». En: **desco** - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, ed. *Perú Hoy. Las ciudades en el Perú*. Lima: **desco**, 2004.

Lima es el resultado de un *boom* demográfico ocurrido durante la segunda parte del siglo XX a partir del centralismo hiperbólico del país y el progresivo desarrollo comercial e industrial de la ciudad. Este proceso de crecimiento obedeció también a las mejoras en los servicios de salud y educación urbana, las cuales atrajeron incontenibles migraciones de la Sierra a la Costa, y del campo a ciudad, y más recientemente por la expulsión de población rural huyendo del conflicto armado interno. A partir del año 2000 las tasas migratorias hacia Lima disminuyeron sustancialmente, siendo las dinámicas internas de la ciudad las que han moldeado el escenario complejo y diverso que hoy conocemos.

La Lima de hoy es el resultado de un mal aprovechamiento del territorio que respondió a beneficiar intereses económico inmediatistas, guiados por los modelos económicos imperantes en determinadas fases del proceso de crecimiento. Se moldeó el espacio urbano actualmente existente a partir del gran incremento de zonas que fueron pobladas en torno a la ciudad preexistente, sin que se estuviera produciendo «más ciudad». Irresponsable incremento que respondió a la «política de dos caras» de los gobernantes para satisfacer de manera populista a los migrantes, entregándoles tierra sin valor en arenales y planificando e invirtiendo en la ciudad preexistente para, ahí sí, atender adecuadamente a sus clases limeñas medias y altas.

Al respecto, puede rastrearse cómo, en paralelo al proceso de crecimiento urbano empujado por los «desarrolladores inmobiliarios» en terrenos propicios para sus negocios, se produjeron los procesos de tomas de tierras de poco valor comercial por parte de sectores pobres de la sociedad peruana durante décadas a partir de los años cincuenta del siglo XX. Las tomas de tierras surgidas de iniciativas populares se hicieron de manera colectiva y organizada, con el respaldo tácito o explícito del Estado, creando

inclusive distritos completos que hoy en día cuentan con más de 460 mil habitantes, como es Villa el Salvador⁴.

En la actualidad, la fórmula adoptada por los pobres para acceder a un lugar donde vivir, desde siempre sin ningún apoyo sostenido del Estado, se torna más compleja debido a las crecientes limitaciones geográficas de terrenos abruptos que plantean retos existenciales a los «nuevos barrios», los cuales se generan de manera atomizada por grupos de 30 o 40 familias mediante «ocupaciones hormiga» en territorios en los que nunca se imaginó que fuera posible urbanizar, por ser muy empinados, en zonas de riesgo o reservados para usos distintos a los de vivienda.

Para enfrentar dicha realidad, el Estado tendría que cumplir un rol protagónico en la creación de esta «nueva ciudad» y comportarse de una manera diferente. Este giro en su accionar, sin embargo, es casi imposible de imaginar, dado que el manejo público de las políticas de urbanismo y vivienda no contiene una visión integral que signifique efectivamente un desarrollo urbano. Por ejemplo, encontramos documentos del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), como el *Manual para la Elaboración de Planes de Desarrollo Urbano*, del año 2009⁵, o el anteproyecto de la Ley General de Desarrollo Urbano, del año 2011⁶, en los que se asume una definición parcial de desarrollo urbano seccionada de una definición general de Horacio Landa⁷,

⁴ Ver en: goo.gl/iOw9nF

⁵ Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS). *Manual para la Elaboración de Planes de Desarrollo Urbano*. Lima: MVCS, 2009.

⁶ Dirección Nacional de Urbanismo - Dirección de Ordenamiento Territorial. *Anteproyecto de Ley General de Desarrollo Urbano*. Lima: MVCS, 2011. Ver en: goo.gl/GGxNNq

⁷ Proceso de adecuación y ordenamiento a través de la planeación del medio urbano, en sus aspectos físicos, económicos y sociales; implica además de la expansión física y demográfica, el incremento de las actividades productivas, la elevación de las condiciones socioeconómicas de la población, la conservación y mejoramiento del medioambiente y el mantenimiento de las ciudades en buenas condiciones de

de la cual se ha eliminado una parte importante, la que justamente hace referencia al «equilibrio que debe existir en el crecimiento de los aspectos físicos, económicos y sociales en un contexto regional o territorial». En ese sentido, conceptos como el de «derecho a la ciudad», acuñado por Henri Lefebvre en el año 1968, aparecen como casi subversivos y de una actualidad impresionante para la comprensión de lo que ocurre hoy en día en nuestro país.

Aun así, debemos insistir en una propuesta política que promueva que la gente se adueñe de la ciudad que habita mediante el ejercicio de la vida colectiva, ampliando el espectro social, permitiéndose así ver la ciudad como un producto tanto cultural como político, cuestionando la visión que afirma que determinados ciudadanos, y las dinámicas que estos producen, son una imperfección del mercado que impide una mayor acumulación de capitales.

Conocedores del tema urbano como Jordi Borja y David Harvey nos invitan no solo a adaptarnos a las condicionantes que la ciudad nos propone e impone, sino que al contrario, hacen un llamado a transformar la ciudad para vivir dignamente y para que cada ser humano que viva en ella se sienta parte de esta como una pieza fundamental en el proceso de desarrollo y sostenibilidad de la misma.

Cabe recalcar que el derecho a la ciudad no es uno más, sino más bien el derecho que busca hacer cumplir los demás derechos ya consagrados formalmente. Sin duda este es un derecho basado en una dinámica de procesos y de conquistas, donde los movimientos sociales son el motor para lograr su cumplimiento.

funcionamiento. El desarrollo urbano persigue el equilibrio entre los aspectos físicos, económicos y sociales, siendo diferente del crecimiento parcial de algunos de estos que en ocasiones es interpretado como desarrollo. El desarrollo urbano debe ser concebido en forma integral con el desarrollo regional o territorial, ya que difícilmente se da en forma independiente. Ver en: goo.gl/0xWNT0

3. Propuestas de políticas públicas desde el Gobierno: planes de desarrollo urbano de la ciudad de Lima

Los planes que han acompañado al crecimiento de Lima desde su fundación han sido siete. Número pequeño para casi cinco siglos de existencia. Cinco de ellos se generaron recién entre finales de la década de los cuarenta del siglo pasado y la actualidad.

El primer plan o Plan Fundacional de 1535, plasma la primera trama urbana de la ciudad. Diseñado por Francisco Pizarro, es un plano urbano muy sencillo para una superficie de 214 hectáreas alrededor de 117 manzanas distribuidas en cuadrículas, en lo que se denomina el «Damero de Pizarro» o «centro histórico». Como núcleo central de referencia está la Plaza de Armas, en torno a la cual se planifican los edificios del poder administrativo, político y religioso⁸.

Luego, no se dispone de información sobre algún proceso de planificación hasta 1872, cuando se diseña un plan regulador conocido con el nombre Sada-Meiggs⁹, el cual implicó un proceso de demolición de las murallas de Lima construidas entre 1685 y 1687. Este segundo plan atendió la necesidad de expandir la ciudad en vista del incremento de la población que habitaba al interior de las murallas, la que empezaba a desbordar el espacio urbano dentro del «damero». Algunos lineamientos de este plan apuntaban a prolongar el trazado original y extender (urbanizar)

⁸ En Lima la distribución de solares no ubicó la plaza en el centro del damero sino pegada a uno de sus lados (en la actual ubicación del Palacio de Gobierno), ya que la casa de Pizarro ocupó el mismo lugar del palacio de Taulichusco, atendiendo al valor simbólico del emplazamiento del último curaca gobernante del valle del Rímac. Esta ubicación era estratégica ya que desde allí se controlaba los canales de regadío del valle y el acceso a los caminos incas o *qhapaq Ñan*.

⁹ El presidente José Balta encargó al ingeniero agrónomo italiano Luis Sada di Carlo este primer plan regulador, aprobado el 12 de julio de 1872. Henry Meiggs, contratista norteamericano y constructor de ferrocarriles en el país, estuvo implicado en la demolición de la muralla y la urbanización de los terrenos exteriores adyacentes.

la periferia de la ciudad. Simultáneamente también se planteaba crear una avenida de circunvalación en el área que ocupaba la muralla. Entonces se planteó articular vialmente la ciudad antigua con la ampliación proyectada mediante dos avenidas en forma de cruz, incluyendo plazas y avenidas al interior de la trama de las manzanas. El diseño de este plan orientó y finalmente determinó que el crecimiento de la ciudad de Lima se diera hacia la costa, llevando con los años a que las familias de clase media se instalaran en las zonas de La Victoria y Magdalena, mientras que las clases altas y de residentes extranjeros de origen europeo se ubicaran hacia el lado de Miraflores y Chorrillos, por entonces el espacio de veraneo de las familias ricas y de la aristocracia criolla.

Casi ocho décadas más tarde la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo (ONPU) formula el Plan Piloto de Lima de 1948¹⁰ para una ciudad que por entonces contaba con una población de aproximadamente novecientos mil habitantes. Este planteaba albergar a una población futura de 1 650 000 habitantes. Por esa época, se calculaba que la densidad urbana era de 4.7 m²/hab, complementados por el entorno agrícola. Este plan piloto buscó repotenciar y revitalizar el desarrollo del centro de la ciudad, planteando la demolición de algunas edificaciones de una o dos plantas en pro de la densificación, dejando intangibles solo algunos edificios emblemáticos. De igual modo, planteó también la reubicación del aeropuerto internacional en el Callao

¹⁰ Aprobado por la Junta Militar de Gobierno por RS n° 256 del 12 de setiembre de 1949. Se elaboró considerando que el área urbana de Lima abarcaba desde el centro histórico, Rímac, La Victoria, Santa Beatriz y Lince, al nordeste; San Isidro, Miraflores, Barranco y Chorrillos, al sureste; Magdalena y San Miguel, al suroeste; y el centro de El Callao y la Punta, al oeste. Así mismo, se consideraba la zona ocupada parcialmente por los distritos de San Borja y San Isidro (hoy urbanización Corpac), ocupada por el aeropuerto, como un lindero aislado al oeste. En cuanto a la red vial, se consideraron carreteras de aproximación a la Av. Panamericana Sur y Panamericana Norte, donde la Av. Evitamiento era una vía de borde externo para no atravesar el centro, mientras que las Av. Argentina y Av. Venezuela eran carreteras de conexión al puerto del Callao, destacando al interior las avenidas Arequipa, Salaverry y Brasil.

y la prolongación y el ensanche de distintas vías para favorecer el tránsito vehicular¹¹.

En 1963, con el Plan de Desarrollo Metropolitano (PLANDEMET) ocurren dos cambios sustanciales en la forma de generar los planes de la ciudad. Lo primero fue que la municipalidad de Lima asume por primera vez competencias en el planeamiento urbano, pues hasta antes de 1963 la alcaldía de Lima era un cargo de confianza nombrado por el gobierno nacional sin poder efectivo ante el Poder Ejecutivo, el que fungía muchas veces como «alcaldía de Lima», ejecutando obras y disponiendo diversas medidas en la gestión de la ciudad. Es recién a partir del mencionado plan que se incluye al gobierno local como una institución con autonomía en la toma de decisiones¹². Lo segundo fue asumir la planificación como procedimiento articulado y vigente con actualizaciones quinquenales, con una proyección desde 1968 hasta 1980, fecha para la que se proyectó una población de 5 700 000 habitantes. Cabe destacar que el PLANDEMET concluyó que la ciudad no disponía de suficientes áreas urbanizables para uso residencial, áreas de servicios y áreas complementarias.

El PLANDEMET tenían una visión de ciudad integrada que pretendía establecer criterios generales para la actualización o posterior desarrollo de los siguientes planes. Sin embargo, este quedó rápidamente desfasado debido a la acelerada migración que cuestionó en la práctica la propuesta, como consecuencia de la saturación y congestión del tejido de la ciudad, además del descrédito en la gestión del plan por procesos excesivamente largos de análisis técnico y de propuestas que finalmente no se siguieron.

¹¹ Lira, José Oviedo. «Plan Piloto de Lima 1948 (ONPU)». *urbvial.blogspot.pe*, Lima, 11 de abril del 2011. Ver en: goo.gl/QeQoJR

¹² Lira, José Oviedo. «Plan Piloto de Lima 1948 (ONPU)». *urbvial.blogspot.pe*, Lima, 11 de abril del 2011. Ver en: goo.gl/QeQoJR

Durante la gestión del alcalde Alfonso Barrantes Lingán (Izquierda Unida) se intentó recuperar el proceso de planeamiento urbano, ensayando desde la Secretaría de Desarrollo Urbano una experiencia participativa de diseño de un nuevo plan, convocando juntas de planeamiento para diferentes sectores de la ciudad, con la participación vecinal para el establecimiento de demandas y prioridades para emprender el planeamiento futuro de Lima. El único resultado concreto de este proceso consistió en adelantar la ocupación de terrenos destinados a vivienda para sectores populares de una manera ordenada en zonas como Huaycán (en Ate Vitarte), valle y laderas del río Chillón, Arenal de Canto Grande (en San Juan de Lurigancho) y Pampas (en San Juan de Miraflores), intervenciones planificadas a partir de una lectura integral del desarrollo actual y futuro de la Lima de la década de 1980.

Posteriormente se paralizaron los procesos de planificación hasta un nuevo Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima (PLANMET) 1990-2010, creado en 1991 en torno al Instituto Metropolitano de Planificación (IMP), con el encargo de la elaboración de planes urbanos. En esta etapa las dinámicas de crecimiento vegetativo de la ciudad y una falta total de articulación de los órganos de gobierno local llevaron a un nuevo proceso fallido de planificación que, si bien logró plantear una propuesta de ordenamiento físico espacial metropolitano estableciendo un plano de usos de suelos y de áreas para protección ecológica y reserva, no tuvo ningún impacto y se diluyó sin haber logrado ningún avance concreto.

Los últimos dos procesos de planificación fueron promovidos por la alcaldesa de Lima, Susana Villarán. El primero fue el Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima (PRDC-LM) al 2025 (aprobado en Sesión del Concejo Metropolitano de Lima en febrero del 2013), y el segundo el Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao (PLAM 2035). Este último no fue concluido durante su gestión, quedando a la deriva al no ser aprobado por el Concejo Metropolitano de Lima. En este plan se planteaba una

proyección para el crecimiento y la planificación urbana a 20 años, concibiendo a Lima como una megalópolis con una población de casi 10 000 000 habitantes.

Tal como puede apreciarse, los procesos de planificación han atendido de manera desigual los ritmos y dinámicas del crecimiento de la ciudad. En algunos casos adelantándose, muchas veces en paralelo a las dinámicas de crecimiento y otras veces como reacción detrás de los hechos consumados. Queda claro que ningún plan cumplió los objetivos para los cuales fue creado, generándose un vacío recurrente que deja desorientados los esfuerzos de ordenamiento y planificación respecto a qué acciones plantear para un desarrollo urbano concertado en la ciudad, en lugar de ser presa de los «desarrolladores inmobiliarios» al servicio de la pura acumulación capitalista o de traficantes de terrenos protegidos por la informalidad y la política fáctica del Estado de no contar con políticas de urbanismo y vivienda para los sectores más pobres.

4. Medios de comunicación y desarrollo urbano: ¿aportan o restan?

Cabe preguntarse si los medios de comunicación contribuyen hoy a colocar el desarrollo urbano en la agenda pública y de qué manera se evidencia este aporte.

Para responder a estas preguntas se decidió hacer un sondeo con una muestra pequeña de noticias en tres espacios tradicionales de comunicación: prensa escrita, radial y televisiva, trabajándose con un medio para cada espacio, considerando aquellos de amplia cobertura de audiencia y lectoría, estimando que así se alcanzaría una mejor perspectiva para mostrar cómo llega la información sobre desarrollo urbano a la población. Para ello se seleccionó únicamente información vinculada al tema, en particular noticias que den cuenta sobre asuntos que afectan al desarrollo sostenible y equitativo de la ciudad, descartando otro tipo de notas.

Los medios elegidos fueron un diario y dos programas de noticias. Ver el cuadro n° 1.

Cuadro n° 1
Medios de comunicación monitoreados

Medio	Programa	Cobertura/ Horario
Prensa escrita	<i>Trome</i> - Grupo El Comercio Director: Carlos Espinoza Olcay	Lunes a viernes
Televisión	<i>América Noticias: Edición Central</i> - Grupo El Comercio Directora: Clara Elvira Ospina	Lunes a viernes 11:00 pm - 12:00 pm
Radio	<i>Ampliación de Noticias</i> - Grupo RPP Director: José Luis Casabonne Ricketts	Lunes a viernes 8 am - 10 am

El resultado más sobresaliente fue constatar la pobrísima cobertura de los medios de comunicación en temas de desarrollo urbano. En la prensa escrita se encontraron 12 notas en el diario *Trome* referentes al desarrollo urbano, entre un total de 270 notas publicadas (4.44%)¹³. En el noticiero de televisión que se siguió, *América Noticias*, se encontraron solamente tres noticias sobre desarrollo urbano, de un total de 110 noticias transmitidas

¹³ Nota 1 (19-08-15): «Avanzan conexión de vía de evitamiento a Callao». Nota 2 (19-08-15): «Cierran tramo auxiliar de Panamericana Sur». Nota 3 (20-08-15): «Recuperan Pampa de Amancaes». Nota 4 (20-08-15): «Desvían 4 rutas del Metropolitano». Nota 5 (20-08-15): «Falta de semáforos causa más accidentes». Nota 6 (20-08-15): «Full ecología en edificio de Miraflores». Columna de opinión (21-08-15): «La Lima emergente». Nota 7 (21-08-15): «En los conos valoran Centros Comerciales». Nota 8 (24-08-15): «3 millones en peligro por El Niño». Nota 9 (24-08-15): «Construyen Puente Mellizo en Miraflores». Nota 10 (24-08-15): «Avanzan Costa Verde del Callao». Nota 11 (25-08-15): «Aves invaden árboles de parque Chabuca Granda».

durante el periodo de investigación (2.72%).¹⁴ Finalmente, en cuanto al programa de noticias radial *Ampliación de Noticias*, se encontraron durante cuatro de los cinco días analizados varios despachos o entrevistas relacionadas al tema del desarrollo urbano, aunque correspondientes exclusivamente a la preocupación sobre seguridad ciudadana.

Otro hallazgo a tomar en cuenta fue que la mayoría de notas periodísticas sobre el tema tienen como objetivo principal informar sobre hechos, invitando muy poco al análisis o al debate. Esta carencia periodística, sin embargo, se aplica no solo al tratamiento que dan los medios al tema del desarrollo urbano, sino a las noticias en general. Estas corresponden a hechos particulares, pocas veces contextualizados ni elaborados de manera tal que el receptor pueda tener una mirada completa, contrastando con ejemplos de otros casos, para lo que se consultan opiniones de especialistas, investigaciones sobre el tema, etc. En el caso de *Ampliación de Noticias*, el tema de seguridad ciudadana no fue visto desde una perspectiva propiamente urbana. En el diario *Trome* se encontró una columna de opinión titulada «La Lima emergente», donde se abarcaban los cambios en Lima a partir de la migración, con datos importantes y un pequeño análisis de lo que es la nueva cara de las «ciudades» de Lima de hoy en día, siendo este un caso excepcional.

Cuando se hizo este sondeo, los temas de seguridad ciudadana y del Fenómeno El Niño (FEN) aparecían como material de fondo en los medios de comunicación, por lo que la cobertura sobre el desarrollo urbano, aunque sea tangencialmente, aparece un tanto más profunda, comparada con la que se le suele dar a la mayoría de temas, al incluir una mayor cantidad de datos y entrevistas

¹⁴ Nota 1 (19-08-15): «Altos índices de accidentes de tránsito son en parte ocasionados por mal estado de la red vial». Nota 2 (25-08-15): «Municipalidad de Lima desaloja ambulantes de la avenida Grau y recupera espacios públicos». Nota 3 (25-08-15): «Informe especial: Los conos norte y sur de Lima son zonas de alto riesgo en el FEN».

al respecto. Sin embargo, la calidad informativa no incluyó una mirada que incorpore los problemas y retos propios del desarrollo urbano. Lo que se encontró fueron reportajes e informes especiales sobre el Fenómeno El Niño con un enfoque amarillista y, en algunos casos, alarmista. Es decir, información que no contribuye al debate en torno a qué ciudad queremos. Si bien el Fenómeno El Niño es una realidad alarmante, no encontramos en los medios aportes para, por ejemplo, contribuir al fortalecimiento de organizaciones vecinales y/o para prever y acondicionar espacios para distribuir y fiscalizar la eventual ayuda que dicho fenómeno demande.

En cuanto al otro tema en la agenda de los medios durante los días en que fue hecho el sondeo, la seguridad ciudadana, este aparece enfocado con una visión de corto o mediano plazo, y nunca de largo plazo. Así tenemos que se discute dicho tema, por ejemplo, en la recuperación de espacios públicos, pero sin relacionarlos con las dinámicas del territorio y de la sociedad en conjunto, dejándose de lado el tema de la sostenibilidad que pueda lograrse. Del mismo modo se plantean temas como el de la colocación de rejas en las áreas residenciales o si corresponde involucrar o no a las Fuerzas Armadas, así como el de la mejor ubicación de un mayor número de policías en las zonas peligrosas. ¿Contribuye esto a la sostenibilidad?, ¿es que queremos vivir en ciudades rodeadas de rejas y de miembros de las Fuerzas Armadas (preparados para combatir la violencia con más violencia)?, ¿o más bien debiéramos discutir tal vez sobre ciudades donde las personas sepan cuántos podrían perder sus hogares como resultado de embates de fenómenos naturales, ante los cuales no se encuentran las soluciones para evadir el desastre? Estas son las preguntas que deberían resaltar los medios de comunicación para abrir el diálogo y permitir un mejor análisis, en lugar de escudarse en la inmediatez de situaciones coyunturales que corresponden a otras agendas de interés.

5. Propuestas de desarrollo urbano desde las Organizaciones No Gubernamentales (ONG): la mirada urbana de **desco**

desco tiene una mirada urbana desde su fundación, hace 50 años. Una primera fase (de 1965 a 1976) la constituye un trabajo dedicado al estudio de los problemas urbanos y de alternativas de solución frente a los procesos de urbanización, vivienda popular y organización barrial. Como resultado de esta experiencia se hicieron las primeras publicaciones sobre temas urbanos en los Estudios Serie Cuadernos de **desco**, buscando con ello analizar los temas de la vivienda y el uso del espacio urbano en el desarrollo de las ciudades en el país, desde un enfoque interpretativo sobre la teoría de la marginalidad social. Las diferentes perspectivas utilizadas como referencia de análisis y elaboración de propuestas consideraron la realidad urbana en sí misma como punto de partida y referencia.

En una segunda fase (de 1976 a 1984) la mirada a los barrios populares y barriadas se convertiría en acción. En 1978 se desarrolló un programa bienal de intervención en El Agustino, mediante un proyecto de promoción centrado en la educación popular a través de la comunicación social y el fortalecimiento de las organizaciones vecinales, o Comités de Promoción del Desarrollo (COPRODES), introducidas por el Estado desde el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS).

A partir de 1980 el Área Urbana de **desco** traslada sus acciones de promoción a Canto Grande (San Juan de Lurigancho), a los pueblos jóvenes Huáscar y Bayovar. Allí formalmente aparece el Programa Urbano de **desco**, dejando atrás su denominación de Área Urbana. Dicho programa trabajó con un equipo multidisciplinario conformado por un sociólogo, una abogada, un arquitecto y un antropólogo para atender la problemática de habilitación urbana y de autoconstrucción (asistencia técnica en

temas de agua y gestión de basuras, mejoramiento de la vivienda y asesoría legal). Más adelante se añade al programa otro equipo (con una educadora, una psicóloga y algunos médicos) para trabajar un proyecto urbano con las mujeres del barrio de Canto Chico, en temas de salud y organización de las mujeres.

A fines de 1983 dos hechos cambiaron la dinámica del trabajo de promoción urbana de **desco**: la creación del distrito de Villa El Salvador a partir de la comunidad autogestionaria de Villa El Salvador, creada en 1973, y la elección de Alfonso Barrantes Lingán como alcalde de Lima, lo que significó, y aun representa, el triunfo de los sectores de oposición al poder urbano capitalista. Este nuevo escenario abrió la posibilidad de desarrollar una política urbana alternativa sustentada en la organización y la autogestión de la propia población, generando condiciones para un acceso más equitativo al poder municipal en el que pudieran incluirse a los pobladores de los barrios populares de la ciudad.

Es en este contexto que, desde mediados hasta el fin de los 80, los proyectos de promoción barrial y distrital de **desco** en los distritos de San Juan de Lurigancho y Villa El Salvador se fortalecieron, creciendo cualitativa y cuantitativamente hasta el año 1989, cuando se integran en un solo programa. Esto permitió alcanzar una mirada integral de la Lima barrial y hacer frente, con propuestas democráticas, a la creciente actividad subversiva de Sendero Luminoso en el área sur de Lima.

Así, desde 1989 hasta 1992 se vivieron momentos cargados de tensión, sobre todo por el impacto de la ofensiva terrorista en Lima, la que golpeó con intensidad zonas populares como las que trabajaba **desco** al lado de la población. Corresponde a esta época el asesinato de líderes barriales, entre los que destaca el caso de María Elena Moyano, y los atentados contra la comisaría y el municipio de Villa El Salvador, acontecimientos que motivaron a **desco** a centrar su intervención en los distritos de Lima Sur, donde ha permanecido por más de cinco lustros.

Tal como se puede apreciar, el desarrollo de la temática urbana ha estado ligado a diversas categorías de análisis de la realidad urbana nacional, a los enfoques teóricos y técnicos que se aplicaron, al carácter de los programas implementados, a los balances de las experiencias de promoción y trabajo de campo, así como a la significativa influencia del contexto político y social cuando se hicieron esos proyectos.

Actualmente el Programa Urbano de **desco** desarrolla labores de promoción e investigación aplicada en los distritos de San Juan de Miraflores, Villa María del Triunfo, Villa El Salvador y Lurín, abarcando un territorio de más de 262 kilómetros cuadrados, dentro de los cuales viven más de dos millones de personas¹⁵. Algunas de las principales iniciativas fueron desarrolladas desde el año 2003 en los nuevos barrios de Villa María del Triunfo, promoviendo tanto el mejoramiento de la infraestructura física como el fortalecimiento de la capacidad de los líderes para su participación en los procesos en torno a la gestión territorial urbana. Todo ello se ha expresado en la activa participación de los comités de gestión locales y en la mejora de la capacidad de gestión de la comunidad en la creación de nuevos equipamientos. Posteriormente, el año 2005 se promovía exitosamente la participación de sus habitantes, hombres y mujeres en igualdad de oportunidades, para el logro de estrategias innovadoras en el acceso equitativo de la población a los espacios públicos.

El año 2006 el trabajo de promoción priorizó el acompañamiento a los procesos de mejoramiento de los nuevos barrios de Limar Sur, logrando fortalecer las capacidades de la comunidad al brindarle herramientas que empoderaron a sus líderes barriales para las gestiones ante los municipios distritales y la Municipalidad

¹⁵ San Juan de Miraflores con 23.98 km², Villa El Salvador con 35.46 km², Villa María del Triunfo con 70.57 km² y Lurín con 132.50 km², siendo este último el de mayor área y el menos poblado de los cuatro distritos mencionados.

Metropolitana de Lima. Asimismo, se trabajó un plan de incidencia en políticas, con los actores locales, que permitió influir en varias decisiones municipales concernientes a la mejora de la calidad de la inversión pública, tanto local como metropolitana. Esta mayor disponibilidad de recursos se expresó en la ejecución de cuatro proyectos aprobados mediante la modalidad de concursos participativos de proyectos, en los que adicionalmente se trabajó en el diseño y se les dio una amplia difusión entre los dirigentes locales (con una versión popular de la guía del concurso participativo de proyectos, por ejemplo).

Durante dos años el Programa Urbano de **desco** prosiguió la tarea de fortalecimiento de la capacidad de incidencia en políticas públicas de las comunidades, trabajando tanto con los gobiernos de los municipios distritales locales como con las organizaciones sociales de base para influir en la calidad de inversión pública local y metropolitana. El principal resultado de este trabajo fue el obtener para Lima Sur un sistema de información, seguimiento y evaluación del presupuesto participativo, así como lograr concertar varios puntos de la agenda política de inversión pública de nivel metropolitano. Igualmente se ampliaron y fortalecieron las capacidades de las y los funcionarios municipales de Lurín, con el propósito de afianzar la gestión municipal de manera participativa, considerando un enfoque de género en su accionar, orientado al logro del desarrollo económico territorial y a un liderazgo democrático del distrito. Es así que los dirigentes de las organizaciones sociales lograron fortalecer sus capacidades para el diseño, formulación, ejecución y evaluación de los proyectos comunitarios de tipo económico y de participación ciudadana.

Para ello se consideraron tres planos de actuación conectados en una lógica de retroalimentación para el diseño y gestión de proyectos: a) el fortalecimiento de las capacidades de los jóvenes y mujeres, considerados como los grupos poblacionales menos incluidos en los procesos de toma de decisiones; b) la movilización

de recursos locales para la intervención en proyectos urbanos que atiendan las iniciativas de estos segmentos poblacionales; y c) el análisis y reflexión sobre las dinámicas urbanas locales, con el objetivo de construir algunas propuestas de política viables e incidir con ellas en la esfera pública.

El año 2009 el Programa Urbano de **desco** trabajó diversas estrategias de intervención destinadas a revertir la vulnerabilidad habitacional en dos barrios: a) la gestión participativa del territorio por parte de los propios vecinos y vecinas; b) el fortalecimiento de la capacidad organizativa de la comunidad; y c) la articulación interbarrial e institucional en el marco de la responsabilidad asumida por el gobierno local en ese campo. Con esto se logró, en ambos barrios, que la comunidad se organice y gestione un modelo participativo para la mitigación de riesgos articulado a los programas municipales. Al mismo tiempo se consiguió, desde la esfera municipal, que las autoridades y funcionarios de los gobiernos locales lideren los procesos de gestión del riesgo, mitigación de vulnerabilidades y prevención de desastres, además de comprometerse articulando a algunos actores estratégicos para el desarrollo de un sistema de gestión participativa del riesgo en dichos barrios.

Este trabajo se proyectó al año 2012 buscando contribuir en la mejora de las condiciones de vida de los jóvenes y mujeres de los nuevos barrios al involucrarlos en los procesos de mejoramiento del hábitat de población en situación de pobreza y/o pobreza extrema. De esta manera, además de fortalecer sus capacidades para enfrentar riesgos ambientales, se logró conformar comités ambientales, los que se han sumado a la red de vigilancia ambiental de Lima Sur y elaborado 16 perfiles de proyecto con enfoque de gestión urbano ambiental. Finalmente fue posible realizar varios intercambios de experiencias con funcionarios públicos locales, así como un seminario, que facilitaron la tarea de incidencia para

incluir la problemática urbano ambiental en las agendas de trabajo municipal.

6. Apuntes y recomendaciones a partir del estudio realizado¹⁶

Las ciudades han sido y serán siempre los lugares donde se potencia y amplifica la producción humana, sea esta en ciencias o en artes. Allí es donde el ingenio y la creatividad humana se reflejan históricamente en su máxima expresión. Sin embargo, las tendencias económicas que rigen el desarrollo urbano basadas en la acumulación de capitales por grupos de poder están generando territorios urbanos que son meras aglomeraciones de población, casi campamentos, en las cuales se evidencian serias carencias y graves problemas que van desde el trazado de los barrios, la calidad de las viviendas, la pobreza de espacios públicos y de servicios, hasta la ausencia de equipamiento urbano. De esta manera, más que ciudades o nuevos barrios se han formado lugares en los que no es posible obtener un hábitat adecuado y en los que muy difícilmente se puede esperar se produzca un desarrollo económico, social y cultural equitativo.

Las políticas públicas que responden actualmente a los intereses de los grupos de poder, y que se expresan de diversas formas, incluyendo el papel que juegan los medios de comunicación, no están interesados en lograr que estos territorios poblados por familias en situación de pobreza y pobreza extrema logren un mínimo desarrollo urbano equitativo y sostenible. La gravedad de

¹⁶ Para la redacción de este capítulo hemos recurrido al apoyo del urbanista Gustavo Riofrío, investigador principal de **desco**, quien en el marco de reuniones de trabajo en preparación al HÁBITAT III nos ayudó con textos que grafican de manera clara y puntual los problemas que estamos obligados a enfrentar en la gestión de la ciudad de Lima.

esta situación se acentúa desde ya varias décadas sin que aparezca el más mínimo indicio de revertirla.

Es más, los propios organismos de control y gestión nacional e internacional relativos a la problemática del hábitat, el urbanismo y la vivienda, se encuentran paralizados en medio de esquemas burocráticos que diseñan metas y objetivos que debieran cumplirse, sin contar con la capacidad para que esas ideas se implementen, por lo que no pueden generar cambios reales y concretos en el desarrollo urbano de nuestras ciudades. Las reales políticas de «desarrollo urbano» en marcha son las impuestas por los grupos de poder que, por ejemplo, al ver restringida la expansión del mercado inmobiliario limeño en el último año¹⁷, plantean como nuevo horizonte para el sector construcción de viviendas generar algún *boom* inmobiliario en ciudades del interior del país o utilizar la modalidad del *leasing* inmobiliario. Así se constata que lamentablemente el inversor inmobiliario nacional está interesado únicamente en rentabilizar el negocio sin darle atención a la dinámica urbana del conjunto de la ciudad.

Asimismo, constatamos durante los últimos quince años que, al igual que antes, los gobiernos nacionales transcurren seducidos por la producción masiva de viviendas para sectores medios, así como por la construcción de infraestructura de gran escala, tipo puentes, represas y carreteras. Si bien de esta manera se atiende, en la mayoría de los casos, a demandas reales del país, también es cierto que el interés principal del Estado no ha sido ni es dotar a la sociedad peruana con bienes e infraestructura, sino más bien aportar al crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) desde una lectura exclusivamente macroeconómica. Y en esa perspectiva aparece también una corrupción creciente en torno a los costosos contratos que estas inversiones, algunas veces inútiles, generan.

¹⁷ «Hábitat III: lo que el gobierno ofrece es leasing inmobiliario». *desco-opina.blogspot.pe*, Lima, 22 de julio del 2015. Ver en: goo.gl/JCvbe1

Es indudable que para los gobiernos del Perú la urbanización progresiva de los barrios populares y la edificación paulatina de sus viviendas no son dignas de consideración (ni siquiera admiten que esta población consume enormes cantidades de materiales de construcción y mano de obra), pues ello no corresponde al interés de las empresas que controlan los aparatos administrativos y de gestión de los ministerios, las cuales son las normales ganadoras de las licitaciones públicas de obras.

Se sabe bien que las municipalidades provinciales y los gobiernos locales, en general, se encuentran maniatados ante los enormes retos de desarrollo urbano que enfrentan sus ciudades. La falta de recursos locales para las grandes inversiones que requieren las hacen depender de las decisiones sobre inversiones públicas promovidas por las autoridades nacionales o de emprendimientos públicos-privados, que merecen mejor el nombre de privados-públicos.

Sumado a ello está el hecho de que el poder centralizado de los recursos públicos muestra a las municipalidades provinciales y los gobiernos locales débiles y frecuentemente cómplices de la mala gestión urbana que emprenden (falta de nuevos y adecuados planes urbanos que sirvan para toda la ciudad y no solamente las inversiones concebidas, promovidas y ejecutadas desde fuera). Y esto ocurre en medio de una crisis de consolidación y crecimiento desordenado de nuestras ciudades intermedias, cuando precisamente se hace necesario reorientar el desarrollo urbano en función de los intereses de todo el tejido de la ciudad y las zonas rurales que enlazan.

Finalmente, vemos que las organizaciones y los movimientos de la sociedad civil, llamados movimientos urbanos, enfrentan una grave encrucijada. De un lado no pueden cesar en su lucha por satisfacer sus necesidades inmediatas, lo que las lleva a desarrollar actividades similares a las que correspondieron a etapas anteriores cuando se dio el inicio del desarrollo urbano explosivo de Lima y

las principales ciudades del país; y de otro no logran asimilar para su accionar que las ciudades han cambiado, que los problemas de los centros urbanos intermedios responden a sus propias dinámicas regionales y que no se encuentran en la misma etapa de desarrollo de cuando apareció en nuestro país lo que vemos como una tradicional producción social del hábitat.