

Crecimiento de Lima hacia el Sur: ¿y qué del suelo y del agua?

Jaime Miyashiro

Cecilia Montoya

Laura Soria

Así es la Lima que quiero,
y esa es la Lima que lloro,
la ciudad de mil quimeras...

CHABUCA GRANDA
(*Lima de veras*)

Partes del león

Un buen clima, una población pacífica y la existencia de frutales, bosques, redes de acequias y caminos dignos de los romanos fueron argumentos válidos para que 13 españoles considerasen a Lima como la capital del virreinato. Cerca del mar, pero lo suficientemente retirada de posibles ataques, hizo que Jauja (Junín) o Sangallán (Pisco) fueran descartadas para este fin.

A un poco más de cinco siglos de fundada Lima, casi el 75 % de la población peruana vive en ámbitos urbanos. Este hecho se ha debido al crecimiento físico espacial acelerado que ha caracterizado a los centros urbanos en el mundo,¹ pues las ciudades se han convertido en el *locus* del desarrollo económico, la cultura y la política, pero principalmente de la posibilidad de encuentro con el otro y de respeto por la diferencia, del encuentro entre las *mil quimeras* y, al mismo tiempo, su marginación mutua.

La formación de metrópolis y de áreas urbanas extensas conlleva un cambio en las formaciones territoriales y en el uso

¹ Se calcula que para el 2030, 5.000 millones de personas estarán viviendo en el ámbito urbano según el informe del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés) titulado «Estado de la población mundial 2007: liberar el potencial del crecimiento urbano».

del agua y del suelo. La concentración humana en las ciudades es consumidora y degradadora del medio ambiente y de los recursos naturales, y muchas de sus prácticas de consumo tienden a fomentar su despilfarro. Aunque las tres cuartas partes de la superficie terrestre están cubiertas por agua, el ser humano solo puede aprovechar el uno por ciento de este recurso. Por ello, los gobiernos son los llamados a gestionarlos bien, y una forma de hacerlo es ajustar el crecimiento urbanístico y el desarrollo agrícola a los recursos hídricos disponibles.

El presente documento da cuenta de las posibilidades de un crecimiento ordenado y planificado del territorio, que se enmarque en un enfoque medioambiental y, de este modo, cree posibilidades para un desarrollo local sostenible. La primera sección, *la del dragón*, describe el contexto físico, político y económico en el que se desarrolla la experiencia de construcción del Plan Concertado de Desarrollo Económico del Distrito de Lurín para 2015. La siguiente sección, *la del escorpión*, da cuenta de los actores involucrados en este proceso, de la metodología utilizada y de los resultados y dificultades que se encontraron en el camino. Finalmente, la última sección, *la quimera*, resume las propuestas que se consideran fundamentales para el desarrollo de una ciudad en la que se garantice la supervivencia del último valle verde de Lima.

Partes del dragón

Las metrópolis desarrolladas bajo una lógica horizontal y siempre expansiva como Lima incluyen, en su interior, espacios urbanos poco densos, algunas áreas rurales residuales puras y territorios urbano-rurales con funciones tanto productivas como residenciales o recreativas. Estas distintas necesidades de la urbe tienen que encontrar un lugar en el campo de la planificación y gestión urbana, aspectos en los que la conservación de los recursos naturales es una necesidad para la sostenibilidad ambiental y económica de aquella en el futuro.

Dos recursos son básicos en la conformación de las ciudades: suelo y agua. Los españoles tendían a ubicar la plaza mayor de las ciudades en el centro del entramado de solares. En el caso de Lima, este patrón no se respetó, y la ciudad se ubicó al costado del río Rímac.² Un crecimiento controlado caracterizó a la ciudad durante muchos siglos y, aun no siendo planificado, sus habitantes pudieron ver satisfechas sus necesidades básicas.

A partir de la segunda mitad del siglo xx, dicha tendencia se vio drásticamente modificada y de un poco más de medio millón de habitantes se pasó a más de cuatro millones en menos de cuatro décadas, con lo que se modificó no solo la configuración física espacial de la ciudad sino las relaciones establecidas entre sus habitantes. La Lima gris empieza a adquirir el color de las provincias, y las diversas culturas del interior del país empiezan a apropiarse de la ciudad capital. La ciudad empieza a ser autoconstruida y reconstruida por el esfuerzo de sus nuevos habitantes, proceso al que el Estado da la espalda.

La ocupación de la ciudad se dará, primero, en terrenos periféricos que, a la luz del presente, contaban con «condiciones aceptables» para habitar. Hoy, bordeando los nueve millones de habitantes, la calidad de los terrenos que se ocupan es marginal y carente de servicios básicos como el agua potable, sueño que en muchos casos no podrá convertirse en realidad.

Hemos consumido todo espacio apto e inapto de la ciudad de Lima, y no hemos sabido aprovechar la ventaja estratégica de contar con tres fuentes hídricas: los ríos Chillón, Rímac y Lurín. Con ello, hemos destruido gran parte del suelo agrícola, y la sostenibilidad de la ciudad, así como la calidad de vida de sus

² Antes de la fundación española de Lima, el curaca Taulichusco controlaba el abastecimiento del agua en el valle del Rímac y, con ello, la vida económica de toda la localidad. Su residencia se ubicaba donde hoy se ubica Palacio de Gobierno.

habitantes, se han puesto en riesgo.³ Esta situación se mantendrá en tanto no exista, por ejemplo, un manejo adecuado de las fuentes hídricas,⁴ programas estatales orientados a la promoción de una cultura responsable de consumo de los recursos o un sistema de reutilización de las aguas servidas.⁵ De hecho, solo un 7,5 % de las aguas negras de la ciudad se procesa actualmente en la planta de tratamiento de San Juan de Miraflores.

El valle del Rímac⁶ está casi completamente urbanizado, el del río Chillón se encuentra en un proceso acelerado de urbanización⁷ y el del río Lurín es el único que aún mantiene características más rurales que urbanas. Por ello, este último constituye la actual oferta medioambiental de toda la ciudad. Sin embargo, representa, para el capital privado, la zona de expansión «natural» de la ciudad.

Los distritos de los balnearios del sur como Lurín, Punta Hermosa, Punta Negra, San Bartolo, Santa María y Pucusana tienen casi el 40 % de los terrenos vacantes de la capital. Sus gobiernos locales cuentan con pocos recursos humanos y financieros para la buena gestión de sus territorios y la planificación de su

³ La Organización Mundial de la Salud (OMS) considera que nueve metros cuadrados debe ser el estándar de área verde por habitante en una ciudad. Dicha cantidad asegura la calidad de vida y la sostenibilidad medioambiental del territorio.

⁴ Los limeños consumimos 20 l de agua al día más que los bogotanos. Frente a esta realidad, las autoridades no han puesto en marcha ningún programa para racionalizar el consumo de este recurso.

⁵ Un ejemplo de ello es el reciente conflicto generado entre la ciudadanía y sus autoridades por la mala gestión de estas en relación con la reutilización de las aguas servidas. Veinticuatro distritos de la capital vierten sus aguas negras al mar por el colector costanero (20.000 l/s, aproximadamente, van directo al mar).

⁶ Solo queda un gran terreno agrícola ubicado en la localidad de Santa Rosa y colindante al aeropuerto internacional Jorge Chávez. Se trata del terreno más conocido como ex fundo San Agustín, que está en proceso de expropiación para la ampliación de pistas de aterrizaje del aeropuerto. De expropiarse, se eliminará la última zona agrícola del valle bajo del río Rímac

⁷ Según información del grupo GEA, el 68 % del valle del río Chillón se encuentra urbanizado. De hecho, basta con mirar la sección de avisos económicos del día domingo en el diario *El Comercio* para percatarse de que la gran mayoría de la oferta en habilitaciones urbanas en Lima se da en este valle.

crecimiento distrital. Este hecho los deja en situación de desventaja ante la presión del sector inmobiliario, que se encuentra decidido a imponer cambios en la zonificación de estos territorios.⁸

Así, las transferencias del gobierno central a estas municipalidades, vía el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), no llegaban al millón y medio de dólares en el 2006. Si se excluye al distrito de Lurín, se encuentra que el presupuesto de los cinco distritos balnearios del sur no llegan, en conjunto, al medio millón de dólares (véase mapa 1).⁹ Esta situación es uno de los factores que hace que los municipios tiendan a actuar como promotores urbanos, ya que necesitan incrementar sus recursos financieros.¹⁰ En otras palabras, su supervivencia institucional prima sobre la atención de las necesidades recreativas o de confort de los habitantes, la protección de su suelo agrícola y, sobre todo, la factibilidad de un consumo racional del agua.

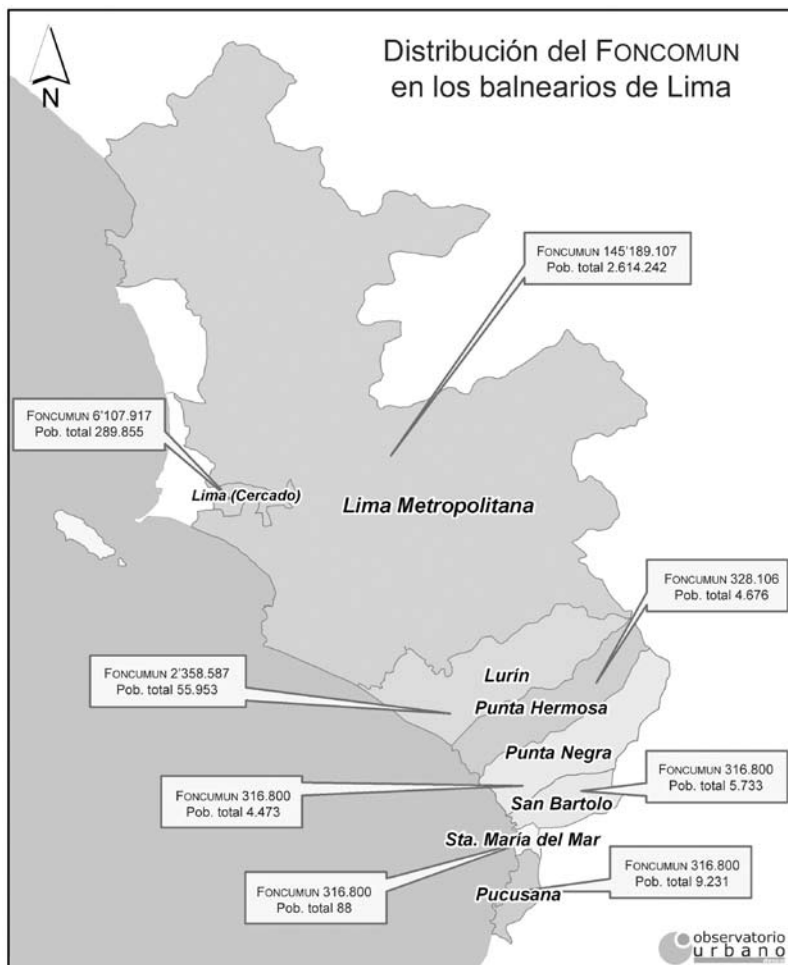
Evidentemente, el mercado inmobiliario difiere mucho en términos de oferta y demanda en relación con si los espacios de ocupación son formales o informales. Un estudio comparativo de los mercados inmobiliarios en asentamientos informales en seis ciudades latinoamericanas indica que, en Lima, el precio por vivienda alcanza, en promedio, los 5,48 salarios mínimos, mientras que, en Caracas, los 64 salarios mínimos (casi 12 veces

⁸ Según un artículo publicado en el diario *El Comercio* el día 18 de mayo del presente año, existe mucho interés por promover un parque industrial y lujosos condominios en el distrito de Pachacamac (<<http://www.elcomercio.com.pe/EdicionImpresa/pdf/2008/05/18/ECLI180508a16.pdf>>), mientras que, según otro artículo publicado el 13 de julio, muchas inmobiliarias han anunciado que en el sur de Lima se esperan construir más de 5.000 casas de playa en los próximos años (<<http://www.elcomercio.com.pe/edicionimpresa/Html/2008-07-13/urbanizacion-franja-costera-requiere-analisis-riesgo.html>>).

⁹ EQUIPO TÉCNICO DEL ÁREA DE VIGILANCIA DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA. «La vigilancia de la gestión de la Municipalidad Metropolitana de Lima». Documento de trabajo. Lima, 2008.

¹⁰ Economías municipales que se sostienen por la recaudación de arbitrios, la autorización de obras y licencias de funcionamiento, y las transferencias del gobierno central.

Mapa 1
Distribución del Foncomun en los balnearios de Lima



Fuente: Municipalidad Metropolitana de Lima, 2006 e Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2007

El primer recurso natural: agua

Si bien el Perú tiene el cinco por ciento del agua dulce del mundo y alberga las principales fuentes de agua de la región, su déficit de abastecimiento de agua para consumo humano supera el 50 % en relación con los estándares de la OMS (220 l/habitante/día). Por otro lado, alrededor del 40 % de sus ciudadanos no recibe el agua directamente en sus viviendas, aunque es responsabilidad del sector asegurar el abastecimiento de agua para consumo humano en cantidad y en calidad. Sin embargo, diversos actores hacen distinto uso del agua de manera descoordinada y generan contracciones en el uso y la gestión del agua. Una de las principales causas del déficit de agua es el proceso de urbanización, asunto que también es responsabilidad del Ministerio de Vivienda. Según este, la cobertura nacional de servicios de agua potable y saneamiento para el 2004 era de 76 y 57 %, respectivamente. En cuanto a la cobertura nacional de tratamiento de las aguas servidas para el mismo año, esta se estima en 22 %, es decir, las tres cuartas partes de las aguas residuales generadas no reciben ningún tipo de tratamiento previo a su disposición final.

El segundo recurso natural: suelo

El Perú dispone de una considerable cantidad de suelo costero, andino y amazónico, pero el déficit cuantitativo de viviendas en el país es de más de 260.000 unidades y alcanza sus grados más críticos en Lima, con 124.000 unidades; en Piura, región Grau, con 16.000; en la región Ancash, con 13.000; y en la región Arequipa, con 17.000. Además de este creciente déficit, se tienen zonas tugurizadas, extensas áreas urbanas congestionadas y ciudades que crecen desordenadamente, factores que inciden en una mayor presión sobre los recursos naturales. La provisión de viviendas y la promoción del urbanismo, de manera sostenible, son también responsabilidad del Ministerio de Vivienda.

Fuente: <<http://www.vivienda.gob.pe/ambiente/ANEXOS/ANEXO%20C%20PESEM%20AMBIENTAL%20SECTORIAL.pdf>>.

más); en México, los 34; y en Bogotá y Río de Janeiro, los 32. En otras palabras, los propietarios de viviendas en las barriadas de Lima reciben relativamente mucho menos que lo que reciben sus similares de otras ciudades latinoamericanas al comercializar su propiedad.¹¹

El suelo urbano como bien de consumo (venta) o instrumento de negociación (crédito) tiene un alto valor y rentabilidad,¹² siempre y cuando se encuentre en terrenos de fácil acceso e implementación de servicios básicos, con pocas pendientes y ningún tipo de vulnerabilidad. Por su parte, el suelo industrial tiende a ubicarse en zonas que, al ofrecer facilidades para acceder a fuentes de energía y servicios, permiten optimizar costos. Finalmente, el suelo agrícola, por lo general, se ubica en emplazamientos privilegiados (terrenos planos o de poca pendiente) y con facilidades para el acceso al agua, virtudes que generan su desaparición en contextos urbanos o cercanos a estos. La presión de los intereses económicos de promotores inmobiliarios, empresas constructoras y empresas industriales, entre otros, encuentra poca resistencia en los aparatos del Estado.

Por ello, se hace necesaria la valorización económica tanto de los espacios de recreación como de las zonas agrícolas. De este modo, estas necesidades también podrán ser tomadas en cuenta por todos los involucrados en planear el crecimiento de las ciudades. Por ejemplo, el recientemente creado Ministerio del Ambiente

¹¹ CALDERÓN, Julio. «Mercados inmobiliarios en asentamientos informales y diferenciación social en Lima». Documento inédito. Lima, 2007.

¹² En la edición del diario *La República* del 24 de agosto de 2008, se indica que, en este último año, los inmuebles comerciales y residenciales aumentaron su valor en más del 40 %, hecho que se encuentra asociado a diversos factores: el incremento del costo de los materiales de construcción, la mayor demanda de las propiedades y las exigencias de las municipalidades para la construcción de inmuebles, entre otros. Por su parte, los inmuebles para la industria han incrementado su valor solo entre el 20 y 25 %, pero es claro que, con la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, se afectará el crecimiento de la ciudad, pues el sector industrial intentará ubicar sus locales en lugares con ventajas comparativas, cerca y dentro de la ciudad.

tiene por objetivo la conservación del ambiente, de modo tal que se propicie y asegure el uso sostenible, responsable, racional y ético de los recursos naturales y del medio que los sustenta. Lamentablemente, estas acciones se han generado en el marco de la cumbre ALC-UE¹³ y de las negociaciones del TLC¹⁴, y no en un interés real en el tema por parte del gobierno.

En un contexto urbano, el manejo de los recursos naturales agua y suelo se ve relacionado con las competencias asignadas al Ministerio de Vivienda y Construcción. Dentro de este, una oficina del Medio Ambiente tiene como objetivo el incorporar la dimensión ambiental en el proceso de generación de políticas, programas, proyectos y tecnologías, con el fin de orientar las actividades del sector hacia un desarrollo sostenible. Por desgracia, esta oficina, que cruza las direcciones de Urbanismo, Vivienda, Saneamiento y Construcción, carece de la importancia que su transversalidad amerita y se considera como un elemento adicional y no como un eje de ordenamiento de la política de vivienda nacional. Por ello, el propio ministerio, en un diagnóstico al respecto, afirma:

No existen protocolos o procedimientos oficiales que incorporen los aspectos ambientales en los programas, proyectos y acciones que promueve o ejecuta el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. A la fecha, están en proceso el desarrollo de procedimientos de evaluación de impacto ambiental para el sub-sector

¹³ Se trata de la quinta Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea, realizada en Lima, el 16 de mayo de 2008. En ella se suscribió la Declaración de Lima, que contaba con dos puntos en su agenda:

- (a) erradicación de la pobreza, la desigualdad y la exclusión; y
- (b) desarrollo sostenible: medio ambiente, cambio climático y energía.

¹⁴ El decreto legislativo 1013 señala en su primer párrafo: «El Congreso de la República, por ley 29157 y de conformidad con el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, ha delegado en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre materias específicas, con la finalidad de facilitar la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos y su Protocolo de Enmienda, y materializar el apoyo a la competitividad económica para el aprovechamiento del Acuerdo, siendo una de las materias el fortalecimiento institucional de la gestión ambiental».

saneamiento. Estos procedimientos, en cierta forma, surgen como consecuencia a la falta de reglamentación de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, cuya potestad se encuentra en otras esferas del Estado.¹⁵

Esta cita muestra de manera clara y precisa la poca articulación que existe al interior del propio ministerio y la forma en que se ve complicado cuando se considera que existe un ente supraministerio (llámese el Ministerio del Ambiente), con el cual poco o nada se ha coordinado.

Partes del escorpión

El Programa Urbano de **desco** ha venido desarrollando acciones dirigidas a promover el desarrollo sostenible de Lima Sur con el objetivo de reafirmar el ordenamiento territorial de nuestra ciudad capital, específicamente del área sur. Se trata de visibilizar las potencialidades o flujos económicos, sociales, culturales y políticos, entre otros, que coexisten en este territorio y que le dan carácter a esta parte de la metrópoli. Se busca también que esta zona cuente con autonomía suficiente para desarrollarse como un subnúcleo, en el supuesto de la Gran Lima como la zona que sostiene un sistema de ciudades.

De este modo, el programa ha trabajado, en los últimos años, la problemática del crecimiento descontrolado de la ciudad desde una perspectiva que no solo se circunscriba a una demarcación política como es la de los distritos, sino que apunte a entender a Lima como una conurbación policéntrica, que debe empezar a definir con mayor claridad su funcionamiento para poder plantear un desarrollo sostenible en el tiempo. Dos son las experiencias de las que hay que dar cuenta en este marco.

¹⁵ Véase en: <<http://www.vivienda.gob.pe/ambiente/ANEXOS/ANEXO%20%20PESEM%20AMBIENTAL%20SECTORIAL.pdf>>.

La primera se basa en la construcción del Plan Estratégico de Desarrollo Económico de Lurín para el 2015, promovido por el Programa de Lucha contra la Pobreza de Lima Metropolitana (PROPOLI). Su objetivo era fortalecer capacidades de planificación participativa y concertada de autoridades, funcionarios municipales, población organizada y diversas ONG en la construcción del mencionado plan, impulsando acuerdos y estrategias para su implementación. Con este fin se dio énfasis al enfoque de desarrollo sostenible, buscando que existiera un uso racional del territorio y de los recursos naturales, sin que ello afectase los intereses de la población del distrito y que, muy por el contrario, garantizase que el beneficio económico que generase la explotación de los recursos naturales beneficiara a todos y mejorara la calidad de vida de todos los involucrados.

Tres fueron las fases centrales en este proceso. La primera fue una **etapa de diagnóstico participativo** para la identificación de problemas y potencialidades del territorio. Se hizo sobre la base del levantamiento de información en campo, cuya primera lectura fue un mapeo general de las unidades económicas, así como de talleres zonales en los que se contó con la participación activa de organizaciones de empresarios, empresarios no organizados y dirigentes vecinales, autoridades y funcionarios municipales.

La segunda fase consistió en un **procesamiento técnico de la información** obtenida en el diagnóstico participativo. Este se complementó con datos obtenidos de la revisión bibliográfica especializada, además de la realización de entrevistas y visitas de campo. Con esos insumos se desarrolló una propuesta que rescató las potencialidades del territorio e intentó visibilizar los problemas de fondo en la búsqueda de un planteamiento que fuera realmente sostenible.

La tercera fase fue **la construcción participativa y validación de la propuesta** del Plan de Desarrollo Económico, que intentó visibilizar su enfoque territorial por medio del Plan de

Ordenamiento Económico Territorial (POET). Este formó parte integral de la propuesta y tuvo como objetivo básico plantear la mejor ubicación de las actividades económicas en el espacio geográfico del distrito de Lurín. De este modo, se buscaba permitir el aprovechamiento racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.

Por las características intrínsecas de este distrito, la propuesta no pudo trabajarse de manera tradicional como ocurriría en cualquier distrito urbano convencional. Evidentemente, su predominio rural fue un factor predominante,¹⁶ pero, además, ayudó a evidenciar el problema que representaría para el conjunto de la ciudad de Lima la pérdida del último valle con preponderancia agrícola en la ciudad, es decir, la última oferta medioambiental para el conjunto de la ciudad de Lima.

Además, el POET buscó proteger las potencialidades naturales y transformadas del distrito, en un contexto en el que existen diferentes intereses por lograr un cambio sustancial en el uso agrícola del suelo para urbanizarlo.¹⁷ La propuesta daba prioridad a proteger los terrenos agrícolas y mantener el carácter rural del valle como

¹⁶ Esta situación demandó como reto plasmar las potencialidades e intereses de la población rural, y permitirles no solo la reproducción de sus acciones sino su inclusión en una perspectiva de desarrollo de la localidad. Este «divorcio» con la lógica de desarrollo entendido por el gobierno municipal se expresó, por ejemplo, en una de las diversas visitas de campo realizadas durante la construcción del Plan de Desarrollo Económico de Lurín, cuando al entrevistar a un grupo de agricultores, productores y prestadores de servicios rurales, fue el Ministerio de Agricultura, y no la municipalidad, la institución reconocida como la autoridad válida, la que atendía de manera realista sus problemas.

¹⁷ La protección del valle se ejemplifica en el caso puntual del trapecio formado entre las dos carreteras Panamericana (nueva y antigua) que, según la ordenanza 310, era de uso urbano-rural, pero con carácter de área agrícola intangible. Frente a ello, la municipalidad distrital propuso zonificar dicha área como zona de tratamiento especial 1 (ZTE-1), que le daba usos recreativos y agropecuarios, pero incluyó, además, las categorías de área para industria liviana especial (IE2) y de áreas con zonificación de otros usos (OU) con carácter indefinido. El interés de darle la vuelta a la norma para poder hacer más «rentable» estas tierras para la municipalidad es evidente.

elemento para el desarrollo y calidad de vida metropolitana, y no solamente del distrito.

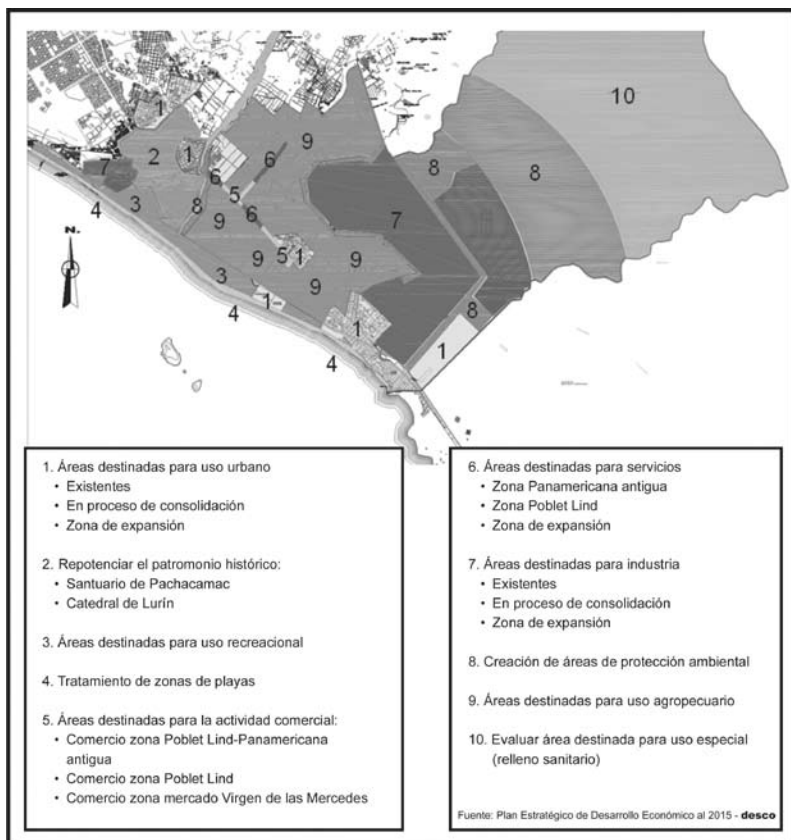
En ese sentido, se propuso volver al tenor de lo propuesto en la ordenanza 310¹⁸ en relación con la defensa del valle de Lurín. El POET planteaba la serie de puntos que se pueden ver en el mapa 2 y que buscaban reorientar el uso de suelos, priorizando la conservación del carácter mayoritariamente agropecuario del distrito. De este modo se proponían los siguientes puntos:

- (1) La reubicación de las industrias contaminantes de manera definitiva y, en la medida de lo posible, el mantenimiento de aquellas industrias no contaminantes que se encontrasen en el denominado «trapecio agrícola»¹⁹ y que no generasen ningún tipo de dinámicas contaminantes alrededor de ella.
- (2) Reforzar el proceso de ocupación industrial del área de terrenos eriazos de la zona administrativa «A» o Nuevo Lurín, pues se presentaban una serie de factores que lo hacían un lugar de gran atractivo y con potencialidades para desarrollar un complejo industrial de gran escala, debido al hecho de contar con una fuente de energía alterna de bajo costo como el gas de Camisea. De la misma manera, la disponibilidad de agua proveniente del proyecto MESÍAS, ubicado en las pampas de San Bartolo. Se trataba de recursos energéticos e hídricos de mucha importancia para iniciativas o emprendimientos industriales

¹⁸ El 12 de marzo de 2001, la Municipalidad Metropolitana de Lima aprobó la ordenanza que regula el ordenamiento territorial y la gestión ambiental de la cuenca baja del río Lurín. En ella se indica de manera puntual que el valle posee un gran potencial de recursos culturales, paisajísticos y recreativos, además de contar aún con importantes áreas agrícolas que contribuyen al abastecimiento alimentario de la ciudad. Ante ello, y para proteger su sostenibilidad ambiental, se elabora conjuntamente con el Instituto Metropolitano de Planificación esta ordenanza.

¹⁹ El «trapecio agrícola» se forma en el área comprendida entre el río Lurín y el área previa a la urbanización Nuevo Lurín en la zona «A» del distrito como límites norte y sur; y se proyecta desde casi el litoral marino y se va reduciendo conforme avanza hacia las cuencas media y alta del río Lurín como límites este y oeste, respectivamente.

Mapa 2
Propuesta de Plan de Ordenamiento Económico Territorial



que buscaran lugares con condiciones óptimas para desarrollar negocios y pudieran dar trabajo a la población del distrito. De este modo, se podría generar sinergias diversas como infraestructura de servicios, zonas de protección ambiental, zonas de alojamiento, zonas de esparcimiento, etc.

- (3) Las zonas urbanas en el caso de Lurín son núcleos no muy expandidos, con una gestión territorial y manejo en la ocupación de suelos relativamente poco agresivos en relación con las

zonas que ecológicamente deberían protegerse. Lamentablemente, esta tendencia ha empezado a cambiar y se puede ver una parcelación de lotes agrícolas, sobre todo en las zonas de Huertos de Villena y Huertos de Lurín, con una clara tendencia a convertirse en zonas urbanas en un futuro no muy lejano. De continuar esta tendencia sería muy desfavorable, pues la demanda y prestación de servicios de energía eléctrica, agua y desagüe, así como de vías de comunicación y servicios de salud o educativos, aumentaría exponencialmente, iniciando un proceso depredador de los suelos agrícolas. Por ello, propuestas de densificación y regeneración de los centros urbanos ya existentes se vuelve un asunto prioritario, además de propuestas referidas a futuras ampliaciones urbanas coherentes con el espíritu de protección del valle.

- (4) Reforzar el eje económico liderado por el mercado Virgen de las Mercedes, zona en la que se desarrollan las más importantes actividades comerciales y de servicios, y que se proyecta a lo largo de la antigua carretera Panamericana. La propuesta para esta zona pasó por una evaluación de las carencias de mobiliario urbano y la falta de normatividad aplicable de ordenamiento urbano, es decir, una propuesta de diseño urbano que reforzara un uso más apropiado y lo armonizara con las tendencias de este eje de servicios y comercio.
- (5) Respecto al tema turístico, se buscó fortalecer, de manera más puntual, las actividades económicas dedicadas a este rubro. En este sentido, se planteó desarrollar dos circuitos de modo complementario: uno referido al turismo ecológico y otro, al turismo histórico-arqueológico. Ambos, sin embargo, debían fusionarse o trabajarse de modo integrado. En otras palabras, construir una sola propuesta turística que incluyera, en el paquete, actividades de temporada como las visitas a la playa y las festividades tradicionales o costumbristas. La importancia de esta actividad radica en que, a corto plazo, puede cumplir

un rol catalizador para la construcción de la identidad e integración que necesitan los pobladores del distrito de Lurín.

Los resultados favorables obtenidos en este proceso permitieron al PROPOLI²⁰ replicar el enfoque de ordenamiento territorial en los otros distritos que tenían como ámbito de intervención.

La segunda experiencia se relaciona con el catastro de espacios públicos y, en ese marco, con la propuesta de un sistema de espacios públicos para Lima Sur. Cuando se realizó el catastro, el objetivo era tener una lectura integral del grado de habilitación y características de los espacios públicos existentes en cuatro distritos de Lima Sur (Villa El Salvador, Villa María del Triunfo, San Juan de Miraflores y Lurín). La utilidad de esta información estaba directamente relacionada con los procesos de programación participativa del presupuesto público (presupuesto participativo) y con la posibilidad de reorientar mejor la inversión local, considerando como punto de partida las reales necesidades de esta zona de la ciudad en términos de acondicionamiento y equipamiento de los espacios públicos.

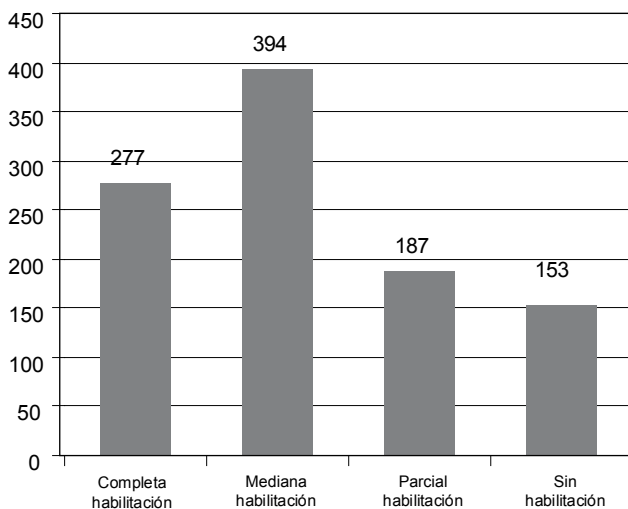
De este modo, y bajo una percepción similar al POET, se planteó que la ciudad podía ser comprendida, también, desde la forma en que se habilitan y gestionan los espacios públicos. Con ello, se podía plantear soluciones integrales que fueran más allá de las lógicas distritales y manejar una visión en el ámbito de todo Lima Sur. Algunos de los datos interesantes que podemos rescatar del catastro de espacios públicos se refieren, por ejemplo, a los siguientes puntos:

- De los 1.011 espacios públicos existentes en los cuatro distritos de Lima Sur estudiados, solo 277 se encuentran

²⁰ PROPOLI apoyó la elaboración de los planes de desarrollo económico en los distritos en los que trabaja. Presentó la experiencia del plan de desarrollo económico de San Juan de Lurigancho en el curso internacional «Desarrollo económico en el marco del ordenamiento territorial», realizado entre el 2 y 12 de octubre de 2007.

completamente habilitados, es decir, más del 65 % de los parques aún están en proceso de consolidación. De los mencionados distritos, San Juan de Miraflores cuenta con 157, la mayor cantidad de espacios públicos habilitados y más del 56 % del total de parques completamente habilitados en Lima Sur.

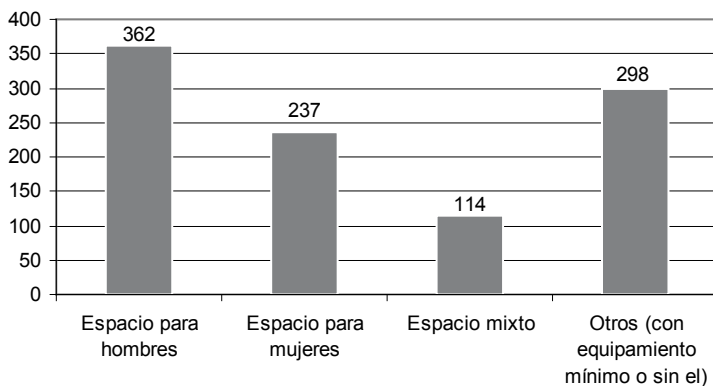
*Grado de consolidación de espacios públicos
en cuatro distritos de Lima Sur*



- El catastro, además, mostró que más del 35 % de los 1.011 espacios públicos se destinan preponderantemente al uso de los hombres. Este hecho significa que el único equipamiento existente en estos espacios públicos es una losa deportiva o canchas de tierra o arena. Un número inferior corresponde a los llamados espacios para mujeres, niños y adultos mayores, pero que cuentan con iluminación, bancas, juegos infantiles y representan apenas un 23 % del total. Los espacios de uso mixto cuentan con las dos características y,

por ello, son para el uso de toda la familia, pero existen en menor cantidad y solo representan el 11 % del total.

Clasificación según género



- Otro dato importante es la cantidad de área verde que se tiene por cada uno de los distritos estudiados. Este dato comprueba rotundamente que hay un déficit de áreas verdes en relación con los nueve metros cuadrados a los que equivale el estándar internacional planteado por la Organización Mundial de la Salud. En ese sentido, ni con la sumatoria de todas las áreas de espacios públicos de los cuatro distritos estudiados podríamos alcanzar el estándar. Por ello, es necesario no perder el carácter rural de un distrito como Lurín, que como hemos mencionado anteriormente es la última oferta ambiental y de oxigenación de la ciudad de Lima.

Distritos	Densidades (m ² /ha)	
	Parques/habitante	Área verde/habitante
Villa El Salvador	4,13	1,33
Villa María del Triunfo	3,28	0,45
San Juan de Miraflores	4,10	1,34
Lurín	5,43	0,71

Con todos estos datos se pudo proponer los lineamientos de un modelo integral de espacios públicos para Lima Sur. Gran parte de la propuesta se basó en el análisis de los datos obtenidos en el catastro de espacios públicos, entre los cuales el más alarmante fue la falta de áreas verdes que pudieran brindar un ambiente adecuado para asegurar la calidad de vida de todos los pobladores de Lima. Se trata de una realidad que el cuadro anterior muestra sin mayores objeciones y que es similar en muchos de los distritos de la capital, en donde prácticamente los usos agrícolas han desaparecido como ha ocurrido tanto en la cuenca del Chillón como en la del Rímac.

No obstante, el espacio público no solo es el área verde sino mucho más. Se trata de un espacio de encuentro social que debe garantizar la equidad y de un lugar en el que las personas puedan hacer ejercicio de su ciudadanía. Este hecho es el que hace importante construir más espacios públicos del tipo mixto o ciudadano, en los que tanto hombres como mujeres y niños de todas las edades puedan ver resueltas sus demandas y, sobre todo, en los que todos hagan uso del espacio con equidad y justicia.

Por otro lado, la propuesta buscaba construir un sistema de espacios públicos en el que existiese un reparto más equitativo de los recursos públicos para obras, pues actualmente hay un desbalance entre lo que se destina a los cuatro distritos estudiados en Lima Sur en relación con los fondos asignados al resto de la

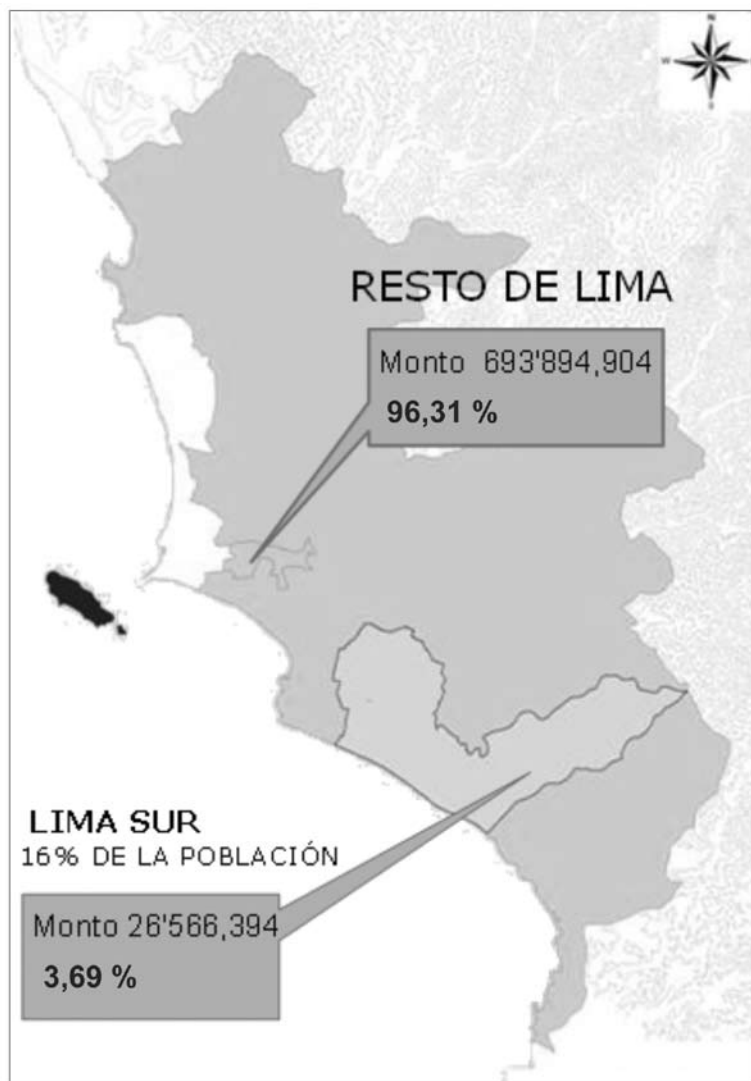
ciudad.²¹ Una constatación que adquiere mayor importancia si se considera que, en estos distritos, vive casi el 16 % de los habitantes de la ciudad y que, con ese porcentaje, les debería corresponder un monto cuatro veces mayor que el que reciben (véase mapa 3).

De esta manera, se buscó generar sinergias que permitan construir un sistema de espacios públicos articulado a redes preexistentes y a las propias características del territorio que las contiene. Así, se planteó una propuesta que abarcara no solo los cuatro distritos con los que se desarrolló el catastro, sino que, en una óptica de conjunto, pudiera comprender también a los distritos de balnearios como Punta Negra, Punta Hermosa, San Bartolo, Santa María, Pucusana y Pachacamac, ubicado en la cuenca media del río Lurín. Con ello, se tendría una propuesta que abarcara todo Lima Sur. Los lineamientos que se plantearon para dicha propuesta fueron los siguientes:

- Mirar a las playas: dado que son la principal oferta de esparcimiento en verano con la que cuenta todo Lima, debe verse en ellas un potencial que aún no es explotado en su verdadera magnitud.
- La puesta en valor de la zona del santuario de Pachacamac: se trata de la principal oferta de turismo arqueológico dentro de la ciudad de Lima, pero los operadores turísticos solo pueden ofrecer las bondades del santuario, sin que los distritos de Lima Sur puedan brindar servicios complementarios.
- El cerro Lomo de Corvina es una oportunidad para todo Lima Sur y puede servir como punto de referencia. Es

²¹ Según datos del año 2006, la Municipalidad Metropolitana de Lima invirtió un total de 693.894.904 soles en obras viales de gran magnitud, losas deportivas y escaleras. Este dato no considera los cuatro distritos estudiados en el catastro de espacios públicos, en los cuales por los mismos rubros se invirtió solo 26.566.394 soles, a pesar de que en ellos vive casi un 16 % de la población total de la ciudad.

Mapa 3
Comparación de gastos en la ciudad de Lima



Fuente: Municipalidad Metropolitana de Lima, 2006 e Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2007.

Elaboración: Observatorio urbano **desco**, 2006.

importante buscar alternativas de uso del cerro, pues, en él, muchas familias han ido asentándose sin darse cuenta que es un espacio inadecuado para vivir, ya que tiene diversos problemas que dificultan su acceso a servicios de agua y desagüe, y a la posibilidad de construir viviendas con una capacidad de resistencia adecuada ante la ocurrencia de un evento sísmico.

- Repensar el funcionamiento de los parques zonales, pues hoy en día funcionan como espacios públicos «privatizados» y se debe pagar para acceder a ellos. Este hecho va en contra de una lógica de acceso equitativo para todos los habitantes de la ciudad.
- Visibilizar los grandes espacios para infraestructura deportiva, pues también ellos pueden generar sinergias e identidades.
- Identificación de los principales centros de atracción, grandes espacios recreativos y grandes vías articuladoras para todo Lima Sur: las grandes avenidas son importantes, pues funcionan como las venas y arterias dentro del cuerpo humano y nos ayudan a articular los centros de atracción y los grandes espacios recreativos en un sistema de espacios públicos. Por ello, este sistema debe ser pensado desde la lógica no solo del transporte motorizado sino, también, del tránsito peatonal.
- Es necesario observar los problemas urbanos desde sus tres dimensiones: el uso, la planificación y la gestión del espacio público y la ciudad. Pensar en estas tres dimensiones puede ser la pieza clave para canalizar las inversiones de una manera más eficiente y priorizar el beneficio para **toda la ciudad**. Para lograrlo es fundamental cimentar articulaciones entre los distritos. En ese sentido, las iniciativas de asociación municipal resultan siendo los principales espacios en los

cuales podemos construir propuestas a gran escala y que puedan ser escuchadas y atendidas por la Municipalidad Metropolitana de Lima.

La quimera

Aún es posible pensar en un crecimiento ordenado y planificado de la ciudad hacia al Sur, un crecimiento en el que se respete y convivan los intereses tanto de los intereses privados como los de la ciudadanía por acceder y usar una ciudad que responda a sus demandas y expectativas. El POET es una herramienta de gestión del distrito no solo para el gobierno local sino, también, para las organizaciones de la sociedad civil. Una vez concertados los intereses y alineados los mismos con el desarrollo sostenible de la localidad y de sus habitantes, es posible lograr un desarrollo ordenado del distrito.

En el ámbito del urbanismo es una herramienta técnica que poseen los municipios para planificar y ordenar su territorio. Detrás se encuentra una vocación de integrar la planificación física y socioeconómica, así como el respeto al medio ambiente. Hacer de Lima una ciudad amigable con el medio ambiente, en términos de contaminación, uso de la tierra y reducción de las causas que contribuyen al calentamiento global, no resultará fácil, pero podemos, por lo menos, contribuir con que la huella que deje a su paso, conforme sigue creciendo hacia el Sur, no siga esparciendo una mancha gris de cemento y ladrillo, sin mayor lógica que el descontrol de los intereses y la ausencia del Estado.

Un espacio físico desatendido expresa el abandono de lo político, de la responsabilidad directa de las autoridades y funcionarios municipales, y el abandono de lo social, donde las redes dejan de funcionar como uno de los actores centrales para la gestión eficiente del territorio. Por ello, para nosotros resulta de vital importancia tener una intervención integral en los espacios públicos

de Lima Sur, no solo porque permitiría reforzar la identidad del territorio, sino porque contribuiría a reducir las inequidades de género y generacionales, entre otras, en Lima Sur.

Por otro lado, posibilita que la inversión pública sea más eficiente y eficaz, dirigiendo el gasto a responder las demandas reales de la ciudad y de su ciudadanía. En tal sentido, no es posible hablar de presupuesto distrital, sino, más bien, demandar por la inversión interdistrital y metropolitana.

Entendemos que la única manera de tener una lectura integral de Lima Sur, como la que hace el Sistema de Espacios Públicos o el de flujos económicos, y asumir éste como un subsistema, es dejar de lado los límites políticos administrativos de los distritos e interpretar las dinámicas en el territorio más allá de estas fronteras. En esta lectura, juegan un rol sustancial las recientes asociaciones de municipalidades conformadas en Lima Sur: Asociación de Municipalidades del Sur (AMASUR) y la Mancomunidad de Municipalidades del Litoral Sur.

Una de las maneras de dar viabilidad a procesos como el presentado es que cada uno de los actores desde los gobiernos central, regional y local, incluidas las empresas, la sociedad civil y las ONG, asuman como propia e incorporen dentro de su programación de actividades y planes institucionales la idea de un manejo territorial sostenible. Para lograrlo, el papel activo del municipio en la dimensión de agente promotor del desarrollo sostenible deberá incrementarse significativamente. Por otro lado, el Ministerio del Ambiente es el llamado a generar las herramientas y normativa mínima necesarias para poner en la agenda nacional un tema que cruza transversalmente el desarrollo del país.