



Una oportunidad para Lima

Eduardo Figari

Profesor de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la PUCP

Diciembre, 2006

Síntesis: Lima viene experimentando mejoras destacables. Sin embargo, aún se deben dar importantes pasos para lograr la inclusión de todos en los beneficios, servicios y espacios públicos de la ciudad. Para ello, es necesario remontar fenómenos de marginación y una inadecuada zonificación del territorio en áreas de uso. Asimismo, se debe superar la ausencia de autoridad e inversión pública. En este camino, es necesario un objetivo tras el cual la mayoría de limeños sienta una aspiración común. Los proyectos de infraestructura urbana podrían recibir un impulso al convertirse en instrumentos para ello.

Lima ha empezado a dar señales de que puede salir del caos, diluir la marginalidad y difundir la prosperidad que están alcanzando los barrios de la creciente, pero aún exigua clase media.

Ya son cinco administraciones municipales sucesivas que van perfilando un sentido de continuidad y mejora de los sistemas de gobierno local. Después de varios intentos fallidos, parece finalmente encaminada la inversión en infraestructura destinada al transporte rápido masivo. Se ha ampliado el acceso al crédito para vivienda, creando nuevas oportunidades para sectores que nunca tuvieron más alternativa que asentarse precariamente en tierras invadidas. Acompañando los cambios, van madurando sistemas municipales de planeamiento y control del desarrollo urbano.

Pero el desenlace de esta coyuntura no está definido. El crédito para vivienda es invertido con demasiada frecuencia en proyectos que en el futuro podrían generar los tugurios suburbanos que otras ciudades ya han experimentado. La transición hacia sistemas ordenados y eficientes de transporte urbano aún tiene que atravesar un difícil tramo de solución de conflictos entre intereses encontrados. Por último, la administración municipal es aún hermética y discrecional. Si bien se avanza en mecanismos más previsibles de planeamiento urbano, aún prevalece una mentalidad “controlista” y burocrática que se convierte en lastre en este período expansivo de inversión urbana, privada y pública.

Las recientes elecciones municipales dejaron en evidencia una alarmante falta de ideas para afrontar los desafíos de una ciudad que ha ingresado al siglo XXI con más de siete millones de habitantes. Se repitieron lugares comunes, generalidades y buenos deseos. Pero no hubo una sola idea que despertara en los limeños el sentimiento de objetivos comunes, algo que todos, o una mayoría sólida, pudiéramos identificar como una aspiración común. Y esto en condiciones normales no tendría que ser necesario. Probablemente bastaría una gerencia eficiente de la ciudad. Pero Lima requiere ahora una movilización de recursos cívicos con fuerza suficiente para evitar que el caos prevalezca.

Esto requiere un liderazgo que desgraciadamente no aparece, y no un liderazgo personal y paternalista. Nos referimos a una conducta responsable y consecuente de los grupos sociales cuya actividad resulta gravitante, de aquellos que disfrutaban de una vida urbana de alta calidad o que tienen oportunidad de realizar inversiones rentables, pero que no están dispuestos a asumir los costos y obligaciones que corresponden. Paradojas como aquella que se ve en la vía expresa de Javier Prado. En los puentes, la municipalidad repite la inscripción “una ciudad para todos”; pero la obra, diseñada para comodidad del automóvil privado ha anulado la posibilidad de implantar un sistema de transporte masivo en ese derecho de vía.



Queremos poner especial atención en tres cuestiones: el dominio del espacio público, el desarrollo de infraestructura y servicios; y la asignación de usos del suelo mediante los planos de zonificación.

Dominio del espacio público

El fondo Mi Vivienda ha convocado hace poco a un concurso público para construir miles de viviendas económicas en un barrio popular de Lima. Un requisito, cuyo incumplimiento implica descalificación, es cercar totalmente cada manzana y colocar puerta de control de ingreso; este hecho es grave. Ya era bastante preocupante la tendencia, en determinados barrios, a cerrar las calles y apropiarse de las vías públicas. Por lo contrario y aún más grave, esto significa abandonar el espacio público, abandonar la calle y atrincherarse en espacios herméticos. El resultado será lo contrario de lo buscado. Se desea seguridad, pero lo que se consigue son calles inseguras, ajenas, e incluso hostiles, al vecindario. Lo que este concurso ha incorporado en sus bases refleja algo que está ocurriendo con demasiada frecuencia, sobre todo en barrios deteriorados en los cuales los proyectos de Mi Vivienda son implantados como unidades cerradas, “protegidas”, con resultados destructivos para el tejido de calles y otros espacios públicos como parte esencial de la vida urbana.

Lima tiene una rica historia de vida de los espacios públicos: el barrio, la esquina, la plaza, forman parte de nuestra experiencia urbana. Los barrios surgidos de invasiones tienen aún más acentuada esta experiencia, resultado del proceso de formación y consolidación de esas comunidades urbanas.

La Municipalidad de Lima y varias distritales han logrado mejoras en estos espacios públicos. En algunos casos se trata de inversiones discutibles, como la remodelación del Parque de la Reserva, pero, más allá del detalle, es indiscutible el impacto positivo para la calidad de vida urbana que tiene el mejoramiento de parques, plazas, calles, playas y malecones, así como es indiscutible el impacto negativo de la irresponsable apropiación de algunos de estos espacios.

Bogotá ha sido galardonada en la reciente Bienal de Venecia dedicada a las ciudades a escala mundial. El proceso que le ha permitido esa ubicación se inició en los años noventa, con campañas lideradas por el municipio orientadas a la recuperación del espacio público, a la reapropiación por parte de los ciudadanos de sus áreas de esparcimiento, de sus calles. Eso permitió a los bogotanos encontrar objetivos comunes tras los cuales se movilizaron. El logro de estos objetivos los ha llenado de orgullo y de sentido de pertenencia a un colectivo que comparte el privilegio que puede ofrecer la vida urbana.

Zonificación

El año 2006 ha sido pródigo en dispositivos legales vinculados con el desarrollo urbano. Se ha aprobado un nuevo Reglamento Nacional de Edificaciones (RNE) y, en Lima, se han aprobado los planos de zonificación de casi todos los distritos que forman la metrópoli.

El RNE es una amenaza para el patrimonio urbanístico de nuestro país. Las habilitaciones urbanas estarán sujetas a las mismas normas, no importa cuán diferente sea su contexto geográfico e histórico. Pero esto será materia de otro debate. Ahora nos referiremos a los dispositivos que regulan el uso del suelo en Lima.



Los planos de zonificación son los instrumentos legales mediante los cuales se asigna determinado uso al suelo en áreas urbanas y de expansión. Así, se establece que la ciudad está organizada por áreas según su uso: áreas residenciales, comerciales, industriales, etc. Tal sistema de organización del espacio urbano conduce a zonas dormitorio, a zonas comerciales (generalmente centrales) que, sobre todo de noche, se convierten en lugares inseguros y hostiles. Dicho sistema ignora que las ciudades más admiradas en el mundo se caracterizan por su heterogeneidad, por la mezcla de usos, por ese intrincado tejido que las hace dinámicas, bullentes, vitales.

Pero, claro, tal mezcla requiere de una cultura de respeto al bien común, a los derechos del vecino. Así, no sorprende que grupos de vecinos se opongan a desarrollos comerciales en su barrio si éstos van a generar ruido, incomodidad, invasión de las veredas por vehículos mal estacionados, etc. Estas intervenciones irresponsables y el descrédito de la administración pública han llevado a los vecinos a preferir simplemente prohibir la mezcla de usos, cuando lo más conveniente es promoverla dentro de un marco de respeto al vecindario.

En los barrios populares, donde la actividad económica está más estrechamente vinculada con la vida cotidiana vecinal a través de pequeños negocios como bodegas, talleres, habitaciones para renta, en general, no ocurre esta segregación de usos. Sería una lástima que se perdiera esa complejidad y mezcla de actividades.

Algunos alcaldes de distritos acomodados han asumido la defensa de la “residencialidad” de sus distritos, que en realidad es un eufemismo para referirse a la intención de mantenerse como zonas reservadas para los estratos económicos superiores. No están, sin embargo, dispuestos a pagar los costos adicionales que eso representa para la ciudad, lo que tendría que traducirse en incremento de tasas y tributos para los vecinos de aquellos distritos.

La asignación burocrática de usos genera un manejo de presiones sobre la administración municipal, pues lo que está en juego es el valor del suelo. Así, el plano de zonificación de cada distrito es un mapa que refleja la correlación de fuerzas entre los diversos intereses en juego.

Infraestructura y servicios urbanos

Es necesario un objetivo tras el cual la mayoría de limeños sienta una aspiración común. Eso es indispensable para forjar ciudadanía, civismo, la experiencia de convivir en un espacio urbano compartido.

Si se construyera tal objetivo común, los proyectos de infraestructura urbana podrían recibir un impulso al convertirse en instrumentos para alcanzarlo. De otra manera, no pasarán de ser obras anodinas ante la inalcanzable magnitud de las inversiones necesarias para afrontar problemas cruciales.

Que haya diferencias entre barrios ocupados por uno u otro segmento social es inevitable, ocurre en todas las ciudades del mundo. Pero los abismos que encontramos en Lima y, en la práctica, la marginación del disfrute de los beneficios de la vida urbana para una parte importante de la población, es inaceptable. Eso es lo que ocurre en Lima: poblaciones de centenares de miles de personas que se aglomeran en torno de la ciudad, pero que no pueden acceder a sus posibles beneficios: transporte eficiente, servicio de limpieza pública, calles pavimentadas, agua y alcantarillado, etc., es decir, todo aquello que hace la diferencia material entre la vida rural y la urbana.



Pero la ausencia de autoridad y de inversión pública ha sumido a ese servicio en el caos y la ineficiencia. En ciudades mejor administradas se somete a escrutinio el plan de inversiones públicas. Se informa acerca de costos y beneficios, de manera que el contribuyente pueda evaluar si los beneficios que obtendrá con la ejecución de tal o cual obra justifican la carga impositiva que acarreará. El monumental dispendio de recursos públicos que ha significado el tren eléctrico se asimiló como pérdida de terceros, y no como una carga que los limeños debemos pagar como consecuencia de administraciones ineptas y/o corruptas.

La liberalización del servicio de transporte urbano ha permitido avanzar en ese sentido. Aún recordamos el campo de batalla que eran nuestras calles desde la madrugada en la pugna por alcanzar prenderse de algún estribo para movilizarse. Ahora se produce la paradoja de que nos quejamos del exceso de oferta. La ciudad está servida en toda su extensión y los limeños podemos movilizarnos desde cualquier punto de la ciudad a precio razonable. Ahora son accesibles todos los barrios de la ciudad para cualquiera que esté dispuesto a consumir mucho tiempo y tolerar algo de incomodidad, inseguridad e incluso maltrato. Queda como tarea pendiente el transporte rápido masivo, la implementación de una red de rutas troncales servida por un sistema rápido, eficiente y económico de transporte que permita a todos los vecinos de Lima disfrutar de la ciudad.