

LIMA, METRÓPOLI BICÉFALA: REFLEXIONES SOBRE SU CONFIGURACIÓN URBANA RUMBO A LOS QUINIENTOS AÑOS DE SU FUNDACIÓN

^a Martín Valcárcel Ruíz
Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas
martinvalcarcelr@yahoo.com

<https://doi.org/10.24265/afi.2020.v11n1.03>

Recibido: 18 de octubre 2019

Aceptado: 21 de enero 2020

RESUMEN

Lima capital del Perú, desde mediados del siglo XX ha sufrido grandes transformaciones espaciales y sociales reflejadas en una caótica y acelerada expansión urbana. La poca planificación territorial e inadecuadas políticas públicas se vieron desbordadas por oleadas migratorias rurales-urbanas, que ante el déficit de viviendas asequibles motivaron la espontánea aparición de las denominadas barriadas con la consecuente explosión urbana, cuyos procesos informales de ocupación del suelo fueron teorizados y difundidos a nivel mundial, por el urbanista inglés John F.C. Turner, fundamentalmente entre los años 60s y 70s.

Cincuenta años después de la teoría de la autoconstrucción progresiva, los otrora asentamientos precarios, hoy consolidados en nuevos sub centros urbanos, han redefinido y ampliando los límites de la ciudad supliendo la demanda insatisfecha de vivienda. No obstante, al día de hoy también exponen resultados negativos reflejados en la baja calidad de servicios públicos, infraestructura y déficit de áreas verdes, evidenciando la ausencia de un plan de ordenamiento territorial integral y continuo desde los orígenes del fenómeno social-espacial.

En ese contexto, la ciudad limeña, *ad portas* de alcanzar la categoría de megalópolis, enfrenta nuevos desafíos.

El presente artículo plantea la hipótesis de que con una reestructuración territorial de la metrópoli, mejorará la calidad de vida de los ciudadanos, mediante una gestión de gobierno municipal articulada en todo el ámbito de la ciudad.

Palabras clave: Ciudad, región, planificación, conurbación y metrópoli.

^a Docente de la UPC (Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas).

INTRODUCCIÓN

Referirse a la ciudad de Lima, capital del Perú, es considerar al más grande conglomerado urbano de la nación peruana. Provisto de una vasta extensión territorial acompañada de múltiples contrastes sociales, arquitectónicos, culturales y económicos, que en conjunto conforman esta metrópoli sudamericana. De acuerdo al Instituto Metropolitano de Planificación (IMP), Lima, con 2,670 Km², ocupa en Latinoamérica, el tercer lugar en términos de superficie¹ después de Sucre y Brasilia.

En términos de población, el XII Censo de Población, VII de Vivienda y II de Comunidades Indígenas realizado en el 2017 por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), ubica al Perú como el sexto país más poblado de América Latina con 31 millones 237 mil habitantes. Indica, además, que la provincia de Lima, sede del Gobierno Central, posee 8'574,974 habitantes y la colindante Provincia Constitucional del Callao cuenta con 994,494 habitantes, con lo que el área urbana de la metrópoli tiene un total de 9'569,468 habitantes.

Lima ha sido y sigue siendo el centro de la economía del país, motivo indispensable para seguir atrayendo grandes grupos migrantes provenientes de áreas rurales de la serranía del país desde los años 1940, proceso espontáneo que alcanzó dinamismo en la década de 1960 y su punto máximo en la década de 1980; y, que a decir del antropólogo y científico social peruano José Matos Mar, devino en el llamado "desborde popular y crisis del Estado", Matos J. (1980). Este desborde de la masa social de menores recursos económicos y mayoritariamente de la serranía, alteró significativamente la

estructura de la sociedad peruana, en gran medida impulsados por los conflictos internos, el crecimiento demográfico, la búsqueda de mejores oportunidades y condiciones de vida acordes con la modernidad del siglo XX, solo ubicables en la capital de la república.

La ciudad de Lima deviene así en el centro de ebullición de cambios sociales, económicos, culturales y políticos cuyo modelo imprevisto tendría repercusiones a nivel nacional. La presión de estos grupos por ocupar un lugar destacado y no excluyente, frente a la incapacidad del sistema gubernamental para establecer mecanismos de soporte económico y de vivienda, impulso la trasgresión de las normas de mercado y leyes urbanas frente al modelo convencional de ocupación y uso del suelo, derivando en la aparición de nuevos asentamientos humanos (marginales en sus inicios).

Esta enorme urbe asentada en el desierto costero a orillas del océano Pacífico, siguió un patrón de ocupación del suelo similar a la mayoría de las urbanizaciones de la segunda mitad del siglo XX en Perú. Es decir, inverso a los patrones convencionales formales: primero se ocupa el terreno y se vive allí, luego se urbaniza y al final se construye la vivienda. Riofrío G. (2019).

Se estima que más del 60 por ciento del área urbana ocupada de la metrópoli es producto de invasiones de terrenos, ergo, Lima es la ciudad que se ha manejado sola, creciendo por la explosiva demanda y necesidad de la casa propia. La ilegal, pero organizada, ocupación a terrenos en gran parte propiedad del Estado, fue el informal *modus operandi*, no obstante la precariedad de las condiciones de posesión y asentamiento; para luego proseguir con la auto-construcción progresiva de la casa propia, Metzger P. (2015) en función de los excedentes familiares.

Esta Lima de los primeros años del siglo XXI, como conglomerado urbano, es resultado

¹ Esta cifra no incluye la Provincia Constitucional del Callao, ya que el IMP. no desarrolla propuestas para el Callao al no ser parte de la jurisdicción de la municipalidad de Lima Metropolitana. En términos urbanísticos comparar la metrópoli con otras ciudades extranjeras, sin incluir la Provincia Constitucional del Callao, es sesgado, ya que esta forma parte del conjunto urbano de la metrópoli. IMP, Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima (2012 - 2025): Lima Somos Todos, 2012. p.12-25. Online <http://www.munlima.gob.pe> (Acceso 12 nov. 2018).

de las migraciones del siglo pasado, fundamentalmente del campo hacia la costa, reestructurando y transformando el tejido urbano con la aparición de asentamientos humanos incontrolados y en su amplia mayoría sin asistencia del Estado. Estas nuevas zonas, denominadas anteriormente “barriadas”, fueron asentándose en gran medida en llanuras eriazas para posteriormente, una vez ocupadas y sin más espacio libre, gradualmente ir ascendiendo hacia las empinadas faldas de los cerros costeros.

Esta expansión urbana informal, con el trascurso de las décadas, estableció y fue consolidando nuevas zonas perimétricas en la ciudad, denominadas inicialmente “conos” por su ubicación en relación al centro de la ciudad y su proyección de crecimiento respecto de los ejes cardinales. Como su nombre lo señala, “centro” (el centro histórico de la ciudad) denota una ubicación geográfica central cuyo alcance económico va más allá de Lima por su importancia a nivel nacional, incluso con antecedentes que se remontan al periodo Virreinal del Perú, cuyo ámbito de influencia abarcaba a todos los virreinos del imperio español situados en Sudamérica.

Esta centralidad viene de la época de la Colonia, en cuya Plaza de Armas (actual Plaza Mayor) reunía tres importantes edificaciones situadas a su alrededor: el poder político representado por el Palacio de los Virreyes (actualmente se levanta el Palacio de Gobierno sede del Poder Ejecutivo), el poder religioso representado por la Catedral de Lima y el Cabildo de Lima (en la actualidad sede del Palacio Municipal o Municipalidad Metropolitana de Lima).

Como antecedente histórico José Matos Mar denomina el encuentro entre la sociedad andina y los conquistadores españoles como una relación de dominación y subordinación. Estas marcadas diferencias entre la cultura local, (etnia de rasgos indígenas forjada en la agreste cordillera de los andes) y la foránea cultura hispánica, (etnia de rasgos europeos), se vieron reflejadas también en la fundación de la

República donde los grupos mayoritariamente de origen étnico andino se establecieron en zonas geográficas de serranía, vinculadas más al campo, y los grupos minoritarios de origen y rasgos hispánicos en las ciudades ubicadas principalmente en la costa, región geográfica de clima árido y morfológicamente con pocos relieves comparativamente con los andes.

Es en el siglo XX que la importancia de la ciudad limeña se acrecienta, derivando en un marcado centralismo de poderes, calidad de servicios, infraestructura, industrias, comercios, como también en mejores oportunidades salariales, motivando masivos desplazamientos internos fundamentalmente de la sierra del Perú a la capital.

Muchos de estos asentamientos informales que se incorporaron a las zonas perimétricas de la ciudad, fueron ubicándose en zonas cada vez más alejadas del centro por razones presupuestales (costo por m² era mayor). Con el paso de los años, gradualmente progresan en obtención de servicios básicos y de transporte (con limitaciones), infraestructura (insuficiente), y, no obstante, las deficiencias urbanas, alcanzan un importante dinamismo económico. Pasaron de ser sólo distritos dormitorio a ser distritos con importantes zonas comerciales, propiciando la aparición de nuevas centralidades metropolitanas, a tal punto que solo Lima Norte² genera el 39% de la actividad económica de la capital. Aunque, a decir del sociólogo especialista en temas urbanos Pablo Vega Centeno, relativamente secundarias comparadas con la dimensión urbana del centro histórico de la metrópoli, Vega Centeno (2017).

En la actualidad, estas centralidades son conocidas como “Las Limas”: Lima Norte, Lima Sur, Lima Este y Lima Centro (centro histórico

² Ver diario el Comercio, 2011. Lima Norte genera el 39% de la actividad económica en la capital. Online <http://archivo.elcomercio.pe/amp/economia/peru/lima-norte-genera-39-actividad-economica-capital-noticia-1136523>. (Acceso 12 agosto de 2018).

de la ciudad), dejando de ser llamadas conos, como estrategia de integración de ciudad; por ejemplo, pasar de denominarse “Cono Norte” a denominarse “Lima Norte”, términos, sin duda, más inclusivos con la dimensión social.

Precisamente ya en el siglo XXI, la ciudad de Lima se vuelve el escenario más claro de estas transformaciones nacionales, y pese a sus defectos a todo nivel por sobrecostos propios del manejo de una extensa y desordenada ciudad, el origen de estas primeras invasiones y las nuevas generaciones hijas de estas, han ido consolidando la identidad nacional y reduciendo la brecha del significado de peruanidad integrando y aceptando tanto lo andino, lo español como el mestizaje.

Un aporte significativo para entender de primera mano el proceso informal constructivo de la ocupación del suelo en Perú, es el del arquitecto y urbanista inglés John F.C. Turner, quien estudió y participó por nueve años consecutivos, fundamentalmente entre los años 60s y 70s, en algunos programas de viviendas autoconstruidas con asistencia técnica gubernamental en las ciudades de Lima y Arequipa, publicando posteriormente sus experiencias en revistas especializadas.

Antecedentes: Migraciones urbanas

Por primera vez en la historia de la humanidad, desde el año 2008 la mayoría de la población mundial vive en las ciudades. A nivel mundial, de acuerdo al Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ONU-2018)³, 4,200 millones de personas viven en ciudades, lo que representa el 55 por ciento de las personas en el mundo. El fenómeno de las migraciones del campo a la urbe no es un fenómeno exclusivo del Perú, es una tendencia general. Para el año 2050 se estima que, debido a los desplazamientos y migraciones de las

zonas rurales a las ciudades, el 68 por ciento de la población vivirá en zonas urbanas, dada la tendencia exponencial al alza. Las áreas más urbanizadas a nivel mundial de acuerdo al mismo informe son:

- América del Norte: 82% de población urbana.
- América Latina y el Caribe: 81% de población urbana.
- Europa: 74% de población urbana.
- Oceanía: 68% de población urbana.

De acuerdo a un estudio realizado en el año 2017 por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe⁴ (CEPAL), en los últimos años, las migraciones han sufrido un cambio significativo, dejando de ser migraciones de origen rural hacia las áreas urbanas. Dicho estudio señala que, en la actualidad, los migrantes⁵ son de origen y destino urbanos en su mayoría, a tal punto que tres de cada cuatro migrantes de las ciudades estudiadas siguen ese proceso y en general, los países que aún no lo siguen tienden al cambio irreversible. Las grandes ciudades dejan de ser el único centro urbano atractivo para las ciudades pequeñas, las cuales consideran también entre sus opciones de migrar, niveles superiores del sistema de ciudades, llámense ciudades intermedias. El cambio se debe precisamente porque las grandes ciudades y las megalópolis (ciudades de más de 10 millones de habitantes), dadas sus características de dimensión y número de población, poseen problemas urbanos como gobernabilidad, algo que las vuelve menos atractivas.

3 Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales mayo 2018. Disponible a través de: <https://www.un.org/development/desa/es/news/population/2018-world-urbanization-prospects.html>.

4 Revista de la CEPAL N° 123. Diciembre de 2017. Efectos de la migración interna sobre el sistema de asentamientos humanos de América Latina y el Caribe. Jorge Rodríguez Vignoli. Pág. 28. Disponible a través de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42692/1/RVE123_Rodriguez.pdf.

5 El documento recoge la base de datos censales de 10 países de la región, que no obstante, no incluir a la ciudad de Lima es un referente importante a considerar.

Para la investigadora Adela Pellegrino⁶, desde 1930 hasta mediados de la década de 1960, el fenómeno dominante de migraciones está referido a una altísima movilización de la población desde las zonas rurales a las urbanas, fundamentalmente hacia las grandes metrópolis en un contexto de cambios sociales sin precedentes.

En el caso peruano, el sociólogo Nelson Manrique manifiesta que las migraciones del campo a la costa tuvieron origen en:

[...] hacia la década de 1940 en el Perú se rompió la relación hombre-suelo: el crecimiento de la población rural llegó a un punto tal que la tierra disponible no alcanzaría en lo sucesivo para sostener a los nuevos habitantes que nacían. Esto desencadenó la crisis del agro, que afectó sobre todo a las áreas más atrasadas del agro peruano... La crisis del campo precipitó una gran oleada migratoria que en los siguientes 50 años cambió radicalmente la naturaleza de la sociedad peruana... (Manrique, 2004, citado por INEI⁷, 2011).

Este grupo masivo de nuevos residentes en la capital, muchos de ellos provenientes de la sierra andina (migración del campo a la urbe), buscaba suplir sus necesidades elementales de contar con la vivienda propia para cada hogar/familia. La capacidad de Lima, en cuanto a infraestructura así como organización gubernamental vinculada a planes urbanos, no estaba preparada para albergar tan importante cantidad de nuevos habitantes, sobre todo, si la mayoría de ellos no contaba con recursos económicos suficientes para seguir un

procedimiento estándar o convencional de comprar un lote para luego edificar la vivienda. Sumado a escasos programas de vivienda social, como infraestructura pública, la situación se tornaba complicada e insostenible, ante el creciente número de migrantes y el incremento en la tasa de natalidad.

El contexto y las condiciones nacionales y locales quedaban listos para marcar un cambio en la urbe con las llamadas “urbanizaciones espontáneas, Driant JC, Riofrío G. (1987). Las poblaciones de bajos ingresos, sin alternativas concretas de viviendas sociales y ajenas al crédito monetario, indispensable para interesar a la industria de la construcción, optan por organizarse con el fin práctico de disponer de un alojamiento propio, y sin proponérselo, fueron expandiendo los límites y paisaje urbano de la ciudad, implementando nuevos patrones de asentamiento humano.

Así, un acontecimiento importante definió la década de 1950, la invasión popular a terrenos eriazos del Estado, de un sector destinado para el uso del Ejército y un área destinada a la irrigación de la hacienda San Juan Grande, conocidos como las Pampas de San Juan. La invasión ocurrió con gente proveniente de distritos como La Victoria y Lima. Dicho proceso de ocupación sucedió en el transcurso de pocos días y se inició en la víspera de la Navidad de 1954, razón por la que se bautizó al terreno en cuestión como “La Barriada de Ciudad de Dios”. A medida que iban llegando más personas, posteriormente al primer día de ocupación, los “nuevos” o recién llegados, pagaban por el derecho de ocupación del lote marcado con tiza y piedras, no obstante y a sabiendas de que “el vendedor” no poseía título de propiedad. Surge un nuevo mercado informal de venta de terrenos.

El “vendedor” estaba constituido por “La Asociación Mutualista La Providencia de Obreros en General”⁸, fundada en el mismo año. Esta

6 Revista del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población, Serie N° 35. Marzo 2003 “La migración internacional en América Latina y el Caribe: tendencias y perfiles de los migrantes”. Adela Pellegrino. Disponible a través de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7172/1/S033146_es.pdf.

7 Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2011.

8 Municipalidad distrital de San Juan de Miraflores. Plan

informal ocupación del suelo, fue planificada por algunos de sus integrantes quienes previamente habían enviado solicitudes al Presidente de la República, General Manuel A. Odría y a su esposa para que les donaran dichas tierras.

De acuerdo a la información del Plan de Desarrollo Concertado 2012-2021 del distrito de San Juan de Miraflores, al iniciar el año 1955, la invasión llegaba a más de 10,000 ocupantes. Se dice que contó con el apoyo mediático de los diarios La Prensa y Última Hora, por publicitar, la que hasta el momento fuera considerada, la más grande ocupación informal en Latinoamérica. Es así que el diario La Prensa apoyó la ocupación con publicaciones como la descrita en el siguiente párrafo:

...Ante la orden que han recibido los 10,000 invasores del desierto de Atocongo y fundadores de la “Ciudad de Dios” para que desalojen esos terrenos en un plazo que concluirá el próximo 3 de enero, el Presidente de “La Asociación Mutualista La Providencia de Obreros en General”, entidad que agrupa a los invasores, manifiesta que “aunque ellos siempre son obedientes a las disposiciones de las autoridades, no sabrían como acatarlas esta vez, salvo que sean desalojados a la fuerza o que se les señale otro lugar, ya que las 10,000 personas que han levantado sus humildes chozas de esteras en el desierto, no tienen a dónde ir...

Ante las presiones mediáticas de la prensa y de los propios invasores, el Gobierno se vio obligado a aceptar que dicha zona fuese reconocida con todas las formalidades de Ley

de Desarrollo Concertado 2012-2021 Distrito de San Juan de Miraflores. 2012. p. 11 y 12. Disponible a través de: http://www.imp.gob.pe/images/IMP%20-%20PLANES%20DE%20DESARROLLO%20MUNICIPAL/san_juan_de_miraflores_plan_de_desarrollo_concertado_2012_2021.pdf.

para ser una futura urbanización. Es así que, once años después de la invasión, en el año 1965, ante el incremento de personas y las gestiones de los líderes vecinales, se crea el distrito de San Juan de Miraflores, cuya capital es Ciudad de Dios.

En el año 1968, el recién nombrado obispo auxiliar de Lima, Monseñor Luis Bambarén⁹, en representación de la Iglesia Católica se involucró activamente con las poblaciones informales que en ese entonces eran denominadas “barriadas”; y, entendiendo la importancia de integrarlas a la sociedad, las rebautizó con el apelativo inclusivo de “pueblos jóvenes”.

Tres años después de iniciada su participación con las poblaciones informales, la noche del 27 de abril del año 1971, miles de personas organizaron una invasión a las laderas de un cerro del sector llamado Pamplona, del joven distrito de San Juan de Miraflores, siendo a los pocos días desalojados por la policía. De la intervención resultaron varias personas heridas incluyendo un fallecido, siendo el propio obispo Bambarén arrestado acusado de ser instigador y responsable de la invasión por defender a los invasores.

El diario oficial El Peruano (2018), en un artículo que recuenta la vida del religioso, señala claramente dicho suceso y sus posteriores consecuencias:

A fines de abril de 1971, miles de personas invadieron Pamplona y el 5 de mayo fueron desalojados por la Policía. Hubo heridos y un muerto. Armando Artola, entonces ministro del Interior, tras interrogarlo durante ocho horas, lo envió a El Sexto (hoy comisaría Alfonso Ugarte) acusado de ser “agitador

9 Diario Oficial el Peruano. Monseñor comprometido. 2018. Disponible a través de: <https://elperuano.pe/noticia-el-monsenor-comprometido-65221.aspx>

con sotana”, de ser responsable de la muerte. Pero permaneció menos de dos días porque la gente clamaba su libertad

y fue un triunfo político porque luego el Gobierno de Velasco dejó que las esteras¹⁰ tomaran el sur de la capital [...]

10 Material conformado de carrizo, (planta parecida a la caña). Con sus tallos secos entrecruzados se fabrica la estera, componente indispensable del sistema constructivo temporal, que por su de bajo costo, poco peso y fácil armado constituye pieza fundamental para ocupar un terreno.



Figura 1: Ocupación informal con viviendas de esteras en ladera de cerro.

Fuente: Canal N, 2014.

Nuevamente la presión social, esta vez acompañada del apoyo clave de la Iglesia Católica, marca el rumbo de los nuevos patrones de asentamiento informal para las poblaciones de bajos ingresos, que hacen claudicar una vez más al gobierno de turno. Así, con el esfuerzo

de los propios vecinos, sus dirigentes y de otros actores como la Iglesia, gestionan la ruta para lograr que el 1 de junio de 1983 el Congreso de la República, mediante Ley N° 23605, cree el distrito de Villa el Salvador, nombre sugerido por el propio Monseñor Bambarén.

Villa El Salvador, luego de su ocupación informal, planteó y siguió un modelo excepcional de ocupación, lamentablemente no replicado por otros asentamientos informales en esa escala. La Municipalidad Distrital de Villa El Salvador¹¹ lo reseña claramente:

Un lema asumido desde los primeros días por la población decía “porque no tenemos nada lo haremos todo”, esto lo resume todo. Esta diferencia con otros asentamientos humanos estuvo marcado por la planificación del desarrollo de su territorio. En efecto, el enorme e inhóspito desierto, que fue poblado en menos de un mes por cien mil pobladores, fue habitado de manera planificada y ordenada, contando con una zonificación urbana, con espacios reservados para; áreas verdes, vivienda, colegios, postas médicas, mercados, avenidas principales anchas y para una zona industrial y productiva.

Análisis urbano de las invasiones

Las invasiones se dieron en varias zonas de Lima y Callao, tanto en el sur, como en el norte, este y oeste del centro de la capital. En el caso de Lima, los escritos de John F.C. Turner son un documento valioso, con aportes significativos que permiten entender mejor el contexto histórico y político en los procesos de ocupación del suelo en Lima.

Basado en el capítulo Autoconstrucción del libro del mismo nombre, he elaborado un cuadro clasificatorio interpretativo de los diversos puntos de vista de los principales actores sociales vinculados a este proceso, de acuerdo al propio análisis de Turner como observador y colaborador activo en la formación de barrios de vivienda.

¹¹ Municipalidad Distrital de Villa El Salvador. Plan Operativo Institucional con Enfoque de Resultados y Perspectiva Programación Multianual. 2016. p. 6. Disponible a través de: https://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/10122/PLAN_10122_2016_POI_2016_PDF1.PDF.

CUADRO 1: Ocupación informal del suelo, opinión de los actores. Periodo 1960-1970.

| OPINIÓN DE ACTORES | | CONTEXTO | VENTAJAS Y DESVENTAJAS OCUPACIÓN INFORMAL DEL SUELO |
|--------------------|---|---|--|
| A FAVOR | Los propios invasores | Surgen nuevos asentamientos informales, ante la permisividad por parte de las autoridades, quienes dejan invadir terrenos de propiedad del Estado. Es así que pueden edificar gradualmente la casa propia. | <ul style="list-style-type: none"> - Mayor control del tiempo, ya que dependen de su propia iniciativa y decisión para construir su vivienda por medio de la autoconstrucción, en terrenos de costo cero, tomados a la fuerza en tierras marginales de poco valor. Sin tener que cumplir con requisitos estrictos de financiamiento. - La inversión monetaria es menor, ya que se administran mejor los propios recursos para edificar, al reducir los costos por la participación activa de sus familiares como obreros auxiliares, eliminando por completo gastos administrativos del contratista. - Han diseñado su casa en colaboración con el albañil contratado, no muy bien por lo general, pero sienten satisfacción y orgullo por lo conseguido. |
| | John F.C. Turner | Existe una buena proporción de viviendas relativamente ordenada, con solidez en su estructura, pero inacabadas. Es más rápido y económico realizar obras de autoconstrucción informales que acceder a viviendas de bajo costo del Estado, ya que la proporción de viviendas ejecutadas es de 10 informales por 1 formal, son cifras que reflejan la realidad. | <ul style="list-style-type: none"> - Se construye una vivienda de manera económica y socialmente eficaz y productiva estimulando un desarrollo espontáneo. - El clima sin lluvia de Lima permite construir la estructura completa de la planta baja sin cubierta definitiva. - Da solución al problema de la vivienda popular sin trámites ni endeudamientos. - Se puede potenciar los recursos de los pobladores con ayuda técnica oportuna. - Hay experiencias de autoconstrucción auxiliada para terminar y mejorar las viviendas con financiamientos del BID. Ya existen distritos formados con esas características de ocupación del suelo. Se están entregando títulos de propiedad y se están instalando servicios públicos. |
| | Trabajadores sociales y personas relacionadas con la esfera social | Le dan importancia y valor a la manera como se realizan las obras y a los logros no materiales vinculados a la organización de los nuevos asentamientos humanos. | <ul style="list-style-type: none"> - Mejora de actitudes e interés por el desarrollo comunitario por parte de los pobladores informales. |
| EN CONTRA | Funcionarios, expertos en vivienda, administradores y planificadores del Gobierno | El gran número de invasiones a terrenos rebasa la capacidad del Gobierno para cubrir la creciente demanda de vivienda. Los recursos humanos, técnicos y económicos requeridos son insuficientes. Basado en ensayos sobre las técnicas de autoconstrucción, los procesos constructivos de programas de vivienda a gran escala serían, en la práctica, materialmente lentos y administrativamente costosos. | <ul style="list-style-type: none"> - Muchas de estas viviendas informales se ubican en zonas riesgosas (suelos no aptos) y son clandestinas. - Dada la gran cantidad de invasores, la mayoría no recibe asistencia técnica del Gobierno. - La casa levantada por autoconstrucción espontánea tiene defectos, tanto en su forma final, como en el proceso de su producción, y el diseño en general es malo. - El costo por la instalación de servicios se eleva por la falta de planificación y por una preparación inadecuada del suelo (no cumple con estándares técnicos mínimos). |

Fuente: Elaboración propia 2018. Adaptado de escritos de John F.C. Turner, 2018.

El rol del Estado

El rol del Estado, a través de sus entidades públicas correspondientes, es el de planificar el crecimiento ordenado de la ciudad, implementando dentro de ello programas de viviendas sociales con sus respectivas habilitaciones urbanas, que ciertamente deben venir acompañadas de equipamiento, servicios básicos, mobiliario urbano, y movilidad urbana, indispensables para satisfacer requisitos mínimos de confort y calidad de vida. Esta tarea, para todos los gobiernos de la época (incluso hoy), resultó inicialmente difícil de suplir, luego de contener y, finalmente, imposible de manejar. Las múltiples y constantes invasiones urbanas, dejaron la situación fuera de todo plan, fiscalización y mecanismos de control por parte del (os) Gobierno(s).

Estas invasiones siguieron un proceso informal no solo por no cumplir con el orden establecido de adquirir primero el suelo habilitado y después construir; sino también por la ilegalidad de no adquirir o ser poseedores primero del título de propiedad del terreno como requisito indispensable previo a cualquier construcción como sucedería en cualquier ciudad normada del mundo. Si bien es un patrón de ocupación informal e ilegal, no careció de cierta planificación por parte de los dirigentes de estos grupos sociales quienes organizaron y consensuaron las primeras oleadas de invasiones, estableciendo un trazado de calles con sus respectivas manzanas, para luego reclamar y gestionar frente a las autoridades respectivas sus derechos de acceso a la vivienda.

A decir de Turner, el crecimiento caótico urbano no podía esperar, por lo que desarrollar las medidas ideales para encauzarlas a través de la reforma tributaria y bancaria, la formación de mutualidades y cooperativas de ahorro y préstamos que permitan la formación de capitales, fracasarán si se limitaban a la construcción y financiación de vivienda por parte del Estado.

Sobre las diferencias y diversos puntos de vista sobre la autoconstrucción Turner señala:

Me parece que es evidente que la raíz del conflicto no se encuentra en las diferencias de criterio, sino, más bien en la interpretación errónea del concepto de autoconstrucción y de desarrollo comunitario, y en consecuencia, en la aplicación errónea de dicho concepto.

Se puede decir, entonces, que la autoconstrucción y la autourbanización fueron las vías para acceder a la casa propia. Para ello, era indispensable que estos actores sociales estuviesen bien organizados y contaran con el apoyo de otros actores como la Iglesia, la prensa e investigadores urbanos. La omisión de parte del Gobierno al permitir ocupar terrenos del Estado, sea por desidia o por incapacidad para cubrir luego varios frentes, jugó a favor de los invasores, quienes haciendo uso de la presión social ganada a pulso, lograron acceder a la propiedad de un terreno y, de a pocos, lograr una vivienda constituida con materiales de carácter permanente, no precarios como las clásicas esteras o triplay.

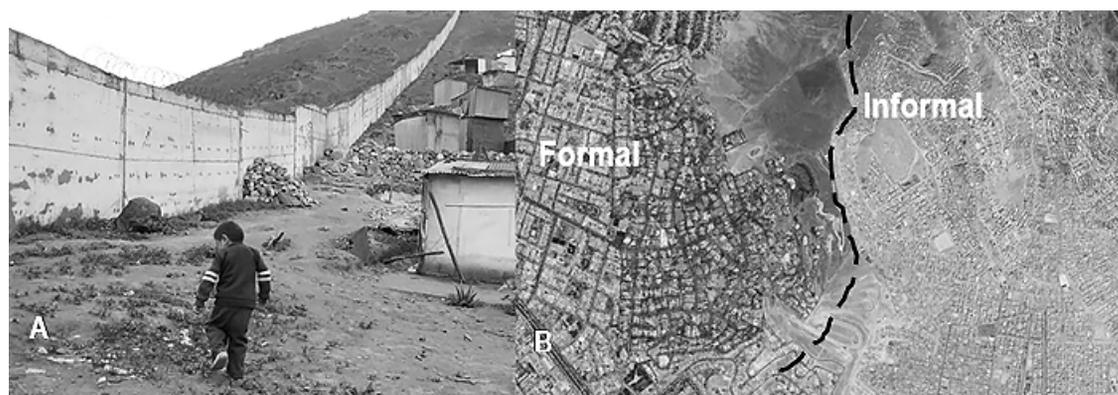


Figura 2: Las dos caras de la ciudad. La formal Casuarinas y la informal Pamplona.

Fuente: Elaboración propia 2019. Adaptado de A: Foto BBC News 2015. B: Google Earth 2018.

Jean-Claude Driant y Gustavo Riofrío sintetizan perfectamente lo sucedido con el desempeño y rol del Estado frente al problema de la vivienda y las urbanizaciones espontáneas a lo largo de las décadas:

Las autoridades gubernamentales peruanas, pioneras en América Latina en discutir pros y contras de sistemas tales como los lotes con servicios, conocieron el sistema, pero no lo pusieron en práctica más allá de aquellos proyectos piloto (en el sentido de únicos) que se financiaron desde el exterior del país en la década del sesenta.

En el Perú, a diferencia de otros países latinoamericanos, no se han exigido servicios de infraestructura gratis ni con importantes subsidios, así como tampoco la edificación masiva de viviendas. Desde 1961, fecha en que se promulgó la Ley N° 13517 o “Ley de barriadas” como respuesta a las importantes movilizaciones de los sin techo de entonces, se formuló desde el Estado y quedó aceptado por los sectores populares un “pacto social” que,

[...] establecía que serán los pobres quienes resolverán sus problemas de vivienda mientras que el Estado facilitaría el proceso. El problema de la vivienda se convirtió en el problema de las barriadas y el rol del Estado quedó limitado al de regulador de la urbanización espontánea. (Driant JC, Riofrío G. 1987)

En la actualidad, el gobierno mantiene la misma línea política respecto a las viviendas sociales. Los sectores menos favorecidos deben buscar alternativas de mercado y el gobierno facilita el proceso con políticas restringidas al Fondo MIVIENDA, cuyo alcance se limita a promover y otorgar créditos financieros, a través de bancos privados, para los sectores socioeconómicos C y D con un programa de vivienda denominado Programa Techo Propio (PTP). Dicho programa está suscrito al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y posee las siguientes modalidades: construir viviendas, mejorar las viviendas existentes o comprar alguna pequeña vivienda de bajo costo, en proyectos habitacionales de constructoras o promotoras inmobiliarias privadas adscritas a Techo Propio.

Análisis urbano regional

Entender cómo funciona y crece la ciudad de Lima es complejo, por lo que acercarnos a ese entendimiento, requiere conocer necesariamente como está conformada y articulada administrativamente tanto a nivel nacional como regional.

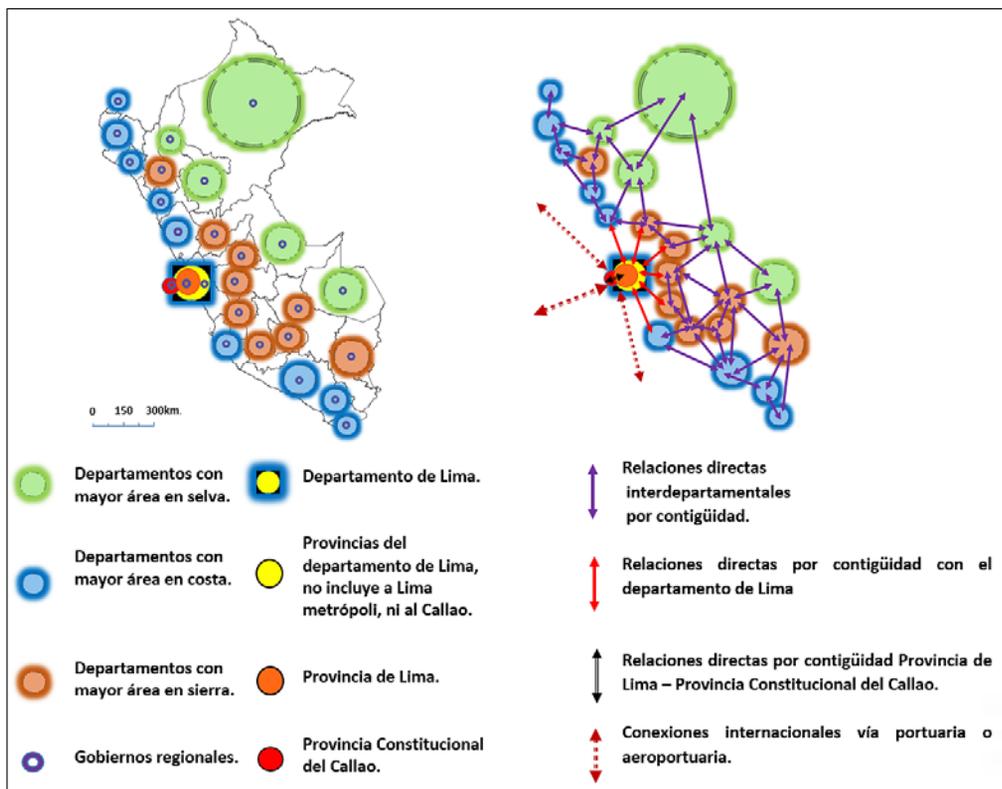
La división política administrativa de la nación peruana está integrada¹² por regiones,

12 Congreso de la República. Constitución Política del Perú 1993. Lima. Ed. Congreso de la República, 2017, p. 55.

departamentos, provincias y distritos, cuyas circunscripciones organizan el Gobierno a nivel nacional, regional y local.

En la práctica, esta división territorial conformada por regiones políticas (cuyo fin es la descentralización), no está constituida, al no lograr asociar unidades geoeconómicas entre departamentos contiguos, integrados sobre la base de intereses históricos, culturales y económicos.

Esquema 1: Unidades departamentales: Conectividad departamental por contigüidad entre 25 departamentos y 26 gobiernos regionales.



Fuente: Elaboración propia, 2018.

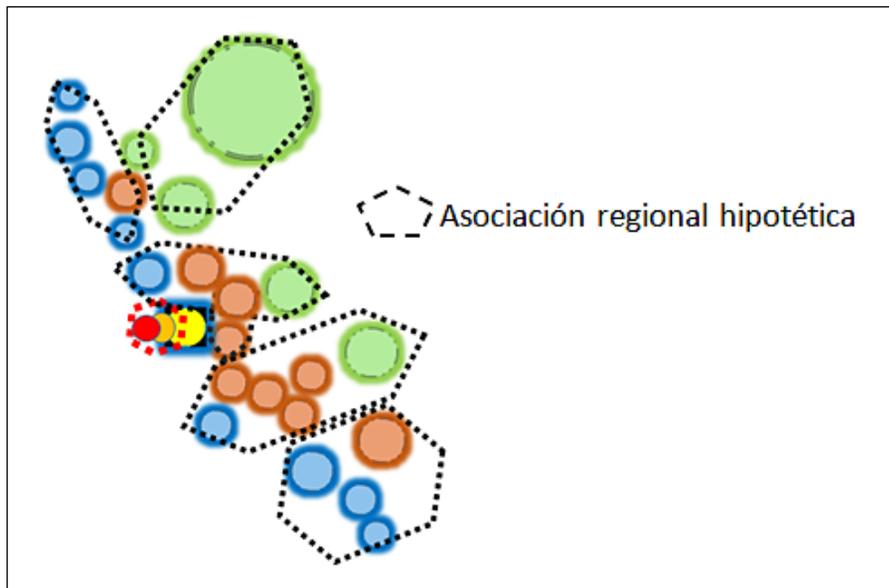
En el esquema 1, se aprecia que el departamento de Lima y la Provincia Constitucional del Callao centralizan la conexión internacional del Perú. La elección de 26 gobiernos regionales¹³ en los

departamentos¹⁴, es el primer eslabón previo a establecer regiones multi departamentales, supeditadas a la aprobación de las propuestas de integración por parte de las poblaciones departamentales involucradas, mediante referéndum.

13 La Municipalidad Metropolitana de Lima cuenta con el Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana (PGRML) como órgano desconcentrado, por ello el Esquema 1 incluye a la Municipalidad Metropolitana de Lima como un gobierno regional más, ubicando entonces 26 gobiernos de igual jerarquía. Fuente: Portal del Estado peruano. 2018. http://www.peru.gob.pe/directorio/pep_directorio_poderes.asp?cod_poder=7. (Acceso el 11 oct. 2018).

14 La Constitución Política del Perú señala que la Provincia Constitucional del Callao es un departamento.

Esquema 2: Zonificación hipotética de asociación regional entre departamentos.



Fuente: Elaboración propia 2018.

En el Esquema 2 se plantea una regionalización hipotética entre departamentos colindantes, siguiendo los principios generales establecidos en la Ley de Bases de la Descentralización. Este

modelo gráfico permite comparar potenciales regiones y diferenciarlas de los actuales gobiernos regionales circunscritos a un único departamento, (Esquema 1).

Otra singularidad del departamento de Lima es que posee un régimen especial, al ser el único departamento que no requiere integrarse a otros departamentos para conformar una región. Al mismo tiempo, contiene dos gobiernos regionales dentro de su ámbito departamental: La Municipalidad Metropolitana de Lima¹⁵, con rango de región (circunscrita a la Provincia de Lima) y la Región Lima¹⁶.

Además, está la Región Callao, cuya especial demarcación jurisdiccional está circunscrita a la Provincia Constitucional del Callao, que, aunque geográficamente bien podría pertenecer al departamento de Lima, queda “excluida” del departamento al poseer rango departamental, otorgándole plena independencia.

Lima, ciudad costera, sigue siendo el centro de la economía del país, por lo que aún atrae migrantes de otros departamentos, aunque porcentualmente de manera decreciente.

Mención aparte, estuvo ocurriendo un fenómeno migratorio internacional vinculado a la diáspora venezolana y el arribo de miles de ellos al Perú, debido a la crisis humanitaria en su país. En los últimos meses previos a la pandemia ingresaron 865,000¹⁷ personas, cifra que se ha sufrido un incremento en comparación

con la reportada en agosto de 2019, de 859,659. Se estimaba que al finalizar el 2019, la cifra podía bordear el millón de venezolanos.¹⁸ De estos migrantes extranjeros más del 65 por ciento reside en Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao. Este tipo de migraciones foráneas es un fenómeno sin precedentes en Perú, contribuyendo a moldear el paisaje urbano de la ciudad, con sus contrastes positivos y negativos.

Análisis urbano metropolitano

La metrópoli limeña es un conglomerado territorial de dos provincias conformada por la Provincia de Lima y la colindante Provincia Constitucional del Callao¹⁹. Su conformación, es asumida técnicamente por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) como una sola unidad urbana denominada Lima Metropolitana. Sin embargo, las demás instituciones del Gobierno consideran que Lima Metropolitana queda circunscrita únicamente a la provincia de Lima, dada su extensión político - jurisdiccional, cuyo órgano de gobierno es la denominada Municipalidad Metropolitana de Lima, quedando excluido el Callao. Existiendo entonces “dos ciudades” administrativamente independientes para una sola metrópoli.

15 Lima Metropolitana como unidad política administrativa municipal posee un régimen especial adquiriendo competencias y funciones de gobierno regional. Fuente: Ley 27867, (artículos 65 y 66).

16 La Región Lima está compuesta por 9 de las 10 provincias del Departamento de Lima, exceptuando a la Provincia de Lima. Fuente: Gobierno Regional de Lima, 2018.

17 Diario El Comercio, 21 de septiembre de 2019, <https://elcomercio.pe/peru/venezolanos-peru-cifras-actualizadas-migracion-venezuela-noticia-ecpm-678511>

18 Cifra de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Fuente: Diario El Comercio, 2018.

19 La Provincia Constitucional del Callao es parte de la estructura organizativa del país, presidida por la Municipalidad Provincial del Callao, posee un status especial que le otorga rango departamental. En la misma circunscripción territorial coexisten dos niveles de gobierno: gobierno local (Municipalidad Provincial del Callao) y el nivel de gobierno regional de mayor jerarquía político-administrativa; presidida por el gobernador de la Región Callao. Perú. Congreso de la República. Constitución Política del Perú 1993. Lima. Ed. Congreso de la República, 2017.

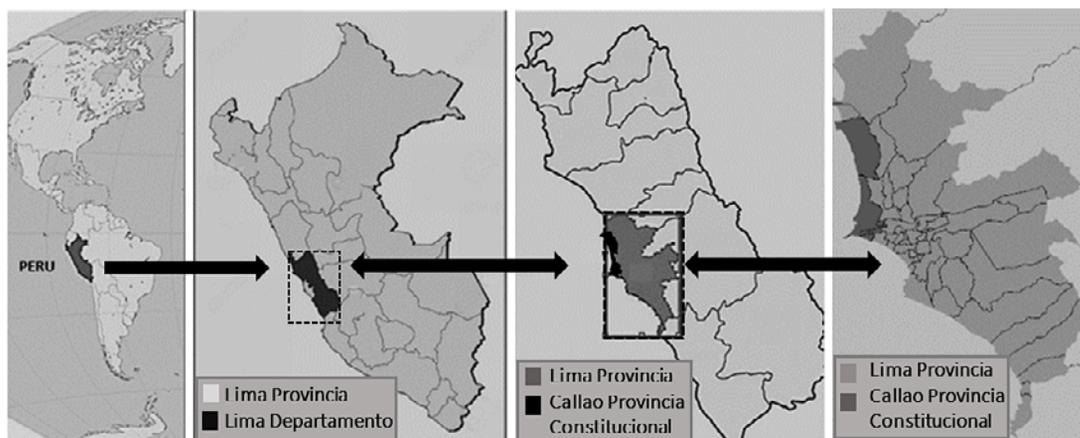


Figura 3: Lima provincia en relación a la Provincia Constitucional del Callao y el Perú.

Fuente: Elaboración propia 2018.

El empleo de estos dos términos referidos a Lima Metropolitana²⁰ puede causar confusión en la geografía urbana de la ciudad, al no existir un orden semántico claro sobre los límites del territorio de la metrópoli, además de las otras denominaciones referidas a Lima. (Ver cuadro 2). Del mismo modo, uno de los principales factores que limita una perspectiva macro de ciudad es, precisamente, su vigente división jurisdiccional en dos subestructuras de poder autónomas y de igual jerarquía regional: Municipalidad Metropolitana de Lima y Gobierno Regional del Callao²¹.

Ello resulta contraproducente, primero, porque se generan dudas sobre la verdadera escala urbana de la ciudad²², al no tener una visión completa; y, segundo porque al no ser formalmente una unidad territorial, las competencias y funciones independientes entre sí generan un vacío en la planificación y coordinación integral. En síntesis, barreras innecesarias e impropias para las funciones político-administrativas de la capital de un país que aspira a ser una ciudad cohesionada y resiliente.

²⁰ Lima Metropolitana basada en su jurisdicción política administrativa, no involucra a la Provincia Constitucional del Callao. Sin embargo, para el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Lima Metropolitana está definida a nivel macro como una única área metropolitana que involucra a Lima provincia y a la Región Callao en una sola extensión urbana, es decir la metrópoli entendida en su sentido más completo

²¹ La Región Callao se ubica sobre la misma circunscripción geográfica que la Provincia Constitucional del Callao, ambas entidades cumplen funciones distintas superpuestas sobre el mismo territorio. Página web Gobierno Regional del Callao.

²² Ver la nota al pie 1.

CUADRO 2: Denominaciones de Lima según ámbito territorial político administrativo.

| Denominación | Ámbito territorial |
|--|---|
| Lima capital ²³ | Provincia de Lima |
| Lima Departamento | Departamento de Lima. |
| Lima Provincia. | Provincia de Lima. |
| Región Lima. | Son todas las provincias del Departamento de Lima, excluyendo a la provincia de Lima. |
| Región Lima Metropolitana. | Provincia de Lima. |
| Lima Metropolitana ²⁴ (Como área geográfica), también conocida como Área Metropolitana. | Provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao. |
| Lima Metropolitana ²⁵ (Municipalidad Metropolitana de Lima). | Provincia de Lima. |
| Lima distrito. | Ámbito distrital, uno de los 43 distritos de la provincia de Lima. |

Fuente: Elaboración propia 2018.

En relación a la estructura metropolitana de Lima y su fragmentada organización, Sierra esboza lo siguiente: “Esto impide la construcción de una visión común del funcionamiento y desarrollo de la ciudad, lo que es fuente de vulnerabilidad, en particular cuando se trata

23 La capital es sede de la Municipalidad Metropolitana de Lima, con jurisdicción exclusiva sobre la provincia de Lima en materias municipales y regionales. Perú. Congreso de la Republica. *Ley Orgánica de Municipalidades*. Mayo 2003. p.71.

24 Para el INEI, Lima Metropolitana está definida a nivel macro como una única área metropolitana que involucra a Lima provincia y a la Región Callao en una solo extensión urbana, es decir la metrópoli entendida en su sentido más completo.

25 Lima Metropolitana basada en su jurisdicción política administrativa, no involucra a la Provincia Constitucional del Callao. Paradójicamente, el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE), en su estudio: *Caracterización de Lima Metropolitana*, Lima 201? p. 4, figuran los distritos del Callao como parte de Lima Metropolitana.

de resolver problemas que van más allá de los límites político-administrativos”. Metzger P. (2015).

Con relación al plano internacional, Lima cuenta con una posición expectante de consolidación y apertura a nuevos mercados al situarse en una zona dinámica de integración económica internacional de cara a la cuenca Asia-Pacífico, Santa Gadea R. (2018).

Dada la división administrativa actual en la que Lima Capital²⁶ es sede de la Municipalidad Metropolitana de Lima, con jurisdicción exclusiva sobre la provincia de Lima en materias municipales y regionales, habría que hacerse dos preguntas: ¿Lima tiene la posición favorable que se menciona o es el Callao? Esta desvinculación entre regiones y municipios, ¿es favorable al desarrollo de la ciudad, en consecuencia, del país?

Puede decirse que las fragmentaciones jurisdiccionales, aunadas a múltiples denominaciones y la superposición de circunscripciones, generan dudas razonables sobre la subdivisión territorial de la metrópoli, derivando en imprecisiones de fondo y de forma.

Para entender mejor esta radiografía de ciudad debiera responderse lo siguiente: ¿Es válido indicar que el Callao es parte de la metrópoli de Lima?, ¿o son dos ciudades desvinculadas entre sí?

26 La capital es sede de la Municipalidad Metropolitana de Lima, con jurisdicción exclusiva sobre la provincia de Lima en materias municipales y regionales. Perú. Congreso de la Republica. *Ley Orgánica de Municipalidades*. Mayo 2003. p.71.

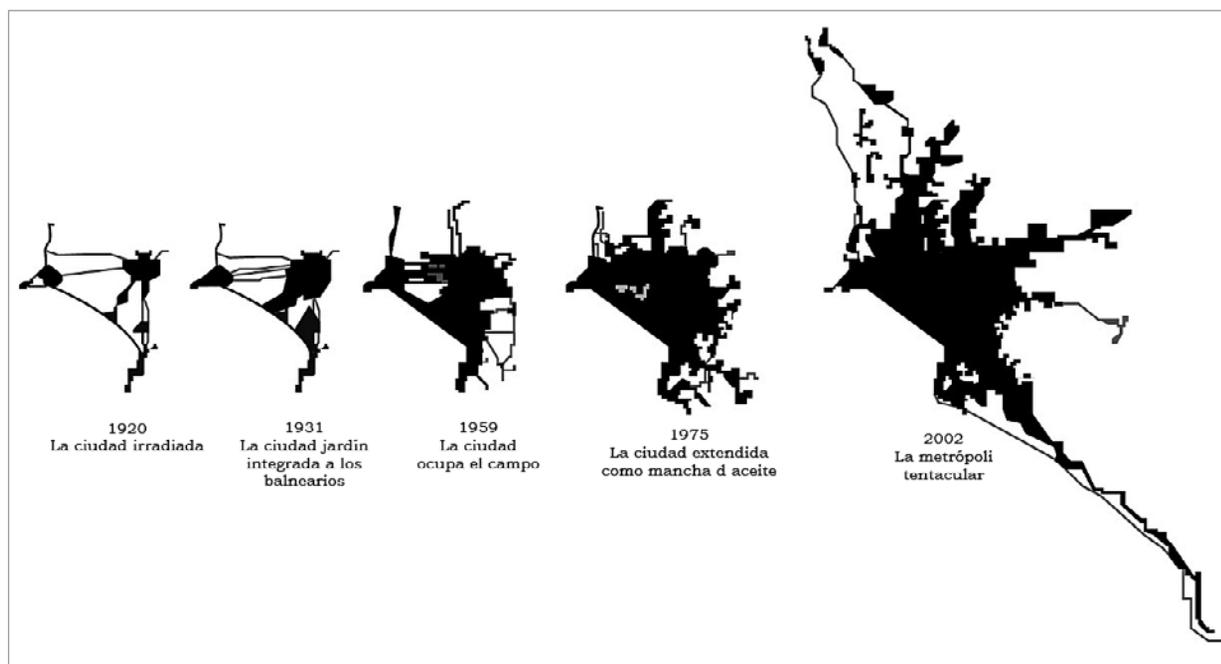


Figura 4: Evolucion de Lima en el siglo XX.

Fuente: PLAM 2035.

Recién en la segunda mitad del siglo XX, la población rural migra masivamente a las ciudades de la costa, principalmente a Lima; lo que se conoce como la litoralización de la sociedad peruana. Con la expansión y crecimiento de las nuevas zonas urbanas, tanto formales como informales, empieza a ocurrir un fenómeno denominado conurbación²⁷, uniendo Lima y Callao. Así, con el tiempo, el Callao define la forma del conglomerado urbano, contribuyendo a su crecimiento e identidad.

Contestando la pregunta anterior ¿el Callao es parte de la Metrópoli? Se puede afirmar que Lima y Callao conforman, desde hace 50 años, una única área urbana con múltiples elementos en

común como: historia, economía, tradiciones culturales, gastronómicas como trama urbana y geografía. Pero también son socias pasivas de los mismos problemas: desorden, delincuencia, informalidad y corrupción. Por tanto, el Callao es una parte vital e indivisible de la metrópoli, por lo que no se debiera fragmentar la ciudad en dos, en consecuencia hablar de dos áreas es mantener un modelo de ciudad obsoleto o desfasado.

²⁷ “La conurbación es un fenómeno mediante el cual dos o más ciudades se integran territorialmente, independientemente de su tamaño, de sus características propias y de la adscripción administrativa que posean”. Moreno Cecilia. *La conurbación: rizoma urbano y hecho ambiental complejo*. 2008.



Figura 5: Dos administraciones provinciales, una sola ciudad

Fuente: Elaboración propia 2019.

Déficit habitacional y áreas verdes

Este crecimiento de la ciudad espontáneo y caótico trae consigo muchos problemas por resolver, de los cuales señalo dos de los que considero de los más importantes: déficit habitacional y déficit de áreas verdes por falta de espacios públicos destinados a la arborización urbana, áreas vitales para la calidad del aire y la salud de los ciudadanos.

Al año 2016, Lima Metropolitana (no incluye Callao) posee un déficit habitacional que llega a la considerable cifra de 612,464 unidades de vivienda²⁸. De esa cifra, el 41 por ciento corresponde al déficit cuantitativo, es decir representa la demanda insatisfecha de nuevos hogares que requieren una vivienda propia por familia, lo que equivale a 251,942 unidades habitacionales.

El déficit cualitativo considera las deficiencias en la vivienda, se manifiesta en la calidad de los materiales empleados, así como también si cuentan con los servicios básicos de agua,

luz, desagüe, representa el 59 por ciento, con 360,522 unidades habitacionales que deben mejorarse.

De acuerdo con la última Encuesta Nacional de Programas Estratégicos²⁹ (2016), en la capital son 391mil las personas sin acceso al servicio de agua potable. En relación al alcantarillado, los números son todavía más elevados: en Lima 662 mil habitantes no tienen dicho servicio y en todo el país son más de 8.3 millones. Por la ubicación y geografía del lugar, instalar una conexión tradicional de agua potable era técnicamente inviable, incluso en el largo plazo, además de ser poco sostenible en términos financieros.

Por otro lado, el Banco de Desarrollo de América Latina, entidad financiera que brinda apoyo a proyectos sociales y sostenibles, considera que una ciudad está adecuadamente arborizada cuando al menos cumple con tener nueve metros cuadrados de bosques urbanos o áreas verdes por habitante (cifra de la Organización Mundial de la Salud- OMS).

28 Diario Gestión. 2017. Déficit habitacional en Lima Metropolitana es de 612,464 viviendas al 2016. Disponible a través de: <https://gestion.pe/economia/deficit-habitacional-lima-metropolitana-612-464-viviendas-2016-127350-noticia/>.

29 Diario La República. Sin agua potable: la dura realidad de 3.4 millones de peruanos. <https://larepublica.pe/sociedad/1068272-sin-agua-potable-la-dura-realidad-de-34-millones-de-peruanos/>.

Siguiendo el parámetro antes mencionado, el Registro Nacional de Municipalidades 2014, señala que a nivel nacional existen 2.1 m² de área verde por habitante, ubicadas en espacios públicos. La ciudad de Lima cuenta con 3.7 m²/habitante y la Provincia Constitucional del Callao cuenta con 2.5 m², es decir cifras muy por debajo de lo recomendado por la OMS. En pocas palabras, dejamos de ser La Ciudad Jardín (apelativo dado en la época de la colonia), a convertirnos en la ciudad actual con muy pocas áreas verdes, sobre todo en las zonas de menores recursos económicos.

Propuesta

La metrópoli posee una doble organización de competencias gubernamentales regionales e independientes entre sí, lo cual bifurca su control administrativo, político y económico del territorio urbano en dos partes claramente asimétricas.

Hoy en día hablar de dos provincias, ergo dos ciudades, es ficticio, la realidad nos dice que es un solo tejido urbano ligado a un pasado y futuro común, en el que sólo percibimos sus límites al transitar vehicularmente y deber graduar la velocidad entre una provincia y la otra por la señalética o, hasta hace poco, por leer en medios de comunicación que vehículos de transporte público del Callao circulan sin permiso en Lima, debiendo además miles de dólares en multas.

Más allá de los límites jurisdiccionales, el sistema de transporte público metropolitano colapsa y parte del problema era contar con dos autoridades que aplicaran reglas de juego distintas. Recientemente, el Congreso de la República aprobó la creación de la Autoridad del Transporte Urbano de Lima y Callao (ATU) cuyo propósito es promover un sistema integrado de transporte entre ambas provincias. La Ley recién fue publicada el 28 de diciembre de 2018.

El caos del transporte urbano (público y privado), es uno de los problemas de la

metrópoli, mejorarlo no solucionará por si solo el grave problema de fondo, que es la gestión y manejo integral de ciudad, por tanto, es un paliativo más.

La problemática pasa por diversos factores importantes como ausencia de planificación, y en caso de existir no existe compatibilización de propuestas, ni seguimiento, ni fiscalización adecuada. A ello hay que sumarle la informalidad, el populismo y la corrupción. Según la Defensoría del Pueblo la corrupción cuesta al país 3,600 millones dólares al año. (CNN Español 2017).

Si bien la ciudad es manejada de forma macro por 2 gobiernos, es sub administrada por 50 alcaldías de 43 distritos en Lima y 7 distritos del Callao. Esta amplia red de autoridades y gerencias urbanas, en muchos aspectos termina perjudicando a la población con servicios deficientes y escasos gastos compartidos, por la falta de coordinación inter institucional entre municipalidades.

Existen recursos económicos y obras importantes en ejecución, como el metro de Lima. Pero no hay continuidad de proyectos de infraestructura donde primen propuestas técnicas enmarcadas bajo el concepto inclusivo de ciudad. Muchos de estos alcaldes optan por invertir en obras cuyos resultados aislados, en el largo plazo, no aportan a la interconexión estructural de la metrópoli.

Es decir, las erradas decisiones de la(s) autoridad(es), reflejan por acción u omisión políticas públicas que saltan a la vista, como la deficiente expansión horizontal del tejido urbano, tanto en cantidad como calidad de viviendas. Se habla de problemas como delincuencia, déficit de áreas verdes y espacios públicos, etc., pero la solución requiere que estos se combatan mediante un Plan Metropolitano provisto de un fuerte catalizador político (multipartidario), que trace un eje guía todo aquello a propósito de los 500 años de fundación de Lima (2035).

Adoptar los diez principios establecidos en un Nuevo Paradigma Urbano propuesto por ONU HABITAT, puede ser clave para lograr consenso. Aplicar el principio que incorpora una planificación integrada y participativa de acuerdo a las necesidades actuales y futuras de vivienda, infraestructura, servicios, entre otros, es vital para la ciudad.

Una primera solución, propondría la reestructuración territorial de la metrópoli en una sola ciudad integrando a Lima y Callao, con enfoques y lineamientos sostenibles, que reorganicen y administren el territorio en una mega región. Aunque esta solución por sí sola no sería suficiente, ya que las regiones pueden integrarse o disolverse mediante referéndum, alentadas por motivaciones o intereses políticos no siempre óptimos.

La solución debiera tener carácter permanente, promoviendo una reorganización del territorio encauzando el inmenso desorden, replanteando la administración de la ciudad.

¿Cómo? Crear una mega provincia que cohesione y al mismo tiempo mantenga los límites territoriales de la provincia de Lima y la provincia Constitucional del Callao, con el propósito de conservar sus nombres históricos y su identidad cultural. Todo ello bajo el mandato de una sola autoridad metropolitana y regional que desarrolle un plan integral conjunto.

La nueva mega provincia podría llamarse Lima Metrópoli y la nueva región podría denominarse Región Lima Callao. Por extensión, esta nueva provincia delimitaría y redefiniría lógicamente la circunscripción de la capital de la República.

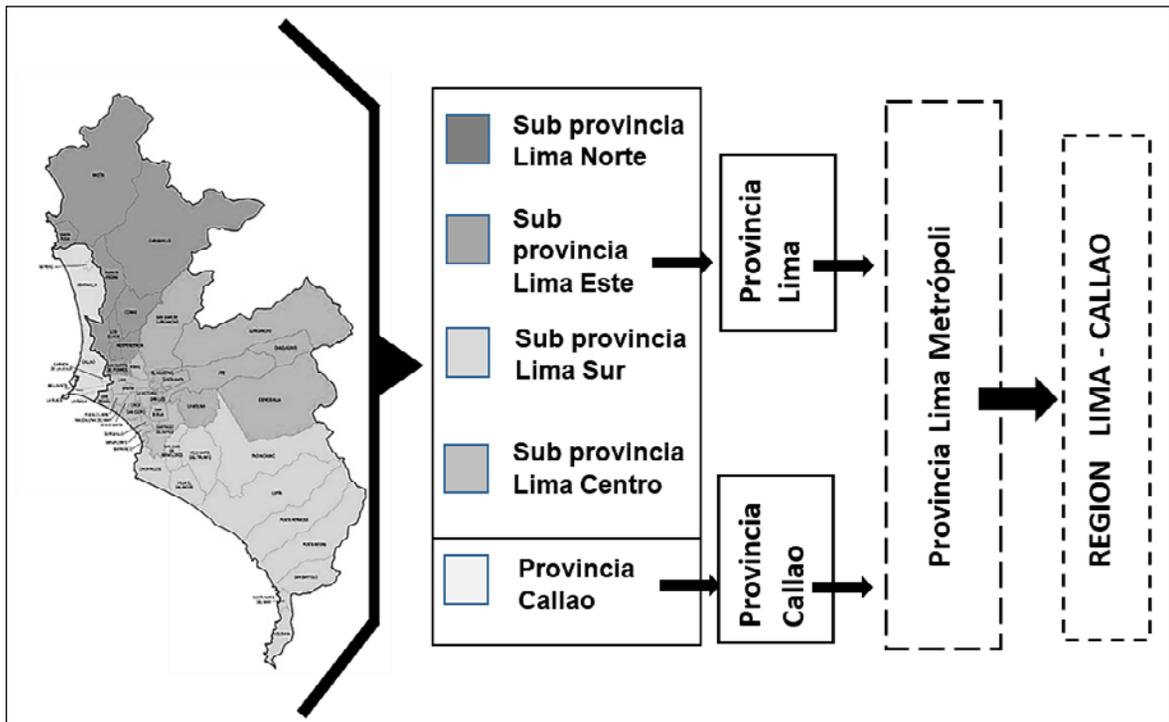


Figura 6: Propuesta Región Lima-Callao, circunscrita a la nueva provincia Lima Metrópoli.

Fuente: Elaboración propia 2019. Adaptado de plano base Lima Metropolitana, INEI.

Basado en el agrupamiento referencial del INEI de las 5 zonas poli céntricas de la ciudad, (Lima Norte, Lima Sur, Lima Este, Lima Centro y el Callao), se propondría la formalización administrativa de estas 5 zonas en 4 sub

provincias y 1 provincia, bajo la dirección de un solo gobierno circunscrito a la nueva mega provincia. Es decir, dejar de tener 50 sub-administraciones (distritales) para coordinar con solo 5 administraciones de mayor escala.

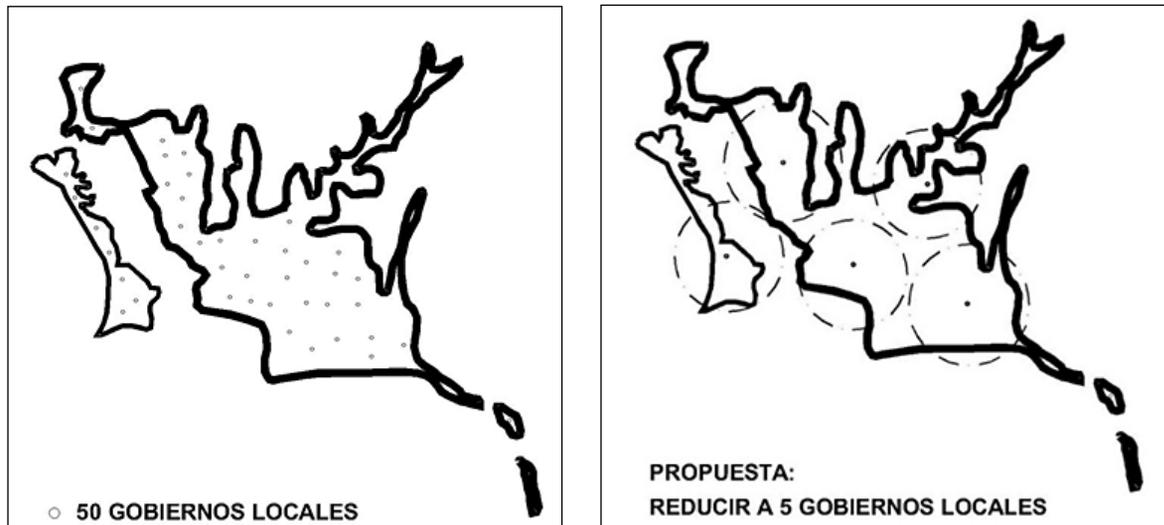


Figura 7: Gobiernos locales actuales y propuesta de reestructuración.

Fuente: Elaboración propia 2019.

Esta nueva agrupación basada en los 5 sub centros permitirá mejorar los servicios municipales, simplificar trámites burocráticos, reducir plazos de tiempo y flexibilizar coordinaciones, obteniendo una gestión más ordenada, transparente, alcanzando además mayores economías de escala.

CONCLUSIONES

Lima Metropolitana es una sola extensión urbana que engloba las otrora ciudades de Lima y Callao, las cuales conurbaron en una misma superficie ocupada desde fines de los años 1970.

Bajo coyunturas históricas y políticas, muchas autoridades permitieron que Lima crezca sin orden y sin asistencia técnica. Ante el semejante desborde popular, y sin medios para manejarlo, no quedo más remedio que el

gobierno promoviera luego la formalización de lo informal. La falta de quorum político entre los poderes del Estado impidió hilvanar una visión de ciudad eficiente, sostenible y con valores, una constante que debemos rectificar como sociedad.

Existen varias aristas que considero vitales trabajarlas para alcanzar el progreso y desarrollo de la metrópoli.

Planificación y liderazgo:

Otro de los principales problemas de los que sufren el Callao y Lima, es la débil gestión y poco entendimiento de sus autoridades para organizar la ciudad en su real magnitud. Ejemplo: autoridades débiles y/o populistas permiten la ocupación ilegal de terrenos en la periferia, no obstante ser invasiones de menor escala y en pleno siglo XXI, debiendo ser de conocimiento de las autoridades las

desventajas que nos enseña la historia de mantener esta clase de ocupación del suelo, tanto para los propios invasores como por parte del gobierno.

La expansión de la ciudad no es restringida, surgen nuevas viviendas informales en terrenos inadecuados (no aptos), construidas además sin consideraciones técnicas ni asesoría de profesionales.

Prueba del poco control es la construcción de 30,000 viviendas precarias cada año en los distritos limeños con mayor cantidad de laderas, según cifras emitidas por el Instituto de la Construcción y el Desarrollo³⁰. Igualmente, la existencia de un número significativo de viviendas, como en el caso del asentamiento humano Lomo Corvina, ubicado en el distrito de Villa El Salvador, que corre peligro de verse afectado por deslizamientos al ubicarse en zonas de alto riesgo debido a su topografía desfavorable y tipos de suelo no aptos, de acuerdo al Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) y su informe de Estimación de Riesgo para la Gestión Reactiva³¹.

Como puede verse en la Figura 1, las viviendas son de tipo precario, y se ubican en suelos no aptos para edificar, sea por la composición del suelo, la marcada pendiente o ambas condiciones. El problema de fondo en estos casos radica, precisamente, en que el proceso informal deja de lado estas condicionantes antes y durante la ejecución de la obra. Ello representa, en términos de seguridad, un grave riesgo para la integridad física y la vida, por edificarse en terrenos no aptos y construir sin seguir condiciones técnicas requeridas.

30 Entidad educativa de la Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO). *Construyen 30 mil casas informales al año en Lima*. Fuente: Diario El Comercio, 2018.

31 CEPIG (Centro de Estudios, Procesamiento de Información e Investigación para la Gestión Reactiva). 2018. *Informe de Estimación de Riesgo para la Gestión Reactiva para la Gestión Reactiva – AA.HH. Lomo de Corvina*. <https://www.indeci.gob.pe/wp-content/uploads/2019/01/201804031512571.pdf>

Es evidente que las zonas urbanas deben contar con toda clase de servicios, adecuado transporte y accesibilidad. Sin embargo, es menos evidente que si los gobiernos locales y, fundamentalmente, el gobierno central no se articulan y refuerzan las zonas rurales, así como también las ciudades intermedias y menores, con proyectos de inversión, seguirán ocurriendo migraciones del campo a la ciudad, así como también el desplazamiento entre centros urbanos (fenómeno poco estudiado).

Por ello, implementar una articulada planificación y gestión de proyectos de inversión pública de calidad, no sólo en la capital sino también en provincias, reducirá las migraciones a la ya atiborrada ciudad de Lima. En consecuencia, una estrategia más para evitar que más personas ocupen de manera informal el suelo.

Erradicar la corrupción:

Muchos políticos luego de asumir el cargo hacen mal uso del poder y autoridad, primando sus intereses personales, al ejecutar obras públicas que no siempre son la mejor opción.

El artículo "Corrupción: un vicio histórico en el Perú", comenta la fuerte corrupción y falta de valores en altos niveles de gobierno, desde la colonia, pasando por los albores de la República y siglo XX, con el siguiente ejemplo:

Ramón Castilla el caudillo de turno, convocó a un concurso para unir Lima y el Callao por un "camino de hierro" y varios se disputaron la licitación... los proyectos que se presentaron todos más ventajosos que el que resultó ganador, el de los empresarios Oyague y Candamo. Resulta que Candamo había sido el principal financista de Castilla para conseguir el poder en 1845, y ahora debía compensar su "inversión" a través de contrataciones del Estado.³²

32 Diario El Comercio, 11 de noviembre del 2018. Versión impresa.

Un ejemplo actual y de gran impacto es el caso de corrupción de la constructora brasilera Odebrecht y demás empresas de su consorcio, que ha remecido a Perú y Latinoamérica, que manejaba una compleja red de sobornos a funcionarios públicos y presidentes de diversos países de la región. Dentro de los procesos de investigación, por actos ilícitos y presuntos sobornos, que se vienen desarrollando en los países afectados y en los Estados Unidos de América, los directivos de la empresa Odebrecht se declararon culpables y confirmaron a la fiscalía brasilera haber sobornado a ex presidentes peruanos en proyectos como la Línea 1 del Metro de Lima (tren) o la Carretera Interoceánica, así como haber brindado dinero para financiar campañas electorales para beneficiarse luego en licitaciones públicas de obras.

En esa misma línea de corrupción está el mercado informal de venta de terrenos a cargo de mafias que se encargan de ocupar terrenos del Estado, y después como asociaciones vender los lotes a interesados que incluso ven la opción de compra como una inversión, ya que al ser poseedores del lote luego de un tiempo, basta que tenga servicios de agua o luz, para que pueda ser vendido a un precio mucho mayor, no obstante, no ser propietarios inscritos en SUNARP.

Respaldo a propuestas técnicas de largo plazo

Los planes de desarrollo urbano de gran escala, debieran ser respaldados por diversos actores, amparados en una legislación desarrollada por una comisión técnica especializada del Congreso de la República, a fin de garantizar la continuidad de las propuestas constructivas, de manera que puedan ser ejecutadas sin quedar luego descartadas por nuevas gestiones municipales.

Por ejemplo, el PLAM 2035, Plan de Desarrollo para el Área Urbana de Lima y Callao, elaborado por la Municipalidad de Lima en el 2014, (con

respaldo técnico de la Oficina Regional ONU-Hábitat), quedó archivado por la gestión que le sucedió³³.

El desarrollo también debe considerar la construcción de viviendas sociales de calidad y diseño para los habitantes de sectores de menores recursos económicos. Esto puede lograrse con asociaciones público-privadas, en la medida en que el Estado genere las condiciones para que resulte una opción rentable para los inversionistas y establezca estándares base de calidad y diseño, permitiendo, como alternativa, el uso de viviendas prefabricadas dadas sus ventajas en reducción de tiempo y costos más bajos por producción en masa.

Consideración final

Una fuerte traba que encuentran las autoridades locales, puede pasar por la desidia de partidos políticos y poderes del estado por apoyar planes de desarrollo urbano de largo plazo, ya que sus prioridades quizá están avocadas a otros intereses, al margen de lineamientos técnicos urbanísticos.

La composición de la ciudad ha mutado, muta y seguirá mutando. La Provincia Constitucional del Callao es un área trascendental para el desenvolvimiento y desarrollo de la metrópoli. Por ello, conservar su organización territorial del siglo XIX, separando al Callao de Lima, preservando su anacrónico status constitucional, genera inconsistencias estructurales y de gestión que deben readaptarse a un modelo eficiente del siglo XXI.

Implementar una propuesta ambiciosa como ésta requiere un esfuerzo colectivo de alianzas, agenda pública como reformular la Constitución Política del Perú, algo nada sencillo, pero en pocos años permitiría ordenar

³³ Gestión del ex alcalde Castañeda (2015-2018), quien desarrollo sus propias propuestas, de menor escala en comparación con el PLAM 2035.

el caos de la ciudad, además de capitalizar la experiencia de conurbación, sirviendo de modelo urbano a otros departamentos y en consecuencia a las futuras regiones del país y ¿por qué no? a Latinoamérica.

BIBLIOGRAFÍA

- CEPIG. Centro de Estudios, Procesamiento de Información e Investigación para la Gestión Reactiva). 2018. *Informe de Estimación de Riesgo para la Gestión Reactiva para la Gestión Reactiva - AA.HH. Lomo de Corvina*. Recuperado de: <https://www.indeci.gob.pe/wp-content/uploads/2019/01/201804031512571.pdf>
- Congreso de la República. (2017). *Constitución Política del Perú* 1993. Lima. Ed. Congreso de la República.
- Congreso de la Republica. *Ley Orgánica de Municipalidades. LEY N° 27972*. Lima. Congreso de la República, 2017. Recuperado de: http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.
- Diario Gestión. 2017. *Déficit habitacional en Lima Metropolitana es de 612,464 viviendas al 2016*. Recuperado de: <https://gestion.pe/economia/deficit-habitacional-lima-metropolitana-612-464-viviendas-2016-127350-noticia/>.
- Diario La República. *Sin agua potable: la dura realidad de 3.4 millones de peruanos*. Recuperado de: <https://larepublica.pe/sociedad/1068272-sin-agua-potable-la-dura-realidad-de-34-millones-de-peruanos/>.
- Diario Oficial El Peruano (2018). *Monseñor comprometido*. Recuperado de: <https://elperuano.pe/noticia-el-monsenor-comprometido-65221.aspx>
- DW.COM. *La cadena de corrupción de Odebrecht: los casos más destacados en América Latina*. Recuperado de: <https://www.dw.com/es/la-cadena-de-corrupci%C3%B3n-de-odebrecht-los-casos-m%C3%A1s-destacados-en-am%C3%A9rica-latina/a-46367480> (Acceso el 19 nov. 2018)
- Gobierno Regional del Callao. Recuperado de: [://www.regioncallao.gob.pe](http://www.regioncallao.gob.pe) (Acceso el 11 oct. 2018).
- IMP, *Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima (2012 - 2025): Lima Somos Todos*, 2012. p. 12-25. Recuperado de: <http://www.munlima.gob.pe> (Acceso 12 nov. 2018).
- INEI, Instituto Nacional de Estadística e Informática (2014). *Una Mirada a Lima Metropolitana*. Recuperado de: <https://www.inei.gob.pe/>.
- Jean-Claude Driant, Gustavo Riofrío. *¿Qué Vivienda Han Construido?* IFEA - Instituto Francés de Estudios Andinos, Tarea Lima: 1987. Recuperado de: <https://books.openedition.org/ifea/1801?lang=es>.
- John F.C. Turner (2018). *Autoconstrucción: Por una autonomía del habitar*. Pepitas Ed. España.
- Matos Mar José (1986), *Desborde Popular y Crisis del Estado. El Nuevo Rostro del Perú en la década de 1980*. Instituto de Estudios Peruanos. IEP. Ed. 3ra. edición.
- Metzger Pascale (2015), et al. *Atlas Problemático de una Metrópoli Vulnerable: Desigualdades Urbanas en Lima y Callao*. INSTITUTO FRANCÉS DE ESTUDIOS ANDINOS, etc.
- Municipalidad distrital de San Juan de Miraflores. *Plan de Desarrollo Concertado 2012-2021 Distrito de San Juan de Miraflores*. 2012. Recuperado de: http://www.imp.gob.pe/images/IMP%20-%20PLANES%20DE%20DESARROLLO%20MUNICIPAL/san_juan_de_miraflores_plan_de_desarrollo_concertado_2012_2021.pdf.

- Municipalidad Distrital de Villa El Salvador (2016). Plan Operativo Institucional con Enfoque de Resultados y Perspectiva Programación Multianual. Recuperado de: https://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/10122/PLAN_10122_2016_POI_2016_PDF1.PDF.
- Municipalidad Metropolitana de Lima (2018). *Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana (PGRLM)* Recuperado de: http://www.peru.gob.pe/directorio/pep_directorio_poderes.asp?cod_poder=7.
- Municipalidad de Villa el Salvador. *Distrito Historia*. Recuperado de: <http://www.munives.gob.pe>.
- Municipalidad de San Juan de Miraflores. *Historia*. Recuperado de: <https://www.munisjm.gob.pe/historia/>
- Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales mayo 2018. *Las ciudades seguirán creciendo, sobre todo en los países en desarrollo*. Recuperado de: <https://www.un.org/development/desa/es/news/population/2018-world-urbanization-prospects.html>.
- Orrego Juan Luis (2013). *Lima 1 El corazón de la ciudad*. Aguilar Ediciones. Perú.
- Revista de la CEPAL N° 123. Diciembre de 2017. *Efectos de la migración interna sobre el sistema de asentamientos humanos de América Latina y el Caribe*. Jorge Rodríguez Vignoli. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42692/1/RVE123_Rodriguez.pdf.
- Revista del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población, Serie N° 35. Marzo 2003 *“La migración internacional en América Latina y el Caribe: tendencias y perfiles de los migrantes”*. Adela Pellegrino. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7172/1/S033146_es.pdf.
- Riofrío Gustavo (2009), *Imágenes y perspectivas del crecimiento urbano de Lima*. Ponencias del Foro Urbano: *Los Nuevos Rostros de la Ciudad de Lima*: (Lima junio 2007), Gonzalo Portocarrero (Ed.). Lima: Colegio de Sociólogos del Perú, Imp.
- Santa Gadea Rosario (2018), *La Cuenca del Pacífico Como Espacio de Integración Económica en el Siglo XXI*, Seminario: “Visión Prospectiva de la Integración Latinoamericana y Caribeña”: Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), México. <https://www.cepal.org/>.
- ONU - Habitat (2016). *La Ciudad que Necesitamos 2.0 Hacia un Nuevo Paradigma Urbano*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. https://www.metropolis.org/sites/default/files/tcwn_spanish_final.pdf
- ONU HABITAT (2015). Por un Mejor Futuro Urbano. *PLAM 2035. Sistematización del Plan del Área Metropolitana de Lima-Callao 2035*. Recuperado de: https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/06/PLAM2035_150614.pdf
- Vega-Centeno (2017), Pablo. *La dimensión urbana de las centralidades de Lima Norte: cambios y permanencias en la estructura metropolitana*. EURE (Santiago), vol.43, no.129.
- Manrique, Nelson (2004), “Sociedad”, en Enciclopedia Temática del Perú. Tomo VII. Empresa Editora El Comercio, Pag. 54
- Moreno, Cecilia (2008). *La conurbación: rizoma urbano y hecho ambiental complejo*.