

EL MODELO URBANO QUE SIGUE LIMA EN LA ACTUALIDAD: el responsable olvidado de la inseguridad



Pablo Vega Centeno*

Estamos a pocos días de un acontecimiento inédito para Lima. Sus habitantes deberán decidir si revocan o no a la actual alcaldesa de la ciudad. Como en todo proceso electoral, las pasiones ya se han desatado a favor de las únicas dos opciones a las que el electorado se verá confrontado. Sin embargo, lo triste de todo este evento es que la opinión pública no parece muy interesada en discutir o pensar colectivamente hacia dónde queremos que vaya la ciudad. Más interesados estamos en denunciar la inseguridad ciudadana como responsabilidad de alguien, y no aprovechamos para interpellarnos por el modelo de ciudad que tenemos ni por el que aspiramos. Al final, es más fácil buscar un chivo expiatorio que hacer el esfuerzo de pensar comprometidos con el futuro de nuestra ciudad.

En estos días nos ha visitado Toni Puig, conocido “gurú de las ciudades” por ser uno de los grandes responsables de la transformación de Barcelona durante las últimas cuatro décadas, en las que pasó de ser una ciudad intermedia más de Europa a convertirse en uno de los íconos mundiales de metrópoli moderna con gran calidad de vida. En los eventos y conferencias en que ha participado nos ha refrescado con un mensaje juvenil, creativo, desafiante y optimista. Entre muchas de las estimulantes ideas que compartió, rescato una retomada de su mediático libro *Marca Ciudad*: “Las ideas preceden a la gestión. El activismo debe desterrarse de la ciudad. Antes de hacer, de gestionar, la ciudad debe invertir tiempo, energía y recursos en pensar” (Puig 2009: 36).

* Sociólogo. Investigador y profesor del Departamento de Arquitectura de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Pues bien, haciendo un paréntesis en la coyuntura electoral, acerca de la que me confieso incompetente como analista político, propongo hacer el ejercicio de pensar qué pasa con nuestra ciudad y hacia dónde va, tomando como eje central el tema que hoy en día parece preocupar más a los limeños: la inseguridad.

LA INSEGURIDAD CIUDADANA COMO EFECTO DE LA TRANSFORMACIÓN DE LIMA

A finales del siglo pasado hemos visto cómo la ciudad de Lima fue consolidando sus áreas periféricas e iniciando un crecimiento vertical, principalmente en su zona central. Por una parte ello motivó a autores como Matos Mar (2012) o Arellano (2004) a destacar el desarrollo urbano que iban alcanzando las áreas periféricas de la ciudad, antes consideradas tan solo bolsones de pobreza. Es así que, simbólicamente, se alude en la actualidad a estas zonas de expansión como *Lima Norte*, *Lima Sur* y *Lima Este*, evitando así la connotación peyorativa que pudo guardar en la opinión pública la noción de cono que fuera utilizada en las décadas de 1980 y 1990.

Por otra parte, se inició un nuevo empuje de la industria de la construcción en la ciudad, que fue transformando el rostro de Lima, que pasó de ser una aglomeración poco densa a otra donde en varios distritos del área central se edifican numerosos inmuebles de más de diez pisos. Este proceso ha sido producido principalmente gracias a la iniciativa del capital privado, que se orientó al negocio inmobiliario.

La consolidación de los barrios periféricos y el desarrollo de las inversiones del sector inmobiliario han sido, pues, grandes responsables de la transformación de Lima. No obstante, a manera

de grandes nubarrones que oscurecen aún más el grisáceo cielo capitalino, la enorme percepción de inseguridad ciudadana que reina entre los habitantes pone en duda que el futuro de la ciudad sea auspicioso.

En efecto, cada día nos enteramos de algún nuevo acto de violencia, sea como consecuencia de un crimen, robo o asalto, como también por actos de pandillaje o de hostigamiento callejero. Ahora bien, ¿cómo explicar que si la ciudad está en franco crecimiento económico durante los últimos veinte años no existan respuestas satisfactorias para enfrentar los problemas de la inseguridad? En términos perceptivos, para la población de Lima los responsables de ello son el Gobierno nacional y la policía, como arrojan los resultados de la encuesta del observatorio ciudadano Lima Cómo Vamos del año 2012, lo que da a entender que hay una deficiente política de seguridad y ausencia del personal y equipamiento policial necesario. Esta opinión enfrenta directamente varias de las causas de la actual inseguridad ciudadana. Sin embargo, preocupa que la opinión pública sustente las respuestas principalmente en el aumento de la presencia de las fuerzas del orden o con políticas de mayor control a la ciudadanía, salvo que aspiremos a una militarización de la ciudad.

En nuestra perspectiva, uno de los factores más importantes que explican la poca capacidad de respuesta de la ciudad a la falta de seguridad ciudadana es el tipo de urbanización que la ciudad ha venido desarrollando de manera predominante durante los últimos veinte años, que también es responsable de las desiguales oportunidades de empleos, y es lo que intentaremos demostrar en el presente artículo.

LA PRODUCCIÓN DEL ESPACIO URBANO AL INICIO DEL NUEVO MILENIO EN AMÉRICA LATINA

América Latina viene experimentando un nuevo modelo dominante de urbanización, que en el caso europeo es definido por Borsdorf como post-suburbia (2005), y que en nuestra región da como resultado lo que Bahr (2005) define como el desarrollo de una ciudad fragmentada, con la completa desconexión de la trama urbana tanto en sus áreas centrales como en sus zonas de expansión. ¿Por qué ocurre esto? Veamos cómo se comportan los actores responsables de la producción del espacio de la ciudad.

La industria inmobiliaria opera sobre la base de inversores de escala mundial, que ofrecen nuevos productos, como los rascacielos para oficinas, *shopping malls*, grandes hoteles de cadenas multinacionales, edificios residenciales dotados con equipamientos en servicios colectivos y barrios amurallados (De Mattos 2008). El conjunto de esta oferta inmobiliaria busca ofrecer a familias y empresas una calidad de vida que solo es posible alcanzar en espacios privados conectados a través del automóvil. Por ende, los espacios públicos son ignorados o considerados peligrosos para la seguridad de las personas, lo que sustenta un fenómeno que Borja (2003) definió como agorafobia, que suele justificar muchas conductas de intolerancia y exclusión. La respuesta recibida por esta oferta urbanística ha sido muy positiva de parte de las clases medias y altas de las urbes latinoamericanas, por lo que el negocio inmobiliario se encuentra actualmente en una etapa boyante.

Un estímulo importante ha sido el rol subsidiario que ha tenido el Estado, por el que las inversiones se enfrentan a pocos controles de parte de planes reguladores o normas controladoras de la gestión urbana. La actual visión de competitividad

de las ciudades pareciera necesitar este papel del Estado, por el cual los inversores inmobiliarios se convierten en los decisores del tipo y forma de crecimiento urbano de las urbes y en particular de las grandes metrópolis. Como afirma De Mattos, las estrategias de competitividad habitualmente tienden a establecer condiciones especialmente permisivas para la atracción de inversiones en el sector inmobiliario que tengan efectos favorables en la industria de la construcción, la cual es beneficiosa para el crecimiento económico (2008: 33).

El conjunto de esta oferta inmobiliaria busca ofrecer a familias y empresas una calidad de vida que solo es posible alcanzar en espacios privados conectados a través del automóvil. Por ende, los espacios públicos son ignorados o considerados peligrosos para la seguridad de las personas.

Sin embargo, este tipo de incremento del rol de las inversiones inmobiliarias produce efectos nocivos para la ciudad. Los productos ofertados son cerrados, autónomos respecto a los lugares en los que se insertan, y generan un divorcio con el espacio público de la urbe; esto es lo que conduce a referirnos a estos fenómenos urbanos como fragmentados.

Entregar el liderazgo de la ciudad al sector inmobiliario supone marginar de las grandes inversiones a todo aquel sector social que no resulte atractivo para este tipo de negocios. De esta manera, tendremos una metrópoli que experimenta una gran modernización en determinados focos o nodos de

su trama urbana, mientras que grandes extensiones de la ciudad permanecen al margen. Esto es lo que lleva a autores como Ludeña a afirmar que Lima tiende a convertirse en una suerte de *Global Barriada* en el escenario internacional, pues la mayor parte de su población y de su territorio no se benefician del gran crecimiento económico producto de la globalización (2002: 166).

Por otra parte, el aumento de intervenciones urbanas que buscan mejorar la seguridad de los espacios residenciales o comerciales de la ciudad tiene como efecto concreto la difusión de prácticas explícitas de exclusión social, que también son un hecho violento, en la medida que se vulneran derechos ciudadanos en nombre de la seguridad. Por ello, Borja sostiene, provocadoramente, que en condiciones de exclusión urbana, actos de violencia o vandalismo propiciados por jóvenes pueden ser entendidos como una expresión democrática (Borja: 2003).

LAS TRANSFORMACIONES DE LIMA EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS Y LA INICIATIVA PRIVADA

El camino seguido por Lima se ajusta bastante bien al proceso que han experimentado las principales ciudades de América Latina. El capital privado ha tomado la iniciativa del crecimiento urbano y conduce la expansión o densificación de la ciudad desde fines del siglo pasado, como señala Ludeña al aludir a los cambios de piel que experimentó la metrópoli (2002: 181-183). Esto ha ido de la mano de una política pública caracterizada por la renuncia o debilitamiento de las instituciones e instrumentos de planificación y regulación. Igualmente, los gobiernos locales flexibilizaron sus reglamentos de zonificación, y así facilitaron los cambios de uso y el crecimiento en altura. Tanto el Gobierno nacional como la alcaldía provincial y los gobiernos distritales de la metrópoli flexibilizaron

su control del espacio urbano a fin de hacer la ciudad más atractiva para el desarrollo de la industria de la construcción.

La inversión privada se multiplicó en la ciudad. No se concentró exclusivamente en el área central, sino que se expandió a través de algunos fragmentos de ciudad en las zonas de Lima Norte, Lima Este y Lima Sur. Los íconos de estas nuevas intervenciones privadas fueron los grandes *malls* construidos por una industria del *retail* en expansión. Estas grandes inversiones fueron motivadas por la identificación de segmentos importantes de la población residente de esas zonas de la ciudad que tenían capacidad de consumo, para configurar lo que estudiosos del consumo urbano como Arellano definieron como una clase social emergente. No obstante, sirvieron también para suponer que la inversión privada era capaz de liderar la consolidación de estas “nuevas” Limas que podían erigirse como las nuevas centralidades de la metrópoli.

No obstante, y pese a la idealización con la que se trató el crecimiento económico de Lima Norte, no podemos afirmar que ahí se haya generado un gran polo de desarrollo económico para la ciudad. Gonzales y Del Pozo, en su estudio de las concentraciones del empleo en la ciudad, demuestran que si bien Lima es policéntrica, los grandes núcleos se sitúan en la zona central de la urbe, más precisamente en los distritos de San Isidro, Miraflores, el Cercado y La Victoria (2012). Del mismo modo, el Plan Regional de Desarrollo Concertado de la Ciudad (PRDC) afirma que San Isidro, Miraflores y el Cercado configuran el espacio de mayor concentración de producción y servicios, con el 44% de la productividad de la ciudad (PRDC 2012). Por último, según el estudio de segregación socio-ocupacional llevado a cabo por Fernández de Córdova (2012), la clase dirigente de la

ciudad se concentra solo en unos cuantos distritos del área central de la ciudad, como son San Isidro, San Borja, Miraflores, Surco o Jesús María.

Pese a la ilusión que podemos alimentar de tener unas *Limas* emergentes y progresistas que reemplazan a los antiguos conos, y que se desarrollan gracias a la iniciativa privada de sus pobladores y de la inversión inmobiliaria, el crecimiento urbano experimentado en estas zonas de la ciudad es terriblemente inequitativo, con algunos islotes de auge inmobiliario cercados con rejas para diferenciarse y “protegerse” de la ciudad informal que se ha producido, con tejidos urbanos poco adaptados al necesario abastecimiento de las diferentes redes de infraestructura y populosos asentamientos humanos con pocas probabilidades de alcanzar en un futuro niveles de consolidación urbanos satisfactorios.

La Lima de la inversión privada ha acentuado las diferencias sociales entre los espacios urbanos, escindiendo cada vez más la ciudad y estimulando la *fragmentación espontánea* en el interior de varias zonas de la ciudad, a través de la formación de lo que Ploger define como los condominios *ex post* (2006). Con semejante acentuación de las diferencias sociales, la violencia no será un fenómeno ajeno a la urbe, y, por ende, las percepciones de inseguridad aumentan.

LA RESPUESTA DE LA POBLACIÓN

La oferta inmobiliaria reciente ha sido recibida con beneplácito por los limeños, que entienden que estos íconos de modernidad elevan el estatus de Lima en la esfera internacional. De hecho, los nuevos lugares para hacer compras constituyen el indicador más importante de satisfacción que ma-

nifestaron los limeños en la encuesta de 2012 del observatorio ciudadano Lima Cómo Vamos (LCV)¹. De acuerdo a los índices de satisfacción utilizados por LCV, la oferta de lugares o comercios para hacer compras alcanza 58,2, 10 puntos por encima del segundo indicador mejor apreciado, que son las ofertas culturales, deportivas o recreativas.

La zona central de la ciudad, que concentra los distritos más ricos y las mayores oportunidades laborales, es aquella donde se encuentran las opiniones más favorables a la defensa de los espacios públicos.

El modelo de crecimiento urbano no es puesto en cuestión; todo lo contrario, se asume que el problema de fondo de la ciudad son sus espacios públicos, lo que se aprecia con los resultados de LCV, cuando el 51,8% de habitantes entiende como legítimo el hecho de poner rejas e impedir el acceso de todos los ciudadanos a los espacios públicos próximos a la residencia. Es sugerente observar que la zona central de la ciudad, que concentra los distritos más ricos y las mayores oportunidades laborales, es aquella donde se encuentran las opiniones más favorables a la defensa de los espacios públicos (62%). Esto puede explicarse en parte porque distritos como Miraflores, Jesús María o el propio San Isidro no son tan homogéneos socialmente como el imaginario urbano podría suponer, y porque cuentan con importantes áreas públicas que acogen a millares de limeños transeúntes. Sin embargo, estos distritos vienen experimentando la invasión agresiva de los nuevos productos inmo-

¹ El 49,4% señaló estar satisfecho con esta oferta comercial, mientras solo un 19,8% se manifestó insatisfecho.

biliarios, lo que genera incertidumbre acerca del tipo de vida cotidiana que tendrán en un futuro.

En cambio, solo el 40% defiende esta posición en Lima Este, el 43,7% en Lima Sur y el 43% en Lima Norte. ¿Por qué las zonas que concentran más pobres pueden manifestar opiniones que se sostengan más en la exclusión social? El problema de fondo es que estamos aludiendo a grandes extensiones de la ciudad cuyo crecimiento estuvo en su mayor parte al margen de toda planificación urbana. En estas zonas de la ciudad, el objetivo de la urbanización fue la vivienda, por lo que los equipamientos colectivos tuvieron un rol secundario y los espacios públicos fueron solo percibidos como una necesidad limitada al vecindario inmediato.

En este sentido, a pesar de que la ocupación irregular de terrenos se encuentra a la otra orilla de la urbanización residencial contemporánea, es interesante observar que ambas comparten una mirada semejante de lo urbano, que apuesta prioritariamente por los espacios privados, y le dan un rol secundario a la conformación de calles y plazas como espacios públicos articuladores de la ciudad. Además, en ambos casos el Estado cumple un rol subsidiario. No es de extrañar entonces que las prácticas de exclusión urbanas también se encuentren en las zonas pobres de Lima, pues tampoco parten de la construcción de un proyecto planificado de ciudad, tal vez con la excepción de Villa el Salvador en sus primeras décadas.

Estamos entonces ante una situación que tiene algo de paradójico. La violencia urbana, las situaciones de inseguridad que experimentamos, en parte son la consecuencia del modelo de vida urbana que hemos adoptado, en la medida que estamos produciendo una ciudad cada vez más excluyente, homogénea socialmente y que elimina sus espacios públicos, o les limita esta condición.

Lo que ello nos demuestra es que no podemos hacer depender el desarrollo urbano de nuestra ciudad exclusivamente de la iniciativa privada, sea esta del capital inmobiliario o del emprendimiento popular. Es urgente para el destino de Lima que los actores públicos dejen de refugiarse en un rol subsidiario y asuman su responsabilidad con los destinos de la ciudad.

En el mundo y en América Latina en particular varias ciudades han adoptado modelos alternativos de crecimiento urbano, rediseñando sus ciudades. La promoción de la cultura ciudadana y la recuperación de espacios públicos en Bogotá, pero sobre todo los grandes rediseños ocurridos en Medellín y Curitiba, son testimonio de que sí se pueden reorientar estas tendencias.

En todos estos casos, la intervención urbanística se ha dirigido a redefinir el papel de los espacios públicos de la ciudad, que no son simples ámbitos recreativos, sino los lugares de uso colectivo que articulan una urbe, donde no solo transitamos, sino donde se tejen oportunidades culturales y labores, entre otras dimensiones de nuestra condición humana.

Es importante anotar que, en todas estas experiencias, los gobiernos municipales han tenido un rol central a través de la implementación de intervenciones urbanísticas vinculadas a un proyecto de ciudad, que a su vez supieron ofrecer nuevas oportunidades económicas al negocio inmobiliario.

Es urgente, pues, que nuestra manera de entender el rol municipal para construir una ciudad amigable y segura no se limite a esperar mayor personal de seguridad o la habilitación de obras sin conexión clara con un proyecto urbano.

Un síntoma saludable es la reciente publicación de la propuesta de Plan de Desarrollo Regional

Concertado. Esperemos que pronto le siga la elaboración del Plan de Desarrollo Metropolitano, y que ambos se conviertan en instrumentos directores del futuro de nuestra metrópoli. Se trata de instrumentos esenciales en la búsqueda de construir una ciudad saludable para todos, por tanto, inclusiva y generadora de cultura ciudadana. Sin embargo, si no hay capacidad de comprometer a la ciudadanía con estos planes, se volverán productos estériles. Como diría Toni Puig, “comunicar no es anunciar o solo informar, es convencer, implicar”. Necesitamos implicarnos en un proyecto de ciudad con autoridades municipales líderes, ¿o preferimos que nos continúe liderando la marea inmobiliaria? □

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arellano, Rolando (2004). *Ciudad de los Reyes, de los Chávez, los Quispe...* Lima: Empresa Periodística Nacional.
- Bahr, Jürgen (2005). “La ciudad latinoamericana: la construcción de un modelo. Vigencia y perspectivas”. En *Urbes*, n.º 2.
- Borja, Jordi (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.
- Borsdorf, Axel (2005). “La transformación urbana-rural en Europa. ¿Hacia una unificación espacial en ‘post-suburbia’?”. En Carlos De Mattos (ed.), *Gobernanza, competitividad y redes: la gestión en las ciudades del siglo XXI*. Santiago: IEUT-PUCCH.
- De Mattos, Carlos (2008). “Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano”. En Paulo Cesar Pereira y Rodrigo Hidalgo (ed.), *Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina*. Santiago: PUCCH-Universidad de Sao Paulo.
- Gonzales de Olarte, Efraín y Juan Manuel del Pozo (2012). “Lima, una ciudad policéntrica. Un análisis a partir de la localización del empleo”. En *Revista Investigaciones Regionales*, n.º 23: 29-52.
- Fernández de Córdova, Graciela (2012). “Nuevos patrones de segregación socio-espacial en Lima y Callao 1990-2007”. En *Cuadernos Arquitectura y Ciudad*, n.º 15. Lima: Departamento de Arquitectura de la PUCP.
- Lima Cómo Vamos, Observatorio Ciudadano (2013). *Encuesta Lima Cómo Vamos 2012. Informe de percepción sobre calidad de vida*.
- Ludeña, Wiley (2002). “Lima, ciudad y globalización: paisajes encontrados de fin de siglo”. En *El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado: una mirada a Europa y América Latina*. Barcelona: Institut d’Estudis Territorials.
- Matos Mar, José (2012). *Peru: Estado desbordado y sociedad nacional emergente*. Lima: Universidad Ricardo Palma.
- Municipalidad Metropolitana de Lima (2012). *Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima (2012-2025)*. Lima: IMP.
- Ploger, Jörg (2006). “La formación de enclaves residenciales en Lima en el contexto de la inseguridad”. En *Urbes*, n.º 3: 135-163. Lima: Universidad Nacional de Ingeniería.
- Puig, Toni (2009). *Marca Ciudad. Cómo rediseñarla para asegurar un futuro espléndido para todos*. Buenos Aires: Paidós.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Vega Centeno, Pablo “El modelo urbano que sigue Lima en la actualidad: el responsable olvidado de la inseguridad”. En *Revista Argumentos*, año 7, n.º 1. Marzo 2013. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/modelo_urbano.html
ISSN 2076-7722