



Lima: cuando la sostenibilidad no es sólo una cuestión medioambiental

Pau G. Avellaneda

EL CRECIMIENTO DE LA CIUDAD DE LIMA

El 5 de enero de 1535 Francisco Pizarro fundó Lima, a doce kilómetros del Océano Pacífico, en la margen izquierda del río Rímac, en un oasis del desierto costero peruano-chileno. Allí se concentraron todos los poderes españoles sobre América, ya que en 1542 la ciudad se estableció como sede del virreynato.

El plano inicial de la ciudad era un rectángulo dividido en manzanas. Posteriormente Lima se extendió alrededor de este rectángulo, englobando poco a poco los barrios que se habían ido creando en la periferia, originalmente ocupados por la población indígena. A fines del siglo XVII se construyó una muralla de 10 km de largo, en el interior de la cual la urbanización se densificó lentamente hasta mediados del siglo XIX.

De 1600 a 1750 la población de Lima pasó de 14.000 a 60.000 habitantes. Su rol continental la hizo un lugar de gran prestigio y riqueza, hasta comienzos del siglo XIX, cuando el imperio español empezó a fragmentarse. A lo largo de este siglo el crecimiento demográfico continuó siendo lento. En 1876 la población censada en Lima era de 101.488. A finales de este siglo empezó a desarrollarse la estructura de la aglomeración

actual a partir del enlace de la ciudad amurallada con la ciudadela portuaria del Callao y con los pueblos periféricos creados en el siglo XVIII en las ricas tierras agrícolas del cono de deyección del Rímac. La vía férrea fue la primera en condicionar los ejes de ruptura del núcleo inicial. En 1851 se inauguró la conexión Lima-Callao a la que la siguieron la de Lima-Miraflores-Chorrillos y aquella que ligaba Lima con el antiguo pueblo de Magdalena y el balneario de Magdalena del Mar. La red ferroviaria marcó definitivamente el triángulo formado por el cono de deyección del Rímac en el interior del cual se desarrollaría la ciudad hasta los años cincuenta del presente siglo.

Durante los años veinte el crecimiento espacial siguió esencialmente dos ejes, definidos por la construcción de dos grandes avenidas, las llamadas "avenidas urbanizadoras": la avenida Brasil, que conectaba Lima con Magdalena del Mar, y la avenida Arequipa (entonces Leguía), que unió Lima con Miraflores, Barranco y Chorrillos. Al mismo tiempo la población de Lima crecía ya en forma más acusada. En 1931 la población censada era de 373.875.

A partir de 1930 se inició una fase de crecimiento urbano caracterizada por la ocupación del espacio comprendido entre las "avenidas urbanizadoras". El acelerado crecimiento demográfico (en 1940 la población de Lima se situaba ya en unas 520.000 personas) provocó una fuerte demanda de tierras para urbanizar. Rápidamente fueron abandonándose los fértiles campos de cultivo siendo ocupados por el crecimiento de la ciudad. Al mismo tiempo se inició también la formación de las primeras barriadas. La construcción de la terminal marítima del Callao atrajo abundante mano de obra provinciana que empezó a urbanizar, espontáneamente, las riberas del Rímac.

Fue a partir de los años cuarenta que Lima desbordó los límites virtuales de las avenidas urbanizadoras. La formación de barriadas había empezado ya, aunque tímidamente, a partir



de los años veinte, pero fue el terremoto de 1940 el que aceleró definitivamente el proceso. El terremoto afectó una gran cantidad de viviendas, especialmente en el Callao, lo que obligó al gobierno a destruir una gran cantidad de casas, dejando sin techo a numerosas familias. La única medida que se tomó fue la de construir viviendas de emergencia en el lugar mismo de la destrucción, con materiales recuperados, las que perduran aún hoy.

Los efectos combinados del terremoto y los trabajos portuarios explican la ubicación en las inmediaciones del Callao y a orillas del Rímac de las barriadas formadas entre 1940 y 1945. Ante la presencia de zonas de actividad industrial y la falta de interés de las inmobiliarias privadas, las riberas del Rímac se convirtieron en un lugar atractivo para los más desposeídos, quienes encontraron allí terrenos de bajo valor comercial que, aunque amenazados con derrumbarse a cada crecida del río, estaban próximos a los centros de trabajo que reclutaban mano de obra poco calificada y barata.

Si bien la construcción del terminal marítimo del Callao y las destrucciones ocasionadas por el terremoto fueron los detonantes de un nuevo tipo de urbanización masiva, es sobre todo la crisis del mundo rural la que impulsó la afluencia de población hacia Lima y el verdadero auge de las barriadas a partir de la segunda mitad de los años cuarenta. Por una población censada en Lima en 1961 de 1.845.910 personas, se estima que alrededor de 929.000 había nacido fuera de ella, 550.000 de ellas llegadas a la ciudad después de 1946. Entre 1956 y 1961 se estima que llegaron a Lima una media de 53.000 inmigrantes por año. Fue pues durante la segunda mitad de la década del cuarenta que la inmigración alcanza una aceleración decisiva. Considerando además que el crecimiento natural de la población se estimula con una caída de la tasa de mortalidad y una elevación de la tasa de natalidad, se obtuvieron todas las condiciones para la explosión demográfica.

En estas condiciones de crecimiento acelerado de la población, la presión demográfica empezó a pesar fuertemente siendo la oferta de vivienda insuficiente para absorberla. La inauguración, en 1945, del mercado mayorista de La Parada, al este de Lima, desencadenó una ola de formación de barriadas que comenzó en 1946 con la invasión de las laderas de los cerros de San Cosme, San Pedro, El Agustino y San Cristóbal.

Al mismo tiempo, los márgenes del Rímac, entre Lima y el Callao, continuaron urbanizándose. Está claro que en esta elección dos variables fueron determinantes: el bajo valor de los terrenos y la proximidad a las zonas de actividad. Todo ello a pesar de la dificultad que suponía construir en fuertes pendientes o de la incerteza que implicaba asentarse en riberas inestables con riesgos permanentes de derrumbe.

Al mismo tiempo continuaba la ocupación de la ciudad tradicional. Las avenidas urbanizadoras cumplían su rol y la burguesía limeña desertaba tanto del centro como de su primera periferia para ir a poblar los nuevos barrios formados en Miraflores, Magdalena, Lince, San Isidro, Jesús María, Barranco y Chorrillos. Los mismos constituían, a mediados de los años cincuenta, un tejido urbano completo y continuo desde Lima hasta la costa. Esta burguesía dejaba así espacio para los migrantes recién llegados, que empezaban a alquilar las antiguas residencias, subdivididas en departamentos, acentuando así un proceso de tugurización ya emprendido a fines del siglo anterior. Es así que, paralelamente al desarrollo de las zonas residenciales de la burguesía, se crearon los barrios populares, formados por barriadas o tugurios. Para el año 1954 se estima que el 8,7% de la población de Lima vivía en barriadas.

Al término de los cincuenta se produjo una fuerte aceleración en la formación de barriadas. Entre los años 57 y 58 se consolidó el movimiento que conduciría a la expansión de la aglomeración hacia los vastos arenales del norte y el sur de la ciudad. Primero fue la creación de la barriada de La Libertad en el sector de Comas, al norte de Lima. Con esta instalación se desató rápidamente una ola de invasiones a su alrededor, estableciéndose así la base del futuro Cono Norte. En 1958 el Estado ratificó la elección de los pobladores de Ciudad de Dios, en un terreno equipado a unas decenas de metros del lugar donde tres años y medio antes se produjo la invasión. Este fue el verdadero inicio del Cono Sur.

A partir de esa fecha las barriadas se desarrollaron esencialmente en esos dos conos. En 1961 el 17,14% de la población de Lima vivía en barriadas. Las zonas ocupadas hasta mediados del cincuenta empezaban a saturarse, siendo necesario ir a lugares donde los terrenos eran abundantes y de bajo valor comercial. La solución más segura estaba en aquellas explana-



¿SOSTENIBILIDAD URBANA?

das arenosas, al norte y al sur, consideradas inadecuadas para la construcción. La segunda mitad de los años sesenta se caracterizó especialmente por el refuerzo continuo de las barriadas, en los Conos Norte y Sur, que cubrieron poco a poco las explanadas donde se instalaron, hasta alcanzar el fondo de los valles secos para luego comenzar a conquistar la parte baja de las pendientes.

Paralelamente aparecieron nuevos sectores de barriadas siguiendo la Carretera Central, vía que sigue el curso del Rímac iniciando su ascenso hacia la sierra. A lo largo de esta carretera, alrededor de antiguas fábricas textiles, se desarrolló la tercera zona industrial de Lima, constituyendo de esta manera un nuevo polo de atracción para la población obrera. A este nuevo sector urbanizado se le llamó Cono Este.

Durante el período intercensal 1961-1972 la población limeña pasó de 1.845.910 habitantes a 3.302.523. En 1972 las barriadas albergaban un cuarto de la población limeña pasando de 316.400 a 805.117 habitantes. Al mismo tiempo los distritos populares del centro de la ciudad sufrían un fuerte proceso de densificación y tugurización.

El primero de mayo de 1971 unas 200 familias invadieron unos terrenos situados al sur de la aglomeración. En menos de 15 días había entre 6.000 y 9.000 personas en la zona. A pesar del afán del gobierno de extirpar tal iniciativa los ocupantes del terreno no abandonaron las tierras. Así, en lugar de expulsarlos, éste decidió reubicar a los invasores en un terreno plano y arenoso, de 2.900 hectáreas, a 29 km de Lima. La nueva gran barriada se denominó Villa El Salvador. Ésta pasó de una población aproximada de 10.000 habitantes en sus orígenes a 50.000 en julio del mismo año y a 105.000 a principios de 1973. El censo interno realizado en abril de 1984 arrojó una cifra, probablemente subestimada, de 160.000 habitantes.

Al mismo tiempo el triángulo del casco urbano tradicional ya estaba totalmente ocupado y los centros poblados extendidos a lo largo de los primeros kilómetros de la Carretera Central habían sido integrados al tejido urbano continuo. En 1981 la población de Lima que residía en las casi 400 barriadas era de 1.461.000, lo que representa ya un 31,7% de la población total.

A partir de los años ochenta (a pesar de los refugiados por

la guerra de «Sendero Luminoso») la migración hacia Lima descendió de forma importante. Esto debería hacer suponer, siguiendo la pauta de crecimiento expuesta hasta ahora, una disminución drástica del crecimiento y de la formación de nuevas barriadas. Pero contrariamente, la proliferación de estas continuó a lo largo de toda la década de los ochenta y también de los noventa. Esto es así por dos razones principales: de un lado, si bien la inmigración había descendido, el crecimiento natural de la población la había sustituido. En 1983 más de la mitad (53,7%) de los pobladores de las barriadas eran naturales de Lima y el 78,5% provenía de otra barriada. Los fundadores de las nuevas barriadas, los “nuevos invasores”, eran los jóvenes adultos hijos de aquellos que habían llegado a la ciudad en los años sesenta. Dicho grupo constituyó una importante demanda potencial de vivienda. Del otro lado, paralelamente a una consolidación de la barriada como zona de residencia no provisional, se había generado también un proceso de densificación de ésta. Ambos factores contribuyeron en gran medida a generar una demanda de espacio urbanizable y de vivienda que al no ser resuelta por el Estado generó un nuevo e importante brote de invasión de terrenos.

Se calcula que en 1986 existían unas 700 barriadas en la provincia de Lima, el 40,9% de las cuales (es decir, 286) se formaron a partir de 1978. Si bien es cierto que las nuevas barriadas eran de menor extensión las cifras son igualmente elocuentes. En 1996 el número de barriadas alcanzaba ya las 1147, constituyendo el lugar de residencia de 2.188.000 personas.

El estado de las viviendas y de sus servicios básicos en la ciudad de Lima es hoy enormemente heterogénea. Desde las más que satisfactorias situadas en los distritos acomodados hasta las “viviendas” de las barriadas de más reciente creación pasando por los tugurizados distritos del “Triángulo”, existe un enorme abanico de realidades, observándose un nivel mayor de consolidación y de satisfacción de los servicios básicos en aquellos asentamientos más antiguos. La juventud de buena parte de los asentamientos, como confirman los indicadores (el 30,6% de las viviendas se abastece con agua de camión o cisterna, el 23,4% no tiene servicio higiénico y el 31,2% no tiene alumbrado eléctrico), convierten a Lima en una ciudad altamente vulnerable en cuanto a la calidad de la vivienda y la disponibilidad de servicios.

REPERCUSIONES MEDIOAMBIENTALES

Lima es también una ciudad altamente vulnerable en términos ecológicos. Esto se debe a que, en forma paralela al deterioro de su realidad urbanística, se ha desarrollado un maltrato acumulativo en la calidad de vida de un vasto sector de la población, causado por la sobrecarga de las capacidades de su medio ambiente natural y las condiciones de vida y salubridad.

Existe una serie de factores críticos y situaciones de emergencia en Lima. En el centro de la ciudad la demanda de áreas de recreación hace que los espacios públicos y plazas céntricas se encuentren sobreutilizados y convertidos en lugares de desechos y vertidos de necesidades orgánicas. La presión de la población marginal ha comprimido los espacios centrales, no existiendo desahogos aparentes para la recreación y el esparcimiento. Se percibe en ella sobredensidad e inseguridad, tornándose la ciudad muy conflictiva en sus relaciones sociales, agravadas por factores económicos de coyuntura. Una severa tugurización se desarrolla en su área central, con condiciones de hacinamiento y promiscuidad. Las labores de "limpieza" que se han llevado a cabo en los últimos años (reformas en edificios, pintura, reubicación de ambulantes, etc.) no han hecho más que desplazar el problema a otras zonas dejándose a éste sin solución.

Los barrios marginales, o barriadas o pueblos jóvenes o asentamientos humanos o como guste llamarlos, están situados muchas veces sobre arenales y laderas de cerro con condiciones iniciales de vida de absoluta precariedad y ausencia de los servicios básicos. El acarreo de agua sobre cuevas largas y empinadas es labor cotidiana en muchos asentamientos periféricos y muchas veces se trata de agua de riesgosa potabilidad. La acumulación de basura y su habitual quema son algunas de las características ambientales de la periferia. A esta característica se le suma un muy mal estado de los parques zonales periféricos destinados a la recreación y esparcimiento de esta población; igualmente resultan escasos e insuficientes los espacios verdes.

El crecimiento urbano del área metropolitana ha ido asfixiando su espacio territorial. La ciudad de Lima ha recibido en forma acelerada un proceso de urbanización que ha impactado negativamente en su área rural de sustento básico. De las 29.000 hectáreas que el valle del Rímac tenía como

áreas agrícolas en 1920 actualmente sólo existen alrededor de 1.800. Los valles del Chillón y Lurín, aunque en menor intensidad, son sometidos a igual proceso de destrucción. Por otro lado existen importantes áreas agrícolas en las cercanías del aeropuerto, regadas con aguas servidas, cuyas consecuencias bacteriológicas sobre la población pueden ser cuanto menos graves.

El río Rímac es, sin ánimo de exagerar, un vertedero para toda suerte de desechos. Sus aguas reciben casi medio millar de vertidos potencialmente tóxicos, entre domésticos e industriales. La contaminación de este río lo mismo proviene de las minas de su cuenca alta, de las industrias situadas a lo largo de su curso o de los desagües de los asentamientos ubicados en sus márgenes. Como consecuencia de dichos vertidos la calidad del agua está muy deteriorada hasta el extremo que la vida acuática en su curso bajo ha desaparecido. El impacto de los diversos contaminantes sobre este río es de índole tal que su potabilización es difícil de asegurar aun contando con plantas de tratamiento muy eficientes. La gravedad es aún más extrema si se tiene en cuenta que esta contaminación está alcanzando las aguas subterráneas.

Pero el problema del Rímac no acaba con la contaminación. El bosque ribereño es utilizado y depredado para la fabricación de esteras y el espacio que se libera, es decir, el lecho de avenidas, es utilizado para ganar tierras con fines de urbanización, infraestructura vial, etc. En la cuenca media y alta se presentan problemas de erosión, como consecuencia de la tala de los bosques originales, el sobrepastoreo y las prácticas agrícolas erosivas, incrementándose el riesgo de "catástrofe natural" como inundaciones, huaycos, deslizamientos, aluviones, etc.

La ubicación de la ciudad posee características meteorológicas bastante peculiares. El clima de la ciudad es predominantemente marítimo, influido por la Corriente Peruana y por importantes masas de aire mar-continente, las que definen un clima templado a pesar de encontrarse la región en una zona tórrida. En estas particulares condiciones se produce un importante fenómeno de inversión térmica, el que se materializa en una capa delgada de nubes estratiformes bastante estable. Por ello, la atmósfera resulta bastante vulnerable a la concentración de contaminantes atmosféricos producidos por la industria localizada en la ciudad, el mal estado del viejo parque



¿SOSTENIBILIDAD URBANA?

automovilístico metropolitano y la acumulación de basura no recogida y muchas veces quemada en su periferia. El fenómeno atmosférico de inversión térmica hace que durante los meses de mayo a noviembre el aire de la ciudad apenas se renueve. Los contaminantes son atrapados por la capa de inversión tornándose críticos diversos sectores, como el centro de la ciudad. Impactan así, por ejemplo, sobre una importante población escolar que se acerca precisamente a él en horas pico de congestión vehicular y a un total aproximado de un millón y medio de personas entre usuarios, vecinos y transeúntes que a diario circulan por este espacio.

Las descargas de los desagües al mar, a través de los grandes emisores urbanos, contribuyen principalmente a la contaminación de las playas. Este hecho se complementa con la acción de los propios bañistas que arrojan basura y desperdicios sobre la arena y de los diversos precarios puestos de comida y pequeños restaurantes localizados en la playa y trasplaya que clandestinamente vierten desagües líquidos sobre la orilla y espigones. El volumen de descargas bordea los 20 metros cúbicos por segundo sin contar el volumen arrojado por la desembocadura del río Rímac, cuyas consecuencias bacteriológicas, epidemiológicas y paisajísticas no han sido todavía evaluadas. La epidemia del cólera patentizó lo grave de la situación. Sin duda, dicha situación ha reducido los niveles de balneabilidad (aptitud para el baño) y propiciado el alejamiento del mercado de inversiones en infraestructuras y servicios.

El ambiente global de la ciudad se hace vulnerable en términos ecológicos, avanzándose hacia un alto riesgo de colapso, entendido como una combinación de deterioro ambiental paulatino y eventos catastróficos de tipo social, delincriminal, de origen tectónico o torrencial y otros causados por la falta de previsión. Este grave problema multicausal no ha dejado indiferente a la sociedad limeña ni a sus autoridades. Con más o menos voluntad, con más o menos acierto, son muchas las personas e instituciones que han lanzado propuestas o planes para enderezar la situación en la que se encuentra la ciudad. La mayoría de ellas coincide en la necesidad de actuar sobre el centro de la ciudad, centrándose principalmente en la recuperación del río Rímac y en un mejoramiento de la calidad del aire, en la periferia, mejorando las calidades ambientales y de las viviendas, en el litoral metropolitano y en la conservación

de entornos ecológicos. Ninguno de ellos no olvida tampoco la necesidad de proteger las áreas agrícolas, de conservar los recursos de agua para la región, de actuar en previsión a desastres “naturales” y, especialmente, en la necesidad de desarrollar un buen programa de educación ambiental. Pero poco se ha ido más allá. El desarrollo de la Lima de los últimos cincuenta años ha conducido a esta ciudad a una grave situación ambiental de carácter insostenible. Pero es importante entender que el camino hacia la sostenibilidad no es solo una cuestión medioambiental. La sustentabilidad en Lima, y con ella en el Perú, debe empezar por una modernización verdadera, una democratización social verdadera, y la adquisición de una verdadera ciudadanía para todos los peruanos.

EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL COMO BASE DE LA SOSTENIBILIDAD

El Perú oligarquico se caracterizó por un conjunto de rasgos que lo definían. Era un país poco poblado. Se calcula que la población peruana llegaba alrededor de cuatro millones de habitantes en los años 20, poco menos de 7 millones registraba el censo de 1940 y casi 10 millones en el año 1961. Era también una sociedad predominantemente rural. En 1940 73 de cada 100 peruanos residía en el campo y en 1961 todavía lo hacía un 60%. Aún así, las diferentes tasas de crecimiento de las ciudades y del campo anunciaban ya una inversión de las tendencias residenciales de la población. Por otro lado, la mayoría de los peruanos vivía en la sierra: el 61,9% en 1940 y el 52,2% en 1961. La tendencia era, sin embargo, al despoblamiento de la sierra y al repoblamiento de la selva y sobretodo de la costa y, dentro de ésta, de Lima Metropolitana provocando un desplazamiento de las actividades agrarias en favor de las urbano-industriales. Era a la vez un país internamente incomunicado y abierto al exterior. Las carreteras y los ferrocarriles no articulaban internamente el territorio nacional sino que vinculaban directamente los centros de producción para la exportación con los puertos. Hasta 1945, año en que se inauguró la Carretera Panamericana, no existían carreteras longitudinales ni de penetración. La incomunicación interna del territorio peruano y los débiles intercambios económicos y

sociales expresaban la desarticulación interna del país y la inexistencia de un mercado interno. La del Perú oligárquico era una sociedad multicultural -no aceptada ciertamente por la élite- con una vigorosa presencia de la población andina. Éste era un país agrario y minero. Según el censo de 1961 el 51,9% de la población activa trabajaba en la agricultura. En 1960 la minería contribuía con un 10,4% al PIB. Su economía primaria poseía un sector predominantemente abierto al mercado internacional y otro tradicional pero vinculado al primero sea a través de los bienes de consumo o de la fuerza de trabajo o de las alianzas políticas.

A través del sector exportador el Perú oligárquico se engarzó al mundo moderno, al que entregó materias primas y alimentos y recogió de él no la modernidad sino la modernización, esto es, su utillaje material (tecnología, empresa, etc.) pero no su espíritu ni sus valores culturales y políticos. En esta etapa se consolidaron algunos rasgos básicos de la economía peruana: su carácter primario-exportador, la dependencia y el dualismo estructural. Su sociedad era señorial y cerrada, con un vértice ocupado por una élite criolla y blanca y con una base constituida por los campesinos, predominantemente indígenas y serviles a los que discriminaba por su raza. Era una sociedad rígida con muy poca movilidad geográfica y social. Era una sociedad de castas, de estamentos y de corporaciones organizada en torno a privilegios heredados de la colonia. Pese a que se asentaba en una economía abierta, la sociedad tenía un carácter férreamente cerrado que se expresaba en la endogamia de sus élites y en el inmovilismo de sus habitantes. Finalmente, su estado era excluyente. Era una hegemonía cerrada organizada por la oligarquía, el gamonalismo y el capital extranjero que privatizaban el poder público. Lo que caracteriza al Estado Oligárquico es el carácter total de su exclusión (económica, social, cultural, regional, etc.) frente a las exclusiones parciales que han mantenido los estados postoligárquicos. La oligarquía se abrió tímidamente a un proceso de liberalización sin democratización entre 1895 y 1930, esto es, al disenso, la oposición y la competencia entre las élites organizadas en pequeños partidos de señores, pero mantuvo excluidas a las clases medias y a las clases populares urbanas y rurales. Esa apertura liberal se cerró en 1931 cuando la oligarquía percibió que no podía ganar en una competencia electoral a la nueva fuerza

política emergente en los años 30, el Apra. Desde entonces apostó por la dictadura intermitente para volver al juego electoral haciendo una tímida apertura democrática gracias a su alianza con el Apra en 1956.

A partir de entonces se produjeron una serie de aperturas parciales en la economía, la sociedad, la política, la cultura y el Estado en las que participaron diversos actores -incluidos la oligarquía, el capital extranjero y las fuerzas armadas-, haciendo que dichas aperturas asumieran el carácter de un proceso gradual, evolutivo, limitado e inconcluso, salpicado de interrupciones violentas y de golpes de estado de diverso signo. La mayor transformación de este período fue el desarrollo de la industria logrando con ello cierta diversificación económica. Pero la oligarquía no impulsó este proceso como búsqueda de un modelo alternativo de desarrollo, sino como una estrategia de diversificación de sus intereses. Al mismo tiempo se inició cierto proceso de democratización aunque ésta no provino de las élites modernizantes sino que surgió desde abajo, de las clases medias y sobre todo de los sectores obreros rurales y urbanos y de la presión campesina que desembocó en la reforma agraria de Velasco de los años setenta.

Este proceso se estancó en los años ochenta, luego de mostrar una serie de contradicciones y tensiones y de experimentar sucesivas crisis de intensidad creciente, especialmente en el tipo de modernización basada en la industria sustitutiva de importaciones. En la década de los ochenta, el Perú experimentó profundos cambios debidos a la crisis económica y a la violencia política y en la década de los noventa debido a las políticas de estabilización y a las reformas estructurales. En la década de los ochenta los cambios sociales más importantes fueron la pauperización de las clases medias, la descampesinación sin proletarianización, la desproletarianización y la informalización de las clases populares. Junto a estos procesos sociales, el cambio económico más importante de esa década fué el agotamiento de la industria sustitutiva de importaciones como modelo de desarrollo. Los cambios socio-económicos más significativos de la década de los noventa han sido la instalación de una economía de mercado asentada en las ventajas comparativas, la autonomización de la sociedad civil con respecto a los partidos y al estado, la expansión de una sociedad de individuos junto con procesos de fragmentación y de incremento de la pobreza.



¿SOSTENIBILIDAD URBANA?

La democratización social desde abajo no se tradujo en una democracia política debido a que ni el Estado ni las clases medias ni las clases populares tuvieron la capacidad de construir reglas e instituciones estables aceptadas por todos y porque las condiciones en que se desarrolló la industria no permitieron superar el dualismo estructural ni ofrecer nuevas formas de integración social y política.

El Estado Oligárquico experimentó cambios importantes desde los años 50 en adelante. En una primera etapa los cambios fueron evolutivos, como producto de la lenta constitución de diferentes coaliciones dominantes que establecieron diversos compromisos y transiciones que impedían una ruptura brusca del orden señorial. En una segunda etapa los cambios fueron una ruptura con el Estado oligárquico por imposición del velasquismo y de la nueva coalición populista que acabó con la élite señorial a través de reformas nacionalistas y democráticas, especialmente la Reforma Agraria. En una tercera etapa, la actual, la nueva coalición dominante desmonta el Estado Velasquista y organiza el Estado Neoliberal, cuya primera configuración ha sido el resultado de las reformas estructurales impulsadas por los organismos financieros internacionales.

Junto a estos cambios, sin embargo, el Estado mantiene importantes elementos de continuidad como el patrimonialismo donde el Presidente monopoliza el derecho a la privatización del poder público y lo hace principalmente a través del Ministerio de la Presidencia y de formas autoritarias en el ejercicio del poder. Tampoco ha cambiado su carácter excluyente aunque en este caso se ha pasado de la exclusión total del Estado Oligárquico a las exclusiones parciales económicas y/o políticas. También se ha mantenido la ausencia de comunidad política que ha ido dando lugar a una forma débil y menguada de la misma debido al divorcio existente entre las élites y la ciudadanía y a la renuncia de aquellos a reconocer y garantizar los derechos de ésta. La debilidad de las instituciones estatales y el predominio de las funciones e instituciones coercitivas descrecionalmente ejercidas tampoco ha variado en estos últimos años.

Así, a finales del siglo XX se hace difícil hablar de una sociedad peruana plenamente desarrollada. Desde que el General San Martín declarara la independencia del Perú en 1821 la sociedad peruana ha cambiado muy poco. Desde entonces per-

sisten, y en algunos casos se han incrementado, las brechas sociales y económicas entre lo urbano y lo rural, entre los hombres y las mujeres, entre los grupos educados y analfabetos y entre los blancos, los criollos, los mestizos, los cholos y los indígenas; aunque es la pobreza la que establece la brecha más amplia entre los ciudadanos y ciudadanas en el Perú. Si se entiende que un ciudadano es un individuo con derechos garantizados por el Estado y con responsabilidades hacia la comunidad política de la que forma parte podemos afirmar que la mayor parte de dichos individuos no goza de la condición de ciudadanía. Este es pues, hoy por hoy, el principal problema a resolver. Difícilmente puede hablarse de una recuperación medioambiental no ya de Lima sino del Perú entero sin antes haber resuelto la cuestión social a la que se ha hecho mención. El desarrollo sostenible debe hacer hincapié en la resolución de problemas ambientales pero no debe olvidar nunca la dimensión social del problema. Se trata de definir una concepción integral del desarrollo donde la dinámica social y los procesos culturales tengan un verdadero peso específico.

DESARROLLO SOSTENIBLE COMO CRECIMIENTO SIMÉTRICO EN VARIAS DIMENSIONES

El modelo de desarrollo llamado sostenible exige que se satisfagan las necesidades básicas de todos los seres humanos del planeta y que se extienda a todos la oportunidad de colmar sus aspiraciones a una vida mejor. Como expresa el mismo informe Brundtland la satisfacción de las necesidades esenciales exige no solo una reformulación del modelo económico aplicable en las naciones donde los pobres constituyen la mayoría, sino la garantía de que los desfavorecidos recibirán la parte que les corresponde de los recursos necesarios para sostener su desarrollo. Asimismo, dice, contribuirán a tal igualdad los sistemas políticos que garanticen la participación efectiva de los ciudadanos en la toma de decisiones en los ámbitos nacionales y una mayor democracia en la adopción de decisiones en el ámbito internacional. Pero lo cierto es que los mayores esfuerzos realizados en pro de esta utopía ambiental se han dirigido a resolver problemas de carácter puramente medioambiental o

ecológico, dejándose de lado aspectos tan determinantes como los que derivan de la componente social del desarrollo.

La situación medioambiental de Lima, como vimos en el segundo apartado de este artículo, no es nada halagüeña. Pero como acabamos de ver no lo es más la situación económica y social. Sería iluso pensar en una mejoría de la situación ambiental que no contemplara también una mejora de la situación económica y social. Uno de los problemas medioambientales más graves y más sufridos de las ciudades actuales, y también del ecosistema global, viene generado por la emisión de gases contaminantes de los vehículos a motor. Éste está en la base del fenómeno del cambio climático siendo a la vez causa directa de una gran variedad de enfermedades de tipo respiratorio que afectan a millones de personas en el planeta. El caso de Lima no es excepcional. La circulación de decenas de miles de vehículos por la ciudad se agrava con la presencia de una inversión térmica persistente y duradera. La contaminación, pues, junto con los altos niveles de ruido y de ocupación del espacio urbano perjudican irremisiblemente la habitabilidad de la ciudad. Un análisis de la situación desde una perspectiva del desarrollo sostenible tal como la vienen entendiendo los países industrializados, establecería que el uso masivo del parque automovilístico es la causa principal de estas disfunciones en la ciudad y que la vía de solución debería pasar, entre otras medidas, por la disminución de su uso y la potenciación del transporte colectivo. Pero en Lima la mayor parte de los vehículos a motor que circulan por la ciudad ya son de transporte masivo de viajeros; vehículos de edad avanzada, con el incremento de emisión de gases que esto supone, no sujetos a ningún tipo de reglamentación ni control cosa que hace difícil avanzar en la resolución del problema. La causa de ello radica en su carácter informal (los carros no están registrados y sus propietarios no pagan impuestos ni se rigen por las leyes, reglamentos y pactos vigentes). Paso previo, pues, debería ser la renovación y la legalización de todos estos vehículos. Pero ninguno de los intentos realizados en este sentido hasta el presente han resultado fructíferos. Para los propietarios de los vehículos los costes de la formalidad son tan elevados (tiempo de espera para obtener los permisos, impuestos derivados de la actividad, sujeción a reglamentos y normas, aplicación de límites ambientales...) que para muchos es preferible, como les demuestra un

sencillo análisis costo-beneficio, mentenerse en la ilegalidad. A la vez, los informales cumplen una función social muy importante al atender básicamente las necesidades de transporte de los habitantes de las barriadas que se desplazan diariamente hacia los distintos polos de actividad económica de la ciudad. La renovación y legalización obligada de la flota de vehículos de transporte masivo comportaría el cierre de la mayor parte de las empresas del sector con el consiguiente problema social y económico que para los habitantes de la ciudad supondría la imposibilidad desplazarse hacia sus centros de trabajo. Si tenemos en cuenta que el transporte informal representa entre un 90 y un 95% del sector entenderemos la magnitud del problema. No en balde, independientemente de su signo político, los sucesivos gobiernos metropolitanos se han visto obligados a tolerar la actividad de los informales a pesar de los desajustes económicos que esto supone para las finanzas públicas y de los problemas medioambientales que representa. Como en tantos otros ámbitos, la resolución del problema ambiental debe ir precedida, o por lo menos paralela, a la solución de los problemas económicos y sociales.

Desde que se puso en crisis la valoración del desarrollo en términos estrictamente económicos, se han sucedido en el tiempo multitud de propuestas dirigidas a reformular el paradigma inicial estableciéndose una larga lista de concepciones e indicadores alternativos de desarrollo todos debidamente etiquetados. Pero sea cual fuere su nombre, una definición adecuada del desarrollo debería incluir por lo menos seis dimensiones. Un componente social, medida como bienestar en salud, educación, vivienda y empleo. Una dimensión política, que incluya valores como los derechos humanos, la libertad política, el derecho de voto y alguna forma de democracia. Un ingrediente económico que aborde la creación de riqueza y las mejores condiciones de vida pero también su distribución equitativa. Una dimensión cultural, en reconocimiento del hecho que las culturas confieren identidad y sentido de dignidad a las personas. Una quinta dimensión que podríamos llamar espiritual, que comprende los sistemas de significación, símbolos y creencias acerca del significado fundamental de la vida y de la historia. Y, finalmente, una componente medioambiental, medida en términos de biodiversidad, mantenimiento de los recursos y de no alteración irreversible del



¿SOSTENIBILIDAD URBANA?

ecosistema global. Un desarrollo verdadero debe hacer hincapié a la par en todas sus dimensiones. Un resultado asimétrico sería solo crecimiento.

Los liberales del siglo XIX instauraron las instituciones políticas modernas en el Perú, no como procesos orgánicos de modernización económica, social y política, sino como copia e imitación. Siguiendo esa pauta fundaron la República y sus instituciones modernas —la división de poderes, el parlamento representativo, la ciudadanía— sin haber logrado organizar una autoridad pública nacional ni un proceso de modernización económica. Dichas instituciones modernas coexistieron con una estructura patrimonial e incluso sultanista del poder, con una sociedad de señores, siervos y esclavos y con una economía agraria pre-capitalista. Los liberales no fueron capaces de eliminar los privilegios coloniales (latifundios, privilegios eclesiásticos, diezmos y primicias, fueros, mayorazgos, vinculaciones) que impedían el desarrollo de una sociedad y de una autoridad modernas. El neoliberalismo impuesto desde los organismos financieros internacionales tampoco ha conseguido disminuir las diferencias económicas y sociales ni ha aumentado la participación de los peruanos en la vida política.

Hoy, desde occidente, se pretende imponer de nuevo un nuevo paradigma, el desarrollo sostenible. Pero antes de emprender y financiar costosos proyectos de mejora de la salud de la metrópoli limeña, esta ciudad debe resolver sus acuciantes problemas económicos, políticos y sociales. La sostenibilidad en Lima y en el Perú, ya se ha dicho, debe empezar por la modernización verdadera, la democratización social verdadera y la adquisición de una verdadera ciudadanía para todos los peruanos. No todas las regiones del planeta tienen la misma situación social, económica y medioambiental. Sería absurdo, así, iniciar el camino hacia el desarrollo sostenible desde un

mismo punto de partida. Mientras no se produzca una homogeneización de las condiciones económicas y sociales difícilmente se podrá hablar de una política ambiental también homogénea, eso es la misma para todos los individuos y los territorios.

BIBLIOGRAFÍA

- BURGA, J.; DELPECH, C. (1989), *Villa El Salvador. La ciudad y su desarrollo. Realidad y propuesta*, CIED, Lima.
- COLLIER, D. (1978), *Barriadas y élites, de Odría a Velasco*, IEP, Lima.
- DRIANT, J.-C. (1991), *Las barriadas de Lima. Historia e interpretación*, DESCO-IFEA, Lima.
- EGUREN, F. (1996), *Evaluación social del desarrollo humano en el Perú*, ACDHCP, Lima.
- GOULET, D. (1996), *Desarrollo económico, desarrollo humano ¿Cómo medirlos?*, FFE, Lima.
- INEI (1996), *Estado de la población peruana*, INEI-CONAPO-UNFPA, Lima.
- IELM Y USIL (1996), *El Perú y sus recursos. Atlas geográfico y económico*, AUGE-COBOL, Lima.
- LÓPEZ, S. (1997), *Perú: mapas de una ciudadanía inconclusa*, IDP, Lima.
- ORTIZ DE ZEVALLOS, A. (1992), *Urbanismo para sobrevivir en Lima*, FFE y Apoyo, Lima.
- SCHULDT, J. (1993), *Repensando el desarrollo: hacia una concepción alternativa para los países andinos*, CAAP, Quito.
- SOTO, H. (1986), *El otro sendero*, ILD, Lima.
- TUESTA SOLDEVILLA, F. (1994), *Perú político en cifras*, FFE, Lima.
- VV.AA. (1981), *Historia del Perú*, Mejía Baca, Lima.
- VILLANUEVA SOTOMAYOR, J., *Perú y el mundo. Atlas geográfico-histórico*, Universo, Lima.

