

## Los retos urbanos en Lima. Movilidad y espacios públicos contra la desigualdad\*

The urban challenges in Lima.  
Mobility and public spaces against inequality

Sharif S. Kahatt\*\*

Pontificia Universidad Católica del Perú

Recibido: 25 de julio de 2020

Aceptado: 20 de setiembre de 2020

---

### RESUMEN

Muchas de aquellas grandes áreas denominadas como “parte de la ciudad”, no han alcanzado las mínimas condiciones para desarrollar un ecosistema sostenible, es decir, carecen de una característica fundamental para la convivencia de sus ciudadanos: la urbanidad. En estas condiciones, es clave identificar los problemas y convertirlos en oportunidades para la transformación y mejora de la ciudad como espacio de convivencia ciudadana. Frente a esta situación, la urbanidad es la clave para alcanzar la equidad social, así como la movilidad, y el espacio público constituye la herramienta infraestructural elemental para trazar el camino al desarrollo igualitario e inclusivo.

**Palabras clave:** espacio público, movilidad, transporte, gobernanza, urbanidad, Lima.

### ABSTRACT

*Many of those large areas known as “part of the city” have not reached the minimum conditions to develop a sustainable ecosystem, that is, they lack a fundamental characteristic for the coexistence of their citizens: urbanity. Under these conditions, it is essential to identify the problems and turn them into opportunities for the transformation and improvement of the city as a space for citizen coexistence. Faced with this situation, urbanity is the key to achieving social equity, as well as mobility, and public space constitutes the elementary infrastructural tool to trace the path to egalitarian and inclusive development.*

**Keywords:** public space, mobility, transport, governance, urbanity, Lima.

---

\* **Antecedentes del documento.** Este artículo forma parte de las preocupaciones y las reflexiones de su autor por los temas urbanos, para poder enfrentar eficientemente, de manera particular, los enormes retos de Lima.

\*\* **Sharif S. Kahatt Navarrete.** Arquitecto y urbanista. Arquitecto por la Universidad Ricardo Palma, Máster en Diseño Urbano por la Universidad de Harvard y Doctor en Arquitectura por la Universidad Politécnica de Cataluña (ETSAB).





*Vía Expresa, Paseo de la República. El Metropolitano de Lima no aprovecha sus estaciones como espacios de encuentro, servicios y alta densidad, tal como se muestra en esta imagen del distrito de La Victoria, ni en el resto de su recorrido. Foto: Sharif Kahatt, 2018.*

La mayoría de ciudades latinoamericanas –y principalmente las capitales como Lima– enfrentan problemáticas similares como la alta densidad poblacional que registran debido a migraciones internas desde mediados del siglo XX y el crecimiento natural de su población.<sup>1</sup> En la mayoría de países de la región, la vida rural en los pueblos alejados de la capital, está en franco abandono en cuestión de equipamiento e infraestructura para el desarrollo social. Por ello, millones de habitantes migran a las ciudades para mejorar sus oportunidades de educación, salud y trabajo, y acceder a formas “modernas” de vida. Este proceso de progresivo abandono que se inició en la década de 1960 con migraciones a las grandes ciudades, se selló con las políticas neoliberales impulsadas durante la década de 1990 desde los organismos económicos internacionales y que adoptaron los gobiernos de toda la región.<sup>2</sup>

Es así que las ciudades latinoamericanas albergan hoy a más del 80% de toda la población del continente, causando efectos nocivos para la calidad de vida urbana, tanto en sus centros como en las periferias. La pobreza urbana que domina el paisaje de las grandes metrópolis se materializa de distintas formas: a través de la crisis generalizada de la vivienda, escasez de servicios públicos de educación y salud, insuficiencia de áreas verdes, altos índices de congestión vehicular y contaminación, así como grandes problemas de transporte y conectividad, claramente identificables en los barrios marginales donde se sufre la mayor segregación social.<sup>3</sup>

Sin embargo, a pesar del “dominio de lo urbano” en este contexto, hay que apuntar que muchas de aquellas grandes áreas denominadas como “parte de la ciudad”, no han alcanzado las mínimas condiciones para desarrollar un ecosistema sostenible y carecen de una cualidad fundamental, como es la urbanidad, para la convivencia de sus ciudadanos. Es decir, no se ha logrado habitar la ciudad con condiciones mínimas en servicios básicos de movilidad, educación, salud, áreas de esparcimiento y verdaderas oportunidades de acceso a la vivienda.

La pandemia actual y crisis sanitaria desatada por el Covid-19, no ha hecho más que desvelar las grandes desigualdades de las ciudades, la fragmentación, la inequidad de los servicios y la verdadera urgencia de construir espacios urbanos de oportunidad para los ciudadanos. En estas condiciones, es clave identificar los problemas y convertirlos en oportunidades para la transformación y mejora de la ciudad como espacio de convivencia ciudadana. Frente a esta situación, debemos apostar por la urbanidad como la clave para alcanzar la equidad social, así como la movilidad y el espacio público como la infraestructura elemental para trazar el camino al desarrollo igualitario e inclusivo.

### Convivencia ciudadana

Desde mediados de la década de 1990, la especulación inmobiliaria internacional se ha desplegado por todos los centros urbanos de la región, en particular en Lima, donde la efervescencia económica se desarrolló, luego del final de la guerra interna (1980-2000), que había paralizado al país por más de una década. Además, la estabilidad económica, la permanencia de la democracia y las grandes inversiones internacionales desde el cambio de siglo consolidaron el crecimiento que alcanzó su máximo esplendor macroeconómico alrededor de 2012, llegándose a hablar del “milagro peruano”.

Sin embargo, todo este auge económico no ha servido de mucho para la mejora de la vida urbana de la ciudadanía.<sup>4</sup> El verdadero producto de esta “modernización” del país, y el producto de las operaciones financieras que propiciaron el repunte económico de esos años es la privatización del suelo y la reivindicación de la privacidad entendida como exclusión; lo que ha profundizado la crisis contemporánea del espacio público en Lima, así como de muchas ciudades del país que siguen el modelo de desarrollo urbano limeño a toda costa, ignorando sus consecuencias.

Para contrarrestar esta situación en Lima –y por extensión en muchas ciudades del Perú– se necesita conciencia y actitud ciudadana en las prácticas sociales; por ello, la ar-



Vía Expresa - Paseo de la República. San Isidro. Metropolitano Estación Canaval y Moreyra - Andrés Reyes. Foto E. Martuccelli, 2020.



El Metropolitano de Lima, recorrido por el centro de la ciudad. A pesar de haber transformado el entorno urbano, no se ha aprovechado para generar nuevos espacios públicos. Foto: Sharif Kahatt, 2017.



Estación Atocongo del Metro de Lima, en la avenida de los Héroes en el distrito de San Juan de Miraflores.  
Foto: Sharif Kahatt, 2019.

quitectura y el urbanismo tienen que reencontrar su vocación política para promover el sentido de pertenencia de los ciudadanos al espacio urbano. Los espacios de consumo –como los centros comerciales– no otorgan ciudadanía, dado que esa capacidad solo la tienen los espacios cívicos, culturales y de esparcimiento en sus distintas formas. La cultura es un derecho ciudadano que requiere de espacios públicos de carácter colectivo, que reivindican la urbanidad como condición indispensable para el bienestar de los ciudadanos, principalmente de los más pobres que dependen del Estado para acceder a los servicios básicos.

En ese sentido, se requiere de una visión urbana alternativa al modelo de crecimiento y desarrollo actual de la ciudad de Lima. Para ello, es indispensable una visión urbana nueva para la Lima, que promueva relacio-

nes de convivencia que se desarrollan entre ciudadanos en un espacio físico y cultural determinado, nutrido por relaciones políticas, económicas, estéticas y ambientales que alimentan sus propuestas. Esa convivencia se da precisamente a partir de la equidad, que se puede lograr a través del derecho al acceso a servicios de educación, salud, cultura y, principalmente, espacios públicos democráticos, abiertos e igualitarios, en donde se produzca intercambio social, se favorezca la tolerancia y se promueva la participación ciudadana.

Igualmente, otra forma de alcanzar la equidad ciudadana se debe dar a través de la libertad y oportunidades para la movilidad (entendida más allá del transporte), que es uno de los objetivos del desarrollo de planes y proyectos de infraestructura urbana. Todo ello es impensable sin es-



Jirón Ica, espacio urbano del centro de Lima peatonalizado en el año 2012, en busca de otorgar prioridad al encuentro social. Foto: Sharif Kahatt, 2018.

tabilidad en las políticas de las instituciones que se encargan del planeamiento de la ciudad. Es así como la movilidad física promueve el desarrollo y sostiene el crecimiento a largo plazo, dinamiza la movilidad social y se convierte, a largo plazo, en el mejor antídoto para contrarrestar la actual segmentación urbana, en particular de Lima, que es fragmentada y extensa en su morfología.

### **Movilidad, espacios públicos y urbanidad**

La noción de movilidad supone la integración del transporte público motorizado, no motorizado y peatonal (con la integración de discapacitados), no solo porque permite el conocimiento físico de la ciudad y su territorio, sino principalmente, porque define sus límites al implementar sus redes. Con ello, se logra tres aspectos fundamentales para crear sentido de colectividad y pertenencia: delimita el territorio urbano en su alcance, promueve la interacción social entre distintos grupos sociales y permite la movilidad física y social en la ciudad.

Por ello, incluso si reducimos la idea de movilidad a lo más básico, un plan de medios y distintas formas de comunicación y transporte, es el elemento de mayor potencial para articular a todos los sectores de la ciudadanía. La movilidad y el espacio público son la llave para la justicia social; son el camino a una ciudad democrática que permita la libertad de desplazamiento y la capacidad de elección, que de distintos modos puede combatir la noción de “centro y periferia” impregnado en la sociedad.

### **La dificultad de la gobernanza**

Lima es el reflejo del centralismo, el poder político y económico aglutinado en pocas partes de la ciudad, con una difícil convivencia, de espacios congestionados, de violencia urbana, de especulación de capitales y ciudadanos incrédulos de la ley que eligen improvisados líderes políticos. Dentro de esa complejidad social, económica y política ya reconocida en todos los estratos, el crecimiento “orgánico y espontáneo” de Lima –oficialmente sin estrategia de desarrollo desde el 2010, en que venció

el último plan urbano<sup>5</sup>– convierte a esta capital latinoamericana en una estructura caótica y quizás inviable si no presenta cambios importantes en su manejo y organización.

Muchos de los problemas señalados son temas de estudios, diagnósticos, planes y proyectos sobre la imposibilidad de la gobernanza de Lima (fragmentada en 50 distritos autónomos), así como motivo de debates en medios periodísticos y redes sociales, en donde se demanda acción de las instituciones y oficinas del aparato estatal (gobierno central, municipalidades, entre otros) para ordenar la ciudad. Sin embargo, la creación y espacio de acción de la Autoridad de Transporte Urbano (ATU) aún son insuficientes para el reto que tienen en frente. El traslape de competencias gubernamentales entre la ATU, la Municipalidad de Lima y las municipalidades distritales también dificultan el control y desarrollo de nuevas iniciativas, sin mencionar los boicots de algunas municipalidades colindantes con Lima, así como empresas informales de transporte local e interprovincial.

La movilidad y la creación de espacios públicos en sus puntos de encuentro –idealmente intermodales– son la mejor respuesta a la urgencia de urbanidad, por generar oportunidades para la integración social y física directa. Frente a la situación descrita anteriormente, es importante trabajar en un plan articulado y a largo plazo, no solo guiado por personas en instituciones, sino por planes y proyectos colegiados que sirvan de sólida base de trabajo.

Basta observar y comprobar que las ciudades interconectadas y con servicios coordinados, con alta densidad en puntos de intercambio modal de transporte, ayudan a redistribuir el valor del suelo en la ciudad y con ello hacer una ciudadanía más empoderada y responsable de cuidar sus espacios urbanos. Por ello, el objetivo de los gobiernos debe ser el proveer marcos espaciales, normativos y económicos para desarrollar espacios mixtos en alta densidad con cultura y entretenimiento, vivienda y trabajo, dentro de las redes de movilidad de la ciudad. (Gehl, 2014; Borja, 2003; Ascher, 2004)



*Jirón Ucayali, continuación del jirón Ica, Lima, peatonalizados en el año 2012. Foto: Elio Martuccelli, 2015.*



## Una apuesta por la intensidad urbana

En ese sentido, la movilidad debe asegurar la creación de sistemas intermodales, interconexión de infraestructuras y equipamientos urbanos, capaces de producir accesibilidad a los espacios públicos por parte de todos los grupos sociales. De cierto modo, algunas ideas han comenzado a proyectar luz en la vida urbana de Lima con la construcción de la Línea 1 del Metro y el Bus Metropolitano y la construcción de la Línea 2 del Metro, hoy en proceso. Con ello se puede recorrer grandes partes de la ciudad y cubrir desplazamientos entre las zonas norte y sur (y próximamente las zonas este y oeste) en rangos de 35 a 45 minutos, lo que toma entre 2 o 3 horas en condiciones de tráfico normal en la ciudad. En ese sentido, algo de estas nociones básicas de urbanismo contemporáneo se pueden vislumbrar como parte de un sistema de movilidad que permita accesibilidad a lugares y equipamientos públicos, para poder otorgar ciudadanía a todos de forma equitativa. Aún falta explotar estos puntos neurálgicos de la ciudad con la dotación de áreas de encuentro, espacios comerciales y servicios públicos.

El binomio movilidad y espacio público es la clave para combatir la desigualdad urbana, es la plataforma para el encuentro de la vida cotidiana, en igualdad de condiciones, de todos los ciudadanos. Con un sistema de movilidad integrado, como el que se ha planteado para Lima en las siguientes décadas – dentro del plan de Lima al 2040–, se podría lograr una red de espacios descentralizados de actividades colectivas, equipamientos de educación y salud, así como lugares de entretenimiento, espacios cívicos y culturales, entre otros aspectos fundamentales para el desarrollo social.<sup>6</sup>

A pesar de estos primeros avances, aún queda trabajo por realizar. Mientras estos planes de desarrollo e infraestructuras urbanas no se implementen, el caso de Lima es un claro ejemplo de la imposibilidad de definir los límites de la ciudad y, con ello,

definir los límites de intervención. Frente a esta situación, se hace urgente un plan que busque la integración de los sistemas de redes de movilidad y la densificación urbana en ejes de transporte masivo, así como la potenciación de centralidades. Estas estrategias podrían ayudar tremendamente a reducir las brechas físicas y socioculturales enraizadas actualmente en la sociedad entre los pocos distritos céntricos equipados y las muchas zonas periféricas desabastecidas de la ciudad.

Algunas ciudades crean espacios de encuentro ciudadano bajo estrategias de movilidad, en coordinación con los planes metropolitanos de desarrollo que contemplan los aspectos antes mencionados. Los proyectos del Complejo do Alemão en Rio de Janeiro, el Metrocable de Bogotá, Medellín y Caracas, el mejoramiento integral (con énfasis en los recorridos peatonales) en el Barrio Juan Bobo de Medellín, son ejemplos de proyectos urbanos exitosos. Todos ellos utilizan la movilidad en sus distintas acepciones para contrarrestar la segregación. Distintas estrategias de movilidad sostenible se han aplicado en planes urbanos de ciudades como Bogotá, Medellín, Rio y Sao Paulo, en donde se destaca la creación de ejes de zonificación a lo largo de redes de buses con carriles y redes de alimentadores, nuevos sistemas de metro y metrocable, sistemas de ciclovías y ejes peatonales, entre otros.

Por ello, tanto en Lima como en muchas otras ciudades de esta región, resulta indispensable implementar una serie de intervenciones planificadas y jerarquizadas; para que muchos de esos *territorios urbanos* puedan aspirar a convertirse en *espacios ciudadanos*, verdaderos espacios públicos de encuentro y convivencia. La urbanidad promueve equidad, libertad y desarrollo social. Hoy, que las ciudades se han convertido en el hábitat “natural” del ser humano, el urbanismo debe centrar sus esfuerzos en lograr lugares de encuentro en donde se promueva el bienestar y espacios de oportunidad para los ciudadanos. ■

## Notas

- 1 En recientes informes del CEPAL y Naciones Unidas –*World Cities Report 2016*– se evidencia el crecimiento explosivo de las ciudades latinoamericanas desde 1950. En promedio, los países albergan más de 620 millones de habitantes, y más del 80% de esa población vive en ciudades. Por ello, se hace urgente prestar atención a las necesidades urbanas, y particularmente al crecimiento de las “ciudades intermedias” (500,000 habitantes), que son cerca de 150 en toda la región. (CEPAL, 2017a).
- 2 Principalmente debido a la presión que se ejerció en las políticas de desarrollo hechas desde el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo.
- 3 La lista de retos para la región es extensa y refleja problemáticas similares en todos los países. Estudios desarrollados por la CAF, el BID, el Observatorio Urbano Global (ONU), la CEPAL, entre otras instituciones y organismos no gubernamentales, confirman estas condiciones con índices y estadísticas.
- 4 El Perú no figura entre los países más desiguales, ni tampoco Lima está entre las ciudades más dispares de la región, sin embargo, los problemas de segregación social y fragmentación urbana son notorios. (CEPAL, 2017b)
- 5 En términos prácticos, este plan perdió toda vigencia el 5 de abril de 1992, cuando el gobierno de Alberto Fujimori dio un “autogolpe” al sistema democrático con el que disolvió al congreso y que terminó en la nueva constitución de 1993. A partir de entonces, el plan de Lima no sólo estaba desactualizado a la nueva realidad social y económica de la ciudad, sino que además carecía en su concepción de los instrumentos económicos y legales para implementarse. (Kahatt, 2016, 325-327)
- 6 La ciudad de Lima estuvo muy cerca de aprobar e implementar el Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao (PLAM 2035) en el 2014. Un año más tarde, el alcalde Luis Castañeda desechó la iniciativa. El plan buscaba reestructurar su sistema de transporte público, promover la densificación y creación de nuevos centros urbanos de usos mixtos, además de nuevas áreas verdes dentro de una visión estructurada de la ciudad. Todo ello dejó a la ciudad a merced de proyectos aislados y cuestionadas decisiones de sus funcionarios entre 2014-2018. Desde el 2019, la actual administración del alcalde Jorge Muñoz está preparando el plan de Lima 2021-2040. Hay una nueva oportunidad.



Avenida Javier Prado, Lima. Foto E. Martuccelli, 2008.

## Referencias bibliográficas

- Ascher, F. (2004) *Nuevos principios de urbanismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Borja, J. (2003) *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.
- CEPAL (2017a) *Observatorio demográfico de América Latina 2016. Proyecciones de población*. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas, marzo.
- CEPAL (2017b) *Panorama social en América Latina 2016*. Santiago de Chile: CEPAL- Naciones Unidas, documento informativo, agosto.
- Gehl, J. (2014) *Ciudades para la gente*. Buenos Aires: Ediciones Infinito.
- Kahatt, S. (2016) Lima's PLAM, *Journal of Architectural Education*, 70:2



Avenida César Vallejo, Lince. Vista del tránsito vehicular restringido los días domingo.  
Fotos: Elio Martuccelli, 2020



Parque Castilla, Lince. Uso del espacio público bajo medidas sanitarias declaradas durante la pandemia de COVID - 19.