
CUSCO, ¿CIUDAD ETERNA?

Los riesgos de un crecimiento sin control

Enrique Quedena

UN RASGO DISTINTIVO de nuestras principales ciudades es la forma en que éstas han sido modeladas en los últimos treinta años. A pesar de la presencia de un conjunto numeroso de instituciones creadas y desaparecidas para atender los problemas del crecimiento urbano y la vivienda, es poco, en realidad, en lo que estas instituciones han participado para definir la estructura urbana. Es más fácil recordarlas, por ejemplo, en el caso de SINAMOS, tratando de promover un modelo que fue producto de acciones espontáneas de la población. Está fresco también el recuerdo del Ministerio de Vivienda, administrando asociaciones pro-vivienda que, al final, favorecían a intereses particulares más que a una propuesta social de desarrollo.

Y es que, en efecto, han sido los actores privados los que han tenido preeminencia en la configuración de las estructuras urbanas. Eran, por ejemplo, los propietarios de los terrenos los que determinaban el tipo de vivienda que se debía construir y los que decidían el tipo de población que allí iba a habitar. La determinación de

ENRIQUE QUEDENA

los usos de buena parte del espacio y la distribución de la población en una ciudad estuvieron, fundamentalmente, en manos privadas. Lo mismo se puede decir respecto de las decisiones tomadas por los desposeídos, que hacían suyos los cerros, cauces de ríos o arenales, para dar solución a un problema que nadie estaba dispuesto a atender.

En esas condiciones las instituciones no tenían cabida. Las propuestas de planificación aparecieron siempre abstractas y ajenas al problema en discusión, produciendo una devaluación de la imagen pública, a la que se recurría únicamente para tramitar la regularización de hechos consumados.

Este ha sido uno de los motivos por el cual los organismos públicos dedicados a la atención de la vivienda y los gobiernos locales han fracasado históricamente en la gestión del territorio y en la creación del hábitat. El caso cusqueño pone de manifiesto esta situación, como también las razones circunstanciales que evitaron que esta ciudad termine convertida en una aglomeración excesivamente extensa y amorfa, riesgo que, sin embargo, aún no se puede descartar.

1. NUEVA CONFIGURACIÓN DE LA CIUDAD A PARTIR DEL SISMO DE 1950 Y EL HACINAMIENTO EN EL CENTRO HISTÓRICO

La ciudad del Cusco ha experimentado un crecimiento urbano cuyas características se desprenden del proceso iniciado luego de mayo de 1950, cuando un terremoto destruyera gran parte de la ciudad¹.

¹ Ver al respecto el excelente trabajo documental *Diagnóstico del movimiento de pobladores en la ciudad del Cusco* (Gómez, J.M. 1981).

LOS RIESGOS DEL CRECIMIENTO

El terremoto, en efecto, produjo un gravísimo problema de vivienda, al afectar cerca del noventa por ciento de las construcciones. Las viejas casonas y quintas, que albergaban una población elevada y concentrada en el centro histórico, cedieron ante la violencia del sismo, debiendo resolver la población rápidamente el problema de alojamiento. Los más pobres tomaron terrenos; unos hicieron suyos los que se encontraban al costado del hospital Lorena, pertenecientes a la Beneficencia Pública; otros ocuparon los cerros, a espalda del estadio universitario, y se fueron extendiendo hacia las zonas vecinas.

A la ocupación de terrenos siguió una febril actividad constructiva, de tal modo que hacia 1958-1960 ya se habían formado barriadas importantes como Tahuantinsuyo, Rosaspata, Cruzpata hacia el norte; Chachacomayoc y Huayruropata hacia el este; Belempampa, Dolorespata y Ccoripata en dirección sur.

Durante la década de los cincuenta predominó una política de reconstrucción de la ciudad y atención de la demanda de vivienda generada por el sismo. Pero los cincuenta son también los años donde empieza a surgir con fuerza el fenómeno de las oleadas migratorias, lo que hizo que aumentara la presión por nuevos alojamientos. Sin embargo, se trató de un problema que no encontró solución, ya que ni el centro histórico se terminó de reconstruir ni las nuevas viviendas populares tuvieron asistencia técnica que las convirtiera en una alternativa.

En el centro histórico, las casas que sobrevivieron a la catástrofe se utilizaron rápidamente para cobijar a sectores pobres y a un sector de la clase media, lo que ocasionó, desde entonces, una excesiva densidad poblacional. Ya en el censo de 1961 se clasificó el 60.9% de las viviendas como «cuartos de vecindad», lo que reflejaba el nivel de tugurización alcanzado. Pero, en 1981, la situación se sigue manifestando como muy grave; las áreas residenciales más representativas del centro histórico tenían una

ENRIQUE QUEDENA

densidad de 290,85 Hab./Ha. y 248,95 Hab./Ha. Sin embargo, se podían identificar manzanas en donde la densidad neta llegaba a niveles tan críticos como 620 Hab./Ha. o 463 Hab./Ha., en Santa Ana. El cálculo que se tenía en 1987 sobre el déficit de viviendas era de 4,610 unidades (Villegas, A. y Estrada, E. 1990:143, 37, 136).

En cambio, para atender la demanda de los sectores medios y altos el Estado construyó conjuntos residenciales como la Unidad Vecinal de Santiago, Zarumilla y Mariscal Gamarra. Además se facilitaron líneas de crédito para vivienda.

A finales de este período, en 1959, surgió una forma de acceso a los suelos para los sectores populares que se convirtió en predominante durante los sesenta. Se trata de la compra de terrenos mediante la figura de asociaciones pro-vivienda y cooperativas. Bajo esta modalidad se vendieron terrenos no habilitados y algunos inclusive no aptos para la urbanización (como son los que se ubican en áreas arqueológicas, agrícolas o de alto riesgo), trasladándose la responsabilidad de regularizar la situación a los compradores.

De esta manera, la población de escasos recursos económicos pudo satisfacer sus necesidades de alojamiento por la vía de la permanencia en las casonas, por la ocupación de terrenos y, al final, por compra-venta. En el primer y segundo caso era evidente el estado de necesidad que explicó ese tipo de conducta, pero luego es manifiesto el interés de los pobladores por recurrir a la legalidad en la realización de sus transacciones inmobiliarias.

Este período muestra, en primer lugar, la génesis de un problema que, hasta la fecha, no encuentra solución. Se trata de los niveles de hacinamiento y tugurización alcanzados en el centro histórico de la ciudad. El área tugurizada del centro histórico es así un espacio complejo y segregado, separado por líneas imaginarias pero reales, que resulta difícil de distinguir al habitante de otras zonas,

LOS RIESGOS DEL CRECIMIENTO

y más, por supuesto, al visitante ocasional, como el turista, aunque pase frente a sus puertas.

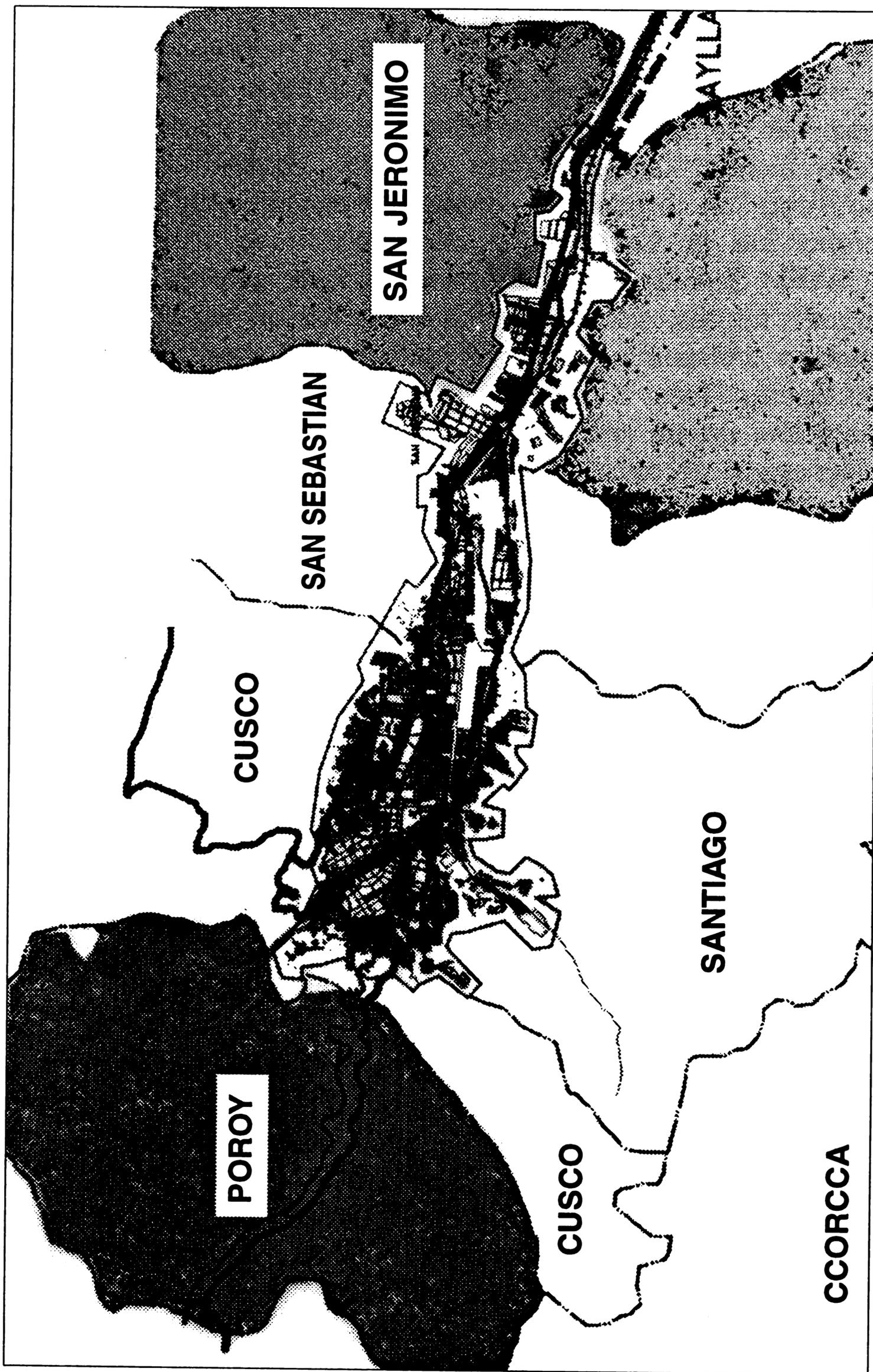
En segundo lugar, muestra también las limitaciones que han tenido históricamente las instituciones del Estado para atender los problemas urbanos. En este caso, incluso, con un organismo creado especialmente para ello, como fue la Corporación de Reconstrucción y Fomento (CRYF). Señala también su incapacidad para prever situaciones futuras, como ocurrió al darse luz verde a la formación indiscriminada de asociaciones pro-vivienda, que favorecieron más el tráfico ilegal de los suelos que la generación de un mercado de tierras aptas para el uso residencial y accesible al sector popular.

2. EFECTOS DE LA SEGREGACIÓN ESPACIAL

Las soluciones que se plantearon provocaron, en la práctica, la segregación de la población sobre espacios definidos. Las clases media y alta del Cusco contaron con facilidades para construir sus residencias en el centro de la ciudad y sobre las áreas llanas, surgiendo entonces importantes construcciones en las avenidas Pardo, El Sol, la Cultura, mientras que la población más pobre, como hemos visto, fue ocupando las laderas de los cerros, las quebradas o se hacinaba en el centro histórico.

«A partir de 1958-60, todos los terrenos planos del valle del Cusco son progresivamente ocupados por el sector público, o para barrios de las clases medias y acomodadas. Los emigrantes recientes y los que disponen de bajos ingresos deben alquilar casas en los barrios marginados o construir en los cerros aledaños (periféricos), formando nuevas asociaciones y nuevas barriadas. Las alturas de los distritos del Cusco fueron las primeras en ser invadidas. Ello debido a su relativo y fácil acceso por medio de una nueva ver-

CONTÍNUO URBANO EN LA PROVINCIA DE CUSCO



LOS RIESGOS DEL CRECIMIENTO

tiene: la carretera antigua de Puno (avenida Collasuyo) y la vía que sube hacia Sacsayhuamán» (Gómez, J.M. 1981:15-I).

Lo que va a ocurrir en términos de expansión de la ciudad en las décadas posteriores será consecuencia de lo sucedido en los sesenta. Mientras las urbanizaciones convencionales van a internarse en el valle del Huatanay, los pobres seguirán escalando montañas; como consecuencia, se poblará más el distrito de Santiago, hasta convertirse en un distrito eminentemente popular, dando lugar a asentamientos sobre los cerros de Picchu, Puquín y San Isidro. Los cerros de la margen derecha del río Huatanay empezaron a poblarse desde 1967 y especialmente desde 1969, completando el cuadro la ocupación del valle del Huancaro. Hacia 1973 todas estas áreas estaban ya consolidadas y con una configuración homogénea. La ocupación popular sobre esas áreas continúa, pudiendo llegar dentro de poco al hasta ahora distrito rural de Poroy.

Con la ocupación de las laderas se inauguró en Cusco una nueva forma de hábitat popular. A la situación de pobreza de las familias, se sumaron los costos de la habilitación de los suelos y la construcción de la vivienda y, a ello, los riesgos de deslizamiento.

En efecto, las soluciones inmediatas a la necesidad de habitación resultaban a la larga costosas, tanto por el valor de las obras como por los gastos en profesionales, que debían cubrirse con bastante regularidad. Durante décadas, esta población ha vivido en condiciones inadecuadas, ya que los costos de la construcción de la vivienda, dotación de algunos servicios y el saneamiento ambiental eran muy elevados y debían ser asumidos a largo plazo. Por ejemplo, la realización de obras de agua potable, desagüe y canalización de aguas pluviales para 35,000 habitantes de la zona noreste han supuesto una inversión superior a los dos millones de dólares, lo que sólo ha po-

ENRIQUE QUEDENA

dido ser realizado con el apoyo de la cooperación internacional y en la presente década.

Así mismo, el suelo de numerosos asentamientos humanos que se encuentran en quebradas y fuerte pendiente corre el riesgo de deslizamiento. Este tipo de suelos llega en muchos casos a un 30%.

«(En la zona noreste) se han detectado 12 microcuencas o «escorrentías» de agua de lluvia. Los barrios asentados sobre estas cuencas han alterado los cauces normales, desviando los mismos en muchos casos por zonas o sectores donde nunca discurría el agua.

Las lluvias de mayor densidad y duración son la causa principal de las crecidas y las inundaciones que se producen, agravadas por otros factores, como la construcción de edificaciones en zonas inundables, lo cual ha sucedido, por ejemplo, en Los Incas y Licenciados. La impermeabilización del suelo y de algunas vías con fuerte pendiente, diseñadas en base a graderías de cemento, ha aumentado la «escorrentía» de las aguas que vienen de las partes altas y «chocan» con las bajas, produciendo, en muchos casos, al no tener sistemas de evacuación y estar mal dimensionadas y mal mantenidas, daños y derrumbes en muchas viviendas. Las crecidas están acompañadas por deslizamientos de terrenos, flujos de barro y, en muchos casos, rotura de diques naturales por los deslizamientos» (Estrada, E. 1992:35).

El riesgo de que se produzca un desastre se debe, por tanto, a la edificación de viviendas sobre una topografía inadecuada y en un ambiente peligroso para el uso residencial, a las técnicas constructivas empleadas, a la falta de infraestructura de aguas servidas y pluviales, así como a la escasez de recursos económicos de las familias, que no permite realizar mejoras que serían necesarias.

LOS RIESGOS DEL CRECIMIENTO

Lo anterior quiere decir que esta forma de urbanización crea una alta vulnerabilidad en los asentamientos, que se traduce en desastres por las filtraciones en las instalaciones de agua, el discurrir de las aguas pluviales y servidas, etc., o ante el hecho de algún fenómeno natural imprevisible, como los sismos.

Muchos de estos problemas se derivan de la falta de una política de crecimiento urbano y vivienda de carácter integral.

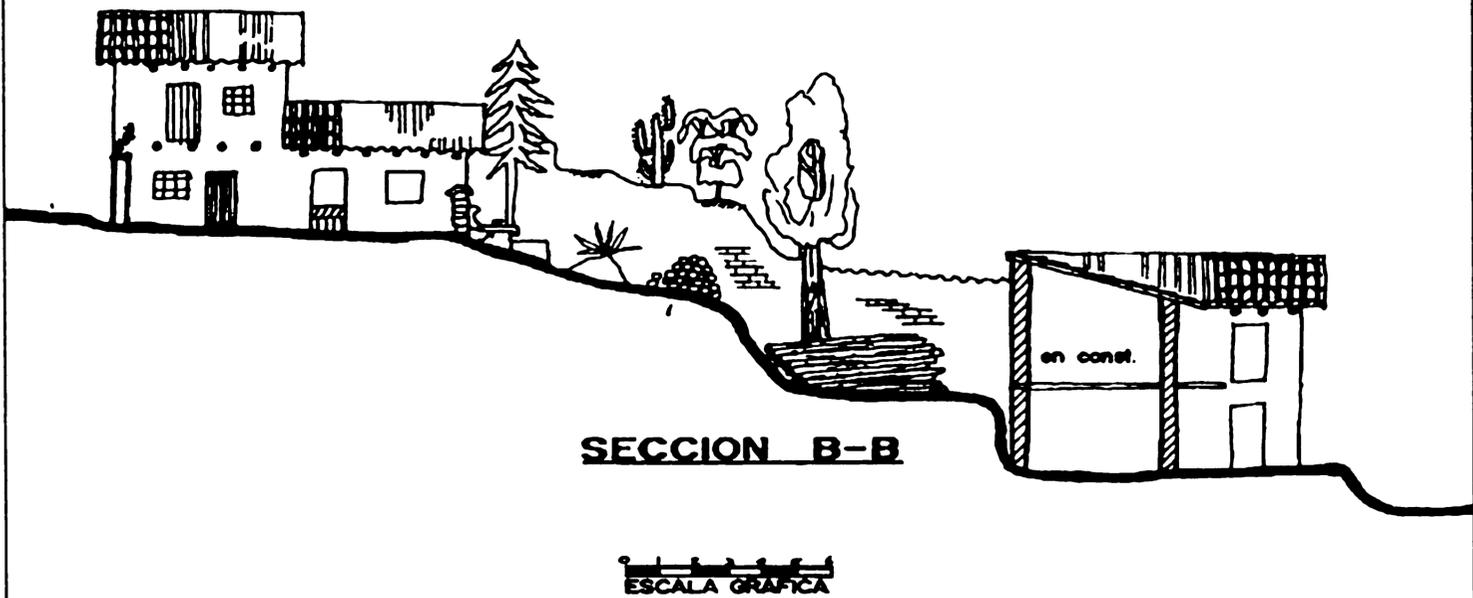
La segregación obliga a los pobres, una vez instalados sobre áreas no aptas, a realizar trabajos de adecuación y a cambiar patrones de conducta. Aspectos económicos y culturales que no cuentan con un adecuado acompañamiento de parte de los organismos oficiales. Ahora atañe a la población, luego de tomar conciencia sobre esta situación, realizar un cambio de sus costumbres y actitudes para hacer frente a labores de saneamiento y mitigación del riesgo.

Es conveniente, sin embargo, poner de manifiesto la responsabilidad de las autoridades, que han permitido que este tipo de problemas se repitan, pese a conocerse los inconvenientes que ocasionan. A esa negligencia política hay que añadir deficiencias en el apoyo técnico y orientación constructiva (cuando existen), así como incapacidad para planificar el desarrollo urbano y ejercer control.

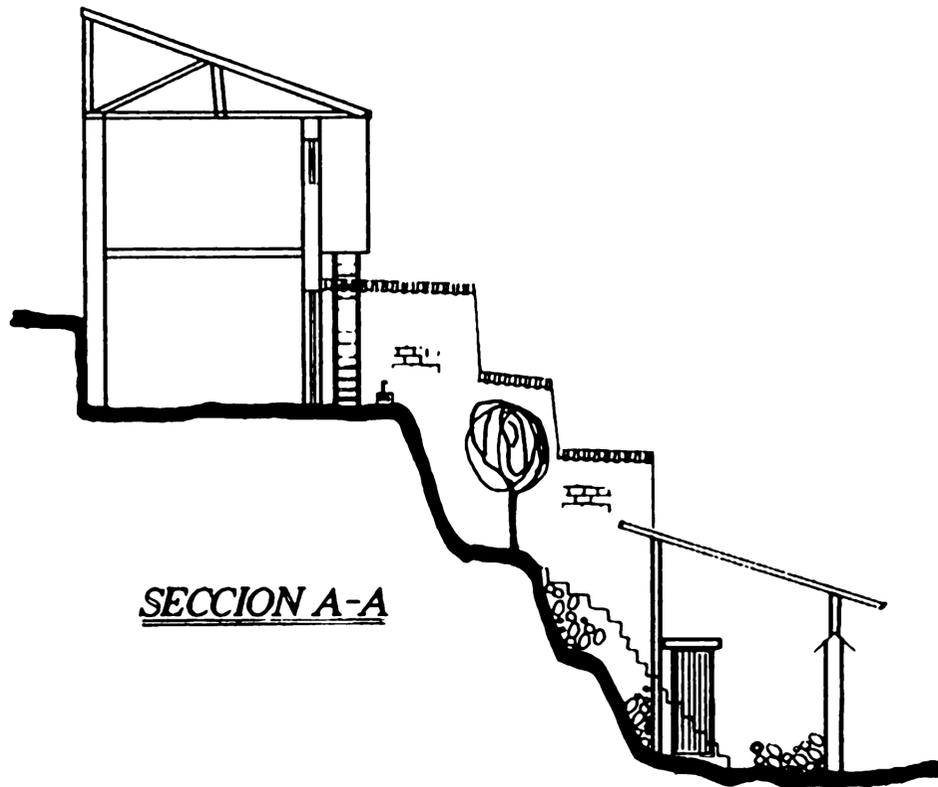
Tenemos, como producto de un mal manejo de la política de crecimiento urbano y de vivienda, que las 257,543 personas que habitan en 51,902 viviendas de la ciudad del Cusco lo hacen de manera muy desigual. Hay 11,893 viviendas particulares que tienen una sola habitación, en las cuales viven 42,423 personas. A ello puede agregarse 8,238 viviendas que poseen sólo dos habitaciones, donde viven 38,361 personas. El censo de 1993 ha constatado que las viviendas particulares de Cusco con dos o más hogares suman 5,181, donde viven 51,054 personas.

ENRIQUE QUEDENA

VIVIENDA TÍPICA EN LADERA INTERMEDIA
ZONA NORESTE



VIVIENDA TÍPICA EN LADERA ALTA
ZONA NORESTE



Fuente: Planificando el Desarrollo: 1992

LOS RIESGOS DEL CRECIMIENTO

Es importante tener en cuenta que gran porcentaje de la población que accedió a una vivienda por la vía de una asociación o una cooperativa no cuenta con títulos de propiedad, existiendo aún muchos litigios por el esclarecimiento de la propiedad, límites y estafas.

3 PARTICULARIDADES DE UNA URBANIZACIÓN ESPECULATIVA SOBRE EL SUELO AGRÍCOLA DE BORDE URBANO

Entre el territorio de una ciudad y el ámbito rural existe una franja en la que generalmente se realizan actividades agropecuarias, pero que tiene una población que está articulada con la ciudad. Se la conoce de diferentes maneras: «rururbanización», «suburbanización», «zona periurbana», términos con los que se resalta lo urbano sobre lo rural, lo que lejos de significar una realidad produce distorsión en el mensaje que se busca transmitir. En este trabajo denominaremos a estas realidades *suelos agrícolas de borde urbano* o *espacios agro-urbanos*, indistintamente, términos que hacen referencia a dos realidades que confluyen en una compleja relación sobre un mismo espacio (Quedena, E. y otros 1994).

En el espacio agro-urbano concurren dos fenómenos: por un lado, se encuentran por lo general áreas productivas muy importantes, debido a las facilidades de contar con energía, transporte, buena infraestructura productiva, créditos, mayor acceso a la tecnología y nuevos conocimientos, mercado, etc. Por otro lado, una intensa acción urbanizadora que busca dar respuesta a la demanda de vivienda de las ciudades, accediendo para ello a suelos baratos y con posibilidades de incorporarse rápidamente al casco urbano, debido a la cercanía y a la factibilidad de dotarse con servicios.

En este conflicto de intereses ha primado, hasta hace muy pocos años, el de los urbanizadores, con resultados bastante discutibles en términos de atención a la

ENRIQUE QUEDENA

demanda de la vivienda, ya que, contando con todas las facilidades para urbanizar, no han podido atender adecuadamente la demanda de vivienda de la población, constatable en la oferta producida y en el déficit existente. Por ejemplo, la oferta de vivienda vía urbanización convencional en el sureste del Cusco se ha dirigido, en una buena parte, a personas que cuentan ya con una vivienda o que tienen resuelto el problema por la vía del alquiler, por lo que no ha alterado sustancialmente la demanda real existente por vivienda única o alquiler, que proviene de sectores medios y bajos. Tenemos así, entonces, que en San Jerónimo el área urbana ha aumentado en 360 hectáreas en diez años, haciendo un total de 537.5 hectáreas; de éstas sólo están ocupadas 372.72, con una densidad poblacional promedio de 62.13 Hab./Ha., aunque en las principales urbanizaciones, como Larapa (con 56 hectáreas), escasamente se llega a 12 Hab./Ha. (Quedena, E. y otros 1994:94, 101, 105), mientras que, en el otro extremo de la ciudad, en el distrito de Santiago, el déficit de vivienda alcanza a 4,946 unidades (Porcel, B. y otros 1992:35).

Resulta también discutible el trabajo de los urbanizadores, en términos de la calidad de los asentamientos producidos (que van desde urbanizaciones lujosas hasta verdaderos asentamientos precarios, amparados en la forma legal de habilitaciones progresivas), alteración de sistemas ambientales (contaminación de ríos y lagos, destrucción de zonas forestales, de producción, históricas y de recreación).

Pese a ser el espacio agro-urbano el lugar donde se intensifica la producción hortícola y se instalan las granjas que sirven a las ciudades, hay quienes niegan el potencial de estas áreas, señalando que el volumen de producción en ellas es insuficiente para atender la demanda de la población urbana. Planteamiento que no es posible aceptar.

En el espacio agro-urbano de Cusco, la producción agropecuaria no es nada despreciable. Así, en 1985 -por

LOS RIESGOS DEL CRECIMIENTO

tomar un mal año-, se cubrió el 7% de la demanda de papa, el 8.7% de la demanda de maíz y el 10.6% de trigo. Además, habría que considerar otros elementos tradicionales que abastecen la demanda popular; se produjeron 120.250 TM. de habas, 95.030 TM. de oca, 146.520 TM. de olluco. En otras especies comerciales se obtuvieron también volúmenes importantes: en cebada cervecera se obtuvieron 357.210 TM., en cebolla 1,654.1 TM., en repollo 196 TM., en zanahoria 717.930 TM., en alfalfa y otros pastos 162.750 TM., en cebada forrajera 1,324.8 TM. y en maíz chalero 140 TM.

Igualmente se puede resaltar la producción pecuaria, que en 1984 obtuvo 7,417 cabezas de ganado vacuno, 33,814 ovinos, 4,641 camélidos, 4,150 porcinos, 24,307 aves, 2,169 equinos y 121,040 cuyes. Sabiendo, incluso, que en ese año la producción estaba experimentando fuertes caídas por efecto de la urbanización (Municipalidad Provincial del Cusco 1988: Tomo I).

Creemos que se puede restar importancia a estas zonas sólo cuando se tienen otros intereses, como el comercio inmobiliario, ya que resultan espacios importantes para plantear estrategias de seguridad alimentaria a nivel local. Reconocemos que aún la concepción de muchos sobre los espacios agro-urbanos es la de considerarlos como «espacios de transición» hacia lo urbano, que es parte, justamente, de la raíz de los problemas que actualmente enfrentamos. Se sabe que en el mundo existe una revaloración de estos espacios por su significación en las economías locales y en ningún caso se pretende que estas áreas logren un abastecimiento del cien por ciento².

² «Alrededor de las 18 principales ciudades de China los agricultores abastecen un 85 por ciento de la demanda de verduras y más del 50 por ciento de la demanda de carne y aves (...). En Estados Unidos, las granjas en zonas urbanas rinden más de la tercera parte de las ventas de verduras y carne (...). Los agricultores de Buenos Aires abastecen un 20 por ciento de las necesidades de alimentos de la ciudad» (Pogrand, B. 1995).

ENRIQUE QUEDENA

Sin embargo, se conocen casos, tanto en el mundo³ como en el Perú⁴, donde no se han cuidado estas áreas productivas, con consecuencias alarmantes; en algunos casos con posibilidad de control y otros con situaciones prácticamente irreversibles, como ocurre con Lima o con San Sebastián en el Cusco.

Hay que señalar también que los recursos de suelo agrícola en la provincia son muy limitados; las tierras agrícolas apenas llegan al 9.6% de su superficie (5,155.33 hectáreas), mientras que las tierras con aptitud para el cultivo permanente representan apenas el 0.2% (109.67 hectáreas) (Municipalidad Provincial del Cusco 1988:16). Se comprenderá entonces que el cuidado de las áreas de cultivo represente un tema de primera importancia, y más en el caso de los suelos agrícolas de borde urbano, ya que se trata, por lo general, de tierras con cierto nivel de inversión en infraestructura y con un buen porcentaje de áreas bajo riego.

³ «El valle de Kathmandu (...) es una de las áreas agrícolas más productivas de Nepal. En 1981 produjo cerca del 97 por ciento de los cereales del país, (pero) de acuerdo con las tasas de urbanización actuales, las tierras agrícolas de las Clases I y II se verán convertidas a un uso urbano para el año 2020 y Nepal se volverá dependiente de las importaciones de alimentos del extranjero. En respuesta a estas siniestras tendencias, el gobierno de Nepal se embarcó hace poco en un estricto programa para limitar el desarrollo urbano en áreas agrícolas» (Dowall, David. *Evaluación del mercado de tierras*. Programa de Gestión Urbana. PNUD, Banco Mundial, UNCHS. Washington).

⁴ «En 1940, el área urbana de Lima y Callao ocupaba únicamente el 10% de la superficie agrícola del valle del Rímac. Asimismo, en esa época el valle del Chillón (campiña de Carabayllo) era dedicado a la agricultura casi en su totalidad (algo más de 16,000 hectáreas).

En 1989, la urbe limeña se encuentra unida a la del Callao, ocupa casi 95% del área agrícola del valle del Rímac y las dos terceras partes del área agrícola del valle del Chillón» (Masson, Luis. «Ecología y Medio Ambiente», en *Lima, crisis y alternativas*. La Carta de Lima. CIPUR - Fundación Friedrich Ebert. 1990).

LOS RIESGOS DEL CRECIMIENTO

La urbanización, en relación con los suelos agrícolas de borde urbano, se caracteriza por presentarse como una fuerza exógena que penetra en los sistemas productivos locales y los hace entrar en crisis, cambiando rápidamente los usos de los suelos vecinos y alterando formas de vida preexistentes, como ocurrió en San Sebastián y como ocurre ahora en otros distritos del Cusco.

En San Jerónimo, por ejemplo, se muestra ya el quiebre ecológico hacia 1984. En 1982 aparecía como el principal productor de vacunos, pero, dos años después, pasó a ser el segundo, después de Ccorca, que, sin embargo, registraba una producción menor que la que había alcanzado San Jerónimo. Caso similar ocurre con los camélidos sudamericanos y las aves, mientras que la producción porcina pasó del segundo al quinto lugar y la ovina del cuarto al quinto, situación que se aplica también a la producción agrícola.

La causa de todo este proceso se debe a dos hechos concurrentes: por un lado, la crisis del agro, que afecta a todo el sector nacional y, por otro lado, el impacto de la urbanización sobre los sistemas de producción. El impacto se puede sintetizar en lo siguiente:

- San Sebastián, uno de los grandes productores de la provincia, junto con San Jerónimo, pierde sus niveles de rendimiento tradicional. El proceso de conurbación cusqueño hizo que, entre la mitad de los 60 y de los 80, estos dos poblados históricos fueran integrados a la estructura urbana de la ciudad, junto con su entorno productivo.

- San Jerónimo pierde sus mejores tierras de cultivo. Un estudio de suelos posterior demuestra que una propuesta de urbanización dirigida y controlada pudo derivar el proceso hacia la margen derecha, área adecuada para el uso urbano, por contar con terrenos planos, menor calidad productiva de las tierras, menor infraestructura de riego y menor calidad de aguas. La pérdida de cientos de

LOS RIESGOS DEL CRECIMIENTO

hectáreas pudo evitarse con un sencillo estudio de impacto ambiental (Quedena y otros. *Op.cit.*).

- Santiago pierde importancia en la medida en que es usado como un lugar donde derivar la urbanización popular. Cuenta con 636 hectáreas de tierras cultivables, de las cuales se emplea sólo el 51%, por lo que la producción tiene un carácter decreciente. Una de las causas de ello es la falta de infraestructura productiva. Igual suerte corre la actividad pecuaria (Pórcel, B. 1992:29).

- Ccorca, Saylla y Poroy quedan convertidos, de esta manera, en los distritos que deben, potencialmente, servir a la ciudad con productos agropecuarios. Podemos concluir que, de manera ilógica, se han alterado los sistemas productivos más importantes de la provincia, dejándose sin mayor cambio aquellos que no tenían similar nivel de producción, calidad de suelos ni infraestructura construida.

La preservación y la promoción de actividades productivas sobre los espacios agro-urbanos tienen, además, una importancia marcada por el contexto de la sierra peruana:

- En primer lugar, debido a que los Andes son pobres en recursos agrícolas. Se trata de cuidar lo poco que se tiene. En la sierra, la superficie potencial es de 1'517,000 hectáreas, de las cuales se han utilizado 1'361,000, restando por incorporarse sólo 156. En el departamento del Cusco la extensión agrícola es de 191,942 hectáreas, que representan apenas el 2.52% de su superficie, mientras que 164,184 hectáreas son para cultivos permanentes, pero se ubican en la ceja de selva en su mayoría.

- En segundo lugar porque, a pesar de las pocas facilidades que ofrece la actividad agropecuaria, ésta emplea un porcentaje importante de la población, aunque esto no sea tan notorio en el caso de la provincia del Cusco, donde alcanza sólo el 4.6%, debido a la presencia de distritos eminentemente urbanos y a la naturaleza administra-

ENRIQUE QUEDENA

tiva de la ciudad. En el departamento, la actividad agropecuaria representa el 52% de la PEA.

Finalmente, existe una serie de constataciones sobre las relaciones entre el campo y la ciudad que deben tenerse presentes:

- Como recuerda Ricardo Vergara, un sistema de ciudades fuertes posibilita un mejor futuro para el campo, lo que se sintetiza en lo siguiente: «no existen posibilidades de desarrollo del campo sin desarrollar un sistema urbano paralelo. Como también es cierto lo contrario: no es posible construir una economía regional urbana de importancia sin innovar la agricultura y aumentar su productividad» (Vergara, R. 1992:34).

- La migración es inevitable y necesaria para que exista una población rural que pueda vivir adecuadamente de la actividad agrícola. Existe un límite de soportabilidad poblacional en el campo que las autoridades de las ciudades no pueden desconocer, pues constituye un indicador claro sobre la magnitud de la migración que recibirán los centros poblados.

- La marcha constante hacia la urbanización de la población, lo que significa que la actividad agrícola deberá redefinir su rol en relación con la economía, para lo cual se requiere de mercados locales consolidados sobre la base de una red urbana regional.

A estas constataciones que actúan como telón de fondo, hay que añadir otras que se desprenden de la realidad cusqueña:

- El suelo agrícola de borde urbano permite construir un sistema ecológico para las ciudades. En ese sentido, consideramos urgente la incorporación de los factores ambientales en las acciones de planificación. Lo sucedido en el Cusco muestra lo destructiva que resulta la urbanización sin planificación.

- Se comprueba la utilidad múltiple de los suelos agrícolas de borde urbano. En San Jerónimo y algunos sectores de San Sebastián, así como en parte del parque

LOS RIESGOS DEL CRECIMIENTO

de Sacsayhuamán, se producen usos simultáneos de los suelos: productivo, agropecuario, recreación activa y valor paisajístico e histórico.

- Tan importante como ampliar la frontera agrícola o forestal, y muchas veces menos costoso, resulta preservar las áreas de producción.

- No está probado, en el caso cusqueño, que la habilitación de los suelos agrícolas de borde urbano con fines urbanos haya servido para aliviar los problemas de vivienda de la ciudad.

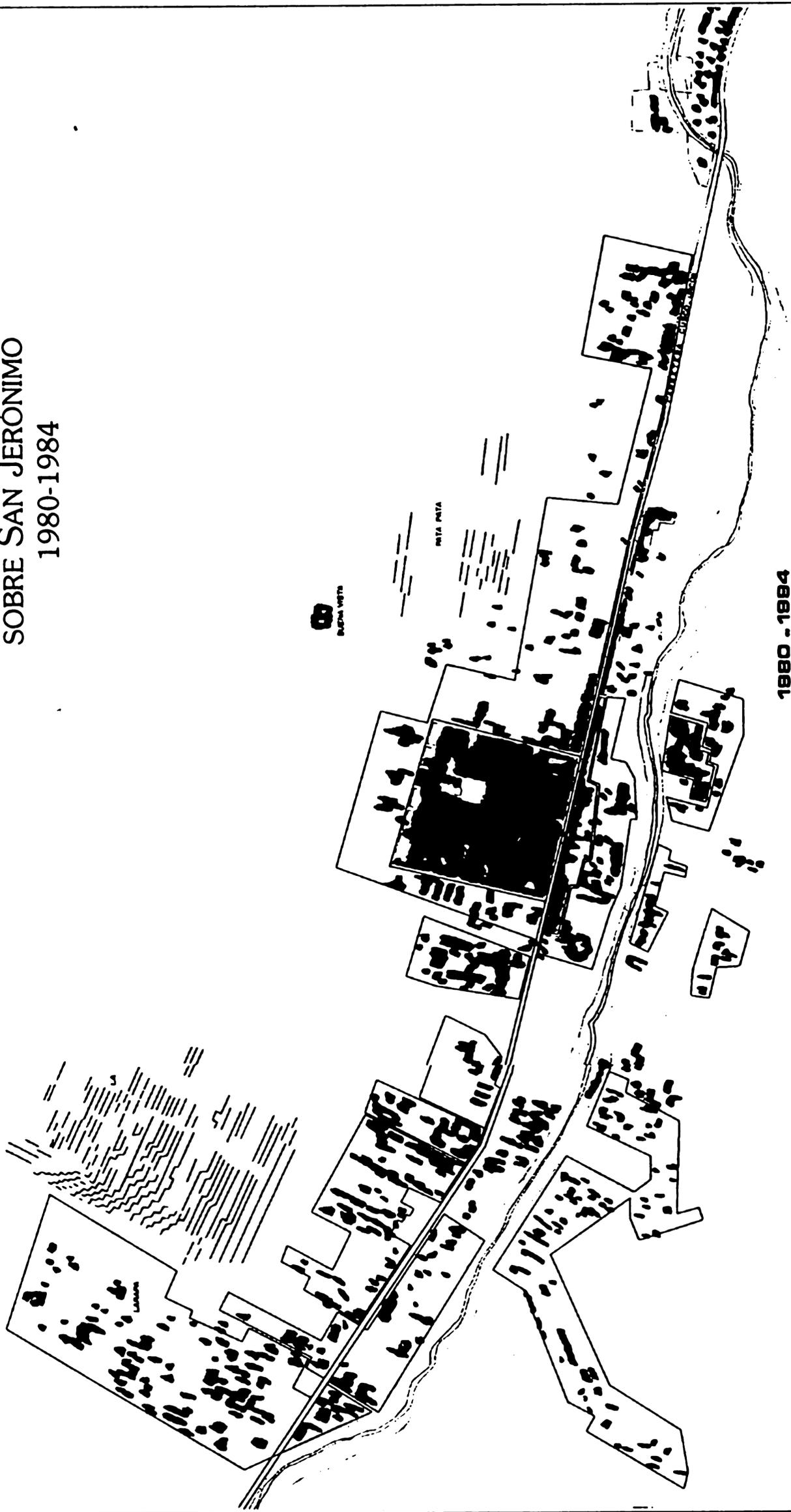
Lamentablemente, lo que sucede en el Cusco se repite en otras ciudades de la sierra, porque en nuestro país ha resultado difícil demostrar a políticos y planificadores que la problemática de las ciudades tiene que ver con su entorno circundante. Durante mucho tiempo se han hecho invisibles los procesos de alimentación con insumos y productos que abastecían a las ciudades desde el campo, así como la salida de sus creaciones hacia el entorno rural, es decir, generalmente una ciudad no ve de donde se nutre ni a quien influencia, aunque se trate de temas que en muchos casos condicionan su propio desarrollo.

Sin embargo, esta incapacidad de gobernantes y administradores para visualizar la importancia del entorno tiene graves consecuencias; un mal ejemplo de crecimiento urbano es el modelo de Lima, que en su expansión ha devorado tres valles. Para el caso de las ciudades de la sierra, las consecuencias de esta forma de urbanización salvaje provocan una aguda limitación de las capacidades locales, en muchos casos irreversibles, que frenan las posibilidades para llevar a cabo una acción de desarrollo.

4. PROBLEMAS EN LA CONCEPCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL TERRITORIO Y DE AUTORIDAD

Lo que podemos comprobar es que, desde los años cincuenta, la mentalidad de los gobernantes y funcionarios

IMPACTO DE LA EXPANSIÓN URBANA
SOBRE SAN JERÓNIMO
1980-1984



Fuente: Los Retos del Desarrollo Agro Urbano: 1994

LOS RIESGOS DEL CRECIMIENTO

públicos estaba encaminada a administrar los problemas sin oponerse a los poderes económicos y sociales que los generaban. Por ejemplo, uno de los problemas más extendidos en la ciudad, y cuyas consecuencias se perciben hoy, tiene que ver con la forma en que se traficó con los terrenos, sin que medie control de autoridad alguna en ello, sino que, por el contrario, la autoridad suponía que era responsabilidad suya resolver los entuertos generados por la actividad privada⁵. En ese sentido, el «Diagnóstico situacional de la problemática de los pueblos jóvenes del ámbito jurisdiccional de ORDESO» (Organismo Regional de Desarrollo del Sur Oriente) dice en la parte de antecedentes lo siguiente:

«Los pueblos jóvenes de la ciudad del Cusco, en su gran mayoría, se han formado originariamente como asociaciones y cooperativas, las que, por compra directa a sus anteriores propietarios, adquirieron los terrenos que actualmente ocupan... Cabe indicar que los ex-propietarios en ningún momento se preocuparon por sanear su propiedad, tarea asumida por los diferentes organismos encargados de este tipo de asentamientos, y a la cual está abocada la Dirección de Promoción Urbana».

⁵ Tenemos, por ejemplo, el siguiente relato: «(La FECISUR) canalizará las luchas del movimiento de pobladores en contra de los traficantes de lotes y por la adquisición de terrenos. Generalmente esta lucha no será bajo la forma de «invasiones», como en otras ciudades del país, sino por el derecho a la compra de unos terrenos a precios justos para tener su «techo propio».

Los años de 1968 al 1971 serán el momento más alto de lucha del movimiento barrial cusqueño. El FECISUR centralizará esta lucha en contra de algunos grupos de poder locales, a los que los organismos oficiales no se atreven a cuestionar» (Gómez. *Op. cit.* p.15. Parte II).

ENRIQUE QUEDENA

Y, al plantearse las recomendaciones, se afirma en el mismo documento que:

«En lo posible, el Tesoro Público deberá asumir el financiamiento de las obras de infraestructura básica en pueblos jóvenes, empleando los proyectos de servicios básicos ya elaborados»⁶.

Se puede concluir que existe en todo este proceso una responsabilidad de los agentes privados que intervienen en una actividad urbana sin dotar de condiciones para ello, pero que no reciben sanción alguna por sus actos. En cambio, se observa desde siempre una actitud permisiva de las autoridades y funcionarios públicos, que prefieren que el problema sea asumido por el Estado y al final, como sabemos, queda totalmente a cargo de la población popular.

A estas alturas se puede afirmar que, con las características que ha presentado el crecimiento del Cusco, repitiendo errores que han producido serias patologías en otras ciudades del país, su forma ha podido ser otra, parecida a la de una extensa ciudad desbordada y descontrolada, de no haber sido porque se trata de una urbe que -como la región misma- históricamente ha expulsado a la población migrante hacia otras zonas como Arequipa y Lima. No obstante, los elementos están presentes y el riesgo de que esa situación se presente está latente.

5. IMPORTANCIA DE LA VOLUNTAD POLÍTICA PARA REVERTIR TENDENCIAS NEGATIVAS

El caso del Cusco, como hemos dicho, muestra un modelo de expresión urbana que resulta dominante en nues-

⁶ *Ibid.* Parte I.

LOS RIESGOS DEL CRECIMIENTO

tro país, el mismo que dice mucho de la forma como se estructura el espacio y se le asignan funciones. El patrón dominante tiene mucho de la forma en que se desarrolla Lima, aplicándose con sus particularidades a lugares tan diferentes como la sierra. Los rasgos predominantes son:

- Falta de organización planificada del espacio.
- Carencia de una autoridad firme en el control y con capacidad de dar respuestas a los principales problemas urbanos.
- Generación de ambientes de segregación abierta de la población. Las diferencias sociales, en términos urbanos, no son disimuladas.
- Falta de adecuación de las ciudades a su contexto espacial más general, microrregional y regional.
- Falta de correspondencia entre las funciones de los asentamientos y las características de las habilitaciones.
- Inadecuación de las habilitaciones y de las viviendas a la geografía local.
- Una falta generalizada de marcos normativos actuales y adaptados a las distintas realidades que presentan las ciudades en el Perú, así como una falta de institucionalización de las prácticas sociales y actuaciones políticas.

A estas alturas no resulta justo ni útil culpar de toda esta situación a una sola institución, pues, como hemos visto, en el crecimiento cusqueño han participado organismos especiales como la CRIF o SINAMOS, pasando por ministerios, hasta comprometer a municipalidades distritales y provinciales. Aun así, no está de más señalar que es la municipalidad provincial la que recibe esta herencia, quedando, por tanto, responsabilizada de encontrar soluciones.

El gobierno local, sin embargo, tiene que asumir estas tareas afrontando otros problemas de orden operativo:

- En cuanto al centro histórico, se puede comprobar la falta de un manejo sistemático y moderno de la

ENRIQUE QUEDENA

problemática. No existe, por ejemplo, un catastro que permita inventariar el inmobiliario histórico y que asegure realizar un seguimiento o acompañamiento en su recuperación y control. Como producto de ello, tampoco existe un programa de recuperación que precise y premie la participación del vecindario y del sector privado.

- Es claro también que el gobierno político debe acompañarse de un adecuado control técnico. Ya que la solución de los problemas que aquejan al centro histórico debe ser realizada por varios gobiernos municipales, es necesario que el programa de recuperación se encuentre institucionalizado y concordado con otros instrumentos operativos básicos, como el Plan de Desarrollo Urbano, pues temas como densidad poblacional, zonificación y otros deben contener una propuesta que guarde coherencia con el conjunto de la dinámica de la ciudad.

- No hay que olvidar que el Cusco, en su crecimiento, ha incorporado a otros poblados históricos, los mismos que requieren de un tratamiento especial, con planes particularizados, tanto como lo requiere el centro histórico. De otro modo sería difícil tener respuesta a los problemas que plantea San Sebastián o San Jerónimo.

- Las municipalidades son las instituciones que tienen la responsabilidad de velar por el adecuado cumplimiento de los reglamentos urbanos y el control constructivo de las viviendas, para ello es necesario dotarse de un plan de desarrollo urbano que se encuentre concordado con planes integrales, de modo que no deje de lado el campo. Así mismo, también pueden dotarse de sus propias normas de control, como puede ser un reglamento general de construcciones para la provincia del Cusco.

- Nuevamente el catastro se constituye en un elemento clave para hacer el seguimiento y orientar la actividad constructiva de conjunto e individual. El interés social y la necesidad pública que están en el fondo de las normas sobre zonificación y densidad son preservados sólo si el gobierno local se dota de recursos adecuados para

LOS RIESGOS DEL CRECIMIENTO

ello, y la tecnología de la informática hoy permite hacerlo a costos razonables.

- En el control de los suelos con valor histórico, productivo, agropecuario y paisajístico, los municipios muestran un déficit alarmante de autoridad, siendo ampliamente desbordados por el accionar de corredores inmobiliarios formales e informales y por la propia población. Se constata que los municipios carecen igualmente de instrumentos.

- No sólo la municipalidad provincial del Cusco, sino, en general, casi todas, no contemplan dentro de sus planes proyectos o programas de acción para el ámbito rural. Sin embargo, es la municipalidad la encargada de elaborar propuestas para este sector, como claramente lo señala el D.S. 007-85-VC, que dice que los municipios son «competentes (para) velar por la calidad del medio ambiente natural y transformado, tanto en los centros poblados como en el medio rural correspondiente, con el fin de garantizar el bienestar de la población».

- Esta norma establece también la obligación de los municipios de cumplir con acciones que refuerzan su carácter de gobierno local, como «establecer dentro de su estructura funcional una unidad orgánica encargada de investigar, normar, atender y resolver los problemas que afectan el medio ambiente físico y social desde el punto de vista previsor y corrector, en coordinación con los organismos competentes del Estado... (así como) considerar las variables ambientales en la formulación de proposiciones, normas e instrumentos de control de los planes de acondicionamiento territorial y de los planes urbanos».

Podríamos abundar en mayores referencias legales, pero el sentido de todo sería el mismo: no existía un problema normativo para que las municipalidades actuaran como gobiernos locales; el problema era de otro orden, referido a la voluntad política. El caso que hemos analizado demuestra la poca fuerza del poder local para enfrentar un problema urbanístico, más allá de las atribucio-

ENRIQUE QUEDENA

nes con que contaba. Incluso, durante buena parte de la época en que se produce la oleada urbanizadora sobre el piso de valle, la municipalidad tenía posibilidades de plantear la intangibilidad de los suelos agrícolas y la prohibición de establecer cambio de usos, como también de denunciar penalmente a los infractores de las normas de control. El que nada se haya hecho muestra una falta de reacción inexplicable de parte de una institución que administra una cuota importante del poder público.

Ahora el problema se hace más complejo, ya que, si bien existe una mayor conciencia sobre la necesidad de preservar las áreas productivas, el marco normativo ha variado, dificultando una potencial actuación municipal.

Se esperaba un marco normativo que perfeccionara los mecanismos de defensa de las áreas con valor productivo y ambiental, que llegó a hacerse realidad con la dación del Código del Medio Ambiente y Recursos Naturales, lo que dejó expedito el camino para la acción municipal sobre esta materia. Sin embargo, en poco tiempo estas normas han sido alteradas, dejando a las instituciones locales en una situación de total incapacidad para asumir la tarea de protección de estos espacios. Amparados en un liberalismo extremo -no conocido ni en los propios países capitalistas centrales, en materia urbanística-, se da luz verde justamente a todo aquello que venimos denunciando desde hace decenas de años: la impunidad de la acción lucrativa inmobiliaria sin control, que destruye el patrimonio inmobiliario colectivo. Desaparece así la posibilidad de ejercer una defensa de los intereses sociales desde instituciones públicas de origen democrático.

El Código del Medio Ambiente -que seguramente ameritaría otro nombre en estos momentos- ha devenido en un instrumento que no permite proteger nada sobre este tema. Resulta difícil encontrar razones, por ejemplo, para pensar en los motivos por los cuales se puede suprimir la exigibilidad de los estudios de impacto ambiental

LOS RIESGOS DEL CRECIMIENTO

cuando se tenga que hacer una urbanización en una zona de borde urbano.

La nueva legislación alienta la preservación del conjunto de los problemas analizados. Lo hace a sabiendas de los perjuicios que causa a la economía local y nacional. Consideramos que la preservación de los intereses públicos no se contrapone con el funcionamiento del mercado, como se puede apreciar en Inglaterra o Alemania. Una posición liberal tan extrema no se corresponde ni con las necesidades existentes ni con los avances que sobre el tema se vienen logrando en el mundo. En ese sentido, es un claro retroceso que limitará la actuación de las municipalidades en los próximos años, pero que de ninguna manera servirá de excusa para justificar los fracasos que sobre el tema se puedan producir.

Bibliografía

- DOWALL, David
s/f *Evaluación del mercado de tierras. Programa de gestión urbana. PNUD-Banco Mundial-UNCHS.*
- ESTRADA, Enrique
1992 «Proceso urbano y vivienda», en *Planificando el desarrollo local: Diagnóstico participativo de la zona noreste del Cusco. Centro Guamán Poma de Ayala. Cusco.*
- GÓMEZ, José María y otros
1981 *Diagnóstico del movimiento de pobladores en la ciudad del Cusco. Mecanografiado. Centro Guamán Poma de Ayala. Cusco.*
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA
1991 *Compendio estadístico 1990-91. INEI. Lima.*
- 1994 *Censos nacionales 1993. INEI. Lima.*

LOS RIESGOS DEL CRECIMIENTO

- MASSON, Luis
1990 «Ecología y medio ambiente», en *Lima, crisis y alternativas*. Carta de Lima - CIPUR - Fundación Ebert.
- MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CUSCO
1988 *Diagnóstico socio-económico de la provincia del Cusco*. Oficina de planificación. Cusco.
- 1993 *Plan de desarrollo urbano de la ciudad del Qosqo*. Cusco.
- POGRUND, Benjamin
1995 «Producción de alimentos en la jungla de cemento», en *The World Paper*. Lima. *Debate*, N°83. Julio-agosto.
- PORCEL, Binolia y otros
1992 *Plan de desarrollo del distrito de Santiago*. Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas. Cusco.
- PORTO REY, Enrique y otros
1987 *Planeamiento y gestión urbanística en pequeños municipios*. Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid.
- QUEDENA ZAMBRANO, Enrique
1993 «San Jerónimo: reto al desarrollo agro-urbano», en *Crónicas Urbanas* N°3. Centro Guamán Poma de Ayala. Cusco.
- QUEDENA ZAMBRANO, Enrique y otros
1994 *Los retos del desarrollo agro-urbano: El caso de San Jerónimo*. Centro Guamán Poma de Ayala. Cusco.

ENRIQUE QUEDENA

VERGARA, Ricardo

1988

Proceso de urbanización en el Trapecio Andino: propuestas de planificación para el desarrollo regional. Fundación Ebert, Lima.

1992

«Relaciones entre ciudad y campo en un contexto de desarrollo regional», en *Ciudad y región sur.* UNUNCHIS. Cusco.

VILLEGAS, Américo y ESTRADA, Enrique

1990

Centro histórico de Cusco. Rehabilitación urbana y vivienda. UNSAAC - PNUD/ UNESCO - ININVI. Cusco.