



Joseph, Jaime (1999) *Lima Megaciudad, Democracia, Desarrollo y Descentralización en Sectores Populares*. Lima, Alternativa. Versión digital

INTRODUCCIÓN

Esta tesis busca aportar conocimientos de la realidad de los actores y los procesos en los sectores urbano populares de Lima Metropolitana, precisamente el Cono Norte. La búsqueda de estos nuevos conocimientos y enfoques no pretende eliminar o evitar la urgencia que motiva el estudio, la urgencia de encontrar pistas y propuestas que ayudarán a superar las trabas que parecen bloquear los avances y posibilidades de democratización y desarrollo en la megaciudad. El interés y la urgencia no están reñidos con la investigación científica, sino la motiva e incluso orienta.

El Perú durante este último medio siglo ha experimentando, al igual que los diversos países de la región, un profundo proceso de cambios, masivos y no planificados, que han transformado su tradicional estructura económica, política, social y cultural. En este marco, las ciudades y la población urbana —sobre todo— han vivido una marcada alteración de naturaleza y estilos de vida, de desfase entre crecimiento poblacional y desarrollo.

Uno de los cambios más significativos y visibles está dado por el notable proceso de urbanización y concentración en la ciudad capital. En ese sentido, Lima ha pasado de ser “algo más que una ciudad” (Fuenzalida, 1986:194) y transformada en una “ciudad - país” (Zolezzi, 1986:198). Dicha concentración poblacional estuvo acompañada de una gran concentración de riquezas y poderes. Ante ello, megaciudad resulta la categoría más adecuada para caracterizar a Lima Metropolitana.

Pese a la evidente y creciente importancia de las megaciudades en América Latina, éstas no han recibido la atención necesaria —ni en los estudios ni en los programas de apoyo— por dos razones principales. Primero porque el enfoque neoliberal al problema de la pobreza y del desarrollo, junto con la falta de voluntad de enfrentar las causas de la pobreza masiva, que en nuestra región tendencialmente en las últimas décadas se presenta más urbana que rural, han llevado a la ‘focalización de la pobreza’, política que busca aliviar los efectos de la extrema pobreza, mas no encontrar ni enfrentar las razones estructurales de ella. La segunda razón es que las megaciudades parecen escapar a nuestras posibilidades de comprensión. En el Perú no es casual que la Constitución anterior y la Ley de Regionalización reconocieron que Lima es una “área de tratamiento especial”, sin poder decir en qué consistiría este ‘tratamiento’.

Una excepción a este descuido de la megaciudad ha sido el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD). David Westendorff de UNRISD, nos invitó a hacer un análisis global de la problemática de Lima y a organizar varios estudios de experiencias de participación de organizaciones sociales de base en la gestión del desarrollo en la megaciudad.

El texto que les presentamos es un intento de asir la megaciudad en su proceso histórico y en su realidad actual, y de fundamentar una estrategia descentralizada de gestión local. Priorizamos los conos de Lima quienes concentran la mayor población urbano popular y que reciben los inmigrantes que continúan llegando a nuestra capital. La iniciativa de UNRISD en llamar la atención sobre esta problemática, ha sido un estímulo oportuno para mirar nuestra realidad urbana en mayor profundidad y ha permitido un encuentro entre personas trabajando en megaciudades en el mundo. Este encuentro tuvo lugar en Estambul, durante la Cumbre de la Ciudad de las Naciones Unidas (NN.UU.) de 1997, donde presentamos un primer borrador de este texto. Ahora, que tenemos una versión final, esperamos contribuir a la reflexión sobre la megaciudad y a los actores en ella.

Llamar la atención sobre la situación actual de nuestra megaciudad, identificar sus problemas y descubrir el potencial del desarrollo y democracia que se descubre en ellas, así como los retos que nos plantean, nos parece una tarea oportuna y fundamental por tres razones esenciales:

- Porque en ellas se están concentrando las riquezas y pobrezas de nuestros países; las megaciudades son, por una parte, los lugares del más acelerado desarrollo económico, técnico - productivo, informático, comunicacional; y, de otra parte, son hogar/refugio para millones de pobres, antiguos y nuevos, desplazados de los beneficios de una “modernidad” que ven lejana y ajena. Nuestros procesos urbanos, debemos reconocer, lograron disminuir algunas desigualdades y, a su vez, crearon otros marcados contrastes económicos y sociales.
- Porque los organismos financieros y multilaterales y la cooperación técnica internacional han descuidado las megaciudades, dirigiendo sus miradas y esfuerzos hacia las zonas de extrema pobreza, principalmente identificadas y focalizadas en las zonas rurales, sin la voluntad o capacidad de enfrentar la pobreza masiva en las grandes ciudades que se presentan de atención crucial y estratégica.

- Pero la razón más importante para emprender estos estudios, es que en las grandes ciudades están apareciendo —aunque no sólo como parte de la problemática urbana— temas, actores y experiencias que pueden ser las semillas de alternativas de desarrollo y democratización del país y la base de una agenda común de un necesario y fructífero diálogo Norte y Sur.

Pretendemos, en resumen, analizar los cambios ocurridos en Lima y contribuir a fortalecer a los actores sociales y políticos y a sus prácticas en las megaciudades. Porque es a partir de ellos que se pueden establecer procesos de desarrollo y democratización que permitan una vida armoniosa y digna para las grandes mayorías populares en nuestra ciudad.

NUESTRO ENFOQUE

Como parte de las experiencias de los Organismos No Gubernamentales de Desarrollo (ONGs), con cerca de 30 años de trabajo con los sectores urbano - marginales de la capital, hemos sido acompañantes privilegiados de los significativos esfuerzos de organización social de dichas poblaciones para responder a sus múltiples necesidades básicas insatisfechas y no atendidas; somos conocedores del complejo proceso socio - político acontecido en nuestra capital; somos organismos con funciones muchas veces de intermediación y/o concertación con algunas entidades del Estado, en particular con los municipios; estamos comprometidos con el presente y futuro de éstas organizaciones urbano - populares, a las que les reconocemos un rol decisivo para la construcción de un hábitat digno, mejores condiciones de vida y un régimen político democrático representativo y participativo.

Además, nuestros esfuerzos de análisis están pensados para tener un correlato práctico, de alimentación de propuestas de acción vía proyectos, programas, campañas, etc., que enfrenten los crecientes niveles de pobreza generados por la abierta aplicación de las medidas neoliberales de ajuste estructural del actual gobierno.

Esta perspectiva y estrategia que asumimos se encuentran cuestionados en momentos donde la pobreza se agudiza, cuando el individualismo —y a veces diversas expresiones cercanas a la anomia— parecen predominar sobre la organización y la solidaridad; cuando el autoritarismo parece ser el reemplazo deseado e irrecusable para el sistema democrático representativo, que ha demostrado su debilidad como forma de llegar al bienestar, el orden y el desarrollo.

Intentaremos, a continuación, presentar puntual y esquemáticamente nuestras preguntas y afirmaciones de entrada sobre algunos ejes temáticos —que consideramos fundamentales—

para el análisis y la prospectiva del proceso urbano acontecido en Lima Metropolitana, y dentro de él, la situación de actores de tanta trascendencia, para una perspectiva de democracia y desarrollo, como son las organizaciones sociales y los gobiernos locales. Nuestro análisis lo desarrollaremos a partir de experiencias concretas de relación y articulación de organizaciones sociales con gobiernos locales o entidades del Estado en programas o proyectos principalmente en los Conos de Lima Metropolitana.

1. Sobre las organizaciones sociales de base (OSB)

- Si bien es cierto y reconocido que las OSB han demostrado su capacidad para enfrentar problemas de “emergencia” (vivienda, alimentación, salud, etc.) y para la satisfacción de servicios urbanos básicos (luz, agua, desagüe, etc.), cuya resolución casi siempre necesitaba del agrupamiento y la organización de la población afectada. La pregunta es si esta capacidad demostrada por la organización social, a nivel micro —lo que H. Arendt llama lo estrictamente social— y sobre ejes reivindicativos puntuales, puede ser el sustento para el protagonismo de éstas en un proceso de desarrollo integral y humano en escenarios más complejos, a nivel meso o macro. Es decir, si bien —casi siempre— estos actores sociales no tienen entre sus principales preocupaciones proyectos de estructuración de un orden, ni la expresión organizada de intereses que planteen posibles articulaciones, ni líneas de discrepancia o conflictos en las relaciones entre Estado y sociedad (Grompone, 1995:25); en qué términos y bajo qué contexto pueden dar el salto de lo social a lo político, de lo particular a lo general, hacia la construcción del bien común.
- Igualmente preguntarse si valores, como la solidaridad y la participación democrática, generadas en las experiencias organizativas populares, pueden perdurar y reproducirse en medio de un contexto marcado por una prolongada crisis económica y una creciente pobreza, que afectan principalmente a las poblaciones urbano - marginales de nuestra ciudad. Si estos valores pueden trascender y ser sustento para una necesaria reconstrucción del sistema político y su base institucional (procedimientos, actores, instancias, etc.), tomando en consideración que la pobreza es una situación social y económica de insatisfacción de sus necesidades básicas y primarias, una limitación en sus capacidades y derechos, así como un límite al desarrollo de la ciudadanía (López, 1998:457-461). Igualmente, en esa dirección, debemos reconocer que la escasez no genera acción humana sino tiende a reducir las dimensiones humanas (Rabanal, 1989). Buscaremos analizar, en los estudios de caso, el

cómo y bajo qué condiciones, estos valores todavía perduran y se desarrollan en la vida cotidiana de estas poblaciones y sus expresiones organizativas.

2. Sobre la posibilidad de una democracia participativa y sustantiva

- La política es un aspecto (el aspecto, dirían Aristóteles y Hannah Arendt) constitutivo del ser humano. Fuera del espacio público, el hábitat de la política, la vida del hombre no tiene sentido (Arendt, 1954:71). Ella comprende las formas de tomar decisiones de interés público así como la construcción de sentidos, discursos, creencias, disposiciones, en relación al poder y gobierno de una sociedad. Relacionado con ella, también se puede afirmar que la ciudadanía es la condición del hombre moderno. Este se caracteriza por ser una persona con derechos y responsabilidades en su relación con el Estado y la comunidad política (López, 1998:39). Y las experiencias organizativas pueden contribuir a que sus miembros establezcan un interés político, es decir, buscando asociar sus demandas y sus soluciones con lo público y sus esferas de decisión.

En el actual contexto de globalización, por un lado, el mercado invade todos los espacios y subordina, si no elimina una racionalidad humana; y por el otro, se pone en jaque la función integradora de la política, que pierde fuerza como vértice ordenar de la sociedad (Lechner, 1996:4). En el país, como lo señalan algunos autores, vivimos el fin de la preeminencia de la política y en ocasiones la desconfianza hacia ella (Grompone, 1995:31). Como diría Lechner: “Es una crisis de identidad de la política” (Lechner, 1989:31). Frente a estas tendencias, ¿es posible reubicar la política en el centro de las preocupaciones de la vida pública —estatal y no estatal—, cómo forma de relación entre grupos y sectores sociales, cómo medio de concertación y manejo de conflictos entre sociedad y Estado?

- Consideramos que es en la esfera social —representado por la sociedad civil, las asociaciones voluntarias como las organizaciones sociales— donde se crean los espacios públicos y se generan opinión pública y la agenda pública. Y esta agenda es transmitida a la esfera política, al Estado, normalmente vía los partidos. Estos estarían fuertemente vinculados a la sociedad civil y canalizarían sus demandas y propuestas, buscando formularlas adecuadamente para presentarlas y gestionarlas ante las instancias estatales correspondientes. En este escenario, el Parlamento y los Concejos Municipales, suelen ser los espacios públicos por excelencia. Pero, en nuestro país, nos encontramos en un período de crisis del sistema

político democrático¹, donde uno de sus rasgos más evidentes es la pérdida de vigencia de los partidos políticos, quedando un vacío en el rol de intermediación, negociación y generación de discursos y proyectos generales que incorporen intereses sectoriales. Nuestra crisis política se explica, en gran medida, por el divorcio y pérdida de sintonía entre partidos políticos con la sociedad real: “Los individuos a los que acostumbraban dirigirse han modificado sus prioridades e inquietudes y los grupos que eran sus interlocutores se han debilitado o desaparecido”. (Grompone: 1995:31). Este vacío ha sido cubierto principalmente —entre regular y mal, se podría calificar— por fuera del sistema político y de manera personalizada² con la proliferación de movimientos y líderes “independientes”.

- A su vez, no es claro que en nuestra actual esfera social se estén generando opinión y agenda pública. Y, menos claro aún, que las agendas producidas puedan llegar al espacio político. En este contexto, es urgente preguntarse por el potencial de las nuevas experiencias de participación ciudadana a nivel local, en la esfera social, a nivel de las organizaciones sociales, para la construcción de un sistema político democrático, de redimensionamiento de la esfera política.
- El Estado es esencial para una concepción de la política. En el presente, con la globalización de por medio, ha venido perdiendo soberanía externa y al interior del país. También, podemos considerar que el Estado ha dejado de ser el principal destinatario de las demandas sociales (Lechner, 1996:4). Hay, por lo tanto, un repliegue de lo público estatal que produce el ensanchamiento de lo público social (López, 1994). La reducción y debilitamiento de los

¹ Entendemos la democracia en un sentido sustantivo, como un proceso más que como modelo, y no sólo como procedimiento decisorio en torno al gobierno de la sociedad, sino como forma de ejercicio del gobierno y como un abanico de prácticas sociales de cara a las demandas cotidianas y a la fiscalización del gobierno. Y por sistema político democrático nos referimos a los mecanismos, actores e instancias que conforman la parte deliberativa de la escena política formal (como los partidos políticos y el Parlamento) de la sociedad, cuya función principal es recoger las demandas e intereses de los diferentes grupos y actores sociales y traducirlas en propuestas de gobierno y de política general. Es decir, un régimen que articula la esfera social con la esfera política.

² Según Grompone “... En la percepción de los ciudadanos, la idea de representación se asocia de manera más transparente con el Poder Ejecutivo que con el Parlamento”, lo que produce que el Presidente sea visto principalmente como el representante y la expresión del interés general y los congresistas como los presuntos defensores de lo particular y sectorial (Grompone, 1995:19). Ello también se estaría reproduciendo en las administraciones municipales, donde el Alcalde podría ser el símil del Presidente y los concejales de los congresistas.

espacios tradicionales de la política —los partidos, el Parlamento, los municipios— han permitido el surgimiento de emergentes espacios públicos no necesariamente estatales³ sobre todo a nivel local que, entre otras dimensiones, vienen desarrollando diversas formas de concertación y planificación del desarrollo, así como se plantean una revaloración de los municipios en su localidad. Ante ello nos preguntamos sobre ¿cuál debe y puede ser el rol del Estado, y en particular de las municipalidades, en relación a los nuevos espacios públicos no estatales creados para enfrentar nuevos y antiguos retos? ¿Cuáles deben y pueden ser las formas y estrategias para transformar a las municipalidades en auténticos gobiernos locales?

3. Sobre la posibilidad de un desarrollo autocentrado

- Entendemos el desarrollo como un proceso cambiante que fluye de los procesos socio políticos en los que los individuos, la sociedad y la comunidad política descubren a sí mismos sus capacidades, necesidades y derechos, y a partir de estos conocimientos elaboran su agenda política. Y, cuyo objetivo principal, está centrado en la persona humana. Como hemos ya indicado, la globalización y la hegemonía del modelo neoliberal afecta significativamente a los diversos actores y agentes de desarrollo. A pesar de ello, en los sectores urbano populares se vienen dando diversos esfuerzos y manifestaciones de reacción frente a estas tendencias, por lo que nos interesa identificar los términos en los cuales ha sido afectada la organización social como potencial agente de desarrollo.
- Respecto a las experiencias de organización social, sobre todo las que tienen una finalidad alimentaria (que son la gran mayoría), así como los que se plantean construir el hábitat o impulsar una microempresa —experiencias que no son equivalentes, que obedecen a diferentes necesidades e intereses y son asumidas con distintas proyecciones—, preguntarnos si son medidas de sobrevivencia simplemente o si hay en ellas enseñanzas, métodos, valores, que pueden superar los límites de un desarrollo dejado exclusivamente a los criterios del mercado como actualmente es considerada por el gobierno central y la gran mayoría de municipios locales.

³ Entendemos por espacio público un ámbito no necesariamente estatal, donde: a) los ciudadanos se relacionan como iguales; b) se discute asuntos de interés común; c) se construye opinión pública, que es producto de un proceso de discusión y deliberación y no simplemente la suma de opiniones individuales captadas por la encuestocracia; d) se busca generar consensos que permiten acción concertada y manejar políticamente los conflictos; y, e) donde se construye agenda pública.

- Con la crisis del sistema político y de nuestra sociedad civil que vivimos, todo apunta a revalorar lo local, lo sectorial, lo comunal, las relaciones primarias como la familia, como espacios y relaciones de mayor significación y referencia para los pobladores urbano - populares. También, se les concede a estas dinámicas sociales originadas localmente, las de ser un componente de mucha importancia en la visión y en las estrategias de desarrollo (Gonzáles, 1994:87). Por lo que resulta oportuno preguntarse si realmente en Lima Metropolitana es factible y viable alcanzar el desarrollo de una comunidad, un distrito, una provincia, basado en las capacidades, recursos y necesidades de las poblaciones locales, en un contexto de globalización de la economía y endiosamiento del mercado.



CAPITULO I: LIMA: CIUDAD-PAIS, CIUDAD-PROBLEMA

1. Una urbanización desigual

Es innegable la gran significación que ha tenido el creciente proceso de urbanización para el Perú, como para América Latina y el mundo. Las estadísticas, en sus diversas fuentes, lo confirman abrumadoramente. En América Latina, hacia 1990, el grado de urbanización alcanzado fue del 72%, habiendo sido 50% en 1980 y 25% en 1950. Es decir, en cuatro décadas, nuestra región registró un incremento de 47% en sus niveles de urbanización. Para el año 2025, las proyecciones sobre el grado de urbanización son del 85% (INEI, 1996:15).

Este proceso urbanizador prácticamente ha ido paralelo con el estancamiento del crecimiento de la población rural. En América Latina, para 1960, el total de su población se distribuía con una ligera ventaja de los que vivían en el campo sobre los que vivían en la ciudad; en 1990, el movimiento poblacional tuvo un notable viraje, mientras la población urbana crecía en un 170%, la población rural sólo lo hizo en un 2.72%. Las proyecciones para el 2010 ratifican esta gran primacía de lo urbano sobre lo rural (ver Cuadro 1).

CUADRO N° 1
AMÉRICA LATINA - DISTRIBUCIÓN
ESPACIAL DE LA POBLACIÓN

Población (Millones)			
Año	Urbana	Rural	
1960	100	110	
1990	274	113	
2010	420	116	
Fuente : INEI 1996			
Elaboración: Juan Pedro Mora - Alternativa			

El crecimiento de la población que vive en áreas urbanas en el Perú, como en la mayoría de los países de América Latina, ha sido impresionante y acelerado a partir de la segunda mitad del presente siglo. Según los Censos Nacionales, tenemos que durante 53 años (1940 - 1993), en términos absolutos, la población urbana casi se cuadruplicó

en relación a la población total y, en términos relativos, el incremento fue de dos veces y medio (de 26 a 65.7%). Sin embargo, todo este proceso de amplia urbanización no necesariamente refleja desarrollo y modernización, y menos aún es un proceso homogéneo y parejo en todos los países de la región.

En América Latina al igual que otros continentes, particularmente en sus países en vías de desarrollo, lo que se dio fue una fuerte concentración en las ciudades grandes combinada con el

poco desarrollo de las ciudades intermedias. La tipología de ciudad grande, mediana y pequeña va asociada a la idea de la importancia que se atribuye a las distintas funciones urbanas que posee cada una de éstas. La ciudad grande tiene actividades diversificadas, dando cuenta también de una mayor concentración financiera, industrial y de servicios. La ciudad mediana tiene funciones prioritariamente administrativas y comerciales, y en algunos casos existe una actividad industrial no muy extensa. La ciudad pequeña cumple una función básicamente comercial, su nivel industrial no está lo suficientemente desarrollada.

Por otro lado, existe otra tipología que caracteriza a las ciudades o conglomerados urbanos en mayores, intermedias y menores, que tiene una connotación más cuantitativa. Una ciudad mayor va desde los 250,000 habitantes hasta el millón o más habitantes; una ciudad intermedia, va desde los 20,000 habitantes hasta los 249,999 habitantes; y, una ciudad menor, va desde los 2,000 habitantes hasta los 19,999 habitantes. Se debe resaltar que ambas tipologías no se hayan desligadas una de otra. Para el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), una ciudad se conforma a partir de 10,000 habitantes y se consolida desde los 100,000 habitantes, ya que se considera que con este aumento demográfico, por lo general, tiene un desarrollo paralelo a la diversificación de las funciones urbanas.

Tomando en cuenta información de la II Conferencia de Alcaldes de 1996, en América Latina hay 53 ciudades de más de 500,000 habitantes —que representan al 0.43% del total de las ciudades— congregando a 110 millones de habitantes, es decir, al 39.28 % del total de la población urbana de la región (ver Cuadro 2).

CUADRO N° 2
AMÉRICA LATINA - CONCENTRACIÓN
POBLACIONAL EN CIUDADES

Tamaño de Ciudad	Número Ciudades	Población Millones
Más de 5 millones de hab.	6	54
2 a 5 millones de hab.	8	24
500,000 a 2 millones hab.	39	32
100,000 a 500,000 de hab.	219	31
- de 100,000 hab.	12,000	139
Fuente: II Conferencia Alcaldes 1996 Elaboración: Juan Pedro Mora - Alternativa		

En el Perú, la concentración también es muy marcada como se desprende de los Censos Nacionales. Para 1993, existen 9 ciudades que representan el 1.94% del total de los conglomerados

urbanos ¹ y comprenden al 64% del total de nuestra población urbana. A su vez, hemos tenido un crecimiento acelerado en la cantidad de conglomerados urbanos. En el lapso de tres décadas (entre 1961 y 1993) se han incorporado 203 nuevos conglomerados. Mientras los conglomerados entre 2,000 a 5,000 pobladores aumentaron de 162 en 1961 a 263 en 1993 (ver Cuadro 3).



¹ Conglomerado urbano es aquél asentamiento donde el mayor porcentaje de su población está orientada a las actividades urbanas, industriales, comerciales, financieras, administrativas o de servicios que no sólo sirven a la población residente sino a otros conglomerados urbanos menores o rurales de su área de influencia (Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI, 1996:198).

CUADRO N° 3
PERU: DISTRIBUCION Y GRADO DE CONCENTRACION URBANA, SEGUN
RANGO DE TAMAÑO POBLACIONAL: 1961, 1972, 1981 Y 1993
(POBLACION URBANA: POBLACION DE CONGLOMERADOS DE 2,000 PERSONAS Y MÁS)

RANGO CONGLOMERADOS POR TAMAÑO	1961				1972			
	CONGLOM.		POBLACION		CONGLOM.		POBLACION	
	N°	%	Magnitud	%	N°	%	Magnitud	%
De 2000 a 4999	162	62.5	486421	12.1	198	62.5	600795	8.5
De 5000 a 9999	46	27.8	299833	7.5	56	17.6	384786	5.5
De 10000 a 19999	24	9.3	314706	7.8	32	10.0	461843	6.5
De 20000 a 49999	18	6.9	474625	11.8	19	6.0	619297	8.8
De 50000 a 99999	6	2.3	430570	10.7	5	1.6	314352	4.5
De 100000 a 249999	2	0.8	266020	6.6	7	2.2	1076280	15.3
De 250000 a 499999		0.0		0.0	1	0.3	306125	4.3
De 500000 a 999999		0.0		0.0		0.0		0.0
De 1000000 y más	1	0.4	1750579	43.5	1	0.3	3288209	46.6
TOTAL 2,000 y más	259	100.0	4022754	100.0	319	100.0	7051687	100.0

RANGO CONGLOMERADOS POR TAMAÑO	1981				1993			
	CONGLOM.		POBLACION		CONGLOM.		POBLACION	
	N°	%	Magnitud	%	N°	%	Magnitud	%
De 2000 a 4999	198	56.9	612713	6.2	263	56.9	789715	5.5
De 5000 a 9999	73	21.0	506729	5.1	82	17.8	565170	3.9
De 10000 a 19999	30	8.6	411741	4.2	56	12.1	791302	5.5
De 20000 a 49999	25	7.2	793023	8.0	31	6.7	974551	6.7
De 50000 a 99999	11	3.2	775812	7.9	12	2.6	841013	5.8
De 100000 a 249999	7	2.0	1181793	12.0	9	2.0	1241084	8.6
De 250000 a 499999	3	0.8	1070539	10.8	6	1.3	1767220	12.1
De 500000 a 999999		0.0	0.0		2	0.4	1166522	8.1
De 1000000 y más	1	0.3	4523994	45.8	1	0.2	6345856	43.8
TOTAL 2,000 y más	348	100.0	9876344	100.0	462	100.0	14482433	100.0

FUENTE: CENSOS NACIONALES DE POBLACION Y VIVIENDA 1961, 1972, 1981 Y 1993.

Otro aspecto de nuestro proceso urbano a considerar, es el poco desarrollo de sus ciudades grandes. Según los gráficos elaborados por el INEI (INEI, 1996:147), se puede apreciar la progresiva y relativa reducción de la importancia de las ciudades grandes, con la excepción de Lima (ver Gráficos 1 y 2).

CAPITULO II: EL GOBIERNO DE LA CIUDAD: PROCESOS, BLOQUEOS Y RETOS

1. El incierto itinerario de la descentralización

El profundo centralismo y concentración existentes en nuestra capital es un hecho que tiene larga historia. Es más, está asociada a los momentos fundacionales establecidos a partir de la Conquista. Para luego, en la época Colonial, Lima convertirse en el centro administrativo desde donde se supervisaba la explotación de recursos del Virreynato. Con la Independencia, los cambios no fueron sustantivos y el país siguió manteniéndola como su principal —y, a veces, excluyente— ciudad, destinataria del principal gasto público, de presencia física y administrativa de los tres poderes del Estado, lugar donde se establecían los principales avances y progresos materiales y tecnológicos. Todo ello en desmedro de las demás zonas del país, donde el Estado —casi siempre— ha sido una referencia lejana y ausente.

El centralismo, también se ha visto reforzado por razones de índole política: "...la inestabilidad política llevó a los gobernantes a concentrar el poder en un entorno muy cercano al suyo, de forma que fuera más difícil enfrentarse al Presidente de turno. Por este motivo, en el Perú no existió la delegación de funciones suficiente, y el gobierno central tuvo que intervenir hasta en los asuntos más nimios y locales por falta de subniveles de toma de decisiones." (Araoz - Urrunaga, 1996:16).

La descentralización⁹ en nuestro país se impone no sólo por reivindicación histórica, también porque Lima ha crecido desarticuladamente, sin planificación, como se ha presentado en el capítulo anterior. El último medio siglo nos muestra cómo la descentralización ha sido un proceso de marchas y contramarchas que ha obedecido, aparentemente, a una falta de voluntad política para delegar el poder de manera eficiente. También, debemos considerar que la descentralización no es un fin en sí mismo, por lo que no se debe sobrevalorar sus potencialidades: "Desde diversas posiciones y por diversas razones, la descentralización ha surgido como una especie de panacea que puede dar respuesta a innumerables problemas." (Rosenfeld, 1994:68). Siendo necesario complementarla con otras medidas nacionales de orden

⁹ Se define la descentralización como: "Un proceso de transferencias de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado Estado hacia las administraciones subnacionales..." (CEPAL, 1993:8).

político y económico. El desafío presente consiste en "cómo constituir instancias, canales e instrumentos de participación de la comunidad en el marco del proceso de transferencias de autonomía y competencias a los territorios subnacionales." (Rosenfeld, 1994:77).

Como se señaló en la 36ª Reunión de Intercampus: "La descentralización económica, política y administrativa es un anhelo que se va robusteciendo paralelamente a la centralización de la estructura Estado-nación y de su gobierno. En el proceso de administrar un país, de captar ingresos, de establecer prioridades y asignar recursos, se presentan importantes desafíos al intentar conciliar de manera eficiente y justa los objetivos nacionales y regionales, los intereses generales y locales." (With-Trivelli, 1994:11).

Los esfuerzos desconcentrados comienzan a fines de los cincuenta con la creación de las Corporaciones de Desarrollo (CORDES), establecidas para desarrollar proyectos de inversión a nivel departamental, pero dependiendo financieramente de las transferencias del gobierno central. Con el gobierno militar del general Velasco Alvarado, instaurado desde octubre de 1968, se redujeron los presupuestos y la capacidad de gestión de las CORDES, para centralizar sus funciones en el Instituto Nacional de Planificación (INP). En la segunda fase de dicho gobierno militar, presidida por el general Morales Bermúdez, se crearon los Organismos Departamentales de Desarrollo (ORDES), a cargo de los jefes militares de las regiones, con rango ministerial. Pero, "hasta ese momento no podía hablarse de intentos de descentralización, pues ella implica la transferencia de autonomía fiscal y de capacidad de decisión desde el gobierno central a los niveles más bajos de gobierno." (Araoz-Urrunaga, 1996:59-60), que por cierto no hubo.

En la Constitución de 1979, a finales del gobierno militar y que permitió el reinicio de gobiernos civiles que hasta ahora perdura, se considera en el Título II, Capítulo I, Artículo 79 al gobierno de la nación como "unitario, representativo y descentralizado". A la par que se relanzaba el tema de la descentralización, se definieron tres niveles de gobierno: central, regional y local. Estas formulaciones regionales tardaron en concretarse. Recién con el gobierno aprista se les dio un impulso nominal aunque no tuvieron el apoyo necesario del Poder Ejecutivo. Se constituyeron 11 regiones —entre 1988 y 1990— con autoridades elegidas pero con poca capacidad ejecutiva ante el bloqueo del nuevo gobierno del Ingeniero Alberto Fujimori. Este conflicto entre las autoridades regionales, la mayoría con una clara identificación con el Partido Aprista, acabó con el "autogolpe" inconstitucional que ejecutó Fujimori el 05 de abril de 1992, "disolviendo" el Congreso de la República y los gobiernos regionales.

La nueva Constitución de 1993¹⁰, establece la división política del país en regiones, departamentos, provincias y distritos. A su vez, reconoce que "la descentralización es un proceso permanente que tiene como objetivo el desarrollo integral del país". En términos concretos, el actual gobierno central crea doce Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), bajo autoridades designadas con el tamiz presidencial. Además, pone como fecha el año 1995 para la constitución de las nuevas regiones y la elección de sus autoridades respectivas. Este compromiso hasta el momento duerme "el sueño de los justos", no avizorándose al corto ni al mediano plazo una voluntad política por implementar esta demanda sentida de la nación y cumplir con la palabra empeñada.

En tal sentido, debemos señalar que "el gobierno nacional está actualmente articulado en dos niveles básicos: el central y el local, sin instancias intermedias de gobierno efectivas... un sistema tan polarizado no resulta eficiente; por lo tanto, deberían considerarse las instancias intermedias para la mejor provisión de servicios públicos." (Araoz-Urrunaga, 1996:62). No obstante, en esta situación el gobierno central ha tendido a una mayor centralización de la toma de decisiones en el sector público, inicialmente bajo el supuesto de que en la coyuntura de ajuste estructural, esta característica se justificaba para lograr el gran objetivo de la estabilización macroeconómica.

Igualmente, existe un excesivo grado de concentración del gasto público destinado a políticas de impacto social, manejados a nivel central y cuyo ámbito de aplicación es el nivel local. Ello obedece a la profunda reorganización del poder ejecutivo (Zapata, s/f:3). En tal sentido, el Ministerio de la Presidencia (MIPRE), creación del actual gobierno, tenía proyectado para 1996 concentrar bajo su administración el 50% del gasto social, que asciende a 10 millones 783 millones de soles, y junto con el Ministerio de Economía y Finanzas manejan el 50% del Presupuesto del Estado (El Comercio, septiembre 26, 1995), en un contexto de significativo incremento del gasto social en el país. "En 1990 el gasto social en el presupuesto de la república representaba el 17% del total, mientras que para 1998 se ha proyectado un gasto social del 40%

¹⁰ La nueva Constitución promovida por Fujimori —en gran medida como parte de la negociación frente a la presión internacional— fue aprobada mediante referéndum en 1993, luego que fuese elaborada por el Congreso Constituyente Democrático (CCD) con una mayoría de la alianza gubernamental Cambio 90-Nueva Mayoría (C90-NM). Es de resaltar que 15 de los 24 departamentos que constituyen el país, votaron por el NO, cuyos promotores cuestionaban, entre otros puntos, el "centralismo" de la propuesta hecha por el gobierno.

del presupuesto. Este aumento se refleja también en el gasto per capita. Así, en 1990, éste alcanzaba a 24 dólares, mientras que en 1995 había subido a 61 dólares. Este aumento del gasto social constituye uno de los argumentos del gobierno para mostrar su eficiencia y solidaridad con los pobres del país." (Zapata, s/f:7).

El MIPRE y sus diferentes entidades como el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), el Programa de Emergencia e Inversión Social (PEIS), Cooperación Popular (COOPOP), el Banco de Materiales (BANMAT), la Corporación de Desarrollo de Lima y Callao (CORDELICA), el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES), el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), entre otras; se han administrado con una política institucional que no prioriza a los municipios ni tampoco a las organizaciones existentes sino a organismos ad - hoc, creados para la ocasión y que sólo ejecutan la obra sin garantizar ninguna continuidad (Zapata, s/f:5).

Al no tener la obligación de coordinar con los gobiernos locales, esto "resta representatividad" a dichas autoridades, a la vez que introduce problemas de información para determinar sobre quién recae en última instancia la rendición de cuentas y como ésta se hace operativa. Además, la falta de coordinación entre municipalidades y fondos centrales, así como entre los propios fondos, genera problemas de eficiencia en términos de que cada uno tiene, en el mejor de los casos, sus propios criterios de priorización de gastos e inversiones, lo que lleva a que los recursos escasos se dispersen y/o se dupliquen esfuerzos." (Araoz-Urrunaga, 1996:191-192). Si a ello le agregamos, la fuerte disminución presupuestal de los ministerios orientados a la producción, tenemos un Estado que interpreta que su función no es más la promoción del desarrollo, porque ésta corresponde a las fuerzas del mercado (Zapata, s/f:4). Entonces, podemos considerar que estamos ante un Estado que tiene como principal función las tareas políticas de la reelección presidencial y lejos está de ser un Estado que promueva el desarrollo nacional y el sustento institucional que éste requiere.

Es más, como lo indica el sentido común y la práctica gubernamental, este diseño de avasallamiento de los gobiernos locales tiene una gran motivación política: mostrar innumerables obras para generar adhesiones electorales, que permitan la continuidad anticonstitucional del actual gobernante. Recientemente, en medio de los huaycos desatados por el fenómeno de La Niña, Fujimori ha declarado que quiere ser "el gobierno de las obras y no de las palabras". Con el fenómeno de El Niño, también mostró su vocación por personalizar toda la capacidad de respuesta y solución del Estado frente a estos desastres naturales, apareciendo

como el único que puede dar alivio al dolor ajeno, sin compartir con nadie la creciente capacidad de gasto del Estado. No tomando en cuenta que "...al reforzar la instancia de gobierno más inmediata a los ciudadanos, se crearán instituciones más sólidas y con mayor responsabilidad ante ellos —siguiendo el principio de rendición de cuentas—, con lo cual comenzaremos a crear la tan ansiada institucionalidad en el país." (Araoz-Urrunaga, 1996:196).

2. Gobiernos locales: tan cerca, tan lejos

"Los gobiernos locales corresponden a organizaciones territoriales funcionalmente descentralizadas, con autonomía política, personalidad jurídica y patrimonio propios." (Rosenfeld, 1994:69). En nuestro país, la diferencia entre las leyes municipales y la práctica cotidiana ha sido una constante en la historia de los gobiernos locales.

Revisando esta historia, encontramos una ley de 1873 bajo el gobierno de Manuel Prado, con ella se inició el intento descentralista más amplio de nuestra primera centuria republicana. Esta ley establecía la distinción entre el gobierno central y el local, diferenciando lo que compete al ciudadano de las atribuciones del vecino. Al amparo del primer civilismo, se constituyeron —mediante elecciones— juntas departamentales, provinciales y distritales, dirigidas estas dos últimas por los alcaldes respectivos. Con la infausta Guerra con Chile, este proceso no maduró y en 1880 se cortó para reconcentrar todo el poder en manos de la dictadura de Piérola. 15 años después, en 1895, el mismo Nicolás de Piérola devolvió el régimen municipal. A partir de entonces hubo 24 años seguidos de democracia local, que constituye el período más largo de vigencia de esta institución en nuestra historia republicana (Zapata, s/f:7).

A partir de la Ley de Municipalidades de 1892 se encargó a las municipalidades los principales servicios urbanos. Luego, esto varió a inicios del presente siglo, pasando estas funciones al Ministerio de Fomento y Obras Públicas, la entidad estatal a la que se le encomendó la responsabilidad de los asuntos esenciales de la ciudad como: planificación urbana, habilitaciones, licencias, normatividad y prestación de servicios públicos. Con Leguía y el establecimiento de la "Patria Nueva", se desmontó la democracia municipal y se recentralizó todas las autoridades locales alrededor de su poder presidencial. Durante cuarenta años, las autoridades municipales fueron designados por el gobierno central, a través del otrora Ministerio de Gobierno y Policía.

Posteriormente, fue la Oficina de Planeamiento y Urbanismo, creada por Ley N° 10723 de Noviembre de 1946, la responsable de formular planes de las ciudades de mayor extensión. Y,

con el Gobierno Militar de Velasco Alvarado, mediante Decreto Supremo N° 17528, se crea el Ministerio de Vivienda y Construcción con expresas atribuciones y competencias sobre la planificación, remodelación y habilitación urbanas. Los municipios pasaron a ser algo así como *agencias* del flamante Ministerio de Vivienda. Mientras la intervención del Municipio de Lima se restringió a la realización de obras.

Esta centralización de los asuntos urbanos en el Estado central, a través de diferentes denominaciones ministeriales u otra oficina estatal constituidas para administrar dichos asuntos, sólo comienza a modificarse con la Constitución de 1979, que por primera vez en la historia de la República otorga a los municipios una real competencia en planificación urbana, urbanismo y gestión de servicios urbanos.

Desde 1980, cuando termina la dictadura militar, las autoridades municipales son elegidas por voto universal y obligatorio. El número de regidores elegidos está en función de la población de cada distrito y provincia. En la Constitución de 1979 el período de elección fue de tres años, mientras la Constitución de 1993 —actualmente vigente— fija el período en cinco años, con excepción de las últimas elecciones de noviembre de 1995, en las cuales se mantuvo por última vez el período de tres años, y la elecciones últimas de 1998, por un período de cuatro años.

La Constitución de 1993, aprobada durante el primer gobierno de Fujimori, expresa formalmente avances significativos en el terreno municipal a pesar de pretender concentrar recursos y responsabilidad en el poder central, como ya se comentó. En su Art. 191°, señala que "corresponden al Concejo las funciones normativas y fiscalizadoras; y a la alcaldía, las funciones ejecutivas". Al poco tiempo, en la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), Ley N° 23853, no se precisa esas funciones. Los órganos de la municipalidad, definidos en nuestra nueva Carta Magna, son el Concejo Municipal, como órgano normativo (de ley material) y fiscalizador; así como el Alcalde, Director Municipal y otros órganos dependientes de éstos, como órganos administrativos (Salazar, 1992:47-48).

El mencionado Art. 191°, señala expresamente que las municipalidades "tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia". Pueden determinar su organización interna y su presupuesto y administrar sus bienes y rentas; crear, modificar y suprimir contribuciones, arbitrios, licencias y directivas municipales, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad. Es la primera vez que la Constitución consagra **autonomía** a las municipalidades (Salazar 1994:36-37).

Pero a su vez, esta Constitución deja a criterio de las leyes aspectos que antes fueron derechos constitucionales, como por ejemplo la participación de la población en la gestión municipal y no precisa su rol en salud, educación y serenazgo que las municipalidades vienen asumiendo (Salazar, 1994:37).

La LOM encarga funciones normativas y ejecutivas a las municipalidades y permite a los regidores ejercer funciones ejecutivas, aunque el poder está concentrado en el Alcalde. "Si bien el Concejo Municipal está consagrado como el máximo órgano normativo y fiscalizador de la municipalidad, la Ley Orgánica de Municipalidades ha fortalecido la figura del Alcalde, otorgándole un amplio margen de atribuciones ejecutivas que no requieren la aprobación previa de su respectivo Concejo." (Salazar, 1994:42). El Decreto Legislativo N° 051 de 1980, durante el segundo gobierno del Arquitecto Belaúnde, ya había aumentado el poder del alcalde haciendo que el rol y función de los regidores y del Concejo mismo dependieran de la voluntad de aquél. Hay experiencias de diferentes municipalidades que han funcionado sin la participación de los regidores y mucho menos de la población.

Los municipios distritales de Lima han tenido que enfrentar un doble problema. Primero, el abandono. En muchos casos fueron dejados a su suerte, recibiendo poco apoyo técnico y financiero del Gobierno Central y de la Municipalidad de Lima para tareas y responsabilidades suyas. Segundo, la intervención. Sufren la intervención directa de instancias del Gobierno Central en áreas que son de su competencia. La confusión, interferencia y traslapes entre las instancias distrital, provincial y nacional han sido constantes y prosiguen.

En lo que va de la década, el gobierno fujimorista ha sostenido varios enfrentamientos con los municipios. Cada vez que ha pretendido apoyar candidatos ediles propios ha salido derrotado, sobre todo para alcalde provincial de Lima Metropolitana, el principal poder municipal. En respuesta a estos descalabros, el poder central les ha recortado progresivamente atribuciones y ha trasladado funciones de un sector a otro (Zapata, s/f:8).

En los últimos años, el Gobierno Central ha asumido muchas tareas que corresponden a los gobiernos distritales. Con la creación del MIPRE la interferencia ha aumentado, ahora no sólo para las municipalidades distritales sino también para los provinciales. Esta tendencia a la concentración del gasto social por el Estado se ha venido acentuando y viene siendo manejado discrecionalmente por el gobierno actual. El MIPRE viene asumiendo no sólo los programas sociales y la ejecución de obras, sino también la tarea de titulación de lotes de vivienda —una

demanda importante y crucial de los sectores urbano-populares¹¹ —, la planificación y el transporte urbano, en franca contraposición con los gobiernos municipales, principalmente el de Lima Metropolitana, cuyo alcalde —Alberto Andrade— es el principal contendor político del presidente Fujimori para las elecciones presidenciales del año 2,000.

2.1. Funcionamiento interno de las municipalidades

En los últimos años las municipalidades, más por necesidad que por mandato de ley, han tenido que asumir funciones y áreas problemáticas que no eran de su competencia. Además de los registros civiles, ornato y servicios de limpieza, los municipios se encuentran, mal que bien, involucrados en diferentes áreas problemáticas como: **nutrición**, vía los Comités de Vaso de Leche, un programa netamente municipal, y los comedores populares; **empleo**, en relación con los trabajadores ambulantes, mercados, micro empresarios y parques industriales; **seguridad ciudadana**, con la aparición de policías informales, es decir, no reglamentadas por ley, en varios distritos que con el tiempo se han formalizado bajo la modalidad de serenazgos; **medio ambiente** y el **aprovisionamiento de agua**, lo que ha supuesto el manejo de pozos y otras fuentes de agua.

Por otro lado, con la reducción del Estado, particularmente en su rol de prestación de servicios y de planificación, los municipios han intentado asumir el papel de planificación distrital, no sólo la planificación urbana y de servicios, sino la planificación del desarrollo económico y productivo así como la defensa del medio ambiente. Es importante tomar en consideración que luego del "autogolpe", entre otras medidas el Gobierno cerró el INP. Esta decisión se sustentaba en la idea de que es el sector privado y no el Estado el que debe ocuparse de la planificación, y es el *mercado* el que se ocupa del desarrollo y de la creación y distribución de recursos e inversiones. Al no funcionar a cabalidad este presupuesto neoliberal, las municipalidades, especialmente las distritales, han tenido que asumir esa función a pesar de que estaban poco preparadas para tales responsabilidades.

Hay, empero, ejemplos importantes de municipalidades que han tomado iniciativas para enfrentar estos retos. Con el apoyo de ONGs y en menor medida de las universidades, algunas

11

Esta función de ordenamiento urbano, que eran propias de las municipalidades, ha sido mellada y la titulación de los predios urbanos trasladada —por el actual gobierno— a la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI).

municipalidades han elaborado sus propios planes integrales de desarrollo¹². Estos procesos han sido experiencias piloto en la participación ciudadana y alentaron la capacidad propositiva de las organizaciones sociales de base, del personal técnico y profesional externo, y de las autoridades y funcionarios municipales. En estos casos, se considera la participación de las organizaciones sociales en la planificación al igual que en la ejecución. Por otro lado, muchas municipalidades han participado en el estudio interno de su propia estructura administrativa, precisando su cuadro orgánico, manual de funciones, perfil de personal requerido, reestructuración presupuestal. Todo esto son experiencias de mucho valor que deben ser profundizadas y asumidas por el conjunto de gobiernos locales.

En la mayoría de los casos encontraremos que los municipios no cuentan con sistemas y procedimientos modernos, eficientes y articulados para las nuevas exigencias. La frondosa burocracia estaba más concentrada en el manejo de registros, licencias e impuestos, áreas que carecen de instrumentos informáticos adecuados y de personal capacitado para las nuevas funciones de promoción y planificación participativa. Un estudio realizado por la ONG Ipadel en 1993, refleja los limitados avances que han tenido los municipios distritales de Lima Metropolitana, en la implementación de instrumentos claves para la modernización de la administración municipal como son: el catastro urbano y la informática. Se señala que han sido, principalmente, los municipios distritales de nivel socio-económico alto y medio, donde mejor han comprendido e implementado estos instrumentos (Ipadel, 1996:24).

En los casos donde las municipalidades han iniciado el difícil camino hacia su modernización, para poder planificar y promover la transparencia y participación, han tenido que enfrentar un serio problema, que siempre estaba presente y reconocido, el de la **corrupción**. La corrupción, a escala grande o pequeña, no es nueva ni exclusiva de las entidades estatales peruanas. Es casi un *sentido común*, parte de la *cultura organizacional* del Estado. Las municipalidades no son una excepción a esta penetración de la corrupción a todo nivel. Sin embargo, la corrupción se muestra particularmente nociva y destructiva para aquellos municipios y autoridades que

12

Ejemplos de planificación integral y participativa en el Cono Norte de Lima son los municipios de Ventanilla, Ancón y Carabayllo que han publicado sus planes. La planificación fue tripartita, entre representantes de éstas municipalidades, miembros de las organizaciones comunitarias, y la ONG Alternativa. También participaron estudiantes de diversas universidades en convenio con dicha ONG. En otros Conos se pueden señalar los casos de las municipalidades de El Agustino y de Chosica en el Cono Este, en coordinación con la ONG CENCA; y en el Cono Sur, otra ONG, DESCO, colaboró con los planes de la municipalidad de Villa El Salvador. Y, en la municipalidad de Villa María del Triunfo, una Mesa de ONGs (Tarea, DESCO, CIDAP, FOVIDA) colaboró en hacer el plan integral de desarrollo.

pretenden modernizar, democratizar y planificar. Hay ejemplos identificados de sistemas de cómputo que han sido sabotados por los mismos trabajadores y/o autoridades municipales, porque la informática y los sistemas integrados de administración ponen en evidencia las coimas y robos que antes estaban parcialmente escondidos entre el desorden de las rumas de papeles en 3 ó 4 copias y sendos *sellos*.

Por las mismas razones, la corrupción es enemiga de la participación y la transparencia. La corrupción rechaza a los ciudadanos y organizaciones que se muestran dispuestos a participar voluntariamente en las diferentes áreas de la gestión municipal. Primero, porque muchos funcionarios y autoridades no quieren tal intromisión en su terreno, de ese modo mantienen un *status quo* que permiten estos actos dolosos. Y, segundo, la población es reacia a participar en la planificación y gestión si las decisiones no son transparentes y son tomadas más en función de las ganancias personales.

No es fácil combatir este flagelo, que se ha hecho endémico y estructural en la mayoría de las municipalidades. Lo peor de todo, como se ha dicho, es que la corrupción se ha hecho sentido común, por lo cual hay incluso toda una elaboración cultural que lo "justifica". Al respecto, conviene recordar la existencia de una difundida sentencia popular que sutilmente bien puede justificar dicha corrupción: "...mientras haga obra, no importa que robe". Por ello, el combate a la corrupción ha de ser un proceso complejo e integral. En algunos municipios de Lima existen diversos esfuerzos que están dando resultado. Probablemente, lo más importante es la capacitación del funcionario municipal. O, más que *capacitación*, habría que hablar de la profesionalización de los funcionarios. Esta profesionalización incluye, ciertamente, su mejor capacitación técnica y profesional, un mayor sueldo profesional, y mejorar su autoestima, reconociendo su aporte. En los diferentes cursos y escuelas de capacitación municipal¹³ se ha constatado, no sólo que muchos de los funcionarios tienen una base educativa adecuada, sino sobre todo que tienen una vocación de servicio estatal. Es preciso trabajar estos aspectos abiertamente entre los diferentes estamentos de la administración municipal, así como con la población. Por ello, podemos hablar de una tendencia importante en los municipios —que debe reforzarse— hacia el cambio en la *cultura organizacional*, un cambio que se debe expresar en el imaginario social, en los criterios, normas y tradiciones.

¹³ Una experiencia importante ha sido la Escuela de Gerencia Municipal, creada por el Consejo Interdistrital del Cono Norte en 1990. En los diferentes cursos de dicha escuela se capacitó a más de 200 funcionarios y autoridades de los diferentes distritos del Cono Norte.

Otro aspecto central en la erradicación de la corrupción es la transparencia y acceso a la información. Una de las formas de participación contenidas en la nueva Constitución es el derecho del ciudadano a la información. Pero, esta norma no está reglamentada, y en el caso de las municipalidades el acceso a la información depende en gran medida de la voluntad del alcalde, quien, como se ha señalado, puede intentar manejar su gobierno sin siquiera la participación de sus regidores.

2.2. Los recursos municipales

El artículo 193° de la actual Constitución, señala las fuentes del financiamiento de los gobiernos locales, precisando que son rentas de las municipalidades: "los bienes e ingresos propios; los impuestos creados por ley a su favor; las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos de su competencia, creados por su Concejo; los recursos asignados por el Fondo de Compensación Municipal que se crea por ley según los tributos municipales; las transferencias presupuestales del Gobierno Central; los recursos que les correspondan por concepto del canon; y los demás recursos que determine la ley". Sin embargo, el impuesto predial no está incluido a nivel constitucional como renta propia (Salazar, 1994:38).

La Ley Orgánica de Municipalidades, y otras leyes complementarias, han establecido un importante margen de autonomía económica de las municipalidades respecto del Gobierno Central, sobre todo con la creación del Impuesto de Promoción Municipal. Sin embargo, en materia de potestad tributaria el régimen tributario no es favorable a las municipalidades distritales, en tanto tienen que sujetar sus decisiones a la voluntad final de las municipalidades provinciales y del gobierno central.

El Decreto Legislativo (D.L.) 776, del 28 de Diciembre de 1993, emitido con el uso de facultades extraordinarias concedidas por el Congreso al Ejecutivo en materia tributaria, restringe aún más la potestad que la Constitución consagra (Salazar, 1994:10). Este D.L. reduce los ingresos propios de las municipalidades derogando el impuesto a los premios por propaganda comercial, el impuesto a los terrenos sin construir, el impuesto al funcionamiento de establecimientos y el impuesto a la patente profesional y restringe la tasa impositiva de la mayoría de los impuestos que quedan (Salazar, 1994:58; Alva, 1995). Como consecuencia, las municipalidades dependen más de recursos del gobierno central. Y se constituye el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), que es una transferencia del gobierno central, pero con los mismos fondos de lo que fue el Impuesto de Promoción Municipal. En la práctica, la

aplicación de este D.L. ha mermado el presupuesto del promedio de las municipalidades provinciales, y la Municipalidad de Lima ha visto reducidos sus ingresos en un 80% (Salazar, 1994:59), ya que reciben menos recursos transferidos.

En cambio, para la mayoría de los gobiernos distritales de Lima, el D.L. 776 ha significado un aumento en sus ingresos, con las transferencias de recursos económicos nacionales directamente a las municipalidades distritales, lo que implica una creciente dependencia hacia el gobierno central. El costo, tanto financiero como político, para las municipalidades distritales puede ser alto en el mediano y largo plazo. Además, este D.L. también ha tenido otros efectos políticos preocupantes. Fue un instrumento muy eficaz para quitar el apoyo de los alcaldes distritales de Lima a su propio gobierno provincial, el cual, al no contar con los mismos recursos que antes, no podía ofrecer apoyo a los gobiernos distritales. Con ello, se buscaba disminuir las posibilidades del Alcalde de Lima, Ricardo Belmont, no sólo de hacer más obras (sobre todo viales) que estaban pensadas para tener gran impacto ciudadano, sino que ello incrementaba un respaldo a un personaje que abiertamente empezaba a mostrar sus diferencias con su vecino Presidente. Por ello, casi sin excepción, los alcaldes elegidos bajo la bandera del movimiento *Obras*, liderado por el mismo Belmont, alcalde de Lima, renunciaron a su movimiento y proclamaron su condición de *independientes*.

El D.L. 776, como se ha señalado, al restringir las rentas propias de las municipalidades las hace dependientes de las transferencias del gobierno central, asimismo los criterios con los que se efectúan estas transferencias están bajo el estricto control del Ejecutivo, en particular del Ministerio de Economía y Finanzas. Ello compromete la propia autonomía municipal: "...no existe una efectiva autonomía de los gobiernos locales en el Perú, lo que genera ineficiencias importantes, y cuya causa principal radica en su frágil situación financiera, la cual es muy dependiente del gobierno central." (Araoz-Urrunaga, 1996:16). Esta situación se expresa mas claramente en las municipalidades rurales y semirurales, las cuales no cuentan con recursos propios significativos como son los provenientes de los impuestos prediales o los arbitrios.

Se pone en evidencia que los criterios pueden cambiar, por razones políticas más que técnicas, o simplemente podrían reducirse los fondos disponibles del Estado, en la medida que las demandas de fondos aumentan para cubrir los crecientes gastos de los servicios de la deuda o la negativa brecha comercial. Y, finalmente, porque los nuevos recursos asignados a las municipalidades distritales no pueden ser utilizados para gastos corrientes, gastos de personal, estudios, sino sólo para obras. Ello, igualmente, como se ha mencionado anteriormente, afecta

notoriamente a las municipalidades rurales y semirurales. Entonces, se disminuye la capacidad de los municipios de gestionar el propio desarrollo de sus jurisdicciones territoriales. Aunque, se han dado casos de municipalidades que no pudieron utilizar todos sus recursos asignados por FONCOMUN, al no poder contar con los fondos para gastos corrientes.

La legislación del financiamiento municipal tiene otras limitaciones. Se restringe la capacidad de endeudamiento de los gobiernos municipales. Ninguna municipalidad, provincial o distrital, puede obtener préstamos por más de 100 millones de soles, aunque el anterior Ministro de la Presidencia —Jaime Yoshiyama, considerado el primer "delfín" fujimorista— durante su campaña electoral para la alcaldía de Lima, en la que fue derrotado ampliamente por el Movimiento Obras de Ricardo Belmont, había prometido un tope para éstos hasta 1,000 millones.¹⁴

Tradicionalmente el aporte presupuestal para los municipios ha sido limitado en el Perú, con un promedio de 4% del gasto total del Estado. En 1996 se mantiene el 5% del Presupuesto General de la República, cifras que en otros países de América Latina son del orden de 22%. Mientras que en Francia es de 15%, en Alemania 17%, en Suecia 38%, en Bolivia 37%, en Colombia 47%, en Chile 52% (Allou, 1989:136).

Otro recurso sumamente importante para los gobiernos locales es contar con personal calificado. Según información recogida en los estudios para hacer la tipología de las municipalidades del Cono Norte y en la Escuela de Gerencia Municipal del mismo, se ha constatado que hay un número significativo de personal con educación superior y muchos de ellos con carreras universitarias completas. Sin embargo, muy pocos de ellos tienen título profesional, lo que significa una calificación baja para los efectos de remuneración. Este nivel superior de educación, quizás sorprendente, es el resultado de los años dorados de la educación peruana, cuando los mejores colegios eran los estatales y las universidades ofrecían la posibilidad de una buena educación universitaria financiada por el Estado. Si bien los recursos estatales no fueron suficientes para una educación superior masiva, sí ofrecieron una oportunidad para los mejor preparados. Durante los años de crisis económica y la reducción del Estado, muchos profesionales encontraron un lugar en el aparato municipal. Cabe advertir, sin embargo, que la

14

Es recién en marzo de 1997, que se modificó la Ley Orgánica de Municipalidades para permitir a los gobiernos distritales gestionar préstamos sin la previa autorización del gobierno provincial.

educación estatal está ahora lejos de ofrecer estas oportunidades, y por ello el recurso humano podría ser considerado como un recurso *no renovable*.

Como se aprecia en el Cuadro N° 6, las municipalidades estuvieron —aunque se puede considerar que en la actualidad siguen estándolo— en condiciones de ofrecer en términos promedio salarios atractivos para técnicos y profesionales.

CUADRO N° 6

SUELDOS Y SALARIOS DE LOS TRABAJADORES MUNICIPALES PROMEDIO DISTRITAL	
Categorías	(Promedio Mensual)
	S/.
Funcionarios	2,500.00
Profesionales	1,200.00
Empleados	1,000.00
Obreros	900.00
Fuente: Alva 1995	
Elaboración: Juan Pedro Mora	

3.
ciudadana

Las
han de jugar

Participación

municipalidades
un papel

decisivo tanto para alcanzar el desarrollo humano en sus comunidades como en construir un sistema político democrático y participativo. Podemos decir que son la única institución sobreviviente, cual roca que queda, luego que la avalancha neoliberal en el Perú y el gobierno autoritario y centralista de Fujimori arrasara con la Constitución, los partidos políticos, el Congreso de la República, las Asambleas Regionales y otras instituciones estatales. Las municipalidades son "las únicas instituciones no intervenidas luego del 5 de abril de 1992 como parte del proceso de cambios, y por tanto mantuvieron su legitimidad." (Salazar, 1994, Pág. 9).

Las provincias, más que la metrópoli, eran celosas defensoras del espacio municipal. La Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) sigue expresando su descontento por propuestas que vulneran la autonomía municipal. Por ejemplo, la propuesta de reemplazar a los alcaldes y concejos elegidos por voto universal por "intendentes", inevitablemente nombrados por el Ejecutivo¹⁵. La AMPE bajo la presidencia de Luis Guerrero, alcalde de Cajamarca, se

15

El Presidente Fujimori mencionó a la prensa la posibilidad de reemplazar a los alcaldes por *intendentes*. La reacción, dentro y fuera del país, fue adversa. Probablemente en el entorno del Presidente se evaluó que tal medida, que nunca llegó a ser propuesta en forma de proyecto ley, tendría costos políticos muy altos. No se ha retractado,

convirtió no sólo en una coordinación de alcaldes sino en una plataforma política de oposición al creciente centralismo y al presidente Fujimori. Sin duda esta fuerza opositora que se consolidaba es lo que habría motivado a los alcaldes adscritos al oficialismo a dividir la AMPE formando en este último año una asociación paralela.

Las municipalidades pueden ser un lugar privilegiado para consolidar la democracia porque son un lugar de encuentro entre sociedad y Estado. En la historia del Perú, muchos caudillos, tanto cívicos como militares, han interrumpido los regímenes democráticos. “El Perú tiene en su historia una antigua y rica tradición de cabildos abiertos, interrumpida por los regímenes autoritarios que el país ha tenido.” (Witch-Trivelli, 1994:12). Esta fragilidad en la democracia representativa es expresión de lo que algunos analistas políticos consideran la brecha histórica y cultural del Perú. Aquella entre el sistema republicano de gobierno, la democracia representativa, con sus diversas clases y sectores sociales y sus tradiciones, culturas y razas tan diferentes de la tradición occidental que dio origen a las democracias representativas. De alguna forma esta brecha se disminuye en el contacto, a veces conflictivo, entre sociedad y Estado en los municipios.

Sin embargo, la identificación o roce, con la municipalidad es quizás menos fuerte en Lima que en Provincias. Esto no debe sorprender, dado que Lima es una ciudad de migrantes, especialmente en los distritos populares, y no hay una tradición de participación de las municipalidades en la planificación del desarrollo. Muchas veces la cercanía del Gobierno Central ha impedido esta función. Por ello las municipalidades, muchas veces son consideradas por la población como simples proveedoras de servicios urbanos y expendio de licencias, más que un gobierno local.

Según la LOM la participación de la comunidad no es un elemento central, sino que la responsabilidad de gobernar recae en los órganos de la municipalidad, es decir, en el Concejo Municipal, el alcalde, los directores municipales. En diversas circunstancias los gobiernos locales *interpretan* la ley, estableciendo formas de participación, que si bien son aplicadas, legalmente son inválidas. El 3 de mayo de 1994 fue publicada la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley N° 26300, pero la ley no desarrolla el tema de la participación y control ciudadano a nivel municipal en los aspectos centrales, remitiéndolo a una

empero, de esta propuesta. Sin embargo, como veremos líneas abajo, el Ejecutivo ha nombrado tenientes gobernadores en los distritos, que es una forma de interferencia en el gobierno local.

futura Ley Orgánica de Municipalidades que deberá emitirse o a una norma modificatoria de la LOM vigente. (Salazar 1994, Pág. 69). Posteriormente han habido algunos avances normativos que propician una mayor participación vecinal, como se desprende de la Ordenanza 065 de la Municipalidad de Lima Metropolitana, en 1994 bajo la gestión de Dr. Alberto Andrade; posteriormente bajo esta administración se acordó la Ordenanza 191, que refuerza dicha orientación participativa.

Otra experiencia son los Comités de Vaso de Leche, programa creado en 1983 por administración municipal provincial de Izquierda Unida (IU). Los casi 9,000 comités de Lima Metropolitana funcionan bajo un convenio suscrito entre el Municipio y la Junta Directiva Central de los Asentamientos Humanos donde se desarrollan. El Municipio les suministra leche y los comités la preparan y organizan a la población para su distribución. Los Comedores Populares no tuvieron un origen municipal, pero en la medida que las señoras extienden la comprensión de su propio rol, entran en coordinación con los municipios organizando tambos o mercados comunales, ferias agropecuarias, la vigilancia del medio ambiente, etc.¹⁶

Hay otras experiencias menos masivas, pero con un gran aprendizaje para nuestro tema. Los Comités de Gestión Multisectoriales Distritales de Salud, promovidos inicialmente por el Ministerio de Salud¹⁷, reúnen a representantes de las organizaciones sociales, del sector Salud, de las Unidades de Servicios Educativos del Ministerio de Educación, de las iglesias, de las ONGs y de las municipalidades, para la planificación y gestión de políticas de salud preventiva. También, con frecuencia se crean Comités de Gestión de Obras, como las Comisiones de Agua. Por su parte, los micro empresarios han formado el Consejo Interinstitucional de Desarrollo Empresarial del Cono Norte, compuesto por la Asociación de Empresarios, el Consejo Interdistrital de Municipalidades, ONGs y la Universidad Nacional de Ingeniería.

En todas las municipalidades existe —a partir del gobierno metropolitano municipal de Izquierda Unida— una dirección de Participación Vecinal que se ocupa de la relación con los

¹⁶ Cabe señalar que la Federación Metropolitana de Comedores Populares también ha tenido una experiencia importante de participación en el escenario político nacional. Diseñó y presentó lo que es conocido como la Ley de Comedores Populares, Ley 25307, que exige que el Estado subsidie directamente a los Comedores un porcentaje del costo total de una Canasta Alimentaria. En setiembre de 1990, a un mes de aplicada la política de ajuste por el gobierno, el proyecto de Ley fue presentado al Parlamento y aprobado el 1 de diciembre del mismo año.

¹⁷ El primer comité de salud se constituyó en plena epidemia del cólera. En enero 1991, en el distrito de San Martín de Porras, se formó un comité de emergencia contra este mal endémico. Al poco tiempo, en el mismo año, se constituyó como Comité de Gestión Multisectorial de Salud Integral.

vecinos. En muchos casos, sus funciones se ha limitado al registro de las organizaciones sociales, con el agravante de que la Ley de Organizaciones Sociales de Base N° 25307 — promulgada en febrero de 1991— incorpora a la legalidad sólo a las organizaciones que realizan labores de apoyo alimentario (Alva, 1996:18). Aunque debemos indicar que, anterior a esta Ley, han habido diversos intentos, sobre todo municipales, por darles reconocimiento jurídico a las organizaciones urbanas, como se desprende de las Ordenanzas 020, 051 y 088, que permitieron la legalización de organizaciones de pobladores y Juntas Vecinales. Es más, actualmente se cuenta con la Ordenanza 191, llamada de Registro Unico de Organizaciones Sociales, que promueve ampliamente la posibilidad de adquirir status legal a las organizaciones urbanas. Sin duda alguna, dicha posibilidad siempre ha estado administrada desde el juego de intereses de los gobiernos de turno, central o metropolitano.

A pesar de las limitaciones normativas que pudieran haber existido, algunas municipalidades con mucha voluntad política y estirando la ley, han formado comisiones mixtas para abordar diferentes áreas de la gestión local: control de mercados y medio ambiente, manejo de residuos sólidos, ordenamiento del comercio ambulatorio, etc. Aún así, la participación sigue siendo parcial. Según encuestas realizadas en el Cono Norte, sólo el 12.7% de las organizaciones sociales han tenido un nivel de participación en la gestión municipal (Calandria-Alternativa, 1995:20). Mientras, a su vez, se ha venido desarrollando “una tendencia favorable a considerar que una mayor participación vecinal (o ciudadana) en los municipios permitiría mejorar en general la gestión municipal y la calidad de los servicios públicos prestados.” (Calandria-Alternativa, 1995:18).

Existe una tendencia favorable a considerar que una mayor participación vecinal (o ciudadana) en los municipios permitiría mejorar en general la gestión municipal y la calidad de los servicios públicos presentados. Estas dos tendencias refuerzan los objetivos de la institución municipal. Sin embargo, aunque con poco porcentaje, nos parece significativo destacar el aporte que el vecino señala al *fiscalizar a la autoridad municipal*, 9%, y *planificar el desarrollo*, 8%. Pues supone una mayor concreción de dicho aporte (ver Cuadro 7).

CUADRO N° 7
ASPECTOS QUE PERMITIRIAN LA PARTICIPACION DE LOS
VECINOS EN LOS MUNICIPIOS

SONDEO DE OPINIÓN		
Mejorar la gestión	110	28.1%
Mejorar calidad de Servicios	100	25.6%
Fiscalización de autoridades	38	9.7%
Mayor representación vecinal	35	9.0%
Planificar el desarrollo	33	8.4%
No influiría mucho	28	7.2%
Democratizar gestión	27	6.9%
Otros	15	3.8%
TOTAL SONDEO DE OPINION	391	100.0%
Fuente: Calandria-Alternativa, 1995		

Las dificultades por concretar una participación vecinal sostenida y amplia, a pesar de contar con un aval normativo en algunos casos como el Perú, es un hecho extendido en América Latina: "Una breve revisión al estado de la participación en los diferentes países estudiados, nos permite señalar que, con excepción de Colombia, en los demás países el tema aparece en el discurso político; pero su importancia es visiblemente menor en la práctica, lo cual se puede confirmar cuando se analiza la legislación existente." (Rosenfeld, 1994:76).

Si bien debemos considerar que se cuenta con diversas experiencias de participación, seguramente con muchas deficiencias y debilidades, como las que propiciaron de más a menos las administraciones municipales distritales de Izquierda Unida, en particular durante la década de los 80s. En la actualidad, donde se ha logrado una participación vecinal más efectiva ha sido en los casos donde se han implementado procesos de planificación del desarrollo integral distritales. En estas experiencias, pocas pero significativas, se han formado comités intersectoriales, que reúnen a pobladores, funcionarios y autoridades, miembros de ONGs y universidades. Los resultados de estas experiencias no sólo son los planes de desarrollo expresados en documentos y planes publicados por los mismos municipios. Quizás lo más importante sea el hecho que en estas experiencias se produzca un significativo aprendizaje de técnicas y metodologías; se aprende a concertar y encontrar soluciones sinérgicas a los

problemas, pero más importante aún, se crean voluntades y capacidades políticas para participar en la gestión del desarrollo local. Aunque, se debe reconocer que estas experiencias municipales en el país tienen significativos casos de participación vecinal en el desarrollo local, estos son puntuales y no "hacen el verano". Estas experiencias de participación municipal requieren de sólidas bases legales. La participación sigue dependiendo de la voluntad de una u otra parte. Y como los mecanismos, competencias y funciones no están claramente determinados, el peligro de malentendidos y conflictos está siempre presente.

Resulta pertinente recoger la siguiente apreciación que evalúa a nivel de América Latina este tema: "...los municipios se reducen a ser buenos o malos administradores de servicios sociales-urbanos-locales; apenas cuentan con recursos para mantener o incrementar la provisión y producción de servicios básicos para la población y difícilmente tienen políticas de desarrollo de mayor envergadura." (Rosenfeld, 1994:92).

La Constitución de 1993 consagra el derecho político de "participar en el gobierno municipal" e incorpora los mecanismos de democracia directa como el referéndum, la iniciativa legislativa, la renovación y remoción de autoridades y la demanda de rendición de cuentas. Sin embargo, la Constitución deja a las leyes la tarea de normar y promover los mecanismos directos de participación en el gobierno municipal y no garantiza el ejercicio real de este derecho (Alternativa, 1996:3). La LOM tampoco establece mecanismos adecuados de participación, pero señala en su Art. 10° que: "Es competencia del municipio, el promover y organizar, conforme a ley, la participación de los vecinos en el desarrollo comunal". Y, en el Art. 36°, se considera que: "Es atribución del Concejo Municipal el aprobar las formas de Participación Vecinal".

En el Art. 65° se permite "el control y la fiscalización municipal, e incluso la intervención en las asociaciones de vecinos, cualquiera que sea su finalidad, que recauden, previa autorización municipal, cotizaciones o administren bienes o recursos cuya propiedad sea del vecindario...". La amplitud de la formulación del artículo lo hace proclive a la tentación de los alcaldes de intervenir en las organizaciones populares por motivos políticos o personales. (Alternativa, 1996)¹⁸

18

Por ejemplo, hay casos en los que el Alcalde pone trabas al reconocimiento de organizaciones consideradas "de oposición a la gestión municipal", o interfiere en la selección de los representantes de las organizaciones, aprovechando discrepancias internas que existen.

Siguiendo la LOM, en su Art. 80°, se establece "que, a propuesta del Alcalde, de los Regidores o a petición de los vecinos, se pueden crear Juntas de Vecinos encargadas de supervisar la prestación de servicios públicos locales...". Y los Comités Comunales son "órganos consultivos y de apoyo" que dependen del Alcalde, como se indica en el Art. 81°.

El estudio del Departamento de Gobiernos Locales de Alternativa ha llegado a las siguientes conclusiones sobre las leyes de participación vecinal:

1. La legislación no prevé formas de participación vecinal que garanticen el acceso de la ciudadanía organizada al proceso de la **toma de decisiones** en el gobierno local (subrayado nuestro).
2. El modelo de participación que adopta nuestra Ley Orgánica de Municipalidades viene a ser delegada y subordinada y no un modelo auténticamente democrático.
3. Siguiendo la misma línea que adopta nuestra Constitución, la participación de los ciudadanos la orienta al desarrollo comunal, dejando a los gobiernos locales cómo organizar esta participación y de conformidad con la Ley Orgánica de Municipalidades, es decir, con las formas establecidas en el Título IV de la Participación Vecinal.
4. La participación vecinal está más entendida como una prerrogativa de la autoridad y no como un derecho de la población, al no establecerse procedimientos ni mecanismos para su reclamación, ni sanciones para su incumplimiento.
5. Deja al criterio de las autoridades locales cómo han de participar los vecinos; así, si la autoridad local es democrática establecerá (si lo desea) los mecanismos más democráticos de participación; y si la autoridad es autoritaria, podrá (si lo desea) eliminar las normas vigentes y desconocerlas. (Alternativa, 1996:12).

Es evidente que muchas de las experiencias de participación vecinal van más allá de la ley. Y hay que procurar que estas maneras de participación lleguen a formar parte del circuito de la gestión municipal, no como hasta hoy en que los gobernantes locales tienen un amplio margen discrecional para determinar si las aplican o bajo qué condiciones con efectos vinculantes y obligatorios (Salazar, 1994:69). Sin minimizar la importancia del sustento legal, es importante reconocer que la ley debe basarse más en las experiencias concretas que en la jurisprudencia. En este campo, las leyes de participación serán un *acto segundo*, consagrando lo que los vecinos y los gobiernos locales ya están haciendo. Se trata de mostrar, en la práctica, que la democracia es el mejor camino hacia un gobierno eficiente.

2.3. Lima Metropolitana, regionalización y la experiencia del Consejo Interdistrital del Cono Norte (CONORTE)

Tanto la Constitución de 1993 como la LOM, que rige desde 1984, al igual que la antigua Ley de Bases de la Regionalización, establecen que la Capital de la República, es decir, la Provincia de Lima, ha de tener un régimen especial en las leyes. El Plan Nacional de Regionalización (PNR), Ley N° 23878, señala que "dadas las características que presenta el área metropolitana de Lima y Callao, se requerirá para ella de una administración especial" (Salazar, 1992:14).

En los años previos al "autogolpe" de Alberto Fujimori, cuando el país estaba en pleno proceso de descentralización y regionalización siguiendo los mandatos de la Constitución de 1979 y la Ley de Bases de la Regionalización, hubo debates y se adelantaron propuestas y proyectos de ley para ordenar y descentralizar el gobierno de Lima. Era necesario reconocer las diferentes dinámicas locales que requerían (y requieren) de tratamiento específico, según zonas, distritos, espacios interdistritales y provincias, pero con una unidad metropolitana, para manejar de forma descentralizada pero articulada los servicios de agua, alcantarillado, electricidad, transporte y medio ambiente.

En las diferentes propuestas de descentralización hay discrepancias sobre la forma de gobernar nuestra megaciudad. Las razones técnicas y urbanísticas llamarían a formar una sola instancia de gobierno para Lima y Callao. A pesar de las buenas intenciones, esta propuesta no tiene viabilidad política porque choca con tradiciones y chauvinismos locales. Todos coinciden, sin embargo, en la necesidad de formar instancias interdistritales para la gestión local y para la planificación del desarrollo.

La LOM no contempla instancias permanentes de coordinación con participación vecinal. Pero el Decreto de Alcaldía N° 014-86, de la Municipalidad Provincial de Lima, de enero de 1986, creó las Juntas de Planeamiento en los Conos Norte, Sur y Este¹⁹. Estas Juntas fueron compuestas por el alcalde de cada distrito, 2 regidores y 3 dirigentes. Su función era la planificación del desarrollo local. Sin embargo, luego de la gestión de Izquierda Unida, este decreto quedó en desuso.

¹⁹

Estos Decretos de Alcaldía tienen fuerza de ley dentro de las competencias de las municipalidades.

Según la Constitución de 1979, las municipalidades podían concertar convenios y formar cooperativas para obras y servicios, pero sin una figura jurídica nueva usando sólo la forma de sociedad civil (Salazar 1994:38). En preparación y anticipación de la *regionalización* de Lima y Callao, nueve distritos tomaron la iniciativa de formar la Coordinadora Interdistrital de Planeamiento del Cono Norte²⁰ el 26 de setiembre de 1990. La Carta de Intención con la que se fundó la Coordinadora, señala las intenciones de las municipalidades de asumir los nuevos retos que enfrentaban. Dice la carta: "Las perspectivas de una propuesta de desarrollo regional para Lima deben irse construyendo desde los espacios conales, fortaleciendo la capacidad de gestión de los gobiernos distritales." (Carta de Intención, setiembre de 1990).

Los alcaldes eran conscientes también de que los nuevos retos requerían de nuevos recursos y ampliación de derechos: "Las perspectivas de un desarrollo integral de la Subregión Norte pueden verse frustradas si no van acompañadas de una efectiva transferencia de recursos, atribuciones y competencias a los gobiernos locales y un ejercicio más amplio de los derechos de las organizaciones sociales en la planificación de los recursos y toma de decisiones." (Ibid.).

Los alcaldes, valiéndose de sus facultades constitucionales, decidieron formar una Asociación Civil, haciendo legalizar sus estatutos y dándose el nombre de Consejo Interdistrital del Cono Norte de Lima Metropolitana, —CONORTE—, inscrita en los registros públicos el 5 de octubre de 1992. Como asociación, el CONORTE tenía la capacidad de emprender acciones en pro del desarrollo, pero como asociación libre depende de la buena voluntad de las autoridades, de los ciudadanos y sus organizaciones y de los funcionarios municipales. Estos últimos son los elementos estables en los gobiernos locales y quienes se habían beneficiado de la capacitación ofrecida en la Escuela de Gerencia Municipal fundada por el CONORTE.

La Coordinadora, con su inscripción formal, a través de sus Estatutos acordó su sistema de organización, creando Secretarías Técnicas Mixtas, con participación de autoridades, funcionarios, representantes de las organizaciones sociales de base y las ONGs. Estas comisiones ayudaron en enfrentar con éxito la campaña contra el cólera —ya se habían constituidos comités de salud para enfrentar esta epidemia desde 1991—. Igualmente,

20

Según la Constitución de 1979, el área metropolitana fue considerada como una "área de tratamiento especial", en el proceso de regionalización del país. Todo el resto del territorio nacional fue regionalizada con leyes específicas para cada región. Cuando se dio el "autogolpe" en abril de 1992, aún quedaba por aprobar una Ley de Regionalización para Lima y Callao. Sin embargo, las diferentes propuestas de ley incluían instancias sub metropolitanas de gobierno, como los Concejos Interdistritales.

promovieron diversas campañas de limpieza y defensa del medio ambiente, al igual que actividades culturales.

A pesar de todo lo avanzado, no se llegó efectivamente a alcanzar su meta principal, que era la de *planificar el desarrollo subregional del Cono Norte*. Hay diversos factores que contribuyeron a limitar los éxitos de la Coordinadora como los siguientes:

- Los gobiernos municipales distritales que conformaban la Coordinadora tenían capacidades de diferentes niveles para planificar el desarrollo en sus propios territorios. La Coordinadora no pretendía ser una *super* municipalidad sino una articulación entre gobiernos locales fuertes.
- No era suficiente crear instancias de participación ciudadana, en este caso las Secretarías Técnicas Mixtas, e invitar a las organizaciones sociales a participar. Estas organizaciones requerían de capacitación, motivación y apoyo técnico para poder entrar en nuevos espacios de planificación y concertación. La capacitación de las organizaciones y de sus líderes se manifestaba como una tarea central y permanente.
- Más que recursos económicos y técnicos, que son siempre necesarios, la Coordinadora carecía de una base legal que orientara a las autoridades hacia la concertación y participación. La Coordinadora fue fundada porque los alcaldes del Cono y los partidos políticos que representaban compartían una misma visión que está expresada en la Carta de Intención.

Luego de las elecciones de noviembre de 1992, los concejos limeños fueron ocupados por políticos *independientes*. En la gran mayoría de los casos, la gestión independiente resultó ser no la superación de los límites de la conducción partidaria, sino el reino de pequeños poderes individuales, con poca o ninguna experiencia municipal. Aumentaron las pugnas, contradicciones y rivalidades internas en los concejos. El resultado fue la existencia de gobiernos prácticamente inoperantes, y muchos de ellos corruptos.

El fenómeno de los *políticos independientes* es una expresión de un desencanto con la política en general. La elección del Ingeniero Fujimori para el período 1990-1995 fue la primera expresión masiva de esta tendencia que continuó en su reelección para su segundo período, 1995-2000. Igualmente, Ricardo Belmont y su Movimiento Obras resultaron un fenómeno electoral, que consolidó lo iniciado por Fujimori. La búsqueda de nuevas opciones, lejanas de los partidos

considerados "tradicionales", condujo a la población incluso a votar mayoritariamente por Obras donde no habían presentado candidatos.

En este proceso, más de uno de los futuros candidatos a alcaldías o al Congreso tuvieron que separarse a tiempo de sus partidos, y hasta renegar de ellos, para ser considerados candidatos con posibilidades y aspirar a ser elegidos. Lo que causa preocupación no es quizás la desaparición de los partidos *realmente existentes*, sino el debilitamiento de la política democrática en general como forma de gestionar los asuntos *públicos*. El pragmatismo, *actuar primero y discutir después*, caracteriza la forma de gobernar del propio Fujimori. Y esta manera de gobernar se ha generalizado con resultados desastrosos para los gobiernos locales. Podemos adelantar una conclusión a este estudio, sustentada en que la reconstrucción de formas democrático-participativas de hacer política es una tarea ineludible.

Ahora hay nuevas autoridades, elegidas para el período 1996-1998, mayoritariamente pertenecientes a Somos Lima de Alberto Andrade. Durante la campaña electoral previa, la descentralización fue uno de los puntos de consenso entre los dos principales candidatos por Lima Metropolitana, consenso que, de hacerse realidad —aunque objetivamente es una posibilidad muy remota por la vocación controlista, instrumental y centralista del gobierno central— podría conducir a avances importantes en el fortalecimiento de los gobiernos locales y en la descentralización de la gestión del desarrollo.

CAPITULO III: POBREZA, AJUSTE ESTRUCTURAL Y RESPUESTA POPULAR

1. La ciudad y la pobreza masiva

Uno de los obstáculos principales, en el camino hacia el desarrollo socio - económico y la democratización del gobierno de las ciudades en el Perú, ha sido y es la pobreza. Esta última década nuestro país ha tenido niveles significativos de pobreza, según las tres Encuestas Nacionales Sobre Medición de Niveles de Vida-ENNIV²¹, realizadas en dicho período.

En general, podemos afirmar que somos un país con un poco más de la mitad de su población viviendo por debajo de la línea de pobreza²². En 1991 fue de 57.4%, el pico más alto de pobreza en dicha década consecuencia de la aplicación del shock o ajuste estructural; en 1994 bajó a un 53.4%, contando con un importante crecimiento del PBI (6.4% para 1993 y 13.1% para 1994) que permitieron avizorar un panorama económico alentador; en 1997 se llegó a 50.7%, situación considerada de “estancamiento” según esta misma fuente, y con un irregular crecimiento económico (7.3% en 1995, 2.5% en 1996 y 7.2% 1997). En términos absolutos, entre 1994 a 1997, el número de pobres pasó de 12 millones 161 mil a 12 millones 324 mil habitantes²³.

La población que se encuentra por debajo de la línea de extrema pobreza, que son los más pobres entre los pobres, presenta a nivel nacional una disminución importante entre 1991 y 1997: de 26.8% a 14.7%, respectivamente (ver cuadro N° 8).

21 Estas ENNIV están bajo la responsabilidad del Instituto Cuanto y se vienen realizando desde 1985

22 La línea de pobreza está determinada sobre una canasta mínima de consumo (alimentos, bienes y servicios elementales). El gasto promedio mensual que define la línea de pobreza, para 1997, fue de 156.30 soles (o \$54.00) por persona. La línea de pobreza extrema fue de 99.60 soles (o \$34.20), para el mismo año.

23 Toda esta información ha sido extraída de los resultados de la investigación desarrollada por el Instituto Cuanto, reproducida en el Resumen Anual 1998 de Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Perú, CEDAL - APRODEH, pgs. 60-63, Lima, Perú.

Cuadro N° 8

POBREZA 1991-1997

(Porcentajes respecto de la población)

Niveles de Pobreza	1991	1994	1997
Pobres extremos	26,8	19,0	14,7
Lima Metropolitana	10,1	5,5	2,4
Urbana 1/	20,7	13,0	7,5
Rural	46,8	36,2	31,9
Pobres	57,4	53,4	50,7
Lima Metropolitana	47,6	42,4	35,5
Urbana 1/	52,2	50,4	48,8
Rural	70,8	65,6	64,8

1/No incluye Lima Metropolitana

Fuente: Instituto Cuánto - Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida (ENNIV) 1991,

1991, 1994, 1997.

A nivel de ámbitos geográficos, esta reducción relativa de los niveles de pobreza muestra un impacto estadístico más significativo en Lima Metropolitana. La capital descendió 12.1% entre 1991 y 1997. Lima Metropolitana pasa de 47.6% en 1991 a 35.5% en 1997, mientras en el ámbito rural esta disminución sólo es del 6%. En relación a los niveles de pobreza extrema, nuestra capital también aparece con una evolución positiva, de 10.1% en 1991 se ha pasado al 2.4% en 1997; mientras en el área rural la pobreza extrema desciende de 46.8% en 1991 a 31.9%. en 1997 (ver cuadro N° 8).

Las cifras sobre el estado de la pobreza en nuestro país vienen generando cierta controversia, por supuesto sin negar tendencias marcadas pero que nos obligan a no tomarlas con carácter absoluto. Por un lado, encontramos algunas cifras que señalan un volumen mayor de pobres en

la capital: 26% en 1980 a 78% en 1993 (Figuerola, Altamirano y Sulmont, 1996). Por otro lado, existen diversos señalamientos que inciden en observar la solidez de los instrumentos de medición sobre pobreza aplicados por el Instituto Cuanto: "La medición de la canasta básica de consumo es difícil, porque es discutible la determinación exacta de cuanto requiere una familia de ropa, transporte, vivienda, así como de otros elementos usualmente menos considerados, pero no por ello irrelevantes, como el entretenimiento, por ejemplo." (Francke, 1998).

La tendencia principal, al margen de los matices estadísticos, sigue siendo la *urbanización* de la pobreza, particularmente en Lima Metropolitana donde la población pobre se ha duplicado en términos relativos —como mínimo— en las dos últimas décadas. Pero, la pobreza no sólo se hace más propia de las ciudades, también sus efectos hay que considerarlos según la clase social y el género. Respecto a lo último, debemos tomar en cuenta que el impacto y las reacciones no son las mismas para el hombre como para la mujer, al tener distintas posiciones en la sociedad y en el hogar: "Los efectos del empobrecimiento han sido diferenciados, no sólo entre distintos estratos sociales, sino entre hombre y mujer...", (estudio "Los nuevos desafíos de la ciudad para las mujeres y la visibilidad de su participación en la construcción del hábitat. El caso del Cono Norte"), (J. Huamán, G. Cubas, J.P. Mora, 1996).

1.1. Las raíces profundas de la pobreza

La aplicación del programa de ajuste por el gobierno de Fujimori, a comienzos de 1990, aumentó de golpe los niveles de pobreza en el país, pero las raíces de la misma son más antiguas y profundas. En primer lugar, el problema de la pobreza se encuentra ligada a un problema mayor como es la exclusión social para participar tanto económica, cultural y políticamente en la vida social. En segundo lugar, debemos señalar que la pobreza en el Perú es más que un problema de redistribución.

En tal sentido, resulta cierto que el Perú está entre los países más inequitativos de la región, más aún que Bolivia y Chile. A su vez, según los propios datos agregados del INEI sobre Canasta Alimentaria, preparados para una reunión del Consejo de Ministros del gobierno actual en 1996, que son cálculos hechos con referencia a una familia considerada *adecuada* (en Lima es de 6 miembros) y considera los rubros recreación, cultura, entretenimiento. Dicha canasta básica incluye alimentos, transporte, educación, salud y vestimenta; y en alimentos sólo contempla el rubro de alimentos mínimos. Los principales datos "oficiosos" fueron los siguientes:

- US\$ 900.00 equivalen a una Canasta Adecuada

- US\$ 400.00 equivalen a una Canasta Básica
- US\$ 200.00 equivalen a una Canasta de Alimentos

Por lo tanto, para que las familias peruanas en general puedan tener un acceso satisfactorio a estas canastas se tendría que lograr un PBI per capita familiar igualitariamente distribuido de US\$1,800.00. Pero, actualmente, todo el PBI del Perú de 1996 distribuido igualitariamente sólo alcanzaría a US\$1,320.00 por familia. De modo que resulta necesario buscar una redistribución equitativa junto con una mayor producción nacional. El modelo actual viene teniendo cierto éxito en la producción, pero lejos está de alcanzar una adecuada redistribución. En el año 1994, por ejemplo, el PBI creció en 13.1 % —el más alto de la década—, pero el PBI per capita resultó igual que hace 30 años, según analiza la propia ENNIV de ese año.

Además, es bueno recordarlo, históricamente la concentración de la riqueza nacional producida siempre ha estado en pocas manos, sean ellas de los sectores terratenientes y mineros en la primera mitad del siglo, los empresarios nacionales en los años 60 y 70 o los sectores ligados a las empresas transnacionales y sectores financieros en la actualidad.

De otro lado, debemos considerar la ampliación de la cobertura de los servicios básicos, los cuales han tenido un crecimiento significativo en los últimos años a partir del proceso de privatización de las empresas proveedoras de este servicio público, salvo la empresa encargada del agua potable y desagüe, SEDAPAL. Según la ENNIV 97 a nivel general, de 1994 a 1997 el porcentaje de hogares con abastecimiento de agua dentro de la vivienda paso de 63% a 69%; en el servicio de desagüe por red pública dentro de la vivienda hubo un incremento de 47.5% a 56.4% en esos años; También hay un mayor número de familias que se alumbran con electricidad (73.7% en 1997).

Igualmente durante este período las familias peruanas se han aprovisionado de bienes duraderos considerados básicos para el hogar. En 1997, la radio o equipo musical es poseído por 92.4% de hogares del país; el televisor se encuentra en 72.6% de las familias; la cocina a gas en 41.1% de las familias; la refrigeradora en 39.5%; el teléfono en 23.5% de las familias. De la población pobre, el 60% tiene televisor; 24.6% refrigeradora y 8.2% teléfono. Como tendencia se puede afirmar que es la del incremento sostenido de la cobertura de dichos servicios y de acceso a dichos bienes durables.

Al respecto, es conveniente precisar que dicho incremento de los servicios básicos para la vivienda como el incremento del patrimonio familiar, a pesar de ser significativos no niegan la persistencia de situaciones de reproducción y ampliación de la pobreza, aunque en otros términos. De ahí la pertinencia de las visiones críticas sobre los instrumentos de medición de la pobreza. Ser pobre hace diez años definitivamente es algo muy diferente de ser pobre en la actualidad.

De otro lado, una visión del proceso nos lleva a considerar a los famosos "paquetazos" o ajustes estructurales, como los momentos de mayor incremento de los niveles de pobreza en nuestro país. Estas medidas, cuál grandes remedios para los males de nuestra economía, cayeron sobre las espaldas del pueblo en el campo y la ciudad. Ello se inició en 1975, en plena Segunda Fase de la dictadura militar conducida por el general Morales Bértudez.

Pero todo el peso del modelo económico neoliberal²⁴ promovido por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), organismos multilaterales convertidos en regentes y supervisores de las economías de los países en vías de desarrollo, fue asumido por el gobierno de Fujimori. Los costos de éste modelo recayó sobre los pobres —antiguos y nuevos— a partir del *shock* de agosto de 1990, un brutal programa de *estabilización y ajuste* que sorprendentemente no requería de una dictadura militar para su implementación, sino que fue aprobado por unanimidad por el primer gabinete del gobierno de A. Fujimori. Gabinete compuesto por *oficialistas*, pero también por representantes de algunas fuerzas de la antigua Izquierda Unida y de personalidades y técnicos independientes sin previo vínculo con la política. Todos encandilados por la promesa y esperanza que en esos momentos simbolizaba Fujimori y su gobierno.

2. Las características del ajuste

El 9 de agosto de 1990, las medidas económicas de ajuste estructural o *shock*, del primer gabinete del ingeniero Alberto Fujimori encabezado por el también ingeniero —y ex-acciopopulista— Hurtado Miller, cambiaron el mapa de la pobreza del Perú. Consolidándose las tendencias de empobrecimiento que se percibían en el manejo neoliberal de la crisis desde

24

El supuesto base de la ideología neoliberal es la creencia de que la economía y la sociedad deben organizarse sobre la base de decisiones individuales, del respeto a los derechos de propiedad, asumiendo al mercado como principal asignador de recursos y un Estado limitado y eficiente. Todo bajo la idea de que existe una competencia perfecta, cuando se observa todo lo contrario. Esto produce el fetichismo de los resultados macroeconómicos, de tal manera el actual alto costo social es necesario para un futuro que promete como moderno y rico.

los años setentaicinco. Con una inflación de más de 7,000% en 1989, fruto del irresponsable manejo económico durante el gobierno del Partido Aprista Peruano (APRA) de Alan García, era evidente que algunos ajustes macro económicos se hacían necesarios.

Alberto Fujimori hizo su campaña contra el afamado escritor Mario Vargas Llosa y su movimiento *Libertad*, manifestándose abiertamente en contra de un manejo neoliberal de la crisis, afirmando reiteradamente que los pobres no serían los que pagasen el precio de poner coto a nuestra hiperinflación y demás desórdenes de nuestra economía. Apenas elegido, el nuevo gobierno formó la Comisión Coordinadora Transitoria de los Programas de Emergencia Social, conformada por 11 personas, presidida por el Primer Ministro e integrada por representantes de la Iglesia Católica, organizaciones sociales de base (Comedores Populares y Vaso de Leche), ONGs, y por los empresarios. Según las cifras oficiales del gobierno, el constituido Programa de Emergencia Social (PES) debería estructurarse para atender a 7 millones de personas en condiciones de pobreza. Para tal efecto el PES fue diseñado con un presupuesto para cubrir sólo los meses de agosto a diciembre de 1990, por un monto de US\$ 415 millones.

Mientras la Comisión del PES trabajaba con estas proyecciones oficiales, el Poder Ejecutivo preparaba un plan de ajuste sin parangón. Las medidas de shock del 9 de agosto, introdujeron un ajuste de precios que significó una inflación de 400% en un solo día, en el rubro alimentos. El costo del ajuste fue pagado —en desmedro de la promesa presidencial— sobre todo por los pobres rurales y urbanos y los ya mellados sectores medios. Y, ese mismo día, el número de pobres —siempre según cifras oficiales— aumentó de 7 a 12 millones de peruanos, aproximadamente. Las dimensiones del ajuste hicieron que el PES preparado estuviera muy por debajo de los requerimientos de los antiguos y nuevos pobres. Pero lo más grave fue que de los US\$ 415 millones programados para atender a 7 millones de pobres, el gobierno sólo efectivizó el 20% de lo programado para atender a 12 millones de pobres. Por ello se consideró que este ajuste fue una *operación sin anestesia*.

El reducido PES terminó el 31 de diciembre de 1990, y en el año 1991 no hubo un programa de emergencia hasta setiembre, cuando entró en funcionamiento el FONCODES, organismo que destinaba sus recursos a crear empleo temporal con obras de infraestructura local —escuelas, puentes, locales comunales, etc.—, especialmente en las zonas rurales. Este programa fue orientado al alivio de la pobreza *focalizando* su acción principalmente en las zonas rurales y

estuvo dirigido principalmente a mujeres rurales y urbanas. Ello propició mucho debate sobre las formas de entender y atacar la pobreza.

Al respecto, desde un enfoque de género que analiza la política social implementada por el actual gobierno, resulta ilustrativa la siguiente reflexión: "El Estado ha diseñado y utilizado programas sociales basados en el trabajo masivo y gratuito de las mujeres bajo una concepción instrumental de la participación comunitaria, convirtiéndose ésta en una participación tutelada. En la base de esta concepción está la idea de que el trabajo femenino es completamente elástico." (Estudio "Los nuevos desafíos de la ciudad para las mujeres y la visibilidad de su participación en la construcción del hábitat. El caso del Cono Norte"), (J. Huamán, G. Cubas, J.P. Mora, 1996).

El modelo neoliberal asumido por el gobierno, tuvo como parte de sus exigencias: la reducción (down sizing) del Estado, la liberalización financiera y comercial, el fomento de la inversión extranjera, el imperativo de recortar el gasto fiscal y pagar los servicios de la deuda. Por lo que asumió la política de *focalizar* la ayuda social en el sector de la población que se encuentra en situación de extrema pobreza. Especialmente en zonas rurales en contraposición a Lima que es la ciudad donde se concentra el mayor número de población en pobreza y extrema pobreza. A pesar de la aparición de nuevos *Mapas de Pobreza*, Lima fue declarada como una ciudad con condiciones satisfactorias de vida.

En el fondo se intentaba divorciar el problema de la pobreza masiva generado por la política económica implementada por el gobierno de Fujimori, subordinando aquélla a ésta y priorizando la defensa de la estabilización macroeconómica en detrimento de la urgencia de generar crecimiento sostenido y sostenible. "Muchas veces se piensa en programas *ad hoc* para ellos (los pobres), como si fueran simples bolsones de pobreza como en los países desarrollados y no el 60% de la población." (Huamán, 1994b:6).

Es importante tratar de ver el fondo de este enfoque a la pobreza. Ciertamente no debemos perder nuestra capacidad humana de indignación frente a tanto sufrimiento, tan mal distribuido como la riqueza. Pero, lo que preocupa es que la política estatal de no enfrentar la pobreza masiva, sino sólo la pobreza extrema, conduce a que las políticas sociales no estén orientadas en una perspectiva integral ni sean parte de una política de desarrollo. Y, más bien, se ha seguido reproduciendo un enfoque de corto plazo con un estilo populista de gobierno.

Para entender mejor la concepción con la que el gobierno se ha manejado para enfrentar la pobreza, citamos nuevamente a J. Huamán: "El modelo es el siguiente: 1.- El ajuste, considerado necesario, generará un efecto social negativo indeseable pero inevitable; 2.- Para atender esos efectos negativos se aplicarán políticas de compensación social; 3.- Luego del ajuste vendrá una etapa de crecimiento que, aun sin proponérselo, tendrá efectos positivos en el alivio de la pobreza, vía el goteo hacia abajo; 4.- Las necesidades sociales deberán ser atendidas por el mercado, a través de la privatización de servicios tales como la seguridad social, la salud, la educación y la vivienda; 5.- Para las personas en pobreza extrema el Estado deberá focalizar sus programas, es decir, para aquellos que no pueden traducir sus necesidades en demandas en el mercado. Estos deben demostrar su condición de indigentes, no de ciudadanos, para ser atendidos por el Estado." (Huamán, 1994b:10).

Es decir, las políticas sociales no son consideradas como parte de un modelo económico ni actúan sobre los problemas estructurales que producen la pobreza, ni sobre las tremendas desigualdades, como la falta de empleo productivo, el desempleo estructural, la baja productividad de nuestras empresas, particularmente la baja productividad en el agro. Los programas de empleo temporal de FONCODES, por ejemplo, no se propusieron dejar una base productiva una vez terminada la obra.

La forma de implementación de estos programas tampoco contribuyó a fortalecer a los actores o *beneficiarios*. Con escasas excepciones, por ejemplo en algunos distritos del departamento de Cuzco, los programas de emergencia no promovieron la participación de los gobiernos locales o las organizaciones comunales del lugar. Al contrario, el método de FONCODES llamaba a formar *Núcleos Ejecutores*, grupos ad hoc que en muchos casos eran paralelos a organizaciones ya existentes. De modo que, terminado el proyecto, la comunidad no había ganado en experiencia de planificación, mientras sus organizaciones de base siguieron debilitándose. En ese sentido, tampoco las municipalidades se consolidaron como lugar de concertación y gestión participativa. Y, el propósito de bloquear la participación ciudadana en los asuntos públicos siguió con la concentración de prácticamente todos los recursos e instrumentos para los programas sociales en el crecientemente poderoso e instrumental MIPRE, como ya lo hemos señalado en el capítulo anterior.

No obstante lo grave de la situación referida, es sólo luego de cuatro años de la aplicación del programa de ajuste estructural, que el Estado empieza a hablar de una política de estabilización social, presionado más por fuerzas distintas a la de los pobres mismos, como son las iglesias,

incluso algunos sectores ligados a instituciones multilaterales como el FMI y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quienes exigen mayor atención a la problemática social. En 1996 el MIPRE tenía bajo su administración el 50% del gasto social, como comentamos en el capítulo anterior, que asciende a 10 mil 783 millones de soles. Y FONCODES tenía un presupuesto de 504 millones de soles, para el mismo año. De los cuáles 470 eran para proyectos y 33 para la administración, supervisión y evaluación. El Gobierno afirma que 40% del Presupuesto (que asciende a un total de 22 mil 263 millones de soles) será destinado al gasto social, según los siguientes rubros, como se puede ver en el cuadro 9.



CUADRO N° 9

1996 Presupuesto Ministerio de la Presidencia	
Rubro	Monto Millones de Soles
Gastos en Educación y Salud	6,026
Mejoramiento educativo alfabetización, atención primaria, nutrición, saneamiento	
Programa Extrema Pobreza FONCODES, Alimentación escolar, planificación familiar, Vaso de leche, Caminos rurales, electrificación rural, agua potable y alcant. y otros	2,636
Otros gastos sociales Poder Judicial, titulación agraria, desarrollo de zonas emergencia, saneamiento material, médicos	331
TOTAL	8,993 (40.4%)
Otros rubros no considerados	
FONAVI	950
Fondo de Compensación Municipal	840
TOTAL GENERAL DE GASTO SOCIAL	10,783 (48.5%)
FUENTE: EL COMERCIO, EDITORIAL	
24 SETIEMBRE DE 1995	
Elaboración: Propia	

Sin embargo, en el Presupuesto de la República no está detallado en qué consistirá este gasto, y se opina que muchos gastos ordinarios del gobierno están siendo incluidos como parte del gasto social. No hay voluntad política para hacer esfuerzos por descentralizar los programas y articularlos a las dinámicas y planes de desarrollo local, tampoco de establecer relaciones de planificación y coordinación con los municipios.

En conclusión, podemos afirmar que las políticas y programas de emergencia establecidos por el actual gobierno no han estado diseñados y evaluados en función de sus aportes a procesos integrales de desarrollo, no sólo económico, sino también social y político. Por supuesto, esta exigencia obliga a todos los actores políticos y sociales involucrados, a llegar a la construcción de consensos sobre criterios básicos alrededor de qué se entiende por desarrollo y cuáles las formas de alcanzarlo.

Desde una perspectiva de desarrollo, algunos de los indicadores de pobreza desagregados preocupan, no sólo por el sufrimiento humano y la injusticia que reflejan, sino porque indican una disminución en las condiciones necesarias para alcanzar un desarrollo humano integral para todos. Un ejemplo es salud. Según información de 1994, de las personas que tienen síntomas de enfermedad, sólo 7% optaron por acudir a un centro de salud, dado que casi 80% del gasto familiar se destina a alimentos. Y el 52% de los que van a centros de salud dicen que la atención es regular o mala y que, además, no ha mayormente las medicinas requeridas. El recurso humano que es para el desarrollo el más importante de los recursos, viene sufriendo las consecuencias de esta falta de atención médica. Y, en el campo de la nutrición, encontramos que si la muerte por desnutrición severa 20 años atrás era entre 3 a 6%, ahora ésta cifra ha aumentado significativamente.

Igualmente, el rubro del empleo es esencial, no sólo para satisfacer las necesidades humanas básicas, sino también para sustentar un proceso de desarrollo. Las cifras son elocuentes y preocupantes. Según la Encuesta nacional de Hogares 1995-1996, la PEA nacional en 1993 está compuesta por el 39% de la población. Y, en Lima, según el indicador de ingresos, el subempleo es de 77.4% de la PEA²⁵. Particularmente preocupante es la tasa de desempleo abierto de los jóvenes —de 15 a 24 años— que alcanza 15.2%

25

Según ADEC-ATC, son subempleados quienes perciben menos de US\$ 412.00 al mes.

3. La respuesta popular

La pobreza no es nueva en la República, pero las dimensiones de la misma pueden llegar a ser, ya no un factor de movilización, organización y participación política, sino más bien un elemento disgregador, que conduce al individualismo antisocial, a la anomia y a la fuga.

La capacidad de respuesta popular a la crisis y la pobreza no es de ahora. Los migrantes andinos trajeron sus tradiciones comunales, la *minka* y otras formas de trabajo para satisfacer sus necesidades humanas básicas en la ciudad. Pero, "la tradición comunal siempre ha concebido la presencia de la propiedad privada articulada a la comunal", ésta tradición se movió entre las coordenadas de lo particular y lo general: "Lo comunal e individual se complementan y no son polos opuestos." (Zapata, s/f:14). Así fue, al llegar a Lima y las otras ciudades de la costa, en el caso de la vivienda, el sindicalismo, los clubes provinciales y posteriormente a otras organizaciones sociales de base: "En el Perú, la gente simple busca asociarse para defenderse y también para buscar nuevas vías para el ascenso social." (Zapata, s/f:17).

En términos generales podemos tomar 1950 como el comienzo de la formación de los barrios marginales de Lima Metropolitana. Los primeros asentamientos nacieron casi simultáneamente en el distrito de San Martín de Porres, en la margen derecha del río Rímac, en el Cono Norte, y en El Agustino, en el Cono Este. El primero recibió a trabajadores de construcción civil y los obreros de las fábricas que crecieron en la margen izquierda del río, y el segundo a los trabajadores del Mercado Central ubicado cerca de la Carretera Central.

Los nuevos pobladores urbanos se organizaron para escoger y ocupar un terreno, para decidir quiénes y cómo se ubicarían en los lotes disponibles. Apenas ocupado el nuevo asentamiento, se formaron brigadas de autodefensa, se constituyeron comisiones para hacer las gestiones legales necesarias para mantener la posesión de los terrenos. Otros líderes iniciaron los trámites para hacer los proyectos necesarios para gestionar agua y luz, para la construcción o el reconocimiento de la escuela, etc.

En un estudio reciente, se afirma que "el hecho mismo de que las organizaciones populares siguen emergiendo sólo puede ser explicado por un aporte importante de recursos por parte de patrones externos." (McAdam, 1982:22, citado en Burgwal, 1995:18, tr. JJ). En el Perú, muchas de las organizaciones urbano - populares han contado y cuentan con apoyo externo, pero a diferencia de lo que afirma este autor, este apoyo no ha sido el factor decisivo, del que dependía la acción colectiva y reivindicativa de la población. Aunque, debemos reconocer que los últimos

años la presencia e influencia de los actores externos (como el Estado, las ONGs, las iglesias, etc.), se viene convirtiendo en muy significativas.

Haciendo memoria histórica, tenemos que de los primeros invasores del Cono Norte de Lima, en el Barrio Obrero ubicado en el Distrito de San Martín de Porres, la mayoría de ellos miembros del sindicato de Construcción Civil, fueron organizados por los mismos pobladores. Estos invasores - pobladores trajeron sus tradiciones organizativas, enriquecidas por su experiencia sindical, pero no contaron con apoyo externo.

Los comités vecinales se extendieron por los tres conos de Lima, y se ocuparon del hábitat, tanto en la organización de la autoconstrucción como en el saneamiento físico - legal. Estos comités eran la organización principal en los barrios, pero no la única. En cada barrio aparecieron Clubes Culturales, los cuales mantenían las costumbres y tradiciones culturales de los lugares de origen y también mantenían los lazos directos con sus provincias. La Iglesia también formó parroquias y comunidades de base. Estas instituciones sí contaron con el apoyo externo del que hablaba McAdam. Gran parte de los sacerdotes y religiosas que fueron a las barriadas eran misioneros extranjeros. También, con los primeros invasores llegaron los partidos políticos más antiguos: el Partido Comunista, el APRA, el Movimiento Odríista, Acción Popular, principalmente.

La actividad política no fue extraña a los pobladores. Las organizaciones urbano - populares fueron actores importantes en las primeras movilizaciones contra la Segunda Fase de la Dictadura Militar en los años 70 y contra los “paquetes económicos”. Dichos “paquetes” fueron un primer signo de lo que vendría posteriormente con toda fuerza, en el ajuste estructural del modelo actual. Las iniciativas y creatividad desplegadas por los movimientos urbanos llevaron a discusiones teóricas sobre su *carácter de clase* y la posible alianza estratégica obrero - campesino - barrial, desde un enfoque de izquierda que propugnaba un cambio radical de las estructuras de la sociedad. Las movilizaciones y paros nacionales que remecieron a nuestro país, sobre todo a fines de los años 70s, crearon la expectativa en muchos políticos, intelectuales y profesionales progresistas y de izquierda, de que estábamos acercándonos a una inminente revolución democrática y popular.

4 La crisis y las nuevas organizaciones

Lo que vino no fue como algunos esperaban, la revolución política y social, sino un programa económico que los sectores populares nunca habrían imaginado posible mientras imponían su presencia en las calles de la ciudad y recuperaban sus tierras en el campo. Con la crisis y sus

desastrosos efectos en las condiciones de vida de los sectores populares aparecieron nuevas necesidades que requerían de la organización popular. Aspectos que antes pertenecían a la vida privada o familiar se convirtieron en asuntos sociales y públicos, como la alimentación, la salud, el empleo, entre otros, generaron diferentes respuestas individuales y distintos niveles de organización social. Un estudio sobre las organizaciones existentes del Cono Norte, nos muestra que 93.88% de ellas surgieron a partir de 1981, 57.78% entre 1981 y 1989, mientras entre 1989 y 1994 surgió el 36.09% de organizaciones²⁶, al fragor de una agobiante crisis económica y de la amenazadora presencia de la subversión. Y, de ellos, el 76.49% ha logrado su reconocimiento jurídico hasta el año 1996 (Alva, 1996b:14).

Durante los 90s la organización popular en las barriadas de Lima se ha multiplicado. Diversos observadores coinciden en que crece el número de organizaciones, las cuales son cada vez más especializadas. Hoy lo que se busca es coincidir ante necesidades concretas y buscar un agente externo capaz de colaborar en su solución. El pragmatismo, se ha extendido entre las organizaciones de base, pero no en desmedro del asociacionismo, sino de los proyectos guiados por alguna ideología (Zapata, s/f:21).

4.1 La alimentación

Entre las nuevas problemáticas sociales, que generaron organización, la alimentación se ubicó como la principal. Para un gran número de los pobres —nuevos y antiguos— ya no era posible alimentar a su familia con sus propios recursos. La alimentación, como el hábitat antes, se convirtió en una importante fuerza organizadora. Pero, en este caso con el principal protagonismo femenino. Las mujeres se propusieron —y lo consiguieron— "parar la ollas" de sus familias.

Las organizaciones surgidas en torno a la problemática alimentaria se remontan a la década de los 50s, con el auspicio de las iglesias (Católica, Adventista y Evangélica) y a través de sus organizaciones benéficas como CARITAS, OFASA y SEPAS, respectivamente. Entidades que captan donaciones de apoyo alimentario principalmente de Estados Unidos, la Comunidad Europea y, en menor medida, las de Canadá y Alemania.

²⁶ Del total de este porcentaje hay un 43% que corresponden a organizaciones de mujeres dedicadas a la alimentación (vaso de leche y comedores)

En sus inicios estas organizaciones surgen con un carácter fuertemente asistencial y bajo la modalidad de entrega de víveres a cambio de trabajo individual. Sin embargo, a fines de la década de los 70s y comienzos de los 80s, con la experiencia de las mujeres en la lucha por servicios urbanos y el apoyo a las huelgas prolongadas del magisterio nacieron las *ollas comunes*, que luego servirían de referencia para la organización de los comedores populares. Es así como surgen los primeros comedores autogestionarios. Primero en Comas, luego en El Agustino, Villa El Salvador, y así sucesivamente. De esta manera, las organizaciones populares femeninas, pese su sujeción a las decisiones y estilos de cada período de gobierno, fueron ganando autonomía. A la vez, las mujeres organizadas fueron acentuando su protagonismo comunal y familiar.

En este contexto, los comedores se incluyen como parte de la política asistencial del Estado a través de los diferentes programas que se establecen en los gobiernos tanto de Belaúnde (1980-85) como de García (1985-90). En el gobierno de Belaúnde se implementa el Programa de Cocinas Familiares que brinda la infraestructura necesaria para el funcionamiento del comedor, se donan cocinas, se construyen locales, etc. Posteriormente, en el gobierno de García se promueve el Programa de Asistencia Directa (PAD), el cual es impulsado por el partido de gobierno (APRA), y se busca reconfigurar la organización de los clubes de madres incluyendo un taller productivo, un comedor popular y un programa de Educación Inicial. Esto significó que de 884 comedores funcionando en 1985 se pase a 1,383 en 1987 (Blondet, 1995:60).

Entre 1988 y 1990 se produce el primer ajuste económico que trae consigo un aumento del 70% de los comedores populares. De 1,900 se pasa a 3,137 comedores, solamente en 1989 se forman más de 1,000 comedores (Blondet, 1995:62) En este contexto la oferta de alimentos se concentró en el gobierno y en CARITAS. Para 1991 los comedores aumentaron en un 63%, sumándose casi dos mil más (Blondet, 1985:64).

En 1990 en Lima, según otra fuente como el Compendio de Estadísticas Sociales, había 4,610 comedores populares, sirviendo a 502,878 beneficiarios. Para 1992, el cálculo de la Comisión Nacional de Comedores (CNC) fue de 7,000 comedores populares autogestionarios. En estas experiencias organizativas, si bien se canalizan donaciones o apoyos alimentarios: "...la mayoría de esas organizaciones sólo cubren en promedio del 10 al 20% del costo del menú, haciendo necesario el aporte económico y /o trabajo de las mujeres y familias beneficiarias para prestar este servicio." (El Comercio, 16-05-92:A10).

En pleno contexto de crisis económica y de ajuste estructural, sin embargo, la autonomía de la organización de comedores no se perdió. Muestra de ello es la Primera Convención Nacional de Comedores Autogestionarios de Lima, realizada en octubre de 1991, donde se forma la Federación de Comedores Populares de Lima y Callao. En este evento se acordó el mantenimiento de la centralización y seguir siendo interlocutor entre el Estado y las ONGs, además de asuntos ligados a los serios problemas de la violencia subversiva, entre otros temas. Este período de ajuste tuvo como resultado la promulgación, en 1991, de la Ley 25307, donde se estableció el 65% de subsidio a la ración de alimentos. Sin embargo, no ha sido reglamentada ni considerada en el Presupuesto hasta la fecha. Por lo tanto, esta Ley no se ha viabilizado por falta de voluntad política del mismo gobierno que la promulgó.

Por otro lado, debido a la preocupación por los alarmantes índices de desnutrición en los niños, se diseñó el Programa del Vaso de Leche. Este fue un programa que nació por iniciativa de la Municipalidad de Lima. Parte de la campaña electoral de la Izquierda Unida, en 1982, fue proponer un programa que diera un millón de vasos de leche diarios a los niños desnutridos de los barrios de Lima.

La sorpresa fue grande cuando el gobierno de la IU cumplió con creces la meta, pero más sorprendente aún fue la organización que el programa originó. Surgieron comités del Vaso de Leche en todos los barrios populares. El Programa del Vaso de Leche a partir de los éxitos logrados en Lima Metropolitana fue implementado en toda la República por una ley del Parlamento. Según el Compendio Económico Financiero del INEI, que recopila diversas fuentes nacionales, en la Encuesta Nacional de Municipalidades e Información Socioeconómica Distrital de 1997 se consigna la existencia de 12,861 Comités de Vaso de Leche en Lima Metropolitana, con una cobertura de 1'189,109 beneficiarios. Igualmente este programa llega a beneficiar al 10% de la población nacional, aproximadamente 2.3 millones, y alcanza al 15% de la población pobre.

Lo que debemos reconocer —como reflejan los estudios de caso— es que estas experiencias organizativas se han convertido en potenciales plataformas para alcanzar otros niveles de participación y gestión en el desarrollo local. Ello se refleja en el caso del camal-carnicería en Comas, así como en los comités de gestión multisectorial de salud en San Martín de Porres y la experiencia de comercialización de Frente Unico de Comerciantes Minoristas de Villa El Salvador.

Entre los comedores y comités del Vaso de Leche, cientos de miles de mujeres limeñas han entrado en la vida organizativa y también política de sus distritos, y del país. Estas organizaciones, como han señalado las señoras que las conforman: "son nuestras universidades". Pero, a su vez, estas experiencias de organizaciones alimentarias "...no están libres de problemas, conflictos, visiones pragmáticas de corto plazo, de liderazgos poco democráticos. Es un proceso que como tal no es lineal ni en sus avances ni en sus dificultades. Es la expresión de que la sociedad no está inerte, sino que existe vitalidad." (estudio "Los nuevos desafíos de la ciudad para las mujeres y la visibilidad de su participación en la construcción del hábitat. El caso del Cono Norte"), (J. Huamán, G. Cubas, J.P. Mora, 1996).

4.2. La salud

Con la profundización de la crisis económica, la salud también se convierte en un problema cuyo enfrentamiento requiere de la organización de la población. Las postas médicas del Ministerio de Salud y de las municipalidades no tenían los recursos necesarios para atender a la población. Con el desempleo, la caída de los salarios y el alza del precio de los medicamentos, la familia no sabía cómo enfrentar los problemas de salud. La enfermedad, una vez declarada, es demasiado costosa para curar. Los médicos y enfermeros al trabajar con la población urbano - marginal descubrieron que era prácticamente inútil dar una receta médica a los enfermos, que no tenían cómo conseguir la medicina prescrita.

Existe una participación social en salud que se viene dando desde 1978 con los planteamientos por parte de las entidades dedicadas a este sector desde los programas de Atención Primaria de Salud (APS) (Mendoza, 1996). Según este autor, que ha realizado una investigación sobre la participación social en salud a partir del caso de Chorrillos, se registran desde entonces tres modalidades de participación a través de todo este tiempo:

1. Inicialmente, como una participación como consumo de servicios, donde la mayor demanda era de mayor participación y por lo tanto de logro. Esta etapa coincide con la búsqueda de difusión de los servicios de salud a las zonas más empobrecidas a fin de ampliar su cobertura ya que ésta se hallaba reducida a una oferta concentrada en los sectores más opulentos.
2. Luego, se desarrolla una participación como colaboración, en donde la población interviene en la ejecución, proyectos y servicios de salud, es decir a mayor aporte comunal más participación, lo cual también se reflejaba en el logro o éxito de la campaña.

3. Recientemente, se entiende a la participación como intervención en las decisiones. Una de las ventajas de esta modalidad es que impide la manipulación que implicaba la participación únicamente en aspectos operativos y de uso de servicios.” (Ibid).

Para el caso de Chorrillos, que puede ser extendida a los demás distritos de la capital, las tres modalidades de participación subsisten, “aunque la última de ellas se encuentra todavía de manera embrionaria” y con predominio de la participación como colaboración que excluye a la población de los niveles de proposición, discusión, negociación y evaluación. Este autor observa algo bastante ajustado a nuestra experiencia particular, sobre un cambio de actitud en la población: “ya no se limitará a colaborar subordinadamente, las organizaciones empiezan a ser más exigentes, no hacen sólo lo que se les pide, demandan conocer las razones de ello y, sobre todo, información sobre los resultados de su trabajo. También empiezan a plantear su propio punto de vista, exigiendo soluciones a sus problemas más urgentes y demandando participación en las decisiones sobre actividades en las que colaboran.” (Mendoza, 1996:88).

Una experiencia que se desarrolló en sectores populares, con el apoyo de ONGs e Iglesias, fue el de Botiquines Populares. Para el año 1992, un informe periodístico señaló que “existen 3,172 botiquines populares a nivel nacional de los cuales unos 800 están ubicados en los pueblos jóvenes de la capital.” (El Comercio, 18-05-92:A10).

Otra experiencia en este ámbito fueron los Comités de Salud, que han sido al igual que los botiquines un lugar de organización de la mujer, pero también de los hombres y la comunidad en su conjunto. A diferencia de los botiquines, se formaron, por iniciativa del Estado para llevar adelante programas de salud preventiva. Pero en su organización y su ejecutoria, el papel de la mujeres —con experiencias previas de organización y dirigenciales en comedores o vaso de leche— ha sido fundamental.

Los Comités de Salud asumieron tareas de promoción educativa en las campañas de vacunación, peso y talla; en el saneamiento ambiental, en el manejo del agua, la comida y en campañas de limpieza. Fueron actores muy importantes en la lucha contra la epidemia de cólera, en los años 1990 y 1991, que si no afectó o mató a más personas fue precisamente porque en los barrios ya se contaba con la experiencia organizativa necesaria y había una capa dirigenial preparada y dispuesta a asumir este reto.

Sobre esta experiencia resulta ilustrativo revisar el estudio de caso sobre los Comités de Gestión en Salud del distrito de San Martín de Porres, que arroja como logros de la experiencia lo siguiente:

- “1. En lo organizativo: integración de la mayor parte de organizaciones sociales del distrito al Comité, participando en su definición y ejecución; constitución de siete comisiones zonales descentralizadas y como instancias de diagnóstico y coordinación de acciones.
- “2. En lo social: reconocimiento de la comunidad; mayor y mejor comunicación entre los Centros de Salud estatales y la comunidad en las distintas zonas; sensibilidad de otros sectores como jóvenes y APAFAS, con la problemática de salud.
- “3. Como mujeres: reconocimiento de la comunidad, enfrentar un problema tan crucial como el de salud a pesar de subsidiar con su labor la responsabilidad del estado al respecto; incidencia en la redefinición de roles en la reproducción de la familia, ya no es atributo exclusivo de la mujer; ganar un espacio de poder en la comunidad; capacitar a otras mujeres para ser dirigentes de su comunidad.” (Estudio “Los nuevos desafíos de la ciudad para las mujeres y la visibilidad de su participación en la construcción del hábitat. El caso del Cono Norte”), (J. Huamán, G. Cubas, J.P. Mora, 1996).

4.3. El empleo

Para los primeros migrantes, hace algunas décadas, llegar a Lima significaba también la posibilidad de insertarse en el mercado de trabajo, aspirar a contar con empleo estable, beneficios sociales y una carta social, más que política, de ciudadanía. La prolongada crisis acontecida en nuestro país modificó todo ello. Las fábricas y el aparato burocrático estatal expulsaron mano de obra y no fueron capaces de absorber la nueva demanda de trabajo generada por los jóvenes que entraban en este mercado junto con los migrantes expulsados del campo. Además, las familias crecientemente se vieron obligadas a integrar más miembros en el mercado ocupacional: “En el lapso de 15 años se ha ido incrementando dentro de la unidad familiar el número de personas que trabaja. En los 70s, el número promedio de persona por familia era de 1,5, en la década de los 80s se incrementó a 2 personas por familia y en la década de los 90s aumentó a 3 personas. Sin embargo, el ingreso familiar no se ha mantenido sino se ha deteriorado.” (El Comercio, 22-05-92:11).

No obstante, la denominada economía informal, esas actividades económicas establecidas por fuera del sistema económico formal y reconocido, ha sido un recurso al que han echado mano los migrantes convirtiéndola con el tiempo en la principal actividad no sólo de éstos sino del conjunto de la PEA nacional. En un cuadro de niveles de empleo según el sector informal y formal, elaborado en “Perú en cifras” de Cuánto 1993, en 1981 32.8% de la PEA se encuentra ubicado en el sector informal, en 1990 es de 45.7%, en 1991 es de 46.3% y en 1992 llegó a 56.6%.

El empleo también se convirtió en un importante terreno organizativo, sobre todo comprometiendo las redes familiares y coterráneas. Posteriormente, sin dejar de funcionar dichas redes, se formaron las asociaciones de trabajadores ambulantes para defender y/o ocupar las vías públicas, negociar con las autoridades y policías municipales. Una vez consolidadas en sus puestos de venta y mercados, dichas organizaciones fueron una vía para entrar en programas de créditos solidarios, para tener capacitación y para enfrentar los problemas particulares que afectan a los trabajadores ambulantes, particularmente a las mujeres, que laboran en los mercados con sus hijos, como de salud y guardería.

Los micro y pequeños empresarios no nacieron con la crisis, pero esas empresas —como el comercio ambulatorio— se convirtieron en el principal lugar de refugio de la mano de obra nueva y expulsada del campo, de las fábricas o del aparato estatal. En Lima, las micro y pequeñas empresas son miles. Se estiman que existen 82,788 establecimientos de menos de 20 trabajadores, dando empleo a 5,740,195 personas, muchas de ellas mujeres obligadas a salir de la casa para completar los ingresos familiares (INEI, III Censo Nacional Económico 1993).

Según afirmó el economista Humberto Ortiz, especialista en el estudio de la pequeña empresa y la “economía de la solidaridad”, para 1992, “el 80% de los vendedores ambulantes se encuentran organizados en federaciones distritales y federaciones metropolitanas y otras formas organizativas. De otro lado, aproximadamente 20% de los microempresarios y artesanos existentes en Lima, se encuentran organizados en asociaciones de micro y pequeños industriales a nivel local, distrital, zonal y metropolitano.” (El Comercio, 22-05-92:10).

Mucho se ha hablado de los micro y pequeños empresarios. Para algunos, son los futuros impulsores del desarrollo, una vez que el programa neoliberal elimine las distorsiones del mercado y supere la intromisión del Estado en él. Para otros, estas empresas son poco más que

un refugio momentáneo y mecanismo de sobrevivencia sin gran potencial económico para el desarrollo.

Lo cierto es que la mayoría de las micro y pequeñas empresas son de muy baja productividad, y en la medida que la crisis avanza el mal llamado *sector informal* empieza a saturarse. Ya no hay espacio para más zapateros, vendedores de fruta, tejedores, etc. Con la globalización de la economía y los mercados y la reducción de los aranceles proteccionistas nacionales —aranceles que para muchos productos los países industrializados mantienen—, el mercado de los sectores medios y ricos se satisface básicamente con productos importados, y los pobres, mercado natural de la mayoría de los micro y pequeños empresarios, han perdido capacidad de gasto. Recordemos que casi 80% del presupuesto popular está destinado a la alimentación y no a la compra de bienes manufacturados o servicios.

Cabe señalar, de otra parte, que una resultante indirecta para las mujeres de los Comedores Populares, quizás no imaginada al inicio —debido a la salida del claustro familiar y su incursión pública— ha sido la de tener la posibilidad de un trabajo y obtener ingresos propios. Una vez, sin las amarras del rol de ama de casa, en el comedor se encuentran liberadas algunos días de la semana de la tarea de hacer el mercado y cocinar. Con este tiempo disponible, y con una mayor autoconfianza, buscarán ocuparse en diversas actividades que les permita ampliar su aporte a la economía familiar.

4.4. Organizaciones de derechos humanos y civiles

Con el auge del terrorismo y la represión de las FF.AA., represión a veces brutal e indiscriminada, el tema de los derechos humanos y civiles llegó a ser una preocupación no sólo de ONGs especializados en el tema, sino también una motivación de organización popular para ciertos sectores dirigenciales que tomaron conciencia del peligro que involucraba la aventura subversiva en la ciudad, y por los antecedentes de guerra sucia que asumieron las FF.AA. y las FF.PP. en la sierra.

Si bien es cierto que la presencia del Partido Comunista del Perú conocido como Sendero Luminoso (SL) tuvo efectos corrosivos para la organización social, acosándola y amenazándola para cooptarla o hacerla instrumental a sus planes, hubo cierta reacción popular defensiva e indirecta, pero muy significativa. A fines de los 80s se empezaron a organizar comités cívicos y de derechos humanos para conocer y reconocer sus derechos de ciudadanos, para defenderse contra los rastrellajes y detenciones injustificadas bajo la sospecha de terrorismo, que también

fueron el medio para tomar posición contra la subversión y cohesionar algún nivel de respuesta que venciera, sobre todo, el temor y el retraimiento organizativo que pretendía SL.

En estas experiencias fue muy importante la participación de la Iglesia Católica y de varias ONGs vinculadas a la promoción y defensa de los derechos humanos. El punto más alto de este difícil esfuerzo organizativo fue las significativa y masiva Marcha por la Paz, convocada por el movimiento Perú, Vida y Paz y a la cuál se adhirieron importantes organizaciones sociales, políticas y ONGs, y realizada en pleno “paro armado” impulsado en base a temor y represalias por Sendero Luminoso en la capital.

A su vez, el repliegue de lo público estatal, el retraimiento estatal frente a sus responsabilidades con los Conos, entre ellos el de seguridad ciudadana, permitieron el surgimiento de Comités Vecinales de Seguridad Ciudadana²⁷, contra la delincuencia, en particular la venta de droga y la prostitución clandestina.

Quienes opinan que con la crisis los sectores populares sólo tienen disposición para satisfacer sus necesidades inmediatas —alimentación, educación, salud, hábitat—, se sorprenderían al encontrar el número de organizaciones cívicas populares existentes y la dinámica de las mismas. El tejido social comprende otras importantes experiencias organizativas como los clubes de madres, las asociaciones de padres de familia (APAFAS) y las diferentes comunidades y grupos de distintas filiaciones religiosas.

Género y hábitat urbano

"El término *género* es una categoría social, histórica y culturalmente construida que atribuye características y comportamientos sociales, psicológicos y productivos a las personas según su sexo. Se diferencia de sexo en que éste es una categoría biológica, natural. El sexo femenino es diferente al sexo masculino" (Huamán, 1992:2).

De la misma manera que el hábitat urbano está social, cultural e históricamente construido, los hombres y mujeres perciben, acceden y usan la ciudad de manera diferente. En nuestro proceso urbano han sido y son las mujeres las que, principalmente, han construido y reestructurado el espacio físico. Así como el trabajo doméstico nos resulta invisible, la participación de la mujer

²⁷

Primero, en el campo, se formaron las famosas rondas campesinas con la misma finalidad, de llenar el vacío de orden y justicia en las poblaciones rurales.

en este proceso de construcción del hábitat, también ha permanecido no reconocido ni valorado hasta la última década, en la que se ha señalado su presencia protagónica entre los nuevos actores y movimientos sociales de la escena urbana.

Históricamente las mujeres han estado excluidas del poder y de la representación comunal. Estos espacios fueron monopolizados por los hombres. Si bien, hoy en día, se reconoce la participación de la mujer en los diferentes movimientos urbanos, en el caso del Perú se la ubica, sobre todo, en organizaciones en torno a la alimentación, dentro de las llamadas *estrategias de sobrevivencia*. Aunque, debemos reconocer, con una presencia más pronunciada en la diversidad de expresiones organizativas urbanas, incluido los gobiernos locales²⁸.

Lo que puede explicar esta insurgencia masiva de mujeres organizadas en la escena urbana, es la gravedad de las condiciones de vida que compromete dimensiones —comentadas anteriormente— consideradas privadas como la alimentación y la salud. La respuesta no se hizo esperar y fueron las mujeres quienes asumieron, pública y organizadamente, enfrentar estos cruciales problemas de sobrevivencia. Tenían que enfrentar una profunda crisis económica y, como consecuencia de las políticas de ajuste estructural, a un Estado sin voluntad de hacer inversiones públicas y que disminuye sus gastos en servicios urbanos. Paralelamente, la infraestructura comunal queda inconclusa o se deteriora, igualmente la infraestructura doméstica, haciendo más penoso el rol reproductivo de las mujeres. En ese sentido, debemos recordar que una de las expresiones más dolorosa de esta crisis urbana fue la epidemia de cólera, al comprometer la sobrevivencia, básicamente de los niños, el componente más vulnerable y querido de las familias populares.

Las mujeres hacen frente a estos problemas organizándose y participando activamente en diferentes proyectos y programas estatales y/o de otros agentes externos (iglesias, ONGs, etc.). No las encontramos sólo en los comedores populares o comités de vaso de leche, las encontramos en las empresas no convencionales de recojo de residuos sólidos, como gerentes de empresas comunales, en proyectos de cogestión con sus municipios distritales. Las encontramos, también, en las campañas de letrización²⁹. Por tal motivo la población, con el liderazgo de las

28 A partir de los comicios municipales efectuados en este año, se ha establecido por ley una "cuota" de representación femenina en las listas de postulantes así como para la composición final de regidores de los municipios. Esta "cuota" es de 30% y va regir para los posteriores eventos electorales, sean municipales o generales

29 Nuestros diferentes estudios de caso —en distintos niveles y experiencias del proceso urbano - popular reciente— dan cuenta sobre la participación protagónica de las mujeres organizadas.

mujeres, reemplaza de diversas maneras la ausencia del Estado y de sus servicios, asumiendo un tercer rol (además del *reproductivo* y *productivo* en el mercado laboral), el de la gestión comunal (Huamán, 1992:4). También, se debe considerar que cubre el repliegue de los hombres —por efectos de la crisis económica— de las responsabilidades comunales. Según el estudio de Alva, 65.9% de los dirigentes de las organizaciones populares son mujeres (Alva, 1996:25).

Para explicarse mejor la significativa participación que han tenido las mujeres organizadas, dos factores parecen coincidir: el de la *eficiencia*, las mujeres son excelentes administradoras de recursos escasos en épocas de crisis; y el *empoderamiento*, las mujeres en estos procesos también ganan confianza y espacios de poder.

De otra parte, indagando sobre el peso que las mujeres han adquirido en la estructura familiar, encontramos que para 1993, en el área urbana, el 23.9% de los hogares eran jefaturados por mujeres, en el área rural había un 14.3% de hogares (Perfil Sociodemográfico del INEI - 1996). A nivel nacional estos porcentajes aumentan lentamente, de 22.1% en 1981 a 23.9% en 1993, aunque con una tendencia creciente. Sin duda, el factor pobreza y los costos humanos de la guerra interna, también están reflejados en estas cifras. Tan es así, que el departamento de Ayacucho, que ha sufrido desgarradoramente estos dos flagelos mencionados, registra en 1993 el más alto porcentaje de mujeres como cabeza de familia del país: 31.7%.

CAPITULO IV: OSB EN TIEMPOS DE NEOLIBERALISMO, CRISIS POLITICA Y TERRORISMO

1. El rol político de las organizaciones urbano populares

Hay un debate largo, y a veces poco productivo, sobre las características de las organizaciones sociales de base, en particular las urbano-populares. Su nivel de conciencia política, su carácter de clase, el rol que les tocaría jugar en escenarios políticos de mayor complejidad y representación, entre otros, suelen ser los diversos temas y características sobre las cuales se pretenden evaluar a estas entidades.

Los estudios abundan, dentro y fuera del país, sobre las dinámicas y prácticas de nuestras organizaciones urbano-populares. En muchos de ellos, los investigadores se esfuerzan por determinar si éstas pueden ser consideradas *movimientos sociales*, una categoría convenientemente imprecisa que pretende superar anteriores debates sobre el *carácter de clase* de dichas organizaciones. Burgwal, autor crítico y riguroso, en un reciente acercamiento al problema, afirma que "una asociación local, por muy grande que pueda ser, nunca es un movimiento; hace falta por lo menos algún tipo de conexión con las demandas hechas por otros grupos. Un movimiento urbano llega a ser un movimiento urbano *social* cuando busca cambios sociales estructurales." (Burgwal, 1995:17, tr. JJ).

El mismo autor nos ofrece una definición de un movimiento social urbano, como "acción colectiva y organización por parte de pobladores urbanos necesitados, buscando un cambio estructural en las relaciones de poder y/o valores dominantes —y para diferenciarlos de partidos políticos se podría añadir— poniendo énfasis en medios no institucionales" (Burgwal, 1995:17, tr. JJ).

Entonces, según esta interpretación, la búsqueda de *cambios estructurales* y el uso de medios *no institucionales* son elementos constitutivos de los *movimientos sociales*. Como hoy en día las organizaciones suelen estar abocadas a tareas *inmediatas* y de *sobrevivencia*, y aparentemente no hay una voluntad de buscar *cambios estructurales*, su potencial político se habría reducido o casi desaparecido. Quisiéramos sugerir que muchos de los debates y escritos, más deductivos que analíticos, no aportan elementos suficientes para comprender el complejo proceso y desarrollo de las organizaciones urbano - populares en su nivel de conciencia política y

ciudadana y en su capacidad de jugar roles también políticos en escenarios complejos y de mayor cobertura que trascienden a su propia organización de referencia.

Como se puede desprender de los estudios de caso, no es la búsqueda, por lo menos consciente y explícita, de *cambios estructurales*, lo que convierte a las organizaciones sociales en actores políticos y les permite interactuar con otros actores pares y/o externos. Lo esencial, nos parece, es comprender los factores y procesos que llevan a estas organizaciones sociales a asumir como tarea suya la formulación de propuestas de políticas y programas para enfrentar sus problemas particulares articulados a otras dimensiones de la gestión urbana. Cuando el comité vecinal no sólo *demanda* al Estado terreno, agua, luz, postas médicas, sino empieza también a plantear niveles de cogestión sobre asuntos del hábitat a su gobierno local, o se plantea participar en la planificación del desarrollo local que algunos municipios promueven. O cuando los comedores populares dejan de demandar exclusivamente subsidios y empiezan a entrar en niveles de planificación concertada o participativa en la producción, distribución y/o comercialización de alimentos. Es decir, cuando estas organizaciones sociales de base, formulan programas más integrales y empiezan a interactuar con otras organizaciones, no es porque todas estén buscando *cambios estructurales* sino porque han visto que sus problemas sectoriales o particulares están interrelacionados y, por ende, las soluciones también lo están. En todo ello, hay una visión sistémica, un salto cualitativo en el desarrollo y conciencia política de estos actores colectivos, a pesar de que ello comprometa básicamente a los dirigentes de dichas organizaciones.

No es posible discutir y entender el carácter de movimiento social de las organizaciones urbano-populares o su potencial como actores políticos, sin situarlas en el contexto político y las tendencias actuales. Dentro de lo cual debemos considerar que el enfoque de ciudadanía parece haber desplazado al de movimientos sociales, para dar cuenta de la consistencia de la acción de la población y sus organizaciones en términos de reivindicación de derechos y asunción de deberes cívicos.

Nos parece evidente la existencia de un potencial político en las organizaciones sociales, así como una voluntad y aspiraciones políticas en los líderes populares. Podemos constatar cómo buena parte de las organizaciones populares y sus líderes han aprendido, a partir del manejo de sus propias áreas problemáticas —hábitat, salud, alimentación, empleo, etc.—, a entrar en escenarios más complejos a nivel municipal e incluso nacional, interactuar con otros actores, hacer propuestas, no sólo para solucionar sus problemas particulares sino propuestas más

amplias que relacionan problemas de vivienda con el medio ambiente, la alimentación con la producción agrícola, y todo ello en el contexto neoliberal vigente.

Si bien en la organización social de base existe un permanente proceso de diferenciación interna, sobre todo entre dirigentes/líderes con la "base", con dirigentes con un significativo desarrollo personal —que implican un alto grado de autoestima, formación y capacidad—, ello no niega el sentido político que dicha organización social adquiere colectivamente o que puede ir de la mano con la evolución de los dirigentes.

2. El desencanto de la política

Las consecuencias del ajuste neoliberal han tenido un impacto palpable y constatable en el plano político. Se habla de una gran crisis de los partidos políticos, incluso de la crisis del propio sistema de democracia representativa y del Estado republicano. Nuestra interpretación es que no sólo el sistema político está en crisis, no sólo los partidos han desaparecido de la escena nacional y capitalina, también la política —en su concepción democrática— prácticamente se ha diluido como forma de interactuar entre ciudadanos y las organizaciones.

La Lima de los sectores urbano-populares en los 90s ha devenido en un desierto político. Ha dejado de ser la capital política del país como lo fue en los años 70s (Allou, 1989:83), cuando los partidos y gremios, centralizados en Lima, lideraron la resistencia y defensa de los derechos sociales —salario, estabilidad laboral, servicios urbanos— y, finalmente, lideraron la lucha contra la dictadura militar que tuvo como resultante la instauración de un régimen democrático, hasta hoy vigente.

Una consigna, muy difundida a finales de los años 70s, "Abajo la dictadura, Gobierno Popular", que ahora suena como reliquia de una historia pasada, aparentemente expresaba las demandas políticas de las mayorías, particularmente los sectores populares del campo y la ciudad. A su vez, colocaba a la izquierda como una alternativa de poder y gobierno. Tal fue el empate entre las movilizaciones de los sectores campesinos, obreros, urbano-populares y estudiantiles, todas con una estrecha relación con los partidos políticos, particularmente de izquierda, que éstos estaban seguros de su liderazgo y hegemonía. Incluso, se comentaba, que el Departamento de Estado de los EE.UU. opinaba que el primer presidente electo luego de la dictadura militar sería el candidato de la izquierda peruana. Pero este empate se discontinuó, de un lado porque la realidad cambió y, del otro, porque la izquierda no supo adecuarse ni comprender estos cambios.

Las adhesiones o fidelidades políticas tenían y tienen que estar permanentemente renovándose y demostrando su vigencia.

El voto popular se mostró mucho menos orgánico de lo que se esperaba o temía. Este voto empezó a separarse progresivamente de las izquierdas desde el inicio de los procesos electorales nacionales en 1978 y se desplazó hacia otras opciones políticas. Primero, eligió mayoritariamente al APRA para la Asamblea Constituyente de 1979; luego reeligió a F. Belaunde, presidente a la hora del golpe militar de 1968, para el período 1980-85; posteriormente, Alan García y de nuevo el APRA, contaron con el respaldo popular para gobernar durante 1985-90; para abandonar los partidos políticos, en general, y elegir al candidato "independiente" Alberto Fujimori, quién para su primer gobierno (1990-95) contó en segunda vuelta con el apoyo abierto del APRA y las izquierdas como el "mal menor"; finalmente, Fujimori, por cuenta propia, fue reelegido para el actual período (1995-2000).

Sin embargo, el proceso de separación del voto popular de los partidos políticos en la escena política nacional fue más lento en el terreno municipal. Tomando como referencia la alcaldía de Lima Metropolitana, el cargo político sometido a escrutinio público más importante luego del de Presidente de la República, tenemos que la Izquierda Unida ganó las elecciones municipales para el período 1983-85, con Alfonso Barrantes; luego, el APRA, con Jorge del Castillo, fue elegido para el período 1986-88; en los dos siguientes períodos (1989-91 y 1992-94) se dio inicio al fenómeno de los "independientes" en política, con la elección del conocido comunicador y empresario Ricardo Belmont. En las últimas elecciones municipales en Lima, período 1995-98, salió elegido Alberto Andrade, quien antes había sido elegido alcalde del distrito limeño de Miraflores, con más del 80% de los votos como candidato del Partido Popular Cristiano (PPC). Andrade, para 1995, encontró que en las encuestas de intención electoral, su preferencia bajaba en más de 15% si se presentaba como candidato por su partido. Recurrió a su pragmatismo, renunció al PPC, conformó el movimiento Somos Lima y derrotó, ya como *independiente*, al candidato apoyado abiertamente por el presidente Fujimori, Jaime Yoshiyama, considerado como el "delfín" del fujimorismo.

De hecho, esta marcada crisis política de representación en el Perú no se explica sólo por lo acontecido en las últimas dos décadas. Sus raíces son más profundas y se hunden en la forma misma en la que el sistema democrático-representativo y la República fueron superpuestos a la realidad histórica y cultural de los pueblos andinos. Esta superposición y empate entre dos sistemas, el republicano y el popular, de fuerte ascendencia andina, lleva a Carlos Franco a

proponer la necesidad de buscar *otra modernidad*, otra forma de hacer política, otra democracia (Franco, 1991).

El fenómeno de los *políticos independientes* resultó ser una expresión del desencanto con la política institucional en general. La búsqueda de nuevas opciones, lejanas de los partidos considerados "tradicionales", condujo a la población incluso a excesos o incoherencias notables. Esta necesidad de tomar distancia con los políticos conocidos y desacreditados, por ejemplo, llevó a votar mayoritariamente por Belmont y su movimiento Obras en distritos donde ni siquiera habían presentado candidatos. Este proceso obligó a más de uno de los futuros candidatos a alcaldías o al Congreso, como Andrade, a separarse con tiempo de sus partidos políticos de referencia. Y hasta renegar de ellos, para ser considerados candidatos con posibilidades y aspirar a ser elegidos. Lo que causa preocupación no es quizás la desaparición de los partidos *realmente existentes*, sino el empobrecimiento o distorsiones de la política en general como forma de gestionar los asuntos *públicos*.

No pretendemos ahondar en los aspectos históricos de esta crisis política, pero consideramos importante entender que el sistema democrático representativo y las instituciones políticas constitutivas de la República, no son y nunca fueron, instrumentos esenciales de política para las mayorías, especialmente para los migrantes que poblaron Lima. No queremos decir con esto, que estos sectores no tuvieron relación con las instituciones y procesos de la democracia, sino que estos mecanismos son ajenos a ellos mismos, que no estuvieron diseñados para canalizar sus demandas e intereses. Es necesario intentar comprender en profundidad los elementos de la crisis política, porque la superación de esta crisis es fundamental para la consolidación del rol de las organizaciones sociales de base en los procesos de desarrollo y democratización.

3. Nuevos perfiles del movimiento popular

La presencia e impacto de las principales organizaciones urbano-populares en la década de los 70s contrasta con su aparente ausencia en las décadas siguientes³⁰. El fenómeno, considerado por algunos como de *reflujo*, término utilizado en los análisis del *movimiento popular*, llevó a muchos intelectuales a considerar que las organizaciones urbanas habían cumplido su ciclo, que estábamos entrando en una etapa de predominio absoluto del individuo y negación de lo

30

Las expresiones organizativas más significativas de esa década fueron los comités vecinales y los grupos culturales juveniles, así como los diferentes niveles de centralización que alcanzaron.

colectivo. Incluso, algunos hablaron de la práctica desaparición de estas organizaciones, por lo menos como posibles actores políticos.

Sin embargo, muchas de estas opiniones reflejan más los procesos de las clases medias, intelectuales y políticas, que habían acompañado a los movimientos populares y puesto sus esperanzas en ellos. Quienes nos hemos mantenido en contacto cotidiano con la población urbana, a través de programas sociales, especialmente las ONGs, constatamos que las organizaciones urbanas seguían existiendo y que, además, aparecían otras organizaciones para enfrentar nuevas necesidades impuestas por la crisis económica. Por supuesto, sin los contenidos y la direccionalidad política de las décadas anteriores. En un estudio realizado en 1993 por Rodolfo Alva para establecer una tipología de las organizaciones populares del Cono Norte, se ha estimado que existían unas 5,000 organizaciones sociales de base. Y en una encuesta realizada para el mismo Cono en 1995, 10.9% de las personas encuestadas dijeron pertenecer a una organización social de base (Calandria-Alternativa, 1995:5). En el mismo sentido, se han establecido diferentes formas de articulación y de asociación entre organizaciones vecinales, micro empresarios, comités de salud, comedores, clubes de madres, etc., entre sí o relacionadas con gobiernos locales u otros agentes externos.

Lo que es cierto, y fue leído por muchos como el fin del ciclo político de las organizaciones sociales, es que éstas ya no tienen el impacto político que tuvieron en los escenarios nacionales. Lo que ocurre con la crisis política, económica y social de las últimas décadas es que los sectores populares, particularmente los urbano-populares, han perdido sus formas de expresión política. Ya no cuentan con los medios para hacerse escuchar, tampoco con una representación política directa y/o vinculante, que antes mal que bien pudieron mantener, con los límites y tensiones conocidas.

Como ejemplo tenemos que los grandes movimientos populares, entre 1975 y 1980, contribuyeron a poner fin a la dictadura militar, y lograron un fuerte impacto en el sentido común popular y en los medios masivos de comunicación. Los diferentes "paros nacionales" y movilizaciones, convocados por la Central General de Trabajadores del Perú (CGTP) y la Confederación Campesina del Perú (CCP), contaron con la adhesión y participación activa de las organizaciones urbano-populares así como de los estudiantes, en particular los jóvenes de universidades nacionales. Estas luchas y demandas de los sectores populares tuvieron eco entre los representantes de los partidos políticos que se preparaban para lo que vendría luego de la

dictadura militar: elección de la Asamblea Constituyente (1978) y, posteriormente, elecciones generales (1979).

La actividad político-gremial se mantuvo, si bien con menos intensidad, durante el período presidencial de Fernando Belaunde Terry, (1980-84), y de Alan García (1985-89). Durante estos 10 años, los partidos políticos, en particular sus representantes en el parlamento y en el gobierno, fueron canales de expresión, sobre todo de presión, por parte de las organizaciones gremiales. Sin embargo, al entrar en crisis el gobierno aprista de Alan García, considerado como *populista*, se crearon las condiciones casi de laboratorio para cuestionar todo el sistema político de democracia representativa³¹. Fujimori, si bien fue elegido con un discurso anti neoliberal, no sólo introdujo un proyecto de *estabilización económica y política* (contra la inflación y la guerra subversiva de Sendero Luminoso), sino fue vehículo para el ingreso de un discurso ideológico que basa el progreso en el esfuerzo individual y las reglas del mercado. Las organizaciones sociales y los partidos políticos vinculados a ellos, no pudieron mantener su espacio en este nuevo escenario, aunque estos últimos ya manifestaban serios y profundos problemas de representación política, discurso ideológico y propuesta de gobierno.

4. Fin del partidocentrismo

Como hemos afirmado, los partidos políticos de izquierda nunca fueron cabalmente representantes orgánicos de los intereses y del *proyecto histórico* de los sectores populares. El término *proyecto histórico*, sin pretender que existió un programa de gobierno y estrategia política reconocidos por los sectores populares, aludía al horizonte socialista, al proyecto de transformación de la actual sociedad por otra más justa, solidaria, equitativa, y con un Estado cumpliendo roles centrales. A pesar de la pérdida de vigencia de dicho horizonte, numerosos estudios y encuestas, muestran que entre los sectores populares, especialmente entre los líderes, existe un pronunciado reconocimiento en la necesidad de construir una sociedad basada en dichos valores.

31

La profundidad de la crisis que abrió el gobierno de Alan García fue impresionante, pulverizó toda noción de continuidad en lo económico y político. Después de García "cualquiera" era mejor. Fujimori pudo canalizar un sentido común que rechazaba abiertamente toda asociación con los partidos políticos y la lógica organizativa e instrumental con que estas entidades se administran. Incluso, por ello, a Fujimori el no tener un programa de gobierno -instrumento básico de los partidos políticos con aspiraciones de gobierno- le resultó una ventaja frente a la pulcra y consistente propuesta de Vargas Llosa.

Estas organizaciones políticas supieron vincularse con las luchas y movimientos populares y en cierta medida fueron sus voceros. Además, fueron considerados de fuera y por dentro como aquellos que lograron el mayor arraigo con los sectores populares. Pero, dicho vínculo paulatinamente se fue debilitando, como lo expresa el disminuido voto hacia éstos partidos.

La elección del Ingeniero Alberto Fujimori, en 1990 como "independiente", fue el comienzo del fin de un proceso de debilitamiento de los espacios partidarios y de sus propuestas de organización de la sociedad y el Estado. Los partidos más populares y de izquierda (APRA y los grupos que conformaron la Izquierda Unida) no lograron mantener las relaciones establecidas con los sectores populares, como si lo tuvieron durante las décadas entre 1970-89. El desastroso gobierno aprista puso fin a muchas expectativas populares y a las perspectivas político-partidarias de las izquierdas. "... el descontento frente a los partidos políticos tradicionales impone un nuevo atajo cognoscitivo: la independencia política, la cual fue uno de los puntos a favor para la campaña electoral de Fujimori." (Carrión, 1997).

Y los partidos ligados a los sectores de la burguesía criolla tradicional agrupados en el movimiento *Libertad*, y liderados por Mario Vargas Llosa, no fueron capaces de captar la simpatía de la masa de votantes urbano-populares. Sin duda alguna entraron a jugar muchos factores de tipo cultural y étnico. Fujimori no fue elegido sólo porque prometía hacer lo contrario al proyecto de Libertad. La persona de Fujimori, japonés y no criollo, que habla *mal* el castellano, si se acepta reglas lingüísticas criollas, estaba más cercano a la población que Mario Vargas Llosa y su entorno "blanco" y "poderoso": "su biografía personal era fácil de ser traducida en narrativa política." (Carrión, 1997: 284). Fujimori apeló a virtudes con mucha significación en el sentido común popular que se resumieron en su slogan electoral: "tecnología, honradez y trabajo". A diferencia de los partidos tradicionales que ofrecían propuestas de modelos societales alternativos o buscaban identificarse con valores ecuménicos y cosmopolitas, Fujimori recurrió a virtudes individuales de su potencial electorado. Frente a ello, resultó entre carencia de tercer orden o mérito no concebido, el no tener un programa de gobierno que ofrecer al país.

Una vez elegido, Fujimori logró formar un gabinete con representantes de fuerzas de la oposición, incluso con algunos ex militantes de la Izquierda Unida, pero grande fue la sorpresa cuando este gabinete aprobó por unanimidad el paquete de ajuste estructural reconocido como el más duro en América Latina. La ausencia de proyecto y discurso político alternativo se hizo evidente. El ajuste estructural no sólo no encontró oposición en los sectores populares, más bien

mayoritariamente fue reconocido como medidas "necesarias e inevitables", según las encuestas del momento. Al respecto, para interpretar esta importante adhesión hacia Fujimori debemos considerar que la vida de estos sectores sociales está llena de sacrificios y durezas, y que dieron su "cuota" sin traumatismos por alguien que consideraban "gente como uno". Fujimori contó con ello, tal vez sin saberlo al comienzo, para luego instrumentalizar dicha relación.

Luego del ajuste estructural, Fujimori, sin una mayoría parlamentaria propia, preparó las condiciones para el "autogolpe" en abril de 1992, con una campaña de desprestigio del parlamento, el poder judicial y los partidos políticos. Con el "autogolpe" cerró el Parlamento y las Asambleas Regionales, y en buena medida silenció a los partidos políticos. Recordemos que acuñó lo de "partidos tradicionales" y "partidocracia", para identificar un antes recusable y cuestionable, a un pasado que la gran mayoría de peruanos querían superar. El, por supuesto, representaba lo nuevo, lo moderno, el futuro.

La protesta de los sectores populares y organizaciones sociales de base frente a estos hechos fue nula. Evidentemente no era cosa suya y quedó como "lío de blancos". Repetimos, que en nuestra interpretación este silencio por parte de las organizaciones sociales de base no significa una aceptación del modelo neoliberal, ni es un rechazo de la política, pero sí, un reconocimiento de que el sistema de democracia representativa o *delegativa* para usar el término de Guillermo O'Donnell, no respondía a su realidad.

5. El fin del centralismo gremial

De a pocos, pero de manera inexorable, los sectores populares fueron perdiendo sus instrumentos gremiales de representación y expresión nacional. En los años 70s, el *centralismo obrero*, expresado principalmente en la CGTP, se había mostrado capaz de articular las demandas y de, alguna forma, ser vocero de la mayoría de los sectores populares organizados gremialmente: obreros, campesinos y pobladores. Estos dos últimos sectores con sus propias organizaciones. En Lima, se formó la Federación Departamental de Pueblos Jóvenes y Urbanizaciones Populares de Lima-Callao (FEDEPJUP). Esta articulación gremial tuvo su impacto en las movilizaciones y huelgas nacionales contra la dictadura y los "paquetes" económicos a fines de los 70s. Y hubo un intento de plasmar una mayor coordinación gremial intersectorial con la Asamblea Nacional Popular (ANP), que realizó un evento en Lima en noviembre de 1987 con más de 1,200 dirigentes populares de diferentes gremios. La ANP,

empero, nació a destiempo cuando ya las tendencias hacia el debilitamiento de las centrales gremiales eran perceptibles.

Con ello, el movimiento urbano-popular, organizado en torno a los comités vecinales, perdió su incipiente centralización al profundizarse la crisis. La escena barrial se había puesto más compleja y diferenciada, frente a lo cuál los antiguos comités vecinales, dirigidos en su mayoría por hombres, no fueron capaces de representar a todos los pobladores ni a las nuevas formas de organización que nacieron para enfrentar los nuevos problemas generados por la gravedad de la crisis económica. Algunas de estas nuevas organizaciones alcanzaron algún nivel de coordinación departamental, e incluso nacional, como los Comedores Populares, Asociaciones de Trabajadores Ambulantes, Comités de Salud. Sin embargo, estas coordinaciones no pretendían ser expresión de un proyecto político y sus objetivos se limitaban a los intereses y problemas puntuales de cada sector: alimentación, salud, empleo, etc.

El primer afectado por el modelo económico fue el movimiento obrero. En los primeros años de la crisis, la PEA asalariada decreció de 41% en 1974 a 32.8% en 1984; y, particularmente, el sector industrial perdió alrededor de 60,000 trabajadores industriales entre 1981 y 1983. El decrecimiento porcentual de la PEA industrial había empezado antes (ver Cuadro 10), pero posteriormente con los "paquetes" económicos la clase obrera se debilitó aún más.

CUADRO N° 10

PERU: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA EN LA INDUSTRIA

AÑO	PEA INDUST %.
1940	15.4%
1961	13.2%
1972	12.5%
1981	10.9%
NIETO, 1986	

Las organizaciones populares, entonces, no tuvieron los instrumentos y mecanismos para formular sus propuestas y proyectos, tampoco tuvieron condiciones para impactar en la opinión pública nacional. Mucho antes de la llegada de Fujimori al gobierno, se había estado estableciendo un vacío político en la escena política nacional, sobre todo por la defección de los partidos políticos y los gremios populares. Y, la política, como la física, rechaza el vacío. Este vacío de representación es lo que logró llenar en forma

particular Fujimori.

6. El pragmatismo y el mercado

El fenómeno de "tsunami", como fue identificado A. Fujimori, si bien no fue el causante de la crisis política, sí permitió llenar el vacío político con una forma muy particular de *pragmatismo*, que opera por fuera de las instituciones y mecanismos de una debilitada y poco eficaz democracia representativa. Los partidos políticos, que habían perdido su vinculación con los sectores sociales que pretendían representar, no fueron renovados sino puestos fuera de la arena política. Los debates ideológicos y programáticos, marcados en muchos casos por el dogmatismo y el principismo, en vez de ser actualizados, fueron reemplazados por la política de los hechos. El Presidente mismo describió, posteriormente, su forma de gobernar como la de "actuar primero e informar después".

Es necesario considerar que la propia población ha demostrado, muchas veces, que prefiere el autoritarismo expeditivo en vez de la forma de democracia representativa en la que hemos vivido, que le es exterior y poco eficiente.

La política democrática, entonces, como forma de interacción entre diversos sectores de la ciudadanía fue reemplazada por el "buen príncipe", el jefe de Estado que puede *regalar* —esa es la palabra frecuentemente usada— una escuela, un camino, un puente. Pero los beneficiarios de estos regalos no son actores sociales en la escena política, porque no participan en la planificación del desarrollo de su región, donde la escuela sería un *derecho* y no un *regalo* que se *pide* y *recibe*. Lo que conceptualmente se pretende es reemplazar la política democrática, como forma de lograr consensos sobre la sociedad que se quiere construir hoy día en el Perú, por la todopoderosa noción de mercado. Que se presenta no sólo como un escenario para el intercambio de mercancías, sino como el regulador del conjunto de la sociedad y la economía.

En el modelo neoliberal, el mercado es casi endiosado y considerado como el mecanismo adecuado para alcanzar el desarrollo. El libre juego de la oferta y demanda es la forma principal de relación entre los seres humanos. Con la desaparición de los mecanismos políticos para dirigir la sociedad, desaparecen también las tradiciones, las leyes y las instituciones. No hay forma, teórica ni práctica, de introducir los juicios de valor, la ética y las tradiciones culturales en la planificación del desarrollo.

Hacemos esta reflexión ante la falta de vigencia de una política democrática y de los sistemas e instituciones democráticos, y porque consideramos que la posibilidad de consolidar y proyectar las experiencias de democracia y participación de las organizaciones sociales de base supone la reconstrucción de la política como forma humana de actuar y participación en la construcción del bien común. Participar en los comedores populares, en los comités de salud, capacitarse para la gestión de una micro empresa, trabajar para la defensa del medio ambiente, etc., son la base práctica para entrar en otros escenarios más complejos de democracia y desarrollo. Pero tales escenarios necesitan de los mecanismos políticos que han sido desvirtuados o eliminados. Nuestra tarea, por lo tanto, necesariamente comprende la reconstrucción de la política democrática como sistema e institución.

7. La violencia terrorista y las organizaciones sociales de base

La violencia terrorista es otro factor que ha debilitado significativamente el escenario político y el rol que pueden jugar las organizaciones sociales. Desde los años 80s, el Partido Comunista del Perú, conocido como *Sendero Luminoso*, desarrolló lo que fue en América Latina el movimiento político más sanguinario de este siglo. Los blancos de sus atentados fueron no sólo las FF.AA./FF.PP. y los representantes del gobierno y de las clases dominantes, sino también los líderes y autoridades populares, sus partidos políticos (como las izquierdas y el APRA) y las instituciones comprometidas con el mundo popular. Dirigentes campesinos y sindicales, dirigentes de las organizaciones urbano-populares, alcaldes de los distritos populares, líderes de los partidos políticos, miembros de ONGs, periodistas, cooperantes extranjeros, entre otros, pagaron el precio de su compromiso con las organizaciones populares. La lógica de Sendero Luminoso fue tan simple como bárbara: ellos creían que estas personas e instituciones "impedían el avance de las clases populares en el camino de la revolución y tenían que ser eliminadas".

El costo humano de la "guerra popular" senderista fue incluso superior al producido por la guerra con Chile de 1879. Entre 1980 y 1995 murieron por la violencia política 25,963 personas, de las cuales 11,440 eran civiles, 11,590 presuntos terroristas, 1,147 de las FFAA y 1,524 de las fuerzas policiales. Es evidente que los civiles, cogidos entre dos fuegos, pagaron el mayor precio (DESCO, Banco de Datos 1996).

El terror y la violencia llegaron a Lima con toda su fuerza desde fines de la década pasada, cuando Sendero Luminoso realizó su I Congreso y declaró —basado en el gran voluntarismo de

su líder indiscutible, Abimael Guzmán, el Presidente Gonzalo³² — que las ciudades eran para ese momento, 1988, el teatro principal de la *guerra popular*, en particular Lima. Guzmán consideraba que estaban en los preámbulos de alcanzar el mentado "equilibrio estratégico", que según los presupuestos maoístas significaba una paridad de fuerzas militares, y debían pasar a preparar una nueva etapa —decisiva para sus pretensiones de tomar el poder— la de la "ofensiva final". Ambas etapas, producto de la lectura triunfalista del senderismo, debían privilegiar como escenario principal las ciudades.

Estas, en particular Lima, se vieron envueltos en una espiral de violencia, impensable y desconocida para la mayoría de limeños, antiguos y nuevos. Tal situación de violencia política, se vio agudizada por la represión de las Fuerzas Armadas, quienes amparadas por leyes de emergencia, contribuyeron al clima de violencia. Lima fue declarada *zona de emergencia*, condición que suspendió varios de los derechos constitucionales, incluido el de *habeas corpus*. Las detenciones arbitrarias abundaron y el Perú fue durante cuatro años el país con más detenidos y desaparecidos del mundo, según Amnistía Internacional.

Sendero Luminoso no logró contar con el apoyo —a pesar de los pronósticos del infalible Pensamiento Gonzalo³³— de los sectores urbano - populares. En algunas zonas donde buscó asentarse por razones militares y/o políticas, si bien en un primer momento pudieron tener algún nivel de simpatía, ésta pronto se convirtió en distancia y temor. Esta incapacidad de atraer a los sectores populares urbanos, el "cinturón de miseria" que debía "aplastar la capital", los llevó a asumir acciones de acoso e intimidación directa y, posteriormente, a los asesinatos de dirigentes,. Esta creciente violencia y riesgo concreto generó en las organizaciones sociales un efecto corrosivo, de repliegue, abstención o de convivencia.

Hasta la captura de Guzmán, a fines de 1992, los militantes senderistas pudieron vivir y circular en los barrios populares con facilidad, demostrando la poca capacidad de respuesta que tuvieron tanto las organizaciones sociales, políticas e instituciones vinculadas al mundo popular. Y, tras de ellos, entraban las Fuerzas Armadas o policiales, que en la ciudad —a diferencia del campo,

³² "Gonzalo", fue el seudónimo castizo que utilizó Abimael Guzmán en el interior de SL. Lo de "Presidente" era alusivo a la utopía senderista de tomar el poder e instaurar un nuevo Estado. Indudablemente, el Presidente de la República sería Guzmán.

³³ Pensamiento Gonzalo, se denominó a las ideas y teorías de Abimael Guzmán. Al ser considerado el "más grande marxista - leninista - maoísta viviente", por sus seguidores y por él mismo, se convirtió dado el rango jerárquico supremo que adquirió en la "cuarta espada" del marxismo - leninismo - maoísmo. Como tal, su pensamiento pasó a ser el Pensamiento del senderismo.

10 años después— tuvieron una estrategia diferente. Los dirigentes, autoridades y militantes de los partidos que se mantuvieron en su lugar, por lo tanto, lidiaron con un escenario político distorsionado. Con la captura de Guzmán, empero, el mito de invencibilidad de SL se derrumbó y la tolerancia pasiva de la población cambió a rechazo y resistencia abierta. Sin embargo, las cicatrices de la guerra siguen afectando el actuar político de los pobladores y sus huellas presentan distintas manifestaciones.

Está irresuelto un análisis profundo que dé cuenta y evalúe las dimensiones del impacto que produjo la presencia de Sendero Luminoso y las FFAA, con las amenazas e intimidación de los dirigentes, las muertes y desapariciones, así como las dudas y rechazos que generó en la población urbano-popular. El fenómeno de la subversión fue una situación muy compleja que reveló aspectos inéditos de nuestra condición política, social, cultural e histórica como país y sociedad. En este contexto, nos resulta evidente que el clima y escenarios políticos existentes en la capital no permitían la maduración de las experiencias de organización social de base.

Un gran número de líderes populares y autoridades municipales locales fueron amenazados. Algunos se resistieron y persistieron en sus labores, entre los cuales se encuentran los que fueron asesinados por Sendero Luminoso (ver cuadro 11). El caso de María Elena Moyano, líderesa de las mujeres y de los comedores populares, candidata a la alcaldía del distrito de Villa El Salvador en Lima, fue el más conocido porque dicha dirigente tenía un reconocimiento internacional. Pero fueron muchos los casos de dirigentes víctimas de la violencia política, tanto en Lima como en provincias.

Cuadro N° 11

Dirigentes Vecinales Muertos SL en Lima	
Años	N° Muertos
1990	3
1991	6
1992	35
1993	9
1994	4
1995	2
Total	59

FUENTE : DESCO 1996

Por otro lado, los sectores populares también se enfrentaron con el fuego cruzado de las fuerzas militares y paramilitares. Ser de oposición política al gobierno de Fujimori o, considerado como parte de ella, podría significar para un dirigente popular una denuncia de ser terrorista, un juicio con jueces militares sin rostro —práctica que ha perdurado hasta hace poco tiempo—, y ser condenado de manera arbitraria. Actualmente se está desarrollando un denodado proceso para liberar a personas injustamente condenadas por estas cortes militares. En tales condiciones no era necesario una restricción directa a la actividad política o social. La prudencia y el auto silenciamiento resultaron suficientes.



CONSIDERACIONES FINALES

1. MEGACIUDAD: DEMOCRACIA Y DESARROLLO

1.1 Las organizaciones sociales de base (OSB) como sustento para una estrategia de desarrollo

Nos resulta importante ponderar adecuadamente la importancia que tienen las OSB, poder distinguir sus potencialidades y afirmaciones pero también sus debilidades y contradicciones, para a partir de ello poder asir los aspectos que puedan mejor contribuir a fortalecer los procesos de democracia y desarrollo, en particular de espacios geopolíticos locales como los Conos de Lima Metropolitana. Estos escenarios y actores sociales no están libres de las fuerzas disgregadoras de la crisis económicas y del modelo neoliberal que a su vez han generado procesos y valores, que, de consolidarse pueden conducir a nuevas formas democráticas de hacer política y a un desarrollo centrado en la persona humana y la sociedad. Para ello hemos considerado los análisis efectuados a partir de los estudios de caso así como de nuestras diversas experiencias sistematizadas en veinte años de trabajo con los sectores urbano-populares; a los que agregaremos las reflexiones efectuadas en los capítulos anteriores.

Entre los aspectos a considerar que delinear el papel protagónico de las OSB para una estrategia de desarrollo, consignamos los siguientes:

- a) Las OSB son depositarias de significativos valores humanos y han mostrado un importante sentido ético, fundadas en el reconocimiento del ser humano y sus aspiraciones a una vida digna. Cualidad que es fruto de la forma y las prácticas con las que estas organizaciones han enfrentado y solucionado colectivamente sus necesidades básicas. Debemos remarcar que estas experiencias han seguido desarrollándose, durante esta década, en medio de un modelo neoliberal para la organización de la economía y el Estado, que establecieron condiciones propicias para un individualismo marcado y excluyente. Pero, este contexto no ha impuesto el predominio de espacios desestructurados y la pérdida de sentimientos de solidaridad colectiva, rasgos con los que generalmente se caracteriza la condición de anomia social, en buena medida por la respuesta popular organizada.

b) Las OSB han desarrollado una capacidad de demanda no sólo de reivindicaciones tangibles y concretas sino también de valores simbólicos como igualdad y justicia. Si bien es cierto, que la creciente pobreza puede bloquear la consolidación de estos valores, a la vez puede colocar éstos como fundamentales para afirmarse en la necesidad de superar dicha situación de pobreza y encaminarse en una perspectiva de desarrollo y democracia. Particularmente desarrollada está la noción de igualdad, en gran medida sustentada en sus experiencias organizativas y de participación en niveles de gestión y planificación con otros actores externos. Dichas reivindicaciones igualitarias, han venido surgiendo de la oposición o cuestionamiento ante privilegios que no han sido obtenidos mediante el esfuerzo individual o colectivo (Grompone, 1995:29), y que se expresan no sólo en el plano distributivo, sino también en el productivo, político y social. No obstante, debemos reconocer que dicha valoración convive con una fuerte disposición a la diferenciación y la singularidad. De la misma manera la noción de justicia demanda la superación de las profundas injusticias sociales que se imponen en nuestra sociedad, situación que los afecta directamente al ser los sectores populares los principales perjudicados. Además, esta noción implica una reivindicación social que busca superar la visión, actualmente predominante, de dejar la solución de la pobreza a los hilos invisibles del mercado. Es decir, justicia e igualdad son valores pilares de una estrategia de desarrollo y no —como para algunos— nociones accesorias y referenciales.

c) Las OSB se han convertido en parte de la cultura de los sectores populares. En sus maneras de ver y actuar consideran a la organización social como medio y recurso necesario para la obtención de logros y beneficios comunales e individuales. Existe un reconocimiento positivo al respecto desde una racionalidad costo-beneficio, es decir, el sustento asociativo compromete el afán de obtener algún beneficio a través de la organización.. La vigencia de la organización —incluida su percepción sobre democracia interna— va de la mano con los beneficios obtenidos: "... se afianzan los lazos democráticos en la organización, ya que todas se han beneficiado de alguna manera y las decisiones se han tomado colectivamente..." (Estudio de caso "Los nuevos desafíos de la ciudad para las mujeres y la visibilidad de su participación en la construcción del hábitat. El caso del Cono Norte"), (J. Huamán, G. Cubas, J.P. Mora, 1996). Esta disposición individual a asociarse se hace visible a partir de nuestro proceso urbano y migratorio en la capital. Recordemos que la migración, era en sí, un acto de modernidad, de ruptura y apertura individual. Igualmente las organizaciones sociales, en el terreno más político y

más práctico a la vez, han mostrado capacidad de enfrentar y resolver problemas, como se desprende del conjunto de los estudios de caso. A la par, han podido cualificar su participación en escenarios sociales y políticos más complejos, como se observa en la experiencia de los comedores populares en la gestión del Camal de Comas o en la implementación de un sistema de comercialización en Villa El Salvador, (Huamán 1996, Ballón, 1996). En muchos casos y situaciones estos procesos han contado con una importante intervención de agentes externos como algunas ONGs o municipalidades. Por lo tanto, en este tránsito de lo simple a lo complejo, de lo particular a lo general, se está gestando un actor más propiamente político.

d). Las OSB, aparecen como espacio de construcción de nuevas identidades y de un sistema de significados para sus miembros. Así como el camino comunal-organizativo permitió a los emergentes sectores populares urbanos establecer una identidad ciudadana, principalmente social antes que cívica o política (López, 1997), también posibilitó el sustantivo impacto para la autoestima y problematización en las mujeres organizadas: "... una oportunidad para reivindicar y sensibilizar la condición de las mujeres en la comunidad (...) las mujeres pueden incursionar en acciones que van más allá del ámbito del hogar, de su comedor y del ámbito privado, pasando a la escena pública y a actividades no tradicionales." (Estudio de caso "Los nuevos desafíos de la ciudad para las mujeres y la visibilidad de su participación en la construcción del hábitat. El caso del Cono Norte"), (J. Huamán, G. Cubas, J.P. Mora, 1996).

1.2 "Pidiendo peras al olmo" o los límites de las OSB

1.2.1 El "protagonismo popular"

Un riesgo permanente, para todos los actores relacionados con los sectores populares, es la disposición a sobreestimar la capacidad y potencial de las OSB, pidiéndoles o esperando más de lo que pueden lograr o hacer. En nuestra historia reciente, después de la dictadura militar y antes del fenómeno Fujimori, hubo diversos intentos —unos serios, otros no— de reconstruir o reinventar la política y establecer una propuesta de nueva sociedad (incluso se aludió a "hombre nuevo") a partir de los sectores populares y sus organizaciones. Cuando la crisis del sistema político, con partidos políticos y organizaciones sociales de por medio, se volvía insostenible, varios intelectuales y diversos dirigentes populares, hicieron un llamado para adscribirse y promover el "protagonismo popular". Preocupados

por el divorcio entre organizaciones populares y la política nacional, por la menor presencia e incidencia del movimiento popular en la escena pública, por el distanciamiento entre los partidos de izquierda y los dirigentes populares de base; se pretendió enfrentar "la distorsión cultural e institucional (...) que hacen la política inaccesible a la práctica popular directa". El "protagonismo popular" no sólo se planteaba como lectura interpretativa y discurso ideológico, también aparecía como alternativa de sociedad y poder.

Este abordaje de la política desde los actores populares apuntaba a superar los límites de cierto análisis clasista³⁴, que privilegiaba las estructuras sobre los actores y asumía la dimensión política como la principal y excluyente. El "protagonismo popular", por su parte, buscaba reconocer los valores y aspiraciones de las personas (en lo cultural, ético y en su vida cotidiana) para darles un sentido político. Se consideraba que sin la presencia popular en la política sería imposible lograr "la inclusión de la liberación humana con su contenido personal como parte de la utopía del proyecto histórico revolucionario." (Ames, 1983:4).

Esta reflexión y los planteamientos para reconstruir la política desde la dinámica de los sectores populares no surgieron de los partidos y profesionales de la política, principalmente, sino de quienes estaban más cercanos a la vida cotidiana de las organizaciones populares, en las actividades de educación popular, de apoyo y promoción en las áreas de salud, nutrición, empleo, vivienda, en el trabajo con jóvenes y en las comunidades cristianas. Esta cercanía permitió, sin lugar a dudas, apreciar elementos centrales —que hoy siguen vigentes sus encausamientos— para la reconstrucción de la política como: reconocer que la fuente de la acción y las propuestas políticas es la persona humana, con sus valores de solidaridad y ética, rescatando su tradición y cultura; que estos principios se expresan y desarrollan de manera especial en las OSB; que hay una voluntad y capacidad en las OSB para participar en la política, con propuestas y una disposición a la negociación con otros actores. Sin embargo, muchos ex-militantes de los partidos de

34

Se entiende análisis clasista en un sentido amplio, referido al enfoque marxista tradicional que considera que la sociedad está dividida en clases sociales y a partir de la natural e inevitable lucha que se da entre las clases dominantes y las dominadas, con la victoria de estas últimas, se instauraría la dictadura del proletariado, por ser ella clase dirigente.

izquierda, siempre en la búsqueda de recetas y soluciones unívocas a los problemas políticos, creían encontrar en este descubrimiento de las múltiples dimensiones de las OSB la anhelada salida, simplificando la realidad social y política, tendencia que se mantiene hasta hoy en el rechazo, no sólo a los partidos concretos, sino a la misma necesidad y rol de los partidos políticos. Con ello nacieron los movimientos y luego los independientes.

Queremos señalar que esta propuesta de "protagonismo popular", descuidó otros elementos y factores, que resultaron necesarios para la construcción de un escenario político donde, justamente, los actores populares pudieran jugar un rol protagónico, como los siguientes:

- a) No se propuso la transformación de los partidos políticos, en particular de izquierda, más bien buscaron salirse de ellos, bajo el argumento de la manifiesta incapacidad de estos partidos para adaptarse a las nuevas prácticas y demandas de los nuevos y antiguos actores sociales. Situación que se tradujo en la conformación de "movimientos", alternativos a los partidos políticos, que con los años posibilitó el surgimiento de "independientes" venidos de fuera del sistema político y condenando cualquier asociación con las anteriores formas de organización y representación política.
- b) Se subestimó la importancia de los espacios e instituciones estatales, como los municipios, a pesar de lograr niveles de representación tanto en el Parlamento como en los municipios. No hubo la suficiente preocupación y voluntad política por transformar estas entidades en instrumentos que respondieran a los nuevos retos políticos para consolidar el tejido social existente y redimensionar su relación con el Estado.
- c) Se descuidó la necesidad de promover una mayor capacitación técnica y política de las OSB y sus líderes, en función de los nuevos retos políticos.

En resumidas cuentas, se pidió a las OSB llenar un vacío político sin crear las condiciones necesarias para que ello sucede cabalmente. El mantenimiento de este vacío —que, por supuesto, no es sólo responsabilidad de los que se adscribieron al "protagonismo popular" sino la de todos los que estamos comprometidos con la suerte y el destino de los sectores populares en nuestro país— contribuyó al surgimiento del autoritarismo y una nueva forma "pragmática" de hacer política.

1.2.2 Debilidades y límites de las OSB

Resulta muy importante, en aras de manejarnos con la mayor objetividad posible, distinguir las debilidades de la OSB, sobre las cuales debemos atender a los requerimientos y las condiciones para contribuir a que éstas puedan revertir esta situación y puedan jugar un papel protagónico en el devenir de los sectores populares.

Entre los retos principales que las organizaciones sociales vienen enfrentando está el de superar un tipo de pragmatismo³⁵, que se ve reforzado en las demandas de sobrevivencia y que limita una visión más amplia y política, reduciéndose a demandas sectoriales e inmediatas. La creciente y sostenida crisis económica ha venido afectando la vida de las organizaciones y los participantes de ella, recortándoles sus tiempos e intereses hacia la organización, estableciendo como prioridad sus tareas de sobrevivencia familiar. Es decir, la creciente pobreza tiende a agudizar el pragmatismo de las organizaciones sociales. Al respecto, como se señala en el estudio de caso “La organización zonal de las comunidades de base y su articulación con los gobiernos locales en el Cono Este”, (J. Calderón, 1996). : “Se puede decir que hoy en día en el seno de la organización conviven dos lógicas de actuación. Una, de naturaleza pragmática, que se centra en la obtención de servicios, independientemente del proceso y estrategia seguida para su consecución. Otra de naturaleza asociativa, en la que los agentes realizan esfuerzos por desarrollar acciones y gestiones participativas y democráticas con el fin de mejorar sus condiciones de vida y su hábitat.”

En el trabajo sobre El Cercado de Lima se hace una sugerente distinción entre actores asociados y actores sociales (Estudio de caso “Organizaciones comunitarias de base en el Cercado de Lima. Formas de organización y participación en la gestión municipal” (F. Arnillas, 1996). Si bien es cierto, que asumimos a las OSB como algo más que la suma de individuos que se agrupan para resolver un problema concreto y puntual, el mero hecho de estar organizados no basta para que se hayan constituido en actor social y menos en actor

35

A lo que queremos aludir es a aquella actitud en las OSB que busca sólo soluciones de corto plazo y ante demandas puntuales. Al quedarse en dicho nivel se pierde contenido político, así como se reduce el esfuerzo para la construcción de propuestas integradoras, de nuevos sentidos y discursos, con una visión de mediano y largo plazo. Otro rasgo, que se presenta en diferentes circunstancias de la dinámica organizativa, es el oportunismo dirigencial que concibe la política como un asunto de costo - beneficio personal.

político. En el Perú, como lo hemos indicado anteriormente, existe una tradición y cultura que conducen a los sectores populares a organizarse. Ello no necesariamente establece el tipo de organización que requiere una estrategia de desarrollo humano e integral. El riesgo de quedarse como simple actor asociado está presente. Las OSB tienen que plantearse desde adentro —en muchas ocasiones ello se puede dar por circunstancias o influencias propiciadas por agentes externos— el constituirse en actor social, con identidad propia, con una visión de desarrollo aunque sea limitada, y una conciencia de su rol en los procesos que lleven a los fines propuestos. Nuevamente, el contexto de crisis económica y pobreza, limita esta posibilidad y conduce a sus integrantes a estrechar visiones y aspiraciones.

En esta crisis económica, también se procesa otra pugna o tensión en los sectores populares. De un lado, se ven expulsados hacia lo público, donde las demandas individuales o privadas se convierten en parte de la agenda pública; mientras, de otro lado, paralelamente hay una tendencia marcada de retraimiento hacia relaciones más primarias (sobre todo familiares). Situación que bloquea las formas tradicionales de procesar lo público, pero abre otros espacios públicos-locales a considerar: "La importancia de la familia y de la comunidad con respecto a los tradicionales grupos de intereses obliga a redefinir las relaciones entre sociedad y política. Se crea un espacio público que actúa en grupos restringidos pero no por ello es menos importante en la formación de opiniones y discusión de opciones." (idea sugerida por Jürgen Golte en Grompone, 1995:28).

También, el estilo del actual gobierno —centralista, autoritario y clientelista—, como parte del modelo neoliberal, tiende a buscar la despolitización de los sectores populares. No se propugna que los entes asociados de la población a intervenir consoliden su referencia institucional y organizativa, más bien se alienta su conversión en personas que esperan dádivas en vez de exigir derechos. En estos casos, aunque ello también se expresa en otras situaciones y con otros agentes externos, sobre todo portadores de recursos, las organizaciones sociales han tendido a desarrollar formas de adecuación que les permitan tener acceso a las "donaciones" ("regalos", como suele referir el propio Presidente de la República), o la "intervención" del Estado en su distrito o barrio correspondiente.

Lo que si debemos remarcar es que la profunda crisis política, con la virtual desaparición de los partidos políticos, no puede ser superada ni sus actores reemplazados por las OSB. Y esta dimensión de cómo procesar lo público y el bien común, requiere de un sistema

político estable y consolidado, con un Estado y partidos políticos dispuestos a generar vasos comunicantes y niveles de interacción con las OSB.

2. SUGERENCIAS PARA FORTALECER A LOS ACTORES SOCIALES

2.1 Un enfoque sistémico sobre las demandas sectoriales

Todas las organizaciones sociales se establecen a partir de demandas concretas (pueden ser tangibles o simbólicas) y mantienen vigencia en la medida que puedan resolver esas demandas. Las limitaciones y peligros en las organizaciones que hemos señalado no son una consecuencia necesaria de este punto de partida. En las OSB existe una relación utilitaria de sus miembros con la organización. Sin embargo, no todas las organizaciones — ni el conjunto de sus miembros— abordan y asumen estos problemas concretos de la misma manera. Algunas organizaciones sociales logran superar el marco localista y puntual de su demanda, buscando entender dicho problema desde sus raíces y estableciendo las relaciones estructurales entre problemas y soluciones posibles. Con ese razonamiento y modo de ver las cosas, los dirigentes y a través de ellos la organización, asumen un enfoque sistémico³⁶.

Por lo tanto, resulta necesario tener sujetos sociales con perfiles bien definidos, con una visión sistémica de sus demandas, lo cual facilitará a las OSB tener capacidad propositiva y de articulación. A su vez les permitirá interactuar con otros grupos de interés en escenarios más político-estatal y enfrentar problemas de mayor complejidad.

Un enfoque sistémico o estructural de los problemas no es nuevo en el trabajo con las organizaciones populares. En los años 70's y 80's, cuando los partidos políticos de izquierda ejercieron una influencia muy importante en las organizaciones urbano-populares, se puso mucho énfasis en descubrir las causas estructurales de la pobreza, la carencia de servicios urbanos básicos o las injusticias y marginaciones tanto laborales como educativas. Este enfoque estructural no necesariamente era sistémico, se pretendía articular a los diferentes actores sociales dado que todos ellos sufrían las consecuencias adversas de dichas estructuras, mas no se propugnaba la relación particular entre intereses y actores con la propuestas de solución global. Este enfoque también predispone a los diversos actores a

36

En términos generales, un enfoque sistémico aborda los problemas e intereses buscando encontrar las relaciones causa-efecto entre ellos. Por ejemplo, las señoras del Comité de Salud enfocan el problema de salud en su relación con el medio ambiente y la nutrición. Queremos añadir que el enfoque sistémico nos resulta más evidentes en los espacios geopolíticos locales, como son los Conos de Lima.

interactuar y buscar estrategias e intervenciones sinérgicas, predisponiéndose a consolidar nuevas formas de concertación en los espacios públicos. Además, el enfoque estructural fue identificado con una estrategia política radical y de oposición principista al Estado, mas no como una estrategia participativa de desarrollo. Con la profunda crisis política y la notable pérdida de capacidad de representación de los partidos políticos, incluidos los de izquierda, ha convertido este pasado en una suerte de anatema, con el cual nadie quiere sentirse identificado. Ello, en buena medida, explica el porqué actualmente existe un tipo de auto limitación en las OSB, en la manera de abordar su propia problemática, aunque se ha visto mejorar la capacidad técnica para resolver sus demandas. Quizás por temor a ser identificados con viejos esquemas no se preguntan por las causas estructurales sino se busca soluciones inmediatas y parciales a cada problema, evitando encuadrarse en algún discurso político o ideológico. Con ello lo urgente se impone sobre lo importante. Y lo puntual no deja mucho espacio para lo integral o estructural.

Los Estudios de Caso a que hemos aludido permiten recoger experiencias concretas de OSB que lograron comprometerse en dinámicas y responsabilidades más complejas que las que definen la razón de ser de sus organizaciones sociales de referencia, que si bien no podemos generalizar si significan una base real para una estrategia de consolidación de las OSB como actores sociales. Como ejemplos podemos considerar a las mujeres de comedores que, en las distintos casos trabajados, realizan labores y asumen compromisos distantes de una práctica limitada a la preparación y reparto de alimentos. Estas mujeres han aprendido a analizar su problemática nutricional, el control de calidad y la estructura de precios de los alimentos. Han podido entrar en el terreno de la comercialización como en el caso de la cogestión del Camal de Comas, como la experiencia de Villa El Salvador. Del mismo modo, las señoras han entendido la problemática de los agricultores de sus conos y, a partir de ello, pueden asumir la defensa de los recursos naturales como el agua y de las tierras agrícolas.

En esa misma línea, también, podríamos mencionar el caso de los microempresarios quienes en sus asociaciones y escuelas de capacitación aprenden a analizar el mercado, a entender los sistemas financieros, comprenden el problema de los insumos, muchos de los cuales se producen o pueden ser producidos en sus localidades. Y en la medida que comprenden la complejidad del sistema productivo y comercial descubren la necesidad de la relación con el Estado y la municipalidades para sus gestiones de formalización, para estabilizar los

mercados, eliminar monopolios, acceder a líneas de financiamiento, etc. En casos como el de las MIADES de El Agustino y el de los inquilinos en El Cercado, la tarea de los dirigentes se hace más compleja en la medida que tienen que lograr resultados inmediatos en áreas muy diversas y de mayor complejidad.

Por lo tanto, en la medida que las OSB, particularmente las urbanas, hagan más complejo sus análisis, van a poder asumir proyectos de desarrollo y tener una mayor predisposición al consenso y las soluciones articuladas o sinérgicas. Al asumir un enfoque sistémico se producen cambios cualitativos en la visión política de las OSB, en la comprensión del contenido político de su propio rol y de apreciación sobre su relación con el Estado. Además, esta perspectiva crea la necesidad a los diversos actores externos (como el Estado, las ONGs, las universidades, etc.) de mejorar sus metodologías de diagnóstico y planificación, tarea que implicará contar con personal mejor preparado, con mayor tiempo de dedicación, con mejores instrumentos, así como con instituciones idóneas. En nuestro caso, parte de nuestra tarea es crear los escenarios y construir los instrumentos e instituciones idóneas.

2.2 Desarrollo integral y la perspectiva del desarrollo local

El objetivo de sostener procesos de democracia y desarrollo en espacios geopolíticos locales, como son los Conos de la capital, requiere la profundización del análisis sobre las prácticas de las OSB para enfrentar las necesidades nacidas de la pobreza y la crisis, que nos permita distinguir si estas actividades son parte de un proceso de desarrollo o simplemente alivio para las consecuencias del modelo neoliberal. La pobreza masiva, que se hace endémica en las megaciudades, conduce a una visión reduccionista del desarrollo, de solo aspirar a la sobrevivencia y no plantearse mejorar su calidad de vida. Personas u organizaciones con expectativas tan limitadas, sin intereses mayores, no son potenciales actores políticos ni sujetos del desarrollo de sus comunidades y del país.

Para la maduración de los procesos de democratización y desarrollo en curso, como en la mayoría de casos estudiados, los actores principales deben ubicarse claramente en una perspectiva de desarrollo local. Pero, existe una tarea teórica y conceptual a resolver en este terreno: ¿qué se entiende por desarrollo local?. Si bien, el presente texto no está pensado para profundizar una reflexión al respecto, queremos estar atentos a una tendencia peligrosa que propone dos razonamientos sobre los ámbitos para el desarrollo. En primer lugar, el

desarrollo macro o mega económico, bajo la responsabilidad del mercado y cuyos actores principales son los organismos multilaterales, particularmente el FMI, BM, BID, y las grandes empresas transnacionales. Es el mundo de la creación y concentración de enormes ganancias y riquezas. En este mundo se relativizan los Estados nacionales y su papel se restringe a garantes de las reglas de juegos del mercado. Y, por supuesto, no cuentan los excluidos de los beneficios del mercado, como son los sectores populares y sus organizaciones, quienes sí son considerados como tributadores y consumidores pero no tienen voz ni voto sobre las decisiones más importantes de su país. Por lo tanto, la economía se impone a la política o la reemplaza. Como dice Vicente Santuc: "Mientras los dirigentes políticos, cuando se reúnen, se dedican a servir a la economía más que a hacer política; los presidentes de los grandes bancos mundiales, dedicados por función a defender y hacer funcionar la economía mundial, empiezan a plantearse problemas de política." (Santuc, 1995:107).

En segundo lugar, según esta perspectiva neoliberal, el desarrollo local es entendido limitadamente, restringida a las prácticas de sobrevivencia y para enfrentar los efectos o "costos sociales" del ajuste estructural, sin vinculación con el macro desarrollo. El cuál, como se ha dicho, queda bajo la responsabilidad de los organismos multilaterales, las empresas transnacionales o el todopoderoso mercado. Las OSB quedan reducidas a implementadoras de las políticas sociales, en el mejor de los casos. Es decir, la participación de los sectores populares busca ser instrumentalizada o tutelada como fuerza de contención de la pobreza, sin una participación sustantiva en los problemas y las decisiones del nivel macro.

Para tomar un ejemplo, en la II Conferencia Interamericana de Alcaldes, de abril 1996, realizada en Miami, con representantes del BM, BID y la Organización de Estados Americanos (OEA), al igual que alcaldes, líderes de comunidades y miembros de ONGs, hubo un lenguaje común de todos los expositores que dio la imagen de haber logrado grandes consensos sobre el rol de las gobiernos locales y OSB para el desarrollo, la necesidad de descentralizar y la importancia de la democracia participativa. Sin duda, este consenso, aunque sea en los discursos utilizados, es un avance, un reconocimiento de la capacidad de las organizaciones locales. Pero, a lo largo de este evento, se hizo evidente que los términos tenían distintos significados según cada expositor. Nuevamente los difusores del neoliberalismo, basados en un esquema que divorcia el mega desarrollo del

desarrollo local, se refirieron a este último limitadamente a las tareas y logros para aliviar la pobreza. Desde esta perspectiva, crear un comedor popular podría significar mayor desarrollo y cuando el comedor se siente obligado a transformarse en empresa para generar algún ingreso es considerado como un avance más. La creación o mejoramiento de una micro empresa sería desarrollo, una acequia o desagüe canalizado lo sería también. Y de la misma forma, la participación de las organizaciones sociales de base en la ejecución de obras y en los programas de sobrevivencia es considerada democracia participativa.

No negamos que las semillas de otro modelo de desarrollo y de una democracia cabalmente participativa estén en las experiencias locales y en los actores sociales que maduran en ellas. Aunque existe el riesgo de encasillar estas experiencias dentro de lo estrictamente local, divorciado de los aspectos y escenarios nacionales y transnacionales. Preocupa, por ejemplo, que actualmente los sectores populares, creadores de las nuevas experiencias participativas para resolver sus problemas locales, prefieren un gobierno autoritario para gestionar los asuntos públicos. La democracia local no trasciende ni tiene relación -hasta la fecha- con el sistema democrático nacional. A nivel local, la participación es importante, pero a nivel del poder central las puertas están cerradas. Localmente, el desarrollo se destina simplemente a enfrentar la pobreza y los efectos del ajuste, para que a nivel nacional se pueda continuar con un modelo que a la par que crea riqueza, crea mayor pobreza.

Para romper las barreras entre la democracia y el desarrollo a nivel local y nacional, es preciso asumir una perspectiva de desarrollo local integral. Una propuesta de desarrollo local o autocentrado es sujeto de mucha discusión, particularmente en el contexto de la llamada globalización de la economía del mercado. Al enfocar el desarrollo local no pretendemos un desarrollo autárquico que es imposible y no deseado. Pero sí se pretende orientar la producción al mercado local y a las necesidades locales, usar y defender los recursos naturales, potenciando los recursos y capacidades humanas locales. Se busca un desarrollo que responda principalmente a las necesidades, demandas y aspiraciones de la población local y que involucre a sus diferentes actores —sociales y políticos— en la planificación y ejecución del mismo. Nuestro concepto de desarrollo local pretende superar el divorcio del enfoque neoliberal y ligar las necesidades y aspiraciones de la población a las capacidades y recursos locales. En tal sentido, nos apoyamos en una definición de Jürgen Schuldt: "El desarrollo autocentrado es un proceso geográfico y políticamente descentralizado de acumulación que partiendo de decisiones participativas a escala local -

regional al interior de un país, establece paulatinamente las condiciones para suscitar una dinámica de producción sustentada en la interacción concordada de actividades dirigidas desde y para el mercado interno de manera de configurar dinámicamente el encadenamiento de una producción de medios de producción que esté a su servicio, sobre la base de un pluralismo tecnológico; desplazando paulatinamente a un rol secundario a la demanda y oferta externas (importaciones y exportaciones) de bienes - servicios de lujo, potenciando así el uso de los recursos y capacidades humanas y materiales —convencionales o no— local - regionales en un contexto 'nacional' y transnacional adverso." (Schuldt, 1991:78).

El desarrollo integral, por lo tanto, considera muy importante la dimensión económica pero no se limita a ella. En países como el Perú si la distribución del PBI fuera ciento por ciento igualitaria, ni siquiera se lograría cubrir la Canasta Básica de nuestra población. Por ello, la producción de mayor riqueza, de bienes y servicios es esencial. Pero, consideramos, como señalan los informes de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que el desarrollo económico es un medio para vivir bien, no un fin en sí mismo. De modo que el desarrollo local, planificado participativamente, resiste a la imposición de modelos y formas de desarrollo que crean y aumentan pobreza, que destruyen el medio ambiente, que no pueden respetar los elementos culturales propios y los valores éticos de los sujetos del desarrollo.

El desarrollo local requiere, a su vez, de recursos necesarios para superar el nivel de la supervivencia. Al reconocer esta necesidad las OSB empiezan a interesarse por los recursos financieros globales y pueden hacer presión, por ejemplo, sobre las políticas de manejo de la deuda externa. Se interesan por las condiciones del mercado y las normas que pueden dar oportunidades a las empresas locales para competir y para satisfacer las demandas de la población local. Pueden entender el rol del Estado para corregir condiciones que distorsionan el mercado. Se ocupan de la preparación de los trabajadores y, por ello, la política educativa es asunto suyo y no sólo la construcción y mantenimiento de aulas y colegios, como es la actual orientación del gobierno de Fujimori. En resumidas cuentas, el desarrollo local, no es sólo local, es un enfoque y una estrategia para abordar el desarrollo nacional y global. Esta pretensión acarrea tareas y condiciones a las que debemos estar atentos. Tanto el enfoque sistémico como una visión de desarrollo integral crean condiciones para una sólida politización de las organizaciones. Es decir, en este proceso, las OSB pueden prepararse para ejercer su rol como actores políticos.

Nos ratificamos en que el punto de partida para un enfoque de desarrollo integral son las OSB y sus demandas concretas: salud, alimentación, empleo, educación, seguridad ciudadana, etc. A partir de estas demandas la población se puede articular y comprometer con este enfoque. Una de las formas de lograr una visión integral de desarrollo, que se está trabajando con las organizaciones sociales de base, es el ejercicio de construir indicadores de desarrollo integral. Este ejercicio consiste en identificar las dimensiones principales de desarrollo. En diferentes talleres se ha llegado a determinar siete dimensiones: económica, social, política, cultural, medio ambiente, organizativa y espiritual³⁷. En cada dimensión los miembros de las organizaciones ubican los aspectos o variables principales según su contexto y realidad y califican con una nota o indicador. Este proceso permite ampliar la visión de desarrollo y determinar los aspectos que requieren de mayor atención por parte de la comunidad y que están relacionados con sus necesidades básicas. Además, una visión del desarrollo humano integral debe evitar la imposición de modelos y sistemas de valores ajenos a la población real y concreta (ver trabajos de Denis Goulet, Instituto Kellogg, Notre Dame, USA).

2.3 Rol de los actores externos

Nuestros estudios de caso nos permiten comprender la importancia que tienen los actores externos para las OSB. En primera instancia nos referimos a las ONGs, quienes con la desaparición práctica de los partidos políticos de los escenarios urbano populares son, quizá junto con la Iglesia, las entidades externas que más presencia e impacto tienen entre las organizaciones. Otro actor, en cierto sentido también externo y de creciente importancia, son las mismas municipalidades. De éstas últimas hablaremos en punto aparte. Por su parte, con la disminución de los peligros del terrorismo y con la creciente preocupación por la pobreza urbana, las universidades están recuperando un espacio que antes tenían en los barrios de Lima. Y, por último, las entidades estatales y paraestatales han aumentado su presencia a través de programas sociales, como en salud, vivienda, educación, justicia, etc., aunque en muchos casos ésta intervención está dirigida desde instancias del gobierno

37

Este método fue utilizado en el Cono Norte en talleres realizados con Denis Goulet, partiendo de seis dimensiones (Goulet, 1997), pero por la importancia de la organización social en nuestro proceso urbano se ha determinado una séptima dimensión, la organizacional. Estas experiencias están recogidas en "Indicadores de Desarrollo, su uso y construcción", Alternativa, 1996.

central. Este tipo de intervención estatal tiende a reemplazar o reducir el rol de las municipalidades y, en muchos casos, en vez de fortalecer las OSB y las formas de articulación entre ellas, las manipula y divide. La tendencia del actual gobierno de control y manipulación crece en la medida que el descontento popular crece.

En general, los actores externos se orientan a solucionar problemas específicos en las diferentes áreas: salud, educación, alimentación, empleo, medio ambiente, etc. Explícita o implícitamente estas organizaciones transmiten, junto con sus propuestas metodológicas y técnicas, una visión del problema, un enfoque del desarrollo, elementos culturales y una ideología. No podría ser de otra manera. Lo que sí es importante es que estos elementos sean explícitos, tratados con transparencia y asumidos como tal. La forma de abordar los problemas concretos puede encerrar el problema y a los actores en esquemas acrílicos y funcionales a un modelo que está llevando a una mayor pobreza y a la despolitización de los sectores populares.

Otro aspecto importante en la práctica de los actores externos es que, la mayoría de ellos, promueven diferentes formas de participación de las organizaciones sociales. Sin embargo, la participación por sí sola no necesariamente significa un desarrollo de las capacidades de análisis y de decisión de los participantes. Si las organizaciones participan en la identificación de los problemas, en determinar las prioridades y en el diseño y ejecución de los programas de intervención, la participación es más completa y contribuye a construir actores sociales y políticos así como a establecer procesos de desarrollo ciudadanos.

Pero lo esencial en la participación, como se comentó líneas arriba, es lograr que los actores locales estén orientados a enfocar y abordar sus problemas bajo una visión sistémica y con atención a todas las dimensiones del desarrollo. Es decir, que los problemas específicos y locales estén explícitamente ubicados en un enfoque de desarrollo integral. Cuando una comunidad tiene presente una visión integral del desarrollo existen mayores elementos de juicio para priorizar problemas y para relacionar las soluciones. Hay muchos ejemplos de los avances de las organizaciones sociales en asumir una visión integral de su realidad. Por ejemplo, las señoras del Camal de Comas tienen otros fines que simplemente hacer rentable una empresa de comercialización de carnes. Su propósito era transformar la empresa, no sólo eliminar las mafias que se habían apoderado de la empresa sino introducir una nueva lógica y una ética, dentro del mercado pero superando sus estrechos márgenes. Por supuesto, que estos casos, muy significativos por cierto y aún incipientes, deben ser

consideradas como base y referencias para el establecimiento de un movimiento social con claros contenidos democráticos y apostando por el desarrollo y el bienestar de su país, su ciudad y su población. Tarea planteada y que requiere del esfuerzo articulado de actores propios y externos para su consecución.

La amplitud del enfoque —según nuestros estudios de caso— depende en gran parte de los actores externos. Este papel debe centrarse, más que en el apoyo estrictamente técnico, en incorporar a los miembros de las OSB en procesos de educación integral. Por ello, nos parece indispensable recuperar un concepto, venido a menos en algunas opiniones, como el de educación popular. A través de la cual abordar los temas básicos relacionados a una visión y una misión, un enfoque integral al desarrollo y una propuesta de sistema democrático participativo. Los brotes del posmodernismo presentes en el Perú —sin haber alcanzado una cabal modernidad— ven en las prácticas de educación popular un intento de imponer objetivos, metas y valores supuestamente universales, todo sostenido por un discurso ideológico, reconocido o no (Goulet 1997).

El peligro de manipulación por parte de los actores externos, de otra parte, es permanente. Sin embargo, si los métodos utilizados para abordar los problemas locales y específicos incluyen procesos que lleven a construir un enfoque propio de desarrollo integral, el peligro se reduce y se puede contribuir a la formación de actores en los terrenos sociales, económicos y políticos. Pretender una neutralidad en los enfoques al desarrollo y una ausencia de ideología por parte de los actores externos, en el mejor de los casos impide que los aportes locales y específicos puedan contribuir a enfoques y modelos alternativos de desarrollo o superar los estrechos criterios que impone el mercado. Y, en la mayoría de los casos, esta neutralidad posmoderna, a nombre de la técnica, esconde metas e ideologías impuestas desde afuera. Trabajar con los sectores urbano - populares, o cualquier sector marginado del modelo hegemónico en el mundo, implica asumir una tremenda responsabilidad y la posibilidad de imponer, por acción u omisión, modelos concebidos en otras culturas y con otros valores.

2.4 La importancia de los gobiernos locales

Hemos visto, en los estudios de caso, que las OSB salen de los límites de sus problemas inmediatos y entran en escenarios de mayor complejidad, donde es necesario llegar a consensos y crear mecanismos que permitan manejar intereses y grupos en conflicto. En

estos procesos las organizaciones han modificado el entendimiento que tienen de su propio rol. Ya saben que no pueden ser simplemente demandantes sino que tienen una responsabilidad en contribuir a elaborar propuestas complejas a problemas complejos. En la medida que avanzan en esta complejidad van descubriendo la necesidad de la actuación del Estado, o más precisamente de una instancia de gobierno. Pero, para concertar, planificar, decidir y gestionar el desarrollo local una forma política de gobierno local resulta esencial.

La municipalidad es la instancia estatal más importante en los escenarios locales. Aunque, en la realidad concreta de nuestro país, podemos afirmar que las OSB, y muchos de los actores externos, se acercan a la municipalidad como un mal necesario. En su estado actual, las municipalidades no son espacios políticos participativos, ni de planificación urbana o desarrollo local. No se han convertido en verdaderos gobiernos locales y no han generado aún la tradición, los recursos, el sustento legal, la eficacia y transparencia necesarios para una gestión democrática. En una encuesta realizada en el Cono Norte constatamos el alto porcentaje (73.4%) que considera que los municipios están en crisis: "La crisis de la institución municipal nos llama a reflexionar sobre el divorcio peligroso entre pobladores y municipalidad, lo cual hace que dicha institución ya no sea vista como un espacio donde se ejerce y se construye 'democracia', sino por el contrario, un espacio donde la corrupción, la inmoralidad y la incompetencia está acabando por destruirla..." (Calandria - Alternativa, 1995:14).

No obstante, todo ello, no niega que las municipalidades y las experiencias innovadoras — pocas pero significativas— que se dan en ellas sean el punto de partida que debemos consolidar. Aquí también nos corresponde una tarea, la de inventar y comunicar los caminos encontrados, caminos inéditos, donde la práctica aún tiene prioridad sobre la teoría y las leyes. Hay que redefinir la naturaleza y rol del Estado, la relación entre lo público y lo privado, consolidando los emergentes espacios públicos no estatales.

En el Perú, se está implementando una política pragmática, coherente con el autoritarismo, que busca evitar la tarea de convertir a las municipalidades en gobiernos locales con capacidad de decisión y ejecución. Además de reducir su autonomía presupuestario y sus atribuciones, como lo hemos indicado en capítulos anteriores, el gobierno central ha aumentado el nombramiento de Tenientes Gobernadores (TG) en todos los distritos de

Lima. Estos representantes responden directamente al presidente y en la práctica están interfiriendo en la gestión local³⁸.

2.5 La democracia participativa y los nuevos espacios públicos

En todo nuestro estudio hemos insistido en el potencial político existente en las organizaciones urbano populares y en sus líderes, así como en su práctica eficaz y solidaria para enfrentar sus necesidades humanas básicas. Estas organizaciones han sido escuelas de aprendizaje para la formación de líderes, en el arte de negociar y lograr consensos. Sin embargo, este potencial no se desarrolla en toda su plenitud si no llega a ser parte de un sistema político institucionalizado. La solidaridad y prácticas democráticas que se han implementado en las organizaciones no trascienden a otros escenarios más propiamente políticos.

Convertir estas prácticas democráticas locales en sistemas e instituciones políticas es un proceso complejo sin lugar a duda. Requiere de una base legal e institucional, de gobiernos locales con personal y autoridades capaces, honestos y comprometidos. Pero lo que queremos subrayar en este proceso es la prioridad que deben tener las experiencias locales, donde se fortalecen nuevas prácticas de participación y concertación, constituyéndose como espacios públicos estatales como no estatales. En los estudios de caso observamos la creación de nuevas formas y nuevos espacios de interacción. Estos espacios públicos, nuevos y antiguos, son el lugar de construcción de ciudadanía y del bien común. Consideramos que en ellos están las semillas de nuevas formas de hacer política y nuevas formas estatales. Ciertamente, estas experiencias están llenas de contradicciones y de peligros —manipulación, cooptación, clientelismo, pragmatismo—, pero es desde y a partir de éstas prácticas que se pueden construir sistemas e instituciones.

Una estrategia de transformación que parte desde el Estado mismo y que pone el énfasis primero en las leyes e instituciones reconocidas no podrá cerrar la brecha histórica entre

38

Haciendo uso de una antigua ley, casi en desuso, el gobierno central ha nombrado numerosos TG en los distritos del país. Estos TG representan al gobierno central y dependen del Ministerio del Interior. Su función es la de representar al gobierno y coordinar acciones, produciendo diversas interferencias que debilita la gestión local. Pero, el asunto ha llegado a niveles de distorsión, cuando está en función de intereses y juegos de funcionarios o asesores ligados al poder central, como el caso del distrito de San Martín de Porres, distrito del Cono Norte de Lima, donde se ha nombrado 27 TG en un año.

sociedad y Estado que hemos mencionado. Insistimos que una estrategia de democratización deben buscar ocupar todos los espacios de concertación que se abren, a pesar de contradicciones y límites encontrados.

2.6 La importancia de definir el espacio geopolítico local

Hemos visto en los casos estudiados que el escenario, el territorio o espacio geopolítico, es un factor importante en el desarrollo del potencial encontrado en las OSB y sus prácticas. El barrio, el espacio más local, es el escenario de prácticas sectoriales de primer nivel (Graña, 1997), de atención a las necesidades básicas, el lugar de acción del comedor popular, de las asociaciones de comerciantes, del comité de salud, entre otros. Un segundo nivel, que hemos llamado zonal, más que una extensión territorial más grande define un escenario más complejo. En él se generan dinámicas de concertación entre actores diferentes para lograr metas comunes como redes de agua, electrificación, seguridad ciudadana, etc. Como se señala apropiadamente en el Estudio de Caso “La organización zonal de las comunidades de base y su articulación con los gobiernos locales en el Cono Este”, (J. Calderón, 1996): "...el espacio zonal es una eficiente intersección entre la demanda ciudadana y el papel de la autoridad pública. (...) Su constitución es el resultado del convencimiento de que la unidad zonal permite una mejor gestión con el sector público y privado."

Afirmamos que en Lima, y probablemente en otras megaciudades, se está consolidando un tercer nivel, un nivel propiamente meso. Espacio geopolítico que se mueve entre lo local y lo nacional o transnacional. En nuestro caso consideramos a los Conos como nivel meso. Estos son escenarios capaces de sostener los complejos procesos de desarrollo local y democracia participativa en el sentido cabal a que aludimos líneas arriba. Es importante determinar en qué escenarios los actores están jugando. No se puede pretender generar dinámicas políticas de concertación y planificación del desarrollo humano integral en escenarios que no reúnen las condiciones necesarias. El desarrollo local y la democracia requieren de escenarios con ciertas condiciones, entre ellas mencionamos: los recursos necesarios para el desarrollo económico (recursos productivos, humanos, naturales, financieros); recursos políticos (actores constituidos, instancias e instituciones de gobierno, cultura e identidad que motivan a la participación política). Cualquier estrategia de intervención en las megaciudades debe incluir el análisis y definición de los escenarios o

espacios geopolíticos. Por ello es importante que las experiencias locales y sus actores sociales y políticos respectivos, tengan claro en que espacio geopolítico se ubican.

Nuestra hipótesis al respecto es que en los Conos de Lima Metropolitana se reúnen, potencialmente, las condiciones para convertirse en espacios geopolíticos locales. Somos conscientes que estamos utilizando conceptos y enfoques que surgen de experiencias en provincias, en las cuencas y subregiones del interior del país. No pretendemos reproducir las dinámicas regionales en la ciudad, pero si consideramos que en lo esencial de estas experiencias, hay mucha similitud con lo que estamos proponiendo para nuestra capital.

"En la globalización los procesos locales se hacen cada vez más integrales", señaló T. Genaro, alcalde de Porto Alegre, Brasil (II Conferencia Interamericana de Alcaldes). Por ende, los espacios geopolíticos, incluidos los urbanos, ofrecen o crean las condiciones para reubicar la política en el lugar central de las prácticas de la población.

2.7 Los actores ausentes

Debemos hacer explícito que no todos los actores sociales o políticos que tienen, o deben tener, roles importantes en los procesos de democratización y desarrollo están presentes en los nuevos espacios públicos donde se puede discutir y poner en marcha procesos de desarrollo más integrales y humanos. Nos referimos, en primer lugar, a los medianos y grandes empresarios. Es evidente que no se puede sostener un proceso de desarrollo al margen o en contra de los intereses de estos sectores.

En ninguno de los casos estudiados se ha visto la presencia de estos empresarios. Es poco lo que se ha podido hacer para convocar a la gran empresa. En nuestro país los empresarios no tienen una tradición de asumir su responsabilidad social. Y, menos aún, están dispuestos a enfrentar los retos que imponen la creciente pobreza encontrada en nuestra megaciudad. Salvo, en contadas ocasiones, no será posible involucrar a estos sectores si antes no se ha consolidado a los actores sociales populares y haber fortalecido los espacios públicos y gobiernos locales, con una clara y viable propuesta de desarrollo local. Existen casos de participación de la gran empresa en campañas de medio ambiente y/o actividades culturales. No obstante, los empresarios son vistos y se ven como ajenos aún de la vida y suerte de los Conos.

Otro actor que no está plenamente identificado con las dinámicas en los barrios o Conos son las escuelas, tanto estatales como particulares. En gran medida por ser identificadas con el Estado, ya que siempre han estado manejadas desde el gobierno central y el Ministerio de Educación. Los profesores y su gremio, el SUTEP, a pesar de tener una estructura descentralizada de organización sólo en momentos de importantes luchas y movilizaciones sociales, como las efectuadas en los 70's y 80's, este gremio buscó una relación con las organizaciones urbano populares. Pero, es muy poco lo que se hace, para compartir y transmitir una visión del cono y propuestas de desarrollo local. En momentos cuando la juventud escapa de las manos de las organizaciones sociales y de los líderes, desde la exclusión social y la anomia, la escuela se presenta como una tarea de abordaje crucial en los Conos.

3. NUEVOS RETOS

Por un lado, la experiencia y los casos estudiados permiten sugerir temas de una agenda para el diálogo entre quienes trabajan en las metrópolis con un enfoque desde los sectores populares. Y en la medida de que las agendas Norte y Sur sean cada vez más similares, los temas pueden ser materia de un diálogo Norte - Sur, es decir, entre los países industrializados y los no industrializados. Esta agenda, por último, podría generar una base para construir indicadores de los procesos de democratización y desarrollo. Dichos indicadores, principalmente, tendrían como referencia a los actores sociales y las municipalidades, y permitirían medir lo siguiente:

- a) El nivel de consolidación interna, la transparencia y democracia interna.
- b) La visión integral del desarrollo local de los problemas asumidos, la profundidad en los análisis y propuestas, la capacidad de actuar con otros actores en la búsqueda de soluciones sinérgicas; los avances reales en los niveles de bienestar.
- c) La visión de la democracia, participativa y sustantiva, como instrumento para alcanzar el desarrollo; la voluntad y capacidad de participar en escenarios políticos de más alto nivel.
- d) Los recursos y capacidades adquiridas por los actores, sus niveles de autosostenimiento.

- e) La consolidación de la base legal y de las tradiciones e instituciones de participación democrática.

De otro lado, hemos considerado como retos principales, los siguientes:

1. La democratización de la organización

Si bien los nuevos retos asumidos por las OSB han generado nuevos aprendizajes, creando nuevos espacios de intercambio, y han producido una capa de dirigentes capaces de destacar en sus ámbitos locales y en muchos casos trascender a ellos. Pero, debemos reconocer que estos avances acarrearán también el problema de la oligarquización de las organizaciones y dependencia de otras organizaciones (Burgwal, 1995:19). Frente a lo cual, los métodos de trabajo y las actividades de capacitación deben estar atentos a este peligro real. Deben consolidar actores colectivos —que no niega los desarrollos individuales— afirmándose en su identidad, su cultura, sus tradiciones y no contribuir al divorcio entre los dirigentes y los demás miembros de sus organizaciones.

2. Acceso a la informática y la telemática

No es posible endosar a las organizaciones populares tareas políticas y de desarrollo sin darles acceso a las tecnologías e instrumentos de punta en cuanto al manejo de la información, la consulta y producción de la misma. Pronto los mapas de pobreza y las listas de necesidades humanas básicas incluirán el rubro de acceso y manejo de la información como criterio de bienestar. Las organizaciones populares han perdido su capacidad de impactar en los medios de comunicación y en la opinión pública, como señalamos anteriormente. Pero hay nuevos instrumentos de comunicación disponibles, y debemos actuar sobre esas necesidades y posibilidades.

3. Auténticos gobiernos locales

A lo largo de estas reflexiones hemos hablado de actores llevados a escenarios y tareas para los cuales no han sido preparados: OSB, ONGs y, particularmente, las municipalidades. A éstas se les ha encargado tareas de desarrollo, planificación y hábitat a través de constituciones y leyes. Pero, con otras leyes y ordenanzas, y sobre todo, en la

práctica, se les ha quitado esas responsabilidades y los recursos necesarios para asumirlas.

Recogemos algunas de las áreas de atención prioritarias para convertir a las municipalidades en auténticos gobiernos locales:

- Modernización y mejoramiento de sus sistemas y formas de procedimiento. Las municipalidades no tienen las estructuras ni los recursos para asumir las nuevas tareas y la necesaria participación de la población.
- Capacitación de funcionarios y autoridades, así como una mejor remuneración. El potencial y voluntad de servicio profesional que se ha detectado en algunos de los funcionarios actuales y en los que se puede atraer a la gestión municipal, requiere de mayores recursos de capacitación. Son las municipalidades mismas quienes deben dirigir esta tarea, utilizando los recursos profesionales disponibles en ONGs y universidades y en la comunidad internacional.
- En el terreno de la participación es necesario experimentar, ir más allá de la ley, aprender y capacitarse en la práctica. Es en los espacios públicos no estrictamente estatales donde están las formas nuevas de democracia.
- Debe reforzarse la articulación y coordinación entre municipalidades. Las experiencias de unas serán importantes para otras, y la perspectiva de desarrollo local e integral no es siempre posible en un sólo municipio. No necesariamente constituyen un espacio geopolítico adecuado para sostener un proceso de democracia y desarrollo.
- Las leyes, sistemas y procesos internos son esenciales, pero sin un cambio en la cultura organizativa, en el imaginario social, no sería posible transformar a las municipalidades en gobiernos locales. Una cultura de servicio estatal, de ética, de combate a la corrupción, es una tarea comunitaria y colectiva. Tarea de las municipalidades, pero también de las escuelas, de las organizaciones sociales.
- Y finalmente recursos, transferencia de competencias, fondos, tecnología; y leyes que den sustento a las nuevas experiencias y roles asumidos. Los recursos y leyes, sin la transformación señalada en los puntos anteriores, no contribuirán a cambios sustantivos.

Pero los avances logrados en las nuevas formas de gestión encuentran límites en la legislación y falta de recursos externos .



BIBLIOGRAFÍA

Almond, Gabriel y Verba, Sidney: *“The Civic Culture, Political Attitudes and Democracy in Five Nations”*. University of Princeton, New Jersey, EE.UU, 1963.

Allou, Serge: *“Lima en Cifras”*. CIDAP, Lima, Perú, 1989.

Alternativa: *“Cono Norte Problemas y Posibilidades”*. Departamento de Regionalización, Lima, Perú, 1990.

“Marco Normativo de Participación Vecinal en Gobiernos Locales”, documento de la Escuela de Educación en Derechos y Gestión Ciudadana. Departamento Legal, 1996.

“Indicadores de Desarrollo, su Uso y Construcción”. 1996.

Alva, Rodolfo: *“Economía Municipal y Desarrollo Local; a propósito del DL 776”*. curso de Renta Municipal, Escuela de Gerencia Municipal. Alternativa - Departamento de regionalización, mimeo, Lima, Perú, 1995.

“Tipología de Organizaciones Sociales del Cono Norte”: Alternativa - Departamento de Regionalización, mimeo, 1996.

Ames C., Rolando: *“Protagonismo Popular y Democratización de la Política”*, seminario interno. Instituto Bartolomé de las Casas, mimeo, Lima, Perú, 1985.

Araoz, Mercedes y Urrunaga, Roberto: *“Finanzas Municipales: Ineficiencias y Excesiva Dependencia del Gobierno Central”*. Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico - Consorcio de Investigación Económico

Arblaster, Anthony: *“Democracia”*. Alianza Editorial, Madrid, España, 1987.

Arendt, Hannah: *“Between Past and Future”*. Penguin Books, New York, EE.UU, 1954.

Arocena, José: , *“El Desarrollo Local frente a la Globalización”*, en Desarrollo Local: Visiones y propuestas en el marco de la globalización y la descentralización. ESAN-USAID, pgs.67 – 84, Lima, Perú, 1999.

Arnillas, Federico: *“Organizaciones comunitarias de base en el Cercado de Lima. Formas de Organización y participación en la gestión Municipal”*, Lima, Perú, 1996.

Ballón, Eduardo: *“La experiencia de comercialización del Frente Unico de Comerciantes Minoristas de Villa El Salvador, Cono Sur”*, Lima, Perú, 1996.

- Blondet, Cecilia, y Montero, Carmen: “*Hoy: Menú Popular. Los Comedores en Lima*”. IEP-UNICEF, Lima, Perú, 1995.
- Borja, Jordi: “*Significado y Función en el Espacio Urbano Moderno*”. Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, España, 1997.
- Borja, Jordi,: “*Ciudadanía, Gobierno Local y Espacios Públicos*”, en Desarrollo Local : Visiones y propuestas en el marco de la globalización y la descentralización. ESAN-USAID, pgs.263 – 272, Lima, Perú, 1999.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel: *Local y Global, la gestión de las Ciudades en la Era de la Informática*. Taurus, Madrid, España, 1999.
- Burgwal, Gerrit: “*Struggle of the Poor, Neighborhood Organization and Clientelist Practice in a Quito Squatter Settlement*”. Universiteit van Amsterdam, 1995.
- Cáceres, Eduardo, Beltrán, Blanca y Caro, Elena: “*Mujer, Liderazgo y Desarrollo*”. FOVIDA, Lima, Perú, 1998.
- Calandria, Asociación de Comunicadores Sociales, y Centro Alternativa: “*Sondeo de opinión, Agenda Municipal del Cono Norte*”. Calandria - Centro Alternativa, mimeo, Lima, Perú, 1995.
- Calderón, Julio A.: “*La organización zonal de las comunidades de base y su articulación con los gobiernos locales en el Cono Este*”, Lima, Perú, 1996.
- Caravedo M., Baltazar: “*Lima: Problema nacional*”. GREDES, Lima, Perú, 1987.
- Carrión, Julio: “*La opinión pública bajo el primer gobierno de Fujimori. ¿De identidades e intereses?*”, en Los Enigmas del Poder: Fujimori 1990 – 1996, Fernando Tuesta, compilador. Fundación Friederich Ebert, 2da ed., pgs. 275 – 302, Lima, Perú, 1997.
- CEDAL - APRODEH: “*Resumen Anual 1998 de Los derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Perú*”. Cedal - Aprodeh, Lima, Perú, 1998.
- Conaghan, Catherine: “*Vida Pública en los tiempos de Alberto Fujimori*”, en Los Enigmas del Poder: Fujimori 1990 – 1996, Fernando Tuesta, compilador. Fundación Friederich Ebert, 2da ed., pgs. 303 – 330, Lima, Perú, 1997.
- CONADES III: “*Democracia y Desarrollo Local*”, en Desarrollo Local: Visiones y propuestas en el marco de la globalización y la descentralización. ESAN-USAID, pgs. 113 - 140, Lima, Perú, 1999.
- Degregori, Carlos Iván, , Blondet, Cecilia, Lynch, Nicolas: “*Conquistadores de un Nuevo Mundo: De invasores a ciudadanos en San Martín de Porres*”. IEP, Lima, Perú, 1986.

De Soto, Hernando: *“El Otro Sendero”*. ILD, Lima, Perú, 1989.

DESCO: *“Banco de Datos 1996”*. Lima, Perú.

Dietz, Henry y Dugan, William: *“Clases Sociales Urbanas y Comportamiento Electoral en Lima. Un análisis de datos agregados”*, en *Los Enigmas del Poder: Fujimori 1990 – 1996*, Fernando Tuesta, compilador. Fundación Friederich Ebert, 2da ed., pgs. 251 – 276, 1997.

Figueroa, A., Altamirano, T. y Sulmont, D.: *“Social Exclusion and Inequality in Peru”*. Instituto Internacional de Estudios sobre el Trabajo, Ginebra, Suiza, 1996.

Francke, Pedro: *“La Pobreza por Ingresos y los Usos de la Estadística”*, en *Resumen Anual 1998 de Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Perú*. CEDAL- APRODEH, Lima, Perú, 1998.

Franco, Carlos: *“Los Estudios Acerca de los Movimientos Populares en el Perú”*. CEDEP, mimeo, Lima, Perú, 1987.

“¿Qué Orden Democrático Queremos Construir en el Perú?”. Presentación seminario IEP, 1989.

“Imágenes de la Sociedad Peruana: La Otra Modernidad”. CEDEP, Lima, Perú, 1991.

“Pensar en Otra Democracia”, en revista *Cuestión de Estado*. IDS, pgs. 10 -15, Lima, Perú, 1993.

“Una Mirada Oblicua a la Problemática de la Integración Social”, en *Socialismo y Participación*, No. 69. CEDEP, pgs. 9 – 14, Lima, Perú, 1995.

“Acerca del Modo de Pensar la Democracia en América Latina”. Fundación Friederich Ebert, Lima, Perú, 1998.

Fuenzalida, Fernando: *“Lima: Ciudad Abierta”*, en *Lima a los 450 años*, Augusto Ortiz de Zevallos, compilador. CIUP - Universidad del pacifico, pgs. 183-196, Lima, Perú, 1986.

González Meyer, Raúl: *“Espacio Local; Sociedades y Desarrollo: Razones de su Valorización”*. PET, Santiago, Chile, 1994.

González de Olarte, Efraín: *“La Economía Regional de Lima, Crecimiento, Urbanización y Clases Populares”*. IEP, Lima, Perú, 1992.

“Visión Histórica: Neoliberalismo y el Péndulo a Largo Plazo”, en *Neoliberalismo y Desarrollo Humano*. Instituto Ética y Desarrollo Antonio Ruiz de Montoya, Lima, pgs. 15 – 34, 1998.

Goulet Denis and Leslie Fergerstrom: “*Assessing Cultural Costs and Benefits in Development*”. UNESCO, Notre Dame, USA, 1995.

“*What is Development After Post-modernism?*”, ponencia preparada para la conferencia Convergence in Knowledge, Space and Time. Cartagena, Colombia, 1997

Graña, Alberto: “*Metamorfosis de la Economía: Procesos, Teorías, Actores*”. Fundación Friedrich Ebert, (borrador), Lima, 1997.

Grompone, Romeo y Mejía, Carlos: “*Nuevos Tiempos, Nueva Política*”. IEP, Colección Mínima 32, Lima, Perú, 1995.

Guibal, Francis: “*Vigencia de Mariátegui*”. Amauta, Lima, Perú, 1995.

Hall, Peter: “*Megacities, World Cities and Global Cities*”. Megacities Lectures (www.megacities.nl/lecture@hall.htm).

Huamán, Josefina, Cubas, Gloria, Mora, Juan Pedro: “*Los nuevos desafíos de la ciudad para las mujeres y la visibilidad de su participación en la construcción del hábitat. El caso del Cono Norte*”, Lima, Perú, 1996.

Huamán, María Josefina: “*Género, Hábitat y Desarrollo*”. Ponencia en HIC, 1992.

“*Políticas de Ajuste Estructural, Políticas Sociales, Enfoque y Evolución*”. Alternativa, Lima, Perú, 1994a.

“*La Política Social y el Modelo Neoliberal*”. Alternativa, 1994b.

Inglehart, Ronald: “*Modernization and Postmodernization, Cultural Economic and Political*”. Princeton University Press, Princeton, USA, 1997.

Instituto Cuánto - UNICEF: “*Relato de la Familia Peruana, Niveles de Vida - 1994*”. Cuanto - UNICEF, Lima, Perú, 1995.

Instituto Cuánto: “*Encuesta Nacional sobre Medición de los Niveles de Vida de 1996 (ENNIV-96)*”. Cuanto, Lima, Perú, 1996.

Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI: “*III Censo Nacional Económico*”. INEI, Lima, Perú, 1993.

“*Dimensiones y Características del Crecimiento Urbano en el Perú: 1961 - 1993*”. INEI, 1996.

Keane, John: “*Espacio Público y ciudadanía*”, Conferencia Seminario Internacional Estudio Europeos. Lima, Perú, 1998.

- Kenney, Charles: “¿Por qué el autogolpe? Fujimori y el Congreso 1990 – 1992”, en Los Enigmas del Poder: Fujimori 1990 – 1996, Fernando Tuesta, compilador. Fundación Friederich Ebert, 2da ed., pgs. 75 – 104, 1997.
- Lechner, Norbert: “¿Responde la Democracia a la Búsqueda de Certidumbre”, en Socialismo, Autoritarismo y Democracia, Fernando Calderón, compilador. IEP - CLACSO, Lima, Perú, 1989.
- Lechner, Norbert: “Las Transformaciones de la Política”, seminario IEP. IEP, Lima, Perú, 1998.
- López, Sinesio: “Ciudadanos reales e imaginarios”. IDS, Lima, Perú, 1997.
- López Ricci, José y Joseph, Jaime: “Organizaciones y Dirigentes Populares: Cultura Política en San Martín de Porres”. Alternativa, mimeo, Lima, Perú, 1994.
- Max-Neef, Manfred, Elizalde, Hopenhayn, Martín: “Desarrollo a Escala Humana, Una opción para el Futuro”. CEPANUR, Fundación Dag Hammarskjöld, 1986.
- McAdam, D.: “Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930 - 1970”. University of Chicago Press, Chicago, USA, 1982.
- Mendoza, Iván: “La Participación Social en Salud. Una experiencia en Lima Metropolitana: El Caso del Distrito de Chorrillos”, en Investigaciones del Convenio OPS - CONCYTEC. Organización Panamericana de la Salud, Perú, 1996.
- Miranda, L., Lazarte, M., Guerrero, E., Salazar, A. y Cortez, L.: “Modernización Municipal: Catastro de Informática”. IPADEL, Lima, Perú, 1996.
- Nieto Montesinos, Jorge: “Sindicalismo Obrero Industrial Peruano: En Busca del Espacio Perdido”. Mimeo, Lima, Perú, 1986.
- O'Donnell, Guillermo: “¿Democracia Delegativa?” en Instituciones políticas y Sociedad, Romeo Grompone, editor. IEP, pgs. 221 - 239, Lima, Perú, 1995.
- OIT: “Exclusión Social y Estrategias de Lucha Contra la Pobreza”. OIT, Lima, Perú, 1998.
- Panfichi, Aldo y Sanborn, Cynthia: “Fujimori y las Raíces del Neopopulismo”, en Los Enigmas del Poder: Fujimori 1990 – 1996, Fernando Tuesta, compilador. Fundación Friederich Ebert, 2da Ed., pgs.29 – 52, 1997.
- Patrón, Pepi: “Espacios Públicos”, conferencia en Escuela de Líderes. Alternativa, Lima, Perú, 1998.

- “*Visión Cultural: Mercados Abiertos e Identidad Cultural*”, en Neoliberalismo y Desarrollo Humano, Instituto Etica y Desarrollo Antonio Ruiz de Montoya. Instituto Etica y Desarrollo Antonio Ruiz de Montoya, pgs. 137 – 146, Lima, Perú, 1998.
- Plaza, Orlando, y Sepúlveda, Sergio: “*Desarrollo Sostenible, Metodología para el Diagnóstico Microrregional*”. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, San José, Costa Rica, 1996.
- PNUD: “*Informe sobre desarrollo humano*”. Sinopsis, 1996.
- Portocarrero, Gonzalo: “*Mundo Popular y Clase Política: Razones de Desencuentro*”, en revista *Cuestión de Estado*. IDS, pgs. 20 - 23, Lima, Perú, 1993.
- Przeworski, Adam: “*Democracy as a contingent outcome of conflicts in constitutionalism and Democracy*”, Jon Eester and Rune Scagslad Ed.. Cambridge University Press, pgs. 59 - 80, Nueva York, USA, 1988.
- Quijano, Aníbal: “*Modernidad, Identidad y Utopía en América*”, en *Imágenes Desconocidas*. CLACSO, Págs. 17 - 24, Santiago, Chile, 1996.
- “*La Economía Popular y sus Caminos en América Latina*”. Mosca Azul, Lima, Perú, 1998.
- Rawls, John: “*A theory of Justice*”. Bellknap Press of Harvard U. Press, Cambridge, USA, 1971.
- Rodriguez Rabanal, César: “*Cicatrices de la Pobreza: Un Estudio Psicoanalítico*”. Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1989.
- Rosenfeld, Alex: “*Municipalidades y gobiernos locales en América Latina*”, en Intercampus 1994: “*Municipalidades y Descentralización: Presente y Futuro*”. CIUP - Universidad del Pacifico, pgs. 63 -80, Lima, Perú, 1994.
- Salazar Chávez, Ricardo: “*Gobernar Lima y Callao, Proyecto de Ley de Tratamiento al Departamento de Lima y la Provincia Constitucional del Callao*”. Alternativa, Lima, Perú, 1992.
- “*Propuesta de Modificación del Régimen de Municipalidades*”. Alternativa, 1994.
- Santuc, Vicente: “*La Formación de Dirigentes Democráticos*”, Reunión BID - FMI, en *Socialismo y Participación*, Nª 69. CEDEP, pgs. 107 - 126, Lima, Perú, 1995.
- Sartori, Giovanni: “*Teoría de la Democracia*”. Alianza Editorial, México, 1988.

Schmidt, Gregory: “*Comportamiento Electoral Estratégico: La Fuerza Oculta del Tsumani*”, en Los Enigmas del Poder: Fujimori 1990 – 1996, Fernando Tuesta, compilador. Fundación Friederich Ebert, 2da ed., pgs. 203 - 250, 1997.

Schuldt, Jürgen: “*Desarrollo autocentrado: una utopía desde las comunidades andinas*”, en Nuevos Rumbos para el Desarrollo, E. Gonzáles de Olarte, compilador. IEP, pgs. 67-97, Lima, Perú, 1991.

“*Repensando el Desarrollo: Hacia una Concepción Alternativa para los Países Andinos*”. Centro Andino de Acción Popular, Quito, Ecuador, 1995.

Schumpeter, Joseph A.: “*Capitalismo, Socialismo y Democracia*”. Orbis, Madrid, España. 1988.

Segunda Conferencia Interamericana de Alcaldes. Auspicio del Banco Mundial, OEA, Banco Interamericano de Desarrollo, USAID, Miami, USA, 17 - 19 de Abril 1996.

Seligman, Weber, Max: “*Parlamento y Gobierno en el Nuevo Ordenamiento Alemán*”, en Escritos. Folios Ediciones, México. 1982.

Tovar, Jesús: “*Dinámica de las Organizaciones Sociales*”. SEA, Lima , Perú, 1996.

Touraine, Alain: “*Sociología de la Acción*”. Ariel, Barcelona, España, pgs.185- 250, 1969.

Vilchez, Prisea: “*Crisis y Respuesta Popular*”. Serie periodística en diario El Comercio, sección A10, Mayo, 1992.

With, Juan Julio y Trivelli, Pablo: *Presentación*, en Intercampus 1994: “Municipalidades y Descentralización: Presente y Futuro”. CIUP - Universidad del Pacifico, pgs. 11-13, Lima, Perú, 1994.

Zapata, Antonio: “*Las localidades y el asocionismo en el Perú de los 90*”. Red Para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, mimeo, Lima, Perú, s/f.

Zollezi, Mario: “El Centro de Lima: Sus Vecinos y Ocupantes”, en “Lima a los 450 años”, Augusto Ortiz de Zevallos, compilador. CIUP - Universidad del Pacifico, pgs. 197-210, Lima, Perú, 1986.