

Parte II

SAN MARTÍN DE PORRES: UNA VENTANA A LIMA

LOS INICIOS DE UN PROCESO DEMOCRÁTICO TRUNCADO

El distrito de SMP ubicado en el norte de Lima Metropolitana nos ofrece una ventana desde donde mirar los procesos económicos, sociales y políticos de nuestra megaciudad, comenzando con la etapa de expansión comercial de los años treinta, hasta la actual de transición y consolidación democráticas, pasando por etapas de industrialización, crisis y ajuste estructural. Como hemos señalado en la primera parte de nuestro estudio, en el contexto de la globalización y descentralización que marcan el presente y que sin duda continuarán por muchas décadas más, las ciudades serán un factor determinante en el tipo de desarrollo y de democracia predominantes en nuestros países llamados “periféricos”, pobres o “en vías de desarrollo”.

Son considerados periféricos por su antigüedad y ubicación en las afueras inmediatas de la ciudad amurallada. Recordemos que antes de 1875 Lima se encontraba cercada por murallas coloniales para protegerse de los ataques piratas durante la época colonial. Posteriormente, y por iniciativa del constructor de ferrocarriles Enrique Meiggs, se comenzaron a derribar dichas murallas (Calderón Cockburn, 2005: 79). Podemos observar en el distrito los procesos de migración, ocupación del terreno y construcción de la vivienda. Del mismo modo, en SMP se expresan las diversas formas de organización social de los barrios populares, y su

relación con los sindicatos y partidos políticos que se consolidaron en los mismos años de nuestro estudio. Finalmente, en el distrito podemos observar los intentos de construir un sistema político democrático compuesto por ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, partidos y entidades del Estado. Esperamos encontrar en la mirada al distrito, sus procesos y actores clave, pistas para responder a nuestra pregunta constante y transversal en la reflexión: ¿por qué las organizaciones sociales populares –y los partidos políticos que los acompañaban– no pudieron progresar desde la conquista de sus derechos sociales fundamentales (la ciudadanía social) hacia una ciudadanía política proactiva? La mirada histórica nos permitirá analizar críticamente los procesos actuales, hacer propuestas y evitar caer en callejones sin salida.

Finalmente, hemos escogido un distrito en Lima Metropolitana que ha seguido todas las etapas del siglo pasado en el desarrollo de la ciudad. SMP fue considerado uno de los “pueblos jóvenes”. Esta terminología fue creada por el gobierno de Velasco Alvarado para señalar la fuerza pujante que mostraban los nuevos habitantes de Lima que conquistaban terreno, vivienda, servicios, derechos y organización reconocida –los componentes básicos de la ciudadanía social–. Algunos dirían que esta terminología fue para maquillar la pobreza, la marginalidad y la precariedad que también fueron parte de la realidad en los conos marginales de Lima. Ambas características existían juntas, una vitalidad y voluntad de progreso, y la aceptación de ser tratados como “pobres” en lugar de constructores de una nueva realidad. Lo que parece predominar en SMP hoy son las características, no de un “pueblo joven”, sino de un distrito que se está haciendo viejo sin haber logrado la plenitud de su adultez. En el distrito están abiertos ambos caminos de la bifurcación que enfrentan todas nuestras ciudades, un camino hacia el desarrollo y la armonía, y otro hacia la fragmentación y el caos.

Por ello, el distrito limeño es un buen punto de partida para una lectura comparativa del otro escenario de nuestro estudio, el distrito de JLO, en la provincia de Chiclayo. Como veremos en la parte III del estudio, JLO tiene las características de un distrito y de un pueblo realmente joven y pujante que, junto con otros distritos colindantes, está en proceso de construir lo que hemos denominado el “Gran Chiclayo”, un territorio aún sin una instancia de gobierno metropolitano que unifique a los distritos, pero que por sus propias dinámicas está cumpliendo las funciones de una megaciudad articuladora de su entorno. Sin embargo, si bien hay aspectos que permiten comparar la historia de SMP con los procesos actuales de JLO, los tiempos y las condiciones para el desarrollo y para la democratización son distintos. Esperamos que este estudio aporte elementos para comprender las posibilidades y limitaciones en cada uno de estos lugares.

UNA MIRADA A SAN MARTÍN DE PORRES HOY

SMP fue creado oficialmente en el año 1950, durante el gobierno del general Odría. Su territorio pertenecía al antiguo distrito de Carabaylo, uno de los primeros poblados creados durante la colonia. La actividad primigenia fue la agrícola, mas con el avance de los procesos de urbanización se fueron diversificando los oficios en este territorio. Surgió el comercio, a pequeña y, posteriormente, gran escala; se asentaron las nuevas industrias que acogerían gran parte de la mano de obra local, y se formaron y fortalecieron organizaciones territoriales que incidirían en la creación y consolidación del distrito, y que posteriormente serían actores clave en la forma de dotar de servicios a la ciudad.

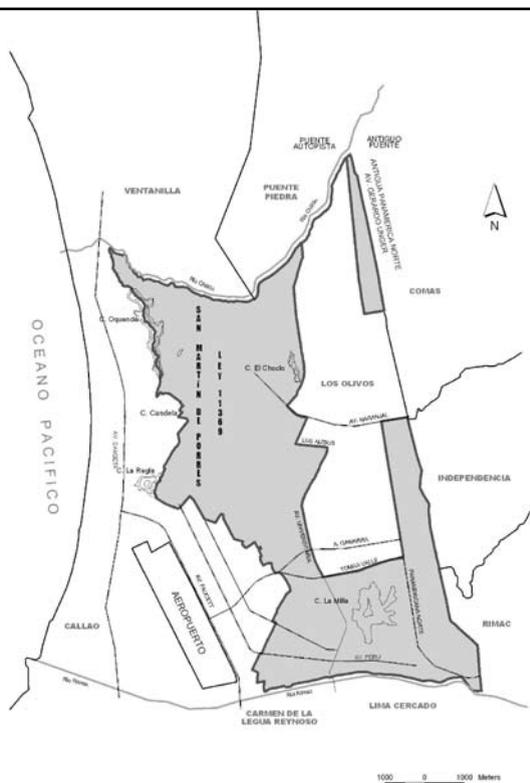
Pero más allá del recorrido histórico por etapas que realizaremos a lo largo del estudio, en esta sección revisaremos algunos aspectos que nos describan al distrito en el actual contexto, respondiendo a las siguientes preguntas: ¿cómo está SMP en la actualidad? ¿Cuáles son sus principales características? ¿Dónde se ubica y cuáles son sus particularidades? ¿Qué problemas afectan a este distrito limeño?; preguntas que servirán de guía para ubicar al lector en el actual contexto, y otorgarle una mirada panorámica de las condiciones y características de este distrito del norte de Lima Metropolitana.

CREACIÓN Y UBICACIÓN DEL DISTRITO

El distrito de SMP se encuentra ubicado en la parte norte de Lima, en la margen derecha del río Rímac. El territorio que actualmente ocupa le perteneció al distrito de Carabaylo, que se fundó durante la última etapa del siglo XIX en la antigua Lima. Su límite actual está marcado, en el sur, por el río Rímac, que lo separa del Cercado de Lima y el distrito de Carmen de La Legua en la provincia constitucional del Callao. Al oeste limita con el Cercado del Callao; al norte, con Puente Piedra y Ventanilla, separados por el río Chillón. Al noreste limita con Los Olivos –distrito que se separó de SMP a finales de la década del ochenta– y al este, con los distritos de El Rímac e Independencia.

Mucho antes de su creación política, la zona ya estaba ocupada por pobladores migrantes que comenzaron a llegar a Lima a inicios de los años cuarenta, que provenían de diversas partes del país y se dedicaban inicialmente a las labores agrícolas. Posteriormente, con el terremoto de 1940, el Estado impulsa iniciativas de vivienda para los obreros, y se forman así los denominados barrios obreros, de los cuales el primero data de 1940, en la zona de la avenida Caquetá. Estos nuevos barrios acogerían a la clase trabajadora, la gran masa de pobladores que migraban a la capital y los que escapaban del centro turgurizado.

Mapa 5
 Distrito de San Martín de Porres



Fuente: Municipalidad de San Martín de Porres (1987).

En el año 1950 se crea formalmente el distrito, mediante el Decreto Ley N° 11360 promulgado por el general Manuel Odría, el 22 de mayo. Su nombre original era distrito Obrero Industrial 27 de Octubre. Según algunas fuentes, la denominación tuvo por objetivo captar clientela política que legitimara al gobierno militar de Odría, debido a que esa fue la fecha en la que el general dio el golpe de Estado (Alternativa, 2002: 11); sin embargo, cabe la posibilidad de que esa iniciativa surgiera desde los mismos habitantes, pues muchas veces se buscaba el favor político del gobernante de turno mediante este tipo de estrategias populares, tácticas que no han cambiado desde esa época y que perduran hasta el día de hoy.

Posteriormente, el nombre del distrito fue cambiado por el de Fray San Martín de Porres, el “santo moreno” en proceso de beatifica-

ción, mediante la promulgación de la Ley N° 12662 del 25 de octubre de 1956. Finalmente, se determinó que el distrito de Fray San Martín de Porres se denominaría San Martín de Porres, mediante la promulgación de la Ley N° 25017, emitida el 4 de abril de 1989 (Alternativa, 2002: 4).

El distrito de SMP siempre fue uno de los más poblados de la capital a pesar de su división en 1989, fecha en la que un gran número de pobladores sanmartinianos decidió separarse y fundar el distrito de Los Olivos –como veremos más adelante–. Esto produjo que SMP perdiera algunas de sus más importantes urbanizaciones y, a su vez, los tributos que le arrendaban; de este modo, se deterioraron aún más las condiciones para el gobierno municipal. La capital o centro del distrito es el Barrio Obrero Industrial.

Mapa 6
San Martín de Porres en Lima Norte



Fuente: Elaborado por el equipo informático de Alternativa, 2006.

Sin embargo, esta no fue la única división que sufrió el distrito. Anteriormente, y a sólo seis años de su creación oficial, mediante la Ley N° 12538 del 2 de enero de 1956, se le ceden a la provincia constitucional del Callao los territorios de las ex haciendas Oquendo y Bocanegra, en donde actualmente se ubica el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez³².

Estas reducciones territoriales no impidieron que SMP siguiera siendo uno de los distritos más poblados de la capital. Su raigambre popular ha constituido seguramente una de las características que han permitido este aumento poblacional a lo largo de los años. Según información del censo de 1971, el distrito contaba con 230.813 habitantes, para pasar a 295.585 en el año 1981. En el penúltimo censo nacional, la cifra se ha incrementado a 380.384 habitantes. Las proyecciones para el año 2003 arrojan un total de 469.504 habitantes, bordeando el medio millón, lo que convierte a este gran distrito en atractivo para los intereses electorales de la clase política de turno.

Pero, a pesar del incremento de la población, la tasa de crecimiento ha seguido una tendencia decreciente en los últimos treinta años. En efecto, el crecimiento ha sido severamente afectado por la separación de Los Olivos del territorio sanmartinense, pero también se puede deducir, de acuerdo con el Cuadro 5, que las nuevas generaciones de segunda y hasta tercera generación optan por migrar hacia distritos aledaños que les permitan apropiarse de su propio espacio para la construcción de una vivienda independiente o en busca de una salida a la densificación urbana de un distrito ya tugurizado. Aquí cabe mencionar que las zonas en expansión de SMP se encuentran colindantes al distrito de Puente Piedra, que presenta, al igual que Santa Rosa, un incremento o por lo menos un nivel sostenido de su tasa de crecimiento.

32 El aeropuerto fue fundado el 17 de septiembre de 1965 mediante la Ley N° 15617.

Cuadro 5
Cono Norte. Tasa de crecimiento demográfico

Distrito	Tasa de crecimiento según rango de años				
	1940-1961	1961-1972	1972-1981	1981-1993	1993-1998
Ancón	4,9	3,6	4,6	7,3	6,4
Carabayllo	6,2	3,7	7,3	6,0	5,2
Comas	-	-	5,6	3,0	2,0
Independencia	-	-	2,5	2,4	1,6
Los Olivos	-	-	-	-	6,3
Puente Piedra	5,8	7,7	6,7	9,7	8,8
San Martín de Porres	-	8,2	6,4	-0,5	0,4
Santa Rosa	-	-	9,4	18,8	4,9
Ventanilla	-	-	1,8	14,0	4,1
Lima Norte	-	-	5,5	4,1	3,2

Fuente: INEI (1997).

POBREZA Y CARACTERÍSTICAS ECONÓMICAS

El problema de la pobreza afecta a más de la mitad de los habitantes del país; según cifras de la Encuesta Nacional de Hogares (INEI, 2002), en la actualidad el 54,3% de la población peruana se encuentra viviendo en estado de pobreza. En SMP también se da este fenómeno que se aprecia, al igual que en todo el cono, en la presencia de grandes cinturones periféricos de pobreza, que se aíslan del resto de la urbe para sobrevivir³³.

La presencia o surgimiento de estos cinturones alrededor del distrito determinan niveles de baja calidad de vida para la población; sin embargo, SMP es uno de los distritos de Lima Norte con el menor índice de pobreza, si lo comparamos con otros distritos de esta parte de la ciudad (Cuadro 6)³⁴.

33 En el distrito tenemos el caso emblemático de la zona de Chuquitanta, que ha sido abandonada en la práctica por las diferentes gestiones municipales, y que actualmente lucha por ser incluida en la ejecución de proyectos del presupuesto del siguiente año, asistiendo tanto a diversos eventos de la sociedad civil como a los promovidos por las autoridades, por ejemplo, al 1° Taller del Presupuesto Participativo 2005.

34 Citado por Montoya Canchis (2003: 66).

Cuadro 6
Cono Norte. Índice de pobreza por distritos

Distritos	Índice de pobreza
Ancón	20,1
Carabayllo	13,0
Comas	7,8
Independencia	7,2
Los Olivos	11,9
Puente Piedra	18,8
San Martín de Porres	5,7
Santa Rosa	15,6
Ventanilla	18,5
Promedio	13,2

Fuente: FONCODES (2001).

Observamos en el cuadro anterior que SMP es el distrito con menores índices de pobreza en todo Lima Norte. Esto se explica porque a lo largo de los años las condiciones de vida han mejorado gracias a las luchas de las organizaciones sociales, que lograron consolidar a este distrito. Sin embargo, cabe mencionar que en los barrios obreros y en otras zonas aledañas, ya tugurizadas, la población sigue viviendo en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

Para el año de 1993, en SMP vivían alrededor de 409 mil personas, de las cuales la mayoría era pobre (48,4%); los muy pobres alcanzaban el 17% de los pobladores, y existía un 6,8% de pobres extremos, siguiendo el método integrado. Mientras que tan sólo a un 27,8%, 113.702 habitantes, se lo consideraba no pobre.

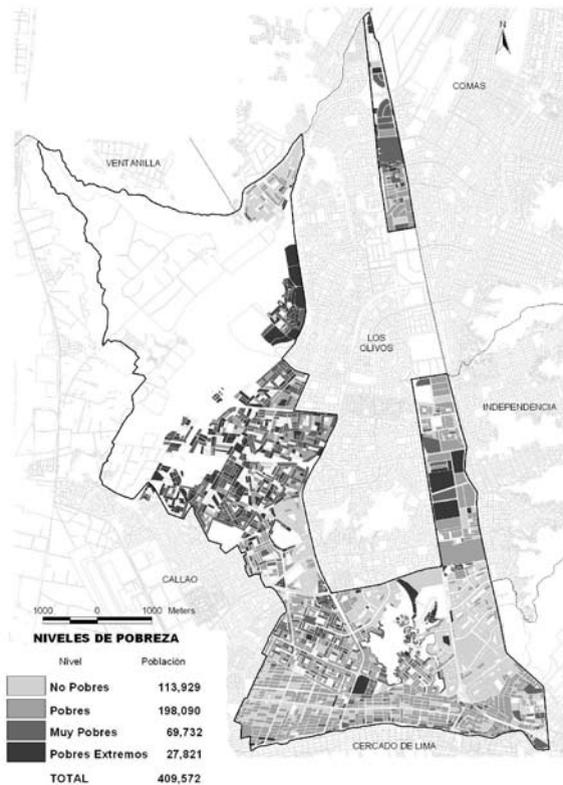
Cuadro 7
San Martín de Porres. Niveles de pobreza

Pobreza	Población
No pobres	113.929
Pobres	198.090
Muy pobres	69.732
Pobres extremos	27.821
Total	409.572

Fuente: Elaborado por el Departamento de Sistemas/SIG-Alternativa (INEI, 1993).

Si observamos el mapa de pobreza del distrito, podemos advertir que la población pobre es la que se encuentra en la periferia distrital. Y nos podemos aventurar a afirmar, basados en la observación del centro distrital, que esta población proviene de otros distritos, pero que principalmente huye del centro consolidado, que se encuentra en un proceso de tugurización debido a la subdivisión de las casonas del centro y a la proliferación de corralones, callejones y quintas. Esta tugurización es inminente ante el crecimiento hacia adentro y hacia arriba del distrito; es decir, la densificación de las viviendas. Tengamos en cuenta que la ocupación del terreno del distrito se dio hace más de sesenta años, y las condiciones de las viviendas ya no son las más óptimas, por lo que es legítima la búsqueda de nuevos espacios donde residir.

Mapa 7
San Martín de Porres. Pobreza



Fuente: Elaborado por el equipo informático de Alternativa, 2006.

En cuanto a la implementación de los servicios públicos básicos podemos decir que, gracias a las luchas de las organizaciones sociales distritales, SMP es un distrito en su mayoría consolidado, pues cuenta con una gran cobertura de servicio de agua potable, desagüe y luz eléctrica, tendencia que va en aumento, como podemos observar en los siguientes cuadros.

Cuadro 8
San Martín de Porres. Vivienda

Tipo de servicio higiénico	1993		2003	
	Número de viviendas	%	Número de viviendas	%
Red pública	57.786	83,8	90.480	86,1
Pilón de uso público	6.113	8,9	7.280	6,9
Pozo	1.049	1,5	208	0,2
Camión cisterna u otro similar	3.923	5,7	7.072	6,7
Río, acequia, manantial	126	0,2	-	-
Total de viviendas	68.997	100	105.040	100

Fuente : INEI (1993) e INEI (2003a).

La mayoría de las viviendas del distrito cuenta con conexión de agua a red pública. Sin embargo, aún existe en 2003 un 13,8% que no dispone de ese servicio. Esta situación se presenta en las zonas de mayor pendiente, en la que el tendido de las redes de desagüe se dificulta por el escaso o nulo planeamiento de la ocupación humana. Ante esta carencia, los pobladores tienen que recurrir a otro tipo de abastecimiento, como es la instalación de pozos o canaletas, sin mencionar el abastecimiento de los camiones cisternas, que lucran con el recurso hídrico.

Desde la década del noventa, el distrito cuenta con una amplia cobertura del servicio de energía eléctrica. En la actualidad, la cobertura es prácticamente universal, y alcanza al 92,3% del total de viviendas.

Cuadro 9

San Martín de Porres. Viviendas particulares con ocupantes presentes,
según disponibilidad de alumbrado eléctrico

Tipo de vivienda	1993		2003	
	Número de viviendas	%	Número de viviendas	%
Total de viviendas	69.466	100	105.040	100
Sí dispone	62.787	90,4	96.928	92,3
No dispone	6.679	9,6	8.112	7,7

Fuente: INEI (1993; 2003a).

Como hemos visto, el distrito de SMP es uno de los más consolidados del Cono Norte, al tener la cobertura de los servicios básicos muy difundida. También se ha caracterizado por el elevado nivel educativo de su población. En la actualidad, es el distrito con mayor número de habitantes con educación secundaria de Lima Norte (119.876) después de Comas (133.978), pero además es el que mayores grados de instrucción alcanza, si se lo compara con los niveles del resto de los distritos de esta parte de Lima (Cuadros 10 y 11).

Cuadro 10

Lima Norte. Población de 15 años y más, según nivel de instrucción alcanzado

Distritos	Grado de instrucción						Población total
	Sin nivel	Inicial	Primaria	Secundaria	Superior	No específica	
Ancón	424	28	2.623	7.348	2.522	277	13.222
Carabaylo	3.984	249	15.622	33.425	14.766	1.416	69.462
Comas	11.460	825	58.579	133.978	69.892	3.383	278.117
Independencia	6.246	374	28.817	60.111	31.976	1.601	129.125
Los Olivos	4.632	433	26.268	69.948	52.364	1.937	155.582
Puente Piedra	3.782	188	15.969	32.022	12.268	915	65.144
San Martín de Porres	7.806	773	48.150	119.876	91.985	2.993	271.583
Santa Rosa	97	8	445	1.502	585	131	2.768
Ventanilla	2.048	124	12.217	29.780	13.661	883	58.713
Total Lima Norte	40.479	3.002	208.690	487.990	290.019	13.536	1.043.716
%	3,9	0,3	20,0	46,8	27,8	1,3	100

Fuente: INEI (1996).

SMP es el distrito de Lima Norte con la mayor cantidad de pobladores con educación superior (alrededor de 91.985), seguido de lejos por otro populoso distrito (Comas), que cuenta con 69.892 pobladores en este nivel. En el siguiente cuadro observamos en detalle la composición de los niveles educativos de los habitantes del distrito. Es de notar que, a pesar de la gran oferta de educación técnica en el distrito, y más aún en Lima Norte, son mayoría los pobladores con educación superior universitaria, si los comparamos con los que han recibido o reciben educación no universitaria (15,4% frente al 12,6%, respectivamente).

Cuadro 11

San Martín de Porres. Población total de 3 años y más, según nivel de educación alcanzado

Nivel de educación alcanzado	2003	
	Número de personas	%
Población total de 3 años y más	536.848	100
Sin nivel	14.144	2,6
Inicial	14.768	2,8
Primaria incompleta	79.872	14,9
Primaria completa	47.632	8,9
Secundaria incompleta	69.264	12,9
Secundaria completa	160.784	29,9
Superior no universitario incompleto	21.632	4,0
Superior no universitario completo	45.968	8,6
Superior universitario incompleto	28.704	5,3
Superior universitario completo	54.080	10,1

Fuente: INEI (1993; 2003a).

La presencia mayoritaria de población que ha tenido acceso a la educación superior puede deberse a la proximidad de dos de las más importantes universidades estatales del país: la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (en el Cercado de Lima) y la Universidad Nacional de Ingeniería, ubicada dentro del mismo distrito, en la parte colindante con el distrito de El Rímac. Además, si consideramos que la mayor parte de los habitantes del distrito de SMP son migrantes, debemos tener en cuenta que las aspiraciones de ascenso social de esta población pudieron haberse orientado a obtener una mejor educación para ellos o para sus familias.

En el ámbito educativo, Odría implementó una campaña intensiva de construcción de colegios a lo largo de todo el territorio nacional.

La experiencia educativa planificada era una innovación en la historia del Perú. Surge de este modo una política educativa, una de las primeras con gran cobertura (nacional), y de la que se beneficiaron especialmente los habitantes de las ciudades. La procura de una mejor educación para la población buscaba ofrecer servicios superiores a los sectores de clase media y a una burguesía que cada vez cobraba mayor importancia y peso en el escenario político. Sin embargo, en medio de este esfuerzo también se favorecieron las grandes mayorías. La democratización de la educación se dio beneficiando indirectamente a las grandes masas de población antes excluidas que habitaban los barrios populares de Lima.

Las obras de infraestructura educativa, que significaron la ampliación de la escolarización, fueron la creación de 13 colegios nacionales, 65 núcleos escolares campesinos, 3 institutos industriales, 64 escuelas primarias y 28 Grandes Unidades Escolares (GUES) (Pezo et al., 1978: 26-29), una de ellas, la GUES José Granda, ubicada en el distrito. En Lima, el número de escuelas de educación primaria pública se incrementó con el tiempo. En 1943 eran 710 escuelas, para llegar a 1.060 en el año 1953, y aumentar a 2.694 en 1964 (Contreras, 2004: 263-264).

Como vemos en el siguiente cuadro, SMP cuenta con mayor cantidad de infraestructura educativa que otros distritos de Lima Norte y ofrece, a su vez, la educación más diversificada.

Cuadro 12
Lima Norte. Centros educativos estatales 2000

Distritos	Total	Inicial	Primaria de menores	Primaria de adultos	Especial	Secundaria de menores	Secundaria de adultos	Ocupacional
Ancón	19	7	6	1	0	4	1	0
Carabaylo	72	23	29	1	2	13	2	2
Comas	153	42	58	4	3	33	8	5
Independencia	70	21	23	4	1	16	4	1
Los Olivos	101	27	33	7	0	25	7	2
Puente Piedra	105	41	37	0	4	20	2	1
SMP	167	44	63	9	1	33	12	5
Santa Rosa	3	2	1	0	0	0	0	0

Fuente: Ministerio de Educación (2007).

Todos estos antecedentes han consolidado a SMP como uno de los distritos que cuenta con una riqueza no siempre tomada en cuenta, la del capital humano. La población educada del distrito no sólo se destaca por ser mayoritaria en Lima Norte, sino también porque la calidad de sus profesionales ha sido un motor del desarrollo reciente de las empresas, microempresas y diversas organizaciones de esta parte de Lima. Estas han pasado ya por un proceso de acumulación de capital que les permite ahora diferenciarse y comenzar a crecer.

LAS ETAPAS EN EL DESARROLLO DE LA MEGACIUDAD

Nuestra mirada al distrito de SMP, al igual que a JLO, es procesal; es decir, queremos ver los cambios que se producen en las diferentes etapas de su historia, partiendo de la década del treinta en el caso de SMP, que inicia una etapa de expansión de la ciudad capital, que se abre al comercio interior y exterior. Para determinar y realizar el seguimiento de las etapas, nuestro análisis persigue cuatro preguntas o aspectos fundamentales. El primero de ellos se refiere a los aspectos económicos predominantes en la ciudad. Como veremos, el tipo de desarrollo económico influye en la naturaleza y estructura de la ciudad, sin que ello se entienda como un reduccionismo determinista, que queremos soslayar. Es decir, el modelo económico y sus características contribuyen, y son algunas de las causas de las tendencias señaladas en este estudio; tendencias que, creemos, son multicausales, aunque existe, sin duda, una tendencia creciente a reemplazar la gestión política democrática por un seguimiento apolítico de las “leyes del mercado”.

Un segundo aspecto, muy ligado al primero, es la forma de ocupación del territorio de la metrópoli, y de construcción de la vivienda y los servicios urbanos. Cada una de las etapas muestra particularidades en el análisis territorial de la ciudad y de los flujos o barreras entre los pobladores de los diferentes sectores. El tercer aspecto, que fluye de los dos primeros e influye en el cuarto, es el organizativo. Las organizaciones de los pobladores han jugado un papel central, pero cambiante, en la conquista del territorio y de la vivienda, y en la manera de gestión de la ciudad. Nuestro enfoque, lejos de romanticismos y derrotismos, analiza las características particulares de las organizaciones en cada etapa.

Finalmente, el cuarto aspecto u óptica de lectura, que es a la vez nuestra pregunta de partida y de llegada en el estudio, es el aspecto político, que ha estado presente desde los inicios de los barrios populares o marginales de la megaciudad. Todos estos aspectos están estrechamente ligados en la realidad de la ciudad. Señala Julio Calderón Cockburn (2005: 54):

Se considera al espacio como la dimensión material de la sociedad articulada al tiempo. Sociedad y espacio constituyen una unidad, pues una visión aislada que separe naturaleza y cultura destruiría el principio básico de toda ciencia social: que materia y conciencia están interrelacionadas.

Nuestra pregunta central es si se está avanzando hacia un sistema político democrático que supere el estancamiento de la ciudadanía en el nivel social. De forma particular, queremos enfocar en el sistema político, además de las organizaciones sociales, los partidos políticos y el Estado, evaluando sus cambiantes roles y relación con la sociedad civil, sus líderes y organizaciones. Cerramos el análisis de las etapas con una pregunta sobre la posibilidad y las condiciones que permitirán avanzar hacia un tipo de desarrollo, un tipo de ciudad y un sistema político que permita vivir en armonía y buscar el bienestar individual y el bien común entre personas y grupos de intereses diferentes. Lima, el Gran Chiclayo y las demás ciudades importantes del país están, como hemos dicho, frente a una *bifurcación*, con caminos que se abren hacia el caos y la fragmentación –la tendencia que parece predominar–, o hacia la construcción de ciudades articuladoras de lo diferente y hacia un tipo de desarrollo que tiene lugar en el mercado, pero que se dirige por la política democrática.

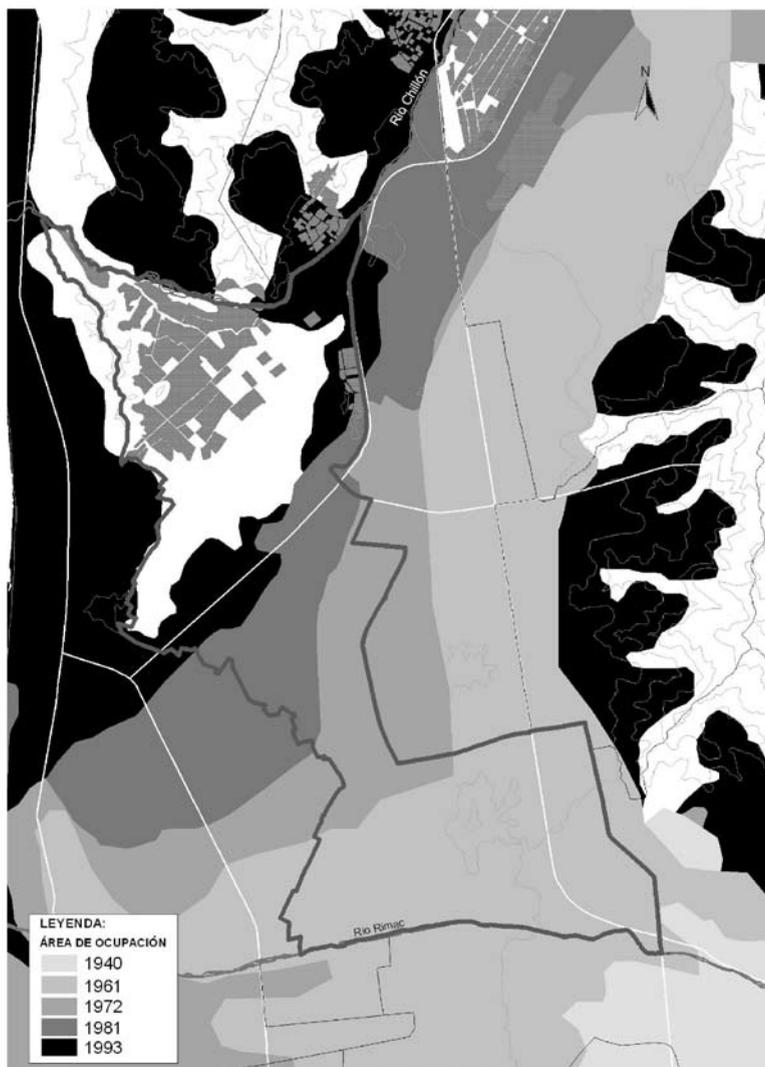
Hemos sintetizado la lectura del desarrollo de la megaciudad en varias etapas y subetapas:

- La primera etapa: expansión por comercio (1930-1956).
- La segunda etapa: ISI (1956-1975).
- La tercera etapa: crisis e inicio de ajustes estructurales (1975-1992).
- La cuarta etapa: autogolpe y consolidación neoliberal (1992-2000).
- La quinta etapa: transición democrática (2000-2001).
- La sexta etapa: participación ciudadana (2001 en adelante).

PRIMERA ETAPA: EXPANSIÓN POR COMERCIO (1930-1956)
EXPANSIÓN COMERCIAL

Mapa 8

San Martín de Porres. Proceso de ocupación territorial



Fuente: Elaborado por el equipo informático de Alternativa, 2006.

Los primeros cambios importantes en Lima se sintieron durante y después del segundo gobierno de Augusto Bernardino Leguía, quien dio un golpe de Estado en 1919, y cuyo gobierno duraría hasta 1930. Previamente, en la Lima del virreinato no hubo una gran segregación en la ocupación del territorio, pues “al lado de las grandes casonas de los conquistadores se encontraban callejones de esclavos, indios y miembros de las castas” (Calderón Cockburn, 2005: 55). Sin embargo, el crecimiento económico con la exportación del guano a finales del siglo XIX dio un impulso a la modernización. Durante el gobierno de Leguía, Lima pasó de ser la quinta ciudad más poblada en 1812 (censo en Calderón Cockburn, 2005) a ser la primera. Las ganancias del guano permitieron al Estado invertir en infraestructura, lo que abrió a Lima al mercado interno. Leguía construyó o mejoró más de 20 mil kilómetros de carreteras, apoyado en la Ley de Conscripción Vial (1920) que, como hemos mencionado en el capítulo anterior, obligaba a los ciudadanos a trabajar sin remuneración durante un día para el Estado, y esto se podía evitar pagando el tributo correspondiente. Es con este tipo de medidas que el Estado asume el rol de agente en el crecimiento de la ciudad. Junto con las carreteras, Leguía promovió la inversión privada en la expansión ferroviaria, a la vez que el Estado invirtió en el mejoramiento del puerto de Callao.

Los primeros pobladores de SMP se asentaban en una zona mayoritariamente rural en los años treinta y cuarenta, y encontraron un naciente mercado interno entre sus pares para productos de primera necesidad. Mientras parte de los nuevos habitantes, sobre todo los hombres, encontraban trabajo en la construcción y en las empresas comerciales e industriales, otros comenzaron a trabajar como vendedores de productos agrícolas, realizando las primeras ventas de productos de pan llevar (tales como tubérculos, hortalizas, legumbres, frutales, algodón, etc.), que los más de los pobladores no podían ya obtener por sí mismos. Luego surgen los primeros intermediarios entre los productores agrícolas y los habitantes del distrito. Entre las actividades económicas internas a los barrios en las que se ocupaban los pobladores, la que más se destacó fue el comercio; fue de esta manera como comenzaron a formarse los primeros mercados de abastos. Los comerciantes eran los primeros proveedores y constituían el inicio de la historia de un circuito comercial que crecía desde dentro, conforme pasaban los años.

La diversidad de los migrantes trajo consigo una amplia variedad en la configuración de la población. La mayoría venía de la parte norte del país, de Ancash, Cajamarca, Amazonas, Piura, etc. Esta complejidad no fue óbice para la organización, como veremos más adelante. Pero estas diferentes procedencias determinaron también que se activaran

diferentes circuitos comerciales de provincias con la capital. Las redes de paisanaje, que nunca se desconectaron, sirvieron para orientar las rutas comerciales de estos productos, en un mercado naciente, donde se sacaba provecho del entorno.

La existencia de un circuito comercial que proveía abastos implicaba además la dedicación de una clase especializada en estas labores. Esta fue la clase de los comerciantes, que se consolidó y construyó los llamados Centros de Abasto Intermedio, que actualmente abastecen al Cono Norte.

Este comercio se caracterizaba en un principio por ser minorista y poco tecnificado, lo que implica que no existiera gran margen de ganancia y que se convirtiera, en la práctica, en una estrategia más para la sobrevivencia de la clase de menos ingresos, marginada en el mercado de trabajo formal y sin acceso a beneficios sociales. Con el transcurrir del tiempo y debido al bajo costo de la mano de obra, esta actividad otorgó mayor margen de ganancia al que se aventurara a invertir en el comercio mayorista. Así se constituye en un distrito comercial, en el que el comercio minorista resultó ser un verdadero colchón social de los excluidos.

OCUPACIÓN DEL TERRITORIO

Los cambios económicos también influyeron en la ocupación del territorio de la ahora metrópoli. Las clases altas comenzaron a dejar el centro de la ciudad para ocupar terrenos hacia el sur, aprovechando la Ley de Expropiación Forzosa, promulgada en 1920. Y las zonas céntricas rápidamente se tugurizaron con el crecimiento de las clases de menos ingresos. Un ejemplo de ello es la zona de Barrios Altos que, según el censo de Lima de 1908, contenía al 16,5% de las viviendas pero albergaba al 60,8% de la población (Calderón Cockburn, 2005: 81). Leguía consolidó este tipo de transformación interna extendiendo la red vial de la ciudad hacia el sur y el este, hacia el puerto de Callao, “activando un irracional proceso de urbanización, cuyo paradigma será el suburbio norteamericano y su proyección tipológica: la villa y el chalet”³⁵.

Una de las consecuencias del crecimiento comercial y de la red vial es que a mediados de la década del treinta la capital se hacía más atractiva para los residentes de provincia. Era el comienzo de las olas migratorias a nivel nacional. Leguía se había presentado como el defensor de la clase indígena y de las clases populares, para las cuales la migración constituía una de las pocas vías de mejoramiento del nivel de vida de la población que ocupaba el campo. El flujo migratorio produce notables cambios en la fisonomía urbana de Lima. La gran presencia poblacional que densificaba las zonas centrales de la ciudad y empezaba

35 Ver texto del Portal Peruano de Arquitectura <www.arquandina.com/pages/p3/p3_info.htm>.

a poblar los alrededores de la naciente metrópoli incrementó y creó una demanda de nuevas viviendas y de una red vial interurbana.

LA ORGANIZACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA

Si bien no hay consenso sobre cuándo y dónde se produjeron los primeros asentamientos humanos en los extramuros de Lima (las barriadas, asentamientos humanos, urbanizaciones populares o pueblos jóvenes –las formas de ocupar el suelo y los nombres dados a ellas son muchos–), lo cierto es que uno de los primeros lugares del desborde de la población se produjo en el territorio situado en la carretera hacia el norte del país, en la ribera derecha del río Rímac.

El primer asentamiento, llamado en su inicio Barrio Obrero, fue promovido por los trabajadores de construcción civil, una de las bases más importantes de la recién fundada Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP). El número de trabajadores de construcción civil aumentó el ritmo de la expansión económica y territorial de la metrópoli para atender a las demandas de vivienda para las clases medias y altas, para el desarrollo de la infraestructura urbana y para las obras públicas, como la modernización del puerto de Callao.

El rol de la CGTP en la ocupación y desarrollo del Barrio Obrero es doblemente importante para entender el proceso organizativo y político de los barrios de migrantes hacia la capital. Por un lado, los sindicalistas contribuyeron en la organización vecinal, que llegó a articular a prácticamente toda la población barrial. Esta organización ha sido el instrumento principal en la conquista de los derechos urbanos –terreno, vivienda y servicios– y otros derechos sociales, como la educación o la atención en salud. Junto con los derechos laborales logrados por los sindicatos, los derechos urbanos forman parte de la conquista de la “ciudadanía social”, a la cual hemos hecho mención.

La articulación de la población en un contingente ordenado propició una participación activa que surgió desde abajo, que enriqueció el bagaje organizativo de la población y de sus dirigencias, aprendiendo en la práctica una serie de estrategias de negociación y manejo de conflictos que se han ido ejerciendo a lo largo de los años³⁶. Las olas de migrantes han significado una de las transformaciones más importantes a nivel nacional, y sus consecuencias se observan en cada una de las ciudades centrales, pero con mayor nitidez en Lima. La interacción con grupos similares y diferentes, la riqueza de una miscelánea cultural

36 La capacidad de las organizaciones de migrantes, este “capital social”, ha sido tema de reflexión de muchos analistas peruanos, entre los cuales mencionamos a Quijano (1977); Franco (1991); Degregori et al. (1986); Golte y Adams (1987); López Jiménez (1997) y López Ricci y Joseph A. (2002).

reflejada en la manifestación de tradiciones culturales (fiestas, ritos y costumbres) que también migraron con ellos reflejaban un espíritu emprendedor que pretendía luchar contra la adversidad, no sin saber que ello conllevaba esfuerzos muy duros, en nuevos territorios sin servicios básicos, que tendrían que conquistar y hacer suyos.

Algunos autores atribuyen esta vocación organizativa a una experiencia anterior, traída desde el mundo andino por los migrantes, quienes en sus lugares de origen se regían –ellos mismos o su comunidad– por un ordenamiento comunal tradicional que proviene de tiempos muy remotos, posiblemente desde el *ayllu*³⁷.

El segundo factor de importancia en la relación con la CGTP es la influencia, por no decir el “control”, del Partido Socialista –luego PCP– en la central. La presencia político-partidaria en la organización vecinal era una de sus características principales, que se expresaron en las diversas manifestaciones de lo que se llegó a llamar “movimiento barrial”. La relación corporativista de los partidos de izquierda con las organizaciones sociales ha signado el proceso político durante todo el período entre los años treinta hasta después de la transición democrática en 1980, fecha que marca la involución del proceso político y que frenó el avance hacia la ciudadanía plena. Este punto lo retomaremos en el mencionado período. Durante los años de fuertes luchas reivindicativas –por la tierra, el salario y derechos laborales, y por el terreno y la vivienda–, esta relación del partido con el mundo popular daba frutos en las conquistas logradas.

Mención especial merece el rol de las mujeres en los nuevos asentamientos. Ellas aseguraban la reposición de la fuerza de trabajo y tuvieron un papel central en la vida cotidiana del barrio. En el fondo, fueron ellas quienes tenían que enfrentar, todos los días y durante todo el día, la falta de servicios y otras necesidades básicas de la vida urbana. Sin embargo, su liderazgo real en la comunidad no tuvo un reconocimiento merecido en la organización vecinal y política. Esa injusticia empieza a cambiar en los años ochenta, como veremos en el período correspondiente.

Por su parte mientras los migrantes varones giran por la ciudad hasta enraizarse en un trabajo estable, las mujeres encallan mayormente en el trabajo doméstico, el cual, a pesar de sus connotaciones serviles, les servirá como “base de operaciones” a partir de la cual comienzan a tejer su nueva red de relaciones urbanas, que les permitirán independizarse (Degregori et al., 1986: 94).

37 Ver, por ejemplo, Golte y Adams (1987); Degregori et al. (1986) y Adams y Valdivia (1991).

EL ROL DEL ESTADO

El rol del Estado y su relación con los pobladores de las barriadas y con sus organizaciones sociales ha sido pragmático, de represión y concesión. Lo mismo se puede decir de las organizaciones sociales que mucho antes –en la lucha por las tierras y por los derechos laborales– habían aprendido a combinar la movilización de masas, a veces con violencia, con la negociación. La triangulación –organizaciones sociales, partidos políticos y Estado– ha funcionado a manera de *sistema político* durante casi todo el siglo pasado, lo que permitió al Estado mantener a las masas populares dentro de los parámetros de los diversos proyectos políticos de los gobiernos de turno.

El sistema de choque y negociación ha permitido avances significativos en las demandas sociales por parte de los trabajadores y pobladores, y, finalmente, dotó a los partidos políticos, el APRA y los de la izquierda, de una base de poder, creando para ellos la ilusión de tener un proyecto político de gobierno y poder. El tiempo y el retorno a la democracia representativa se encargarán de mostrar cuán débil era el bloque histórico que cuestionaba aspectos de los proyectos liberal y neoliberal derechistas. Aquí retomamos el meollo de la investigación con nuestras preguntas: ¿qué impidió la construcción del proyecto histórico alternativo al dominante?; ¿habría sido posible otra forma de hacer política en esos años de gran movilización? y ¿cuáles son las posibilidades y condiciones ahora para construir un sistema político democrático como instrumento para lanzar un proyecto de bien común?

La estabilidad del distrito de SMP se consolidó aún más con la llegada al poder del general Manuel A. Odría. Fue durante su gobierno que se comenzaron a brindar algunos nuevos servicios a la ciudad. Recordemos que ya durante la etapa de Leguía se había configurado la estructura vial capitalina, y eran necesarios servicios complementarios para las nuevas ocupaciones y para una población cada vez más creciente. Algunos de estos servicios fueron la construcción de las unidades vecinales y Agrupaciones de Vivienda, y la construcción de hospitales, entre otros.

Durante el gobierno del general Manuel A. Odría, el 22 de mayo de 1950 se constituye el distrito Obrero Industrial 27 de Octubre, mediante la Ley N° 11360, y en el mismo año se aprueba la Ley N° 11588 de adjudicación de tierras, a partir de la cual la Oficina Nacional de Planeamiento Urbano confeccionó un plano que colocaría al barrio –hoy conocido como Urbanización Perú– en proceso de población ordenada y planificada, a diferencia de las zonas de Caquetá, Piñonate y Zarumilla. El nombre otorgado al distrito, Obrero Industrial 27 de Octubre, escondía un interés político, la perdurabilidad de la fecha en la que el general Odría había dado el golpe de Estado y había ascendido al Palacio de Gobierno.

Este reconocimiento legal de lo que ya era una gran urbanización significó un incremento de la construcción de viviendas, pues una vez que los asentamientos fueron reconocidos legalmente, ya no existían los temores o riesgos de antes para aventurarse a construir en un espacio en el que los invasores podrían ser expulsados o simplemente reemplazados por otros. Si bien es cierto que la creación legal del distrito no significaba una legalización o una formalización de la propiedad de las viviendas, era el primer paso para su consecución. Abría la cancha a la participación, y propiciaba un auge de expectativas en cuanto a la dirección de un posible gobierno local.

Mapa 9
Cono Norte. Barrio Obrero



Fuente: Elaborado por el equipo informático de Alternativa, 2006.

La política de vivienda del gobierno frente a la creciente inmigración fue *permissiva*. Junto con la autoconstrucción existían proyectos de vivienda desde el Estado, conocidos como los barrios obreros. A raíz de la decisión de construir un barrio obrero en la avenida Caquetá, en SMP, comienzan a poblarse los alrededores de la zona, como en el caso de la Urbanización Piñonate (hoy Miguel Grau).

Durante el gobierno del general Oscar R. Benavides (1934-1939) se inició la constitución de los tres sectores denominados “Barrios Obreros” para que el incipiente proletariado limeño, hasta entonces hacinado en callejones y tugurios del viejo casco urbano, pudiese radicar cerca del cordón industrial que comenzaba a formarse a lo largo de las avenidas Argentina y Colonial, en la otra margen del río Rímac³⁸.

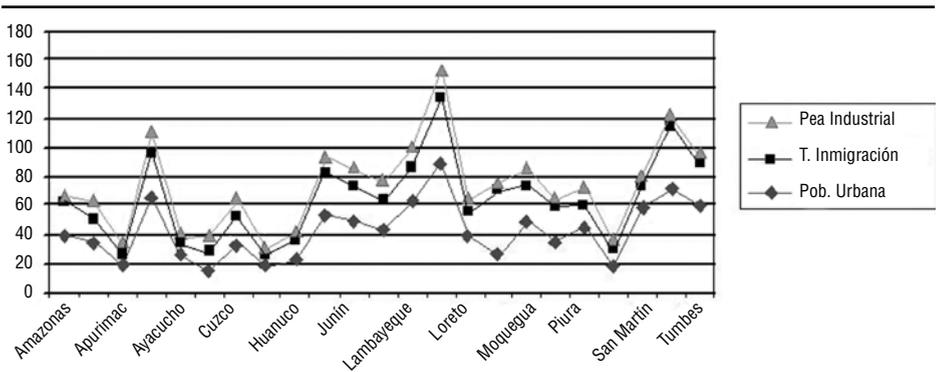
SEGUNDA ETAPA: ISI (1956-1975) TRANSFORMACIONES ECONÓMICAS

La transformación de las principales ciudades del país, particularmente de la metrópoli de Lima, se acentúa con el impulso a la industrialización, siguiendo la pauta de la CEPAL de *ISI*. La participación de la industria manufacturera en el PIB aumentó del 5,3% en 1961 al 24,9% en 1972. En los mismos años, la población urbana creció del 40,6 al 52,1%.

La relación entre el crecimiento urbano y el proceso de industrialización se evidencia en el siguiente gráfico.

Gráfico 3

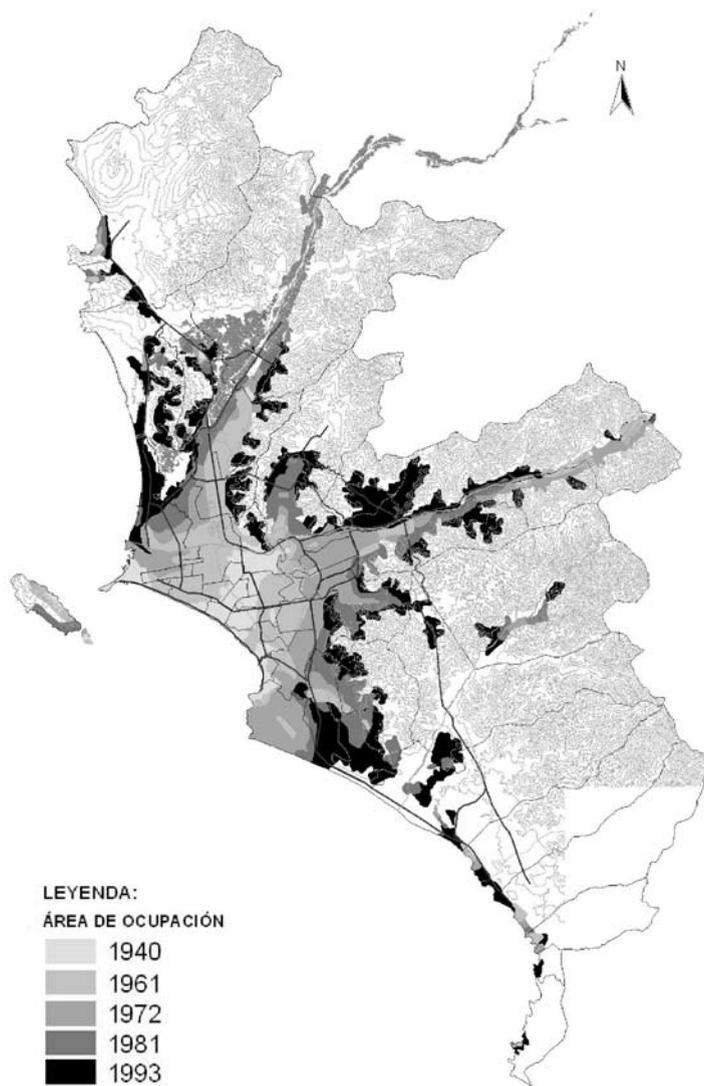
Relación entre crecimiento industrial, urbano e inmigración por departamentos, 1961



Fuente: Joseph A. (1999: 42).

³⁸ Entrevista a Juan José Velarde Benítez, dirigente de la Asociación de Propietarios del 3° Barrio Obrero.

Mapa 10
Lima Metropolitana. Proceso de ocupación territorial



Fuente: INEI. Censos nacionales 1940, 1961, 1972, 1981, 1993 (Angulo, 2001: 7).

Este crecimiento poblacional en Lima Metropolitana en los años de auge industrial fue absorbido principalmente por los conos de Lima –norte, este y sur–. En la etapa de crecimiento por crisis, que veremos líneas abajo, los migrantes expulsados de las áreas rurales también se ubicaron en los conos, pero con dinámicas económicas, políticas y sociales marcadamente distintas. El crecimiento económico –en este caso comercial e industrial– fue acompañado por el crecimiento del aparato estatal, como soporte y administración de desarrollo económico³⁹.

En los años de crecimiento industrial, la primacía de Lima aumentó no sólo en términos del número de población, sino también en términos de concentración de la actividad económica, centrada en los sectores industrial y financiero.

Cuadro 13

Lima metropolitana. Proporción de la población respecto a la población total del país

Año	Población nacional	Población LM	LM respecto al país (%)
1940	7.023.111	661.508	9,4
1961	10.420.357	1.901.927	18,3
1972	14.121.564	3.418.452	24,2
1981	17.762.231	4.835.793	27,2
1993	22.639.443	6.434.323	28,4

Fuente: INEI (1996).

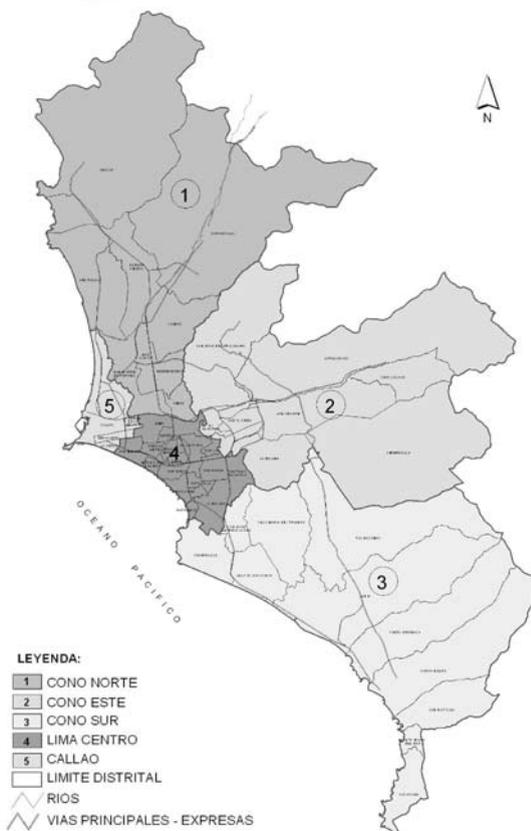
En cuanto a SMP, la ocupación del territorio siguió la lógica del desarrollo industrial y comercial. Los migrantes se instalaron en la ribera derecha del río Rímac y por ambos lados de la carretera Panamericana Sur. Las nuevas fábricas se ubicaron en la ribera izquierda del río y en la misma carretera hacia el sur. Y los nuevos mercados de abasto tanto de alimentos como de materiales de construcción se ubicaron en zona de confluencia como el mercado de Caquetá, situado en el cruce de la carretera Panamericana Norte y la avenida Caquetá, en la entrada a la zona consolidada de la metrópoli.

Lo más importante de esta forma de ocupación del terreno es que los conos, considerados marginales, sí estaban articulados a Lima Metropolitana por tres mecanismos. El principal fue la relación entre los nuevos asentamientos urbanos, las “barriadas”, y los centros de empleo –las fábricas y las entidades del Estado–. Recordemos que, a principios del proceso de urbanización, el uso de las viviendas estaba concebido para ser parte

39 El estudio de Efraín Gonzales de Olarte (1992: 149) ha desmentido el discurso ideológico del neoliberalismo, mostrando que el crecimiento económico no exige menos Estado sino otro Estado.

de ciudades dormitorio, adyacentes a la metrópoli; por ello la masa de pobladores se desplazaba hacia el centro, en donde se ofertaban los empleos disponibles. La otra forma de vinculación eran los flujos de los pobladores, quienes se trasladaban diariamente a las zonas céntricas, tanto para llegar a su trabajo como para hacer los interminables trámites –a veces con marchas y protestas– frente a las diferentes dependencias del Estado, particularmente los ministerios vinculados a la vivienda y los servicios urbanos. La tercera forma de articulación de los conos con el centro de la ciudad son la red vial y el sistema de transporte. Las carreteras y avenidas principales del Cono Norte –donde está situado SMP– fluyen hacia el centro, y de igual forma las rutas del transporte público respondían a estos flujos.

Mapa 11
Los Conos de Lima Metropolitana



Fuente: Elaborado por el equipo informático de Alternativa, 2006.

En resumen, todo el sistema económico centrado en el período de crecimiento de Lima, y de las otras ciudades principales del país, conducía a una metrópoli integrada (aunque fuera con gran desigualdad) que se expresaba en la calidad de la vivienda y los servicios urbanos, y en la forma en que los pobladores accedían a estos bienes. Además, eran notorias las diferencias en el nivel de vida, particularmente en los ingresos familiares. Los ingresos de los trabajadores apenas alcanzaban para la reproducción simple de la fuerza de trabajo; lo “sobrante” estaba destinado a la autoconstrucción y a la alimentación. Finalmente, el racismo fue y sigue siendo otra barrera para una integración plena y democrática de los diversos estamentos que conformaban la ciudad.

Como veremos, estos factores –la situación económica, el empleo y los ingresos, y la forma de integración y segregación con relación a las zonas consolidadas– son diferentes en las otras etapas del desarrollo, tanto en SMP como en JLO.

En la etapa de crecimiento por desarrollo, el tipo de empleo –formal y ubicado en las zonas consolidadas de la ciudad– y la forma de ocupación del territorio y de construcción de la vivienda –en la zona extramuros– dieron forma no sólo a las barriadas, sino a la ciudad misma. La ubicación de los nuevos asentamientos alrededor de los centros de empleo, fábricas, entidades del Estado y grandes mercados produjo una ciudad segregada, con zonas de marcadas diferencias económicas y de desarrollo urbano; aunque era a la vez una ciudad integrada por sus flujos siempre orientados hacia el centro. Las zonas –barriadas, las de clases altas, los mercados, las fábricas–, cada una, tenía sus particularidades y sus marcadas diferencias, pero estaban articuladas por los intercambios económicos y de servicios, y por los flujos entre los habitantes y las clases.

Y dentro de los conos –las llamadas zonas “marginales”–, la ciudad también era el escenario para la integración de lo diverso. En otros estudios (Joseph A., 1999; 2005) hemos argumentado, y mantenemos el argumento, que hay mejores condiciones para la construcción de un sistema político democrático basado en una cultura y principios éticos compartidos entre personas de un mismo estrato económico y social. Sin embargo, otros estudios, nuestros y de muchos observadores, han subrayado las diferencias entre las personas y grupos que emigraron a Lima, y las otras ciudades. La conquista y construcción de la vivienda, la organización vecinal y política, las luchas y conquistas sirvieron para galvanizar un pueblo, una comunidad social y política, un tipo de ciudadanía, como hemos dicho, más *social* que plenamente *política*. Se equivocaron –nos equivocamos– quienes sobrestimaron la homogeneidad de los pobladores de los barrios nuevos, error que dio pie a sobrevalorar la solidez del bloque político que, se suponía, estaba en construcción.

Finalmente, en esta etapa de *crecimiento por desarrollo*, la organización social y la relación con la política y los partidos políticos se consolidaron y estrecharon. Como es de esperar, con el crecimiento económico y la formalización del empleo en sectores modernos de la economía, también crecieron y se fortalecieron los sindicatos⁴⁰.

Señala Themis Castellanos (2003b: 10):

A finales de los sesenta y comienzos de los setenta, el velasquismo, la emergencia de los sindicatos, el movimiento obrero clasista, los partidos políticos, las movilizaciones barriales, etc. permitían imaginar ya no una ciudad sobre las bases de lo étnico-cultural sino más bien en torno a las clases populares. Los estudios urbanos adquieren un tono “clasista” que muestra la evidente influencia del marxismo. La ciudad de la arcadia colonial y los grandes señores pasó a convertirse en la ciudad de los obreros y pobladores.

El gobierno de Velasco no sólo dio un impulso a la organización social, como señala Sulmont, sino que hizo de la organización y movilización sociales un eje de su forma particular de dictadura, que llegó a llamar *socialista*⁴¹. En la década del setenta, confluyeron en el escenario urbano-popular gremios como la CGTP, el Sindicato Unificado de Trabajadores de la Enseñanza Pública (SUTEP) y la Central Independiente de Trabajadores del Estado (CITE). Esta expansión gremial fue acompañada por el crecimiento de ONG de claro corte izquierdista y partidos de arraigo popular, tales como el APRA, el PCP, y otros, que fueron conocidos como *la nueva izquierda* (Castellanos, 2003b: 14). Entre los partidos que rompieron con la tradición de los partidos comunistas, los más importantes eran el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR) y la Vanguardia Revolucionaria (VR), esta última fundada en 1965, con un fuerte arraigo en el movimiento campesino y, posteriormente, en el movimiento urbano-popular, en las universidades y entre sectores de la intelectualidad (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2004: 160).

La experiencia organizacional de los nuevos habitantes de las zonas marginales de las ciudades contribuyó a que rápidamente los pobladores se organizaran en las juntas vecinales. En el caso de SMP, esta organización se formalizó en el año 1954, según uno de los antiguos dirigentes de la zona: “Este comité vecinal San Martín tiene

⁴⁰ Ver, por ejemplo, Sulmont Samain (1977).

⁴¹ Es de notar, como hace María Isabel Remy (2004: 77), que la participación social es un instrumento utilizado por casi todas las dictaduras en el Perú, y por sí no significa más democracia o más justicia social.

funcionamiento desde el mes de octubre del año 1954” (dirigente de la Central Unitaria de Organizaciones Sociales –CUOS–, en referencia a la antigüedad de las juntas vecinales).

La importancia y fuerza de las juntas vecinales se debe no tanto a consignas políticas, sino al hecho de que sin la organización no había forma de acceder a la vivienda y a los servicios urbanos. Las juntas abarcaron a toda la población; nadie podría quedar fuera. Esta amplitud en la organización vecinal facilitó la movilización para las demandas urbanas, y posteriormente para las movilizaciones políticas. Pero, a la vez, creaba una falsa imagen de una fuerza política que resultó ser muy débil y reducida a una relación corporativa con los partidos y sus propuestas.

En las zonas urbanas vemos que la población no es muy apegada a las juntas vecinales, no tan abiertamente como en las zonas emergentes; encontramos de que en las zonas emergentes [...] ahí es una obligación, una necesidad básica de organizarse (dirigente de la CUOS).

Estas expresiones son el sustento de la necesidad de integrarse a la ciudad que sienten los pobladores de las zonas “emergentes” de ayer y hoy. El papel de la izquierda fue fundamental porque ayudó a canalizar y ordenar estas necesidades en organizaciones populares, que por fin se vieron respaldadas por un actor social que, de acuerdo con la coyuntura, cobraba más importancia.

La historia de la evolución de las izquierdas y de sus relaciones con las organizaciones populares y sus movimientos en este período es rica y compleja. Lo esencial para nuestro argumento es que la ciudad no sólo resultó el lugar de articulación de pobladores de diversos tipos: fue también el escenario de la articulación de lo social con la política, creando la esperanza o ilusión de que se estaba cerrando la brecha entre la ciudadanía social y la ciudadanía política. Por parte de los pobladores crecía la sensación de que estaban construyendo más que su hábitat, su ciudad. Se hacían ciudadanos integrándose a los procesos urbanos y demandando servicios, a la vez que construían parte de la ciudad. Eran, además –y esto es esencial–, un pueblo en ascenso, a la conquista de un futuro mejor. Nuestra interpretación de este período en la evolución de la ciudad y sus habitantes es que no se habían logrado construir y articular todos los actores e instituciones que eran necesarios para realmente dar el salto a la ciudadanía política. La ilusión revolucionaria, como veremos, se consolida en el período siguiente, que marca el inicio de una crisis en casi todas las dimensiones, de la que aún no se avizoran pistas claras de salida.

TERCERA ETAPA: CRISIS E INICIO DE AJUSTES ESTRUCTURALES (1975-1992)

CRISIS EN ISI

En agosto de 1975, el general Francisco Morales Bermúdez derroca al ya enfermo Velasco Alvarado, e inicia una serie de medidas económicas –los llamados *paquetazos*– y sociales, que comienzan a deshacer las reformas progresistas, o *populistas* según el punto de vista, de la revolución militar. Estas medidas marcan el inicio de la *segunda fase* del gobierno militar, y son anticipos de los ajustes estructurales y reformas neoliberales que caracterizan la etapa siguiente. La década del setenta marcó el principio del fin del proceso de industrialización nacional, y con él se evidencia el tránsito de un modelo totalizador industrial hacia una masificación de la actividad informal, un crecimiento del sector servicios que se da en todo el país. Las industrias nacionales que se habían creado durante la ISI, y que se dedicaban principalmente a una manufactura básica, de baja complejidad, tales como la industria del acero o las dedicadas al ensamblaje de bienes específicos, no se encontraban preparadas para competir sin el respaldo y los subsidios estatales. Muchas de ellas dependían de la política de control de precios establecida desde el Estado y su proyecto nacionalista, que buscaba fortalecer un mercado interno, pero que consiguió una relación de dependencia que hizo colapsar la industria nacional. Este cambio afectó directamente al distrito de SMP, pues en él hubo una gran presencia de actividad industrial.

EL HACINAMIENTO Y DETERIORO DEL MEDIO AMBIENTE URBANO

El fin de la etapa de industrialización marcó cambios importantes en la problemática de la vivienda. En primer lugar, la construcción básica de la casa dejó de ser una preocupación de toda la población por igual. Algunas familias habían logrado construir su casa, y algunos barrios ya contaban con los servicios básicos. Mientras, otras familias y otros barrios estaban aún en las etapas iniciales de la urbanización. En los sectores consolidados, luego de habitar entre 20 a 40 años, se tuvo que enfrentar el problema de la vivienda para la segunda y tercera generación. Las viviendas que antes eran ocupadas por una familia, comienzan a compartimentarse y/o parcelarse para ser ocupadas por dos o tres familias, quienes, ante la imposibilidad de construir su propia vivienda, se instalan en la misma de los padres, extendiendo hacia arriba y hacia adentro la infraestructura de las casas antiguas.

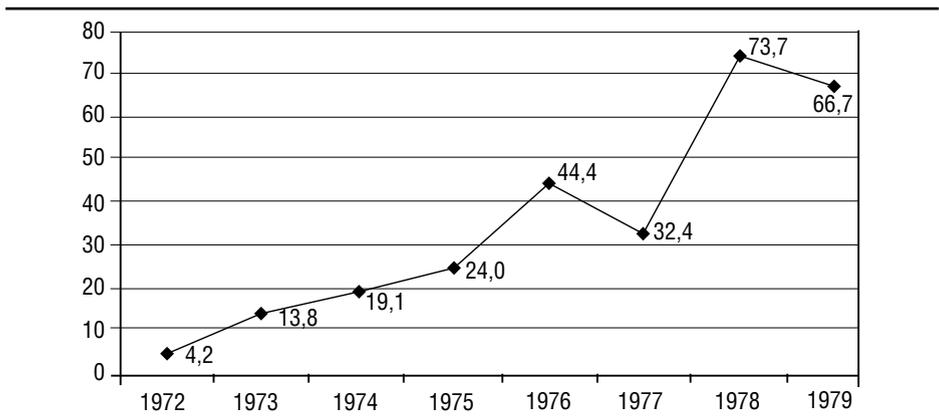
Otras se establecen en terrenos de pendiente demasiado pronunciada en el mismo distrito de SMP, dificultando –y, en algunos casos, imposibilitando– el tendido de servicios públicos básicos (abastecimiento de agua, tendido eléctrico y telefónico), con lo que se deprecian los terrenos y el valor de las viviendas, precarizando aún más las condiciones de vida de la población.

El fin de la era industrial significó además el debilitamiento de la organización social sindical, que corría paralela y fortalecía a las orga-

nizaciones sociales de corte territorial. Con el fin del período de la ISI, la existencia misma de los grandes sindicatos, que antaño fueron protagonistas de la historia nacional, pierde sentido en términos prácticos, pues deja de articular a las grandes masas de trabajadores, disminuyendo en importancia conforme decrecía su número en la composición de la PEA.

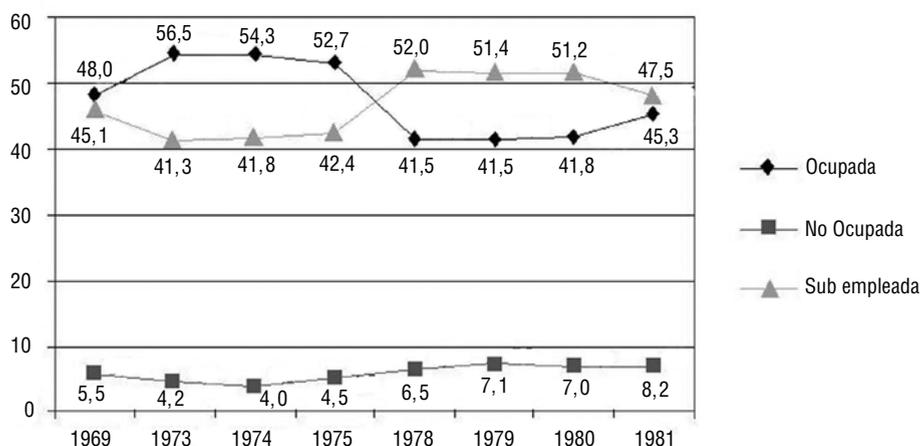
En el mismo período, se hacen sentir los resultados de una “revolución social sin partido” que choca con los límites económicos de una industria nacional dentro del cambiante contexto global. La crisis y las medidas para confrontarla fueron profundas y drásticas. Los *paquetazos* económicos eliminaron muchos de los beneficios que habían sido otorgados a los trabajadores. Comenzó la “flexibilización” en las empresas, con la secuela de despidos y desocupación. Los indicadores económicos son claros en cuanto a la reducción de la producción industrial, al igual que en la disminución del empleo industrial. Pero la revolución velasquista también chocó con los límites de una reforma agraria radical, que liquidó a la clase terrateniente aristocrática sin crear las condiciones para otro tipo de desarrollo del agro. Se hizo evidente que el crecimiento de la ISI se había llevado a cabo a espaldas de las zonas rurales y de la producción agrícola. La situación del agro, que nunca fue satisfactoria para los trabajadores agrícolas, se agravó luego de la reforma y la expropiación de las grandes haciendas. Estos hechos cambiaron el perfil de los migrantes del campo hacia las ciudades. Ya no eran tanto jóvenes emprendedores que buscaban las oportunidades que ofrecían las ciudades que se hacían modernas e industriales, sino que las ciudades se presentaban como un refugio, no tan prometedor, pero menos malo que el campo.

Gráfico 4
Tasas anuales de inflación 1972-1979 (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Parodi Trece (2001).

Gráfico 5
Distribución según categoría de ocupación (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Trabajo.

La crisis económica y su secuela de despidos, desempleo y recortes de ingresos y otros beneficios sociales también afectaron a la ciudad en su estructura y en las relaciones entre las diferentes zonas de la metrópoli. Como hemos notado, uno de los cambios que se inicia con la crisis es una marcada baja en la tasa de crecimiento poblacional, tanto en Lima como en otras ciudades del país. Sin embargo, en todo este período, Lima sigue creciendo a una tasa más elevada que el resto del país, y dentro de esta, los conos crecen más que el promedio de la ciudad.

Como se aprecia en el Cuadro 5, presentado a inicios de esta sección, la tasa de crecimiento de SMP fue la más elevada si se compara con los demás distritos registrados entre los años 1961-1972. Este es un reflejo de la cercanía del distrito a las zonas industriales y al casco urbano. Con la crisis, esta tasa disminuye entre los años 1972-1981 a 6,4%⁴².

⁴² La tasa de crecimiento negativo registrada para los años 1981-1993 se explica no por un éxodo del distrito sino por el hecho de que en 1989 se dividió SMP para formar el distrito de Los Olivos. Si es reveladora la cifra de 0,4% para los años 1993-1998, que indica que SMP no sólo fue afectado, como todos los distritos populares, por la crisis económica, sino que la división del distrito, en la cual SMP perdió el 74% de sus ingresos, agravó su situación y puso más trabas a sus posibilidades de encontrar salidas.

Cuadro 14
Lima Norte. Evolución porcentual de ambulantes por distrito

Districtos	1976	1985	1986	1994
Independencia	13,7	9,7	11,9	7,3
San Martín de Porres	39,1	65,4	57,1	45,3
Los Olivos	-	-	-	12,5
Carabaylo	22,2	-	5,6	9,1
Puente Piedra	-	-	-	3,2
Comas	25,0	24,8	25,5	22,7
	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEI (1976), Urteaga Crovetto (2000) y Aliaga (2002).

Otro de los fenómenos nuevos en esta crisis son los cambios de uso del territorio en el distrito. El decrecimiento industrial produjo cambios en la infraestructura distrital. A lo largo de la carretera Panamericana, las viejas fábricas se han ido reduciendo, o sus locales son ocupados ahora por comercios, muchos de ellos muy pequeños o fruto de una articulación de microcomerciantes que buscan mejorar sus ingresos, dado que muchas de las pequeñas y microempresas del distrito (3.614 según reporte de la actividad económica de la PyME del INEI, 1995b) se encuentran desarticuladas y presentan bajos niveles de rentabilidad.

La mayoría de los despedidos y desocupados del distrito se convirtió en comerciantes, en *trabajadores ambulantes*. De *ambulantes* no tenían mucho, porque ubicaron sus pequeños puestos de venta en mercados informales, algunos de los cuales llegaron a albergar grandes cantidades de puestos de venta. Un ejemplo de estos mercados es el de Caquetá, ubicado a la entrada del distrito y de Lima Norte, que actualmente ofrece servicios a todo el cono.

El conglomerado comercial Caquetá está ubicado en el Cono Norte de Lima y comprende un área que se encuentra entre la avenida Zarumilla y Caquetá, y las calles Pocitos y Gregorio VII en el distrito de SMP. Se trata de una de las concentraciones de comercio ambulatorio más grande de Lima, donde existen aproximadamente 1.600 puestos de venta en la vía pública, 834 puestos instalados en mercados y galerías, 114 pequeñas tiendas y 10 microcampos feriales, que generan actividades complementarias para aproximadamente 100 cargadores, 50 mototaxistas y 50 tricicleros, 50 operarios de limpieza y seguridad, entre otras. Aunque no existen datos fidedignos sobre la actividad económica de la zona, se calcula que transitan entre 141.390 y 192.600 personas al día, y que genera ingresos a más de 6.756 familias (Alternativa, s/f), en una zona comercial de 126 hectáreas que conforma un conglomerado

comercial debido a su diversidad de rubros y relaciones, que se articula tanto de forma horizontal como vertical.

El conglomerado comercial Caquetá tiene más de 50 años de antigüedad, y es considerado uno de los espacios de abastecimiento intermedio de tubérculos y vegetales más importante del Cono Norte, ya que sus principales características son los precios bajos y la diversidad de productos y rubros que ofrece. El conglomerado alberga a 14 asociaciones de comerciantes ambulantes, y en la actualidad cuenta con un Frente Único de Defensa y Desarrollo que agrupa a 11 asociaciones de comerciantes ambulantes, que trabajan mediante diversas comisiones, como comercialización, formalización, imagen comercial y de capacitación y comunicación.

La heterogeneidad de los negocios y de la población que trabaja en la zona es su característica primordial. Se calcula que entre el 43 y el 46% de los comerciantes ambulantes está en situación de pobreza absoluta, y que el 14% se encuentra en situación de pobreza extrema. Además, la variabilidad de los datos recogidos sobre las ventas y sus ganancias son muestra de las grandes diferencias económicas entre los mismos comerciantes. Es por ello que un eventual proceso de formalización excluiría al 32% de los comerciantes por no tener una capacidad de endeudamiento que les permita acceder a un crédito, mientras que un 16% se encontraría en una situación más grave, sin capacidad de insertarse a un proceso de formalización (Alternativa, s/f).

CAMBIOS EN LA ORGANIZACIÓN Y EN LA POLÍTICA

En lo político, durante esta etapa se puso fin a los esfuerzos por lograr la participación de los trabajadores y pobladores. El SINAMOS, creado por el gobierno militar para promover la participación, se convirtió más en un organismo de control de las organizaciones, particularmente vecinales. El programa de alfabetización (ALFIN), inspirado en la pedagogía de Paulo Freire (1970), había sido copado por muchos jóvenes profesionales que salían de las ONG, los programas de proyección social de las universidades y los partidos de la izquierda. En la medida en que el gobierno de Morales Bermúdez introducía recortes a los beneficios sociales, las organizaciones populares –tanto los sindicatos como los campesinos y organizaciones vecinales– se movilizaban en contra de estos recortes. La pedagogía de Paulo Freire es funcional a gobiernos progresistas, tal como sucedió en Guinea Bissau o en el gobierno demócratacristiano de Eduardo Frei. Una pedagogía diseñada para dar la palabra a los sin voz tiene un sentido cuando el objetivo es integrar a la población en las reformas, y tiene otro cuando el mismo método pedagógico es apropiado para elevar el nivel de conciencia de los “oprimidos”. Freire tuvo que abandonar Chile en 1968, porque su

libro *Pedagogía del oprimido* fue considerado demasiado violento. Del mismo modo, los educadores del programa ALFIN fueron despedidos, y la movilización social contra las reformas de la segunda fase del gobierno militar aumentó.

Todo el segundo lustro de la década del setenta fue marcado por movilizaciones, protestas y paros. El más contundente fue el paro nacional del 19 de julio de 1979. La huelga fue total y marcó un punto de inflexión en las relaciones políticas entre las organizaciones sociales, los partidos políticos de la izquierda y el gobierno. Las protestas se originaron en el campo, pero rápidamente involucraron a las ciudades, en particular a Lima. La envergadura de estas medidas creó la ilusión de que se estaba forjando un bloque histórico revolucionario. La consigna que acompañaba a todas las movilizaciones y estaba en la boca de todos (“Abajo la dictadura, gobierno popular”) parecía anticipar una situación revolucionaria.

La reacción del gobierno no se hizo esperar. Cinco mil dirigentes sindicales en todo el país fueron despedidos, y se inició una lucha por su reposición que dura hasta hoy. Pero a la vez, el gobierno tuvo que reconocer que había llegado el fin de su posibilidad de gobernar y llevar a cabo las contrarreformas que las clases altas demandaban. Pocas semanas después del paro, Morales Bermúdez anunció el fin de la dictadura militar y convocó a elecciones para la instalación, en julio de 1979, de una Asamblea Constituyente, y comenzó una transferencia ordenada a un gobierno civil.

El inicio de un retorno a un gobierno constitucional puso a los partidos políticos de la izquierda y a los líderes sociales frente a una disyuntiva que terminó por desdibujar la imagen de una revolución en curso, y puso en evidencia la precariedad del bloque histórico revolucionario. No es nuestro objetivo aquí analizar en detalle la historia de los partidos de la izquierda. Estos se enfrascaron en un debate, a la larga estéril, sobre participar o no en las elecciones constituyentes, y posteriormente en las elecciones del gobierno nacional y las municipales. Algunos partidos decidieron no participar, y terminaron en diferentes estrategias de lucha armada; los más conocidos fueron el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) y el Partido Comunista Sendero Luminoso. Otros partidos de la izquierda, en particular el Partido Comunista Unidad y el Partido Comunista Patria Roja, al igual que los partidos de la nueva izquierda, mantuvieron una política ambivalente, si no vergonzante, frente a las elecciones. En los años siguientes a la convocatoria a las elecciones, continuaron con las movilizaciones de protesta, al mismo tiempo que se presentaron a las elecciones, tanto para la Asamblea Constituyente como para las elecciones generales en 1980.

Esta política híbrida de lucha directa y participación electoral no contribuyó a la politización de las organizaciones sociales y de los líderes populares, los cuales se mantuvieron en lo que venimos llamando la *ciudadanía social*. Mientras los partidos de izquierda mantuvieron su discurso radical contra el Estado burgués y su política económica y social, participaron en las contiendas electorales sin expresar una clara voluntad de gobernar en el sistema político representativo y sin tener propuestas programáticas para sustentar un eventual gobierno de izquierda. Tardó esta izquierda en comprender que perdía su relación con las organizaciones sociales, que “estaban en otra cosa”.

Esta “otra cosa” fue la lucha por la sobrevivencia. En los años después del paro nacional, con la crisis económica, particularmente con la pérdida de empleo e ingreso, la vivienda deja de ser el eje central de las demandas de la población para dar paso a la preocupación por la sobrevivencia. Los pobladores tuvieron que organizarse para atender las necesidades que antes fueron asumidas en la vida privada, en la familia. Es en esta nueva etapa en la que surgen las organizaciones sociales que se ocupan de la alimentación popular. También se crearon los comités de salud, básicamente dedicados a la salud preventiva, ya que la atención en salud y las medicinas, sin los beneficios sociales que ofrecía el empleo formal, estaban fuera del alcance de la mayoría de los pobladores. Durante la epidemia del cólera desatada en 1991, las organizaciones mostraron su eficacia en enfrentar tales problemas y crecieron en importancia; fue así como se constituyó a nivel distrital el comité de lucha contra el cólera⁴³.

También la población se organizó para crear sus propios puestos de trabajo, formando asociaciones de microempresarios dedicados al comercio y a la pequeña producción. En este escenario, las ONG y grupos religiosos asumieron roles centrales en la organización que antes pertenecían a los partidos políticos.

Con esta explosión de organizaciones de sobrevivencia se debilitó el rol de los comités vecinales, que antes representaban virtualmente a toda la población en el distrito de SMP. Y con la pérdida de la centralidad de la organización vecinal, disminuyó su relación con las organizaciones sindicales, lo que marca el declive de la centralidad obrera.

Otro efecto de la crisis y del crecimiento de la pobreza se produce en el estado de ánimo y la voluntad política de la población del distrito.

43 Este comité estuvo formado por el municipio distrital, el Ministerio de Salud (MINSA), la policía nacional, dos ONG locales (Alternativa y Calandria) y la Universidad Nacional de Ingeniería. Luego de cinco años, las ONG le dejaron la responsabilidad presupuestaria al MINSA, entidad que no prosiguió financiando las actividades. A esto se sumó la crisis institucional de la municipalidad distrital, que constantemente cambiaba de alcalde (Entrevista a Rosario Ríos).

En resumidas cuentas, los pobladores pasaron de un optimismo conquistador y hacedor de nuevas realidades a un estancamiento resignado, en un distrito que no sale de la crisis y que, al parecer, no vislumbra caminos para hacerlo. Los habitantes de SMP se hallan en un estado de sobrevivencia cortoplacista, ven afectadas sus percepciones, cunde el pesimismo, y ya algunos hablan de un pueblo derrotado frente a la crisis y el olvido, dudando incluso de sus propias capacidades para salir adelante.

En el fondo, lo que se producía no era sólo el fin del proceso de politización, desde la ciudadanía social hacia la ciudadanía política, sino que también se desarticulaban las relaciones entre todos los actores principales del sistema político. Estas relaciones entre los actores o componentes del sistema político son una condición previa y necesaria para adelantar un proceso de democratización. Lo que hemos visto en SMP es un creciente divorcio –al inicio no evidente– entre las organizaciones y los partidos de izquierda. Estos últimos no percibieron esta brecha, que se ampliaba en la medida en que avanzaba el período de transición democrática, y por ende insistían en una combinación entre la lucha directa, intentando reproducir el paro de 19 de julio de 1979 y repitiendo la consigna de “Huelga nacional unitaria”. La lógica detrás de esta insistencia venía de años atrás y se basaba en la evaluación de que el país vivía una “situación prerrevolucionaria”, en la que estaban dadas las condiciones *objetivas*, pero faltaba un detalle: *la condición subjetiva*. En buen romance, los únicos que querían hacer la revolución, entendida como asalto al poder, fueron los activistas de la izquierda.

Entre los partidos de izquierda había quienes se preparaban para la insurrección armada, quienes intentaban inducir la voluntad revolucionaria a través de las acciones armadas. Esta estrategia se convertiría en acciones terroristas, en la desesperación frente al fracaso de las estrategias armadas. Los partidos que participaron en las elecciones y no entraron en las luchas armadas se encontraron en una política híbrida y contradictoria: por un lado, guardaban la esperanza de llegar al poder con la movilización de las masas, y por otro, apuntaban a llegar al gobierno a través de las elecciones. El primer paro nacional unitario fue convocado en 1970; el segundo, en mayo de 1977. Entre 1981 y 1983 se convocaron cinco huelgas nacionales, sin lograr articular a la lucha directa y las reivindicaciones de los sectores populares con las propuestas programáticas y las campañas electorales de los partidos que pretendían representarlos en el Estado.

El siguiente texto, tomado de un documento del MRTA, expresa bien esta lógica.

1. Si bien la correlación de fuerzas estratégicas en el período es favorable a las clases opresoras, en la medida que detenta

el poder y sus instrumentos, las fuerzas revolucionarias están a la ofensiva táctica con un movimiento popular que se va reactivando, mientras el régimen aprista se desgasta.

2. Estamos en un período prerrevolucionario en que las condiciones para la revolución se van dando; las masas se encuentran en un estado paupérrimo, van adquiriendo creciente combatividad y autonomía ideológica a cuyo calor se va forjando una dirección revolucionaria con la incorporación de sectores de vanguardia a la guerra revolucionaria.
3. La lucha política aún descansa principalmente en los partidos y los sectores avanzados del pueblo; sin embargo, las acciones de las masas van adquiriendo cada vez más un contenido político; esto ha sido particularmente claro en los tres últimos Paros Nacionales.
4. El Gobierno, incapaz de generar nuevas expectativas, agrede al pueblo por diversos medios. El más brutal es la llamada guerra contrainsurgente, que es, en realidad una “guerra sucia” desatada conscientemente contra el pueblo, haciendo que las luchas de las masas se den en condiciones más duras. Es cada vez más evidente que nos aproximamos a un gran enfrentamiento global de clases.
5. La lucha ideológica se acentúa en el campo popular, reflejo de una lucha por la hegemonía. En la medida que las fuerzas revolucionarias avanzan, este debate es cada vez más de contenido estratégico.
6. El avance de la combatividad de las masas se refleja en el desarrollo creciente, aún inicial de la autodefensa de las masas, primer escalón de la violencia revolucionaria.
7. Paulatinamente avanzamos hacia convulsiones de masas; los elementos que nos indican esta tendencia son: a) La lucha de masas se multiplica ante la ofensiva del régimen. b) Surgen embriones de poder popular representados esencialmente por los Frentes de Defensa y la Asamblea Nacional Popular. c) El desarrollo creciente del movimiento guerrillero.
8. Este avance del movimiento popular se produce “por saltos”, y no en forma lineal y constante. Las condiciones de crisis empujan a las masas a una respuesta creciente. Bastan, a veces, pocas motivaciones para empujarlas a la lucha (Documento del Segundo Comité Central, agosto de 1988).

SUBETAPA: TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA, ELECCIONES MUNICIPALES Y SENDERO LUMINOSO (1980-1992)

Si bien esta bifurcación entre los actores principales del sistema político continúa en la etapa actual de transición política, merece aparte el hecho de que en noviembre de 1980, luego de la elección de la Asamblea Constituyente de 1979 y las elecciones generales, tuvieron lugar las elecciones municipales. Si bien la participación de los partidos de la izquierda en esas contiendas comunales no revertió la tendencia hacia la desarticulación del sistema político y la despolitización, las experiencias electorales nos proporcionan lecciones importantes sobre el comportamiento político de estos actores, y sobre la importancia de los espacios descentralizados para una estrategia de democratización en las ciudades. Aquí también SMP es una ventana privilegiada a las experiencias municipales.

Antes de los años ochenta, durante la dictadura de Velasco, los alcaldes eran nombrados por el gobierno central. Esta forma de llegar a la alcaldía hacía que no existiese un compromiso de las autoridades para velar por los intereses de la población, porque su nombramiento no dependía de él, sino de las directivas emanadas desde el poder central que, recordemos, estaba al mando de autoridades militares. Dicha relación entre la municipalidad y la población empieza a cambiar a raíz del proceso electoral que daba inicio a la década. Las nuevas autoridades que salieron elegidas en SMP provenían de la IU, una alianza de partidos políticos que estaban ya vinculados con los movimientos gremiales distritales y con las organizaciones populares del distrito. La novedad de la democracia trajo consigo un incremento de las expectativas de los habitantes del distrito, que se vio refrendada en las nuevas prácticas participativas puestas en marcha por los gobiernos de izquierda, y que innovaban la forma de hacer política en este territorio.

Si bien es cierto que esta apertura democrática fue muy importante, debemos decir que estas no fueron las primeras experiencias. Anteriormente, ya se habían producido elecciones para gobernantes locales. En 1963 se habían realizado las primeras elecciones municipales para Lima Metropolitana. En SMP, desde 1964 hasta 1969, se eligieron dos alcaldes, el primero fue Víctor Reyes Ramos (1964-1966), de la coalición APRA y la Unión Nacional Odriísta (UNO); y el segundo fue Enrique León Velarde (1967-1969), perteneciente a las filas de AP (DESCO, 1989).

Posteriormente, las elecciones se vieron interrumpidas por la llegada al poder de la dictadura militar (1968-1979), que comenzó a designar a las autoridades que ocuparían el sillón municipal, truncando así una experiencia joven que podría haber servido para consolidar

la institucionalidad democrática, enfrentada al vaivén del péndulo de la historia nacional⁴⁴.

Las elecciones municipales de 1980, como veremos, no significaban un simple retorno a las elecciones de la década del sesenta, sino que marcaron un hito en la gestión local y abrieron pistas a la salida de la crisis económica y política que tenía atenazada a la población sanmartiniana. La función de la municipalidad hasta ese entonces había sido la de un mero ente recaudador de tributación, sin haber entablado mayor relación para con la población y sus organizaciones. En el año 1980 estas organizaciones ya contaban con años de experiencia de lucha y negociación, y habían establecido relaciones con los partidos de la izquierda. Si bien estas relaciones tenían un marcado carácter *corporativista*, eran estrechas y sirvieron para que la IU ganara las primeras tres elecciones en SMP, al igual que en muchos otros distritos. Incluso en 1983, la IU ocupó la alcaldía de Lima Metropolitana, y Alfonso Barrantes Lingán fue el primer alcalde socialista de la metrópoli.

Cuadro 15
Cono Norte. Composición política de las municipalidades, 1981

Distrito	1981-1983	1984-1986	1987-1989	1990-1992
San Martín de Porres	Izquierda Unida	Izquierda Unida	Izquierda Unida	FREDEMO
Los Olivos				FREDEMO
Puente Piedra	Independiente	Izquierda Unida	APRA	FREDEMO
Ancón	Independiente	Izquierda Unida	PPC	IS
Santa Rosa	Acción Popular	Acción Popular	PPC	FREDEMO
Ventanilla				Izquierda Unida
Comas	Izquierda Unida	Izquierda Unida	Izquierda Unida	Izquierda Unida
Independencia	Acción Popular	Izquierda Unida	Izquierda Unida	Izquierda Unida
Carabayllo	Izquierda Unida	Izquierda Unida	APRA	Izquierda Unida

Fuente: Elaboración propia con base en Alva (2003).

Desde el año 1980 ha habido 7 gobiernos municipales electos por votación popular en el distrito. Anteriormente, 31 fueron nombrados sin proceso electoral (Transparencia: 2002). Los resultados de las elecciones municipales, a diferencia de las nacionales, muestran que la relación entre sociedad y Estado a nivel distrital y provincial es distinta a

⁴⁴ Nos referimos al vaivén entre regímenes autoritarios y democráticos que ha caracterizado las últimas décadas de la historia nacional. Para mayores detalles al respecto, ver la primera parte de este estudio.

la relación sociedad y Estado a nivel nacional. Es notable, por ejemplo, que mientras los sectores de menores recursos habían votado por la reelección de Fernando Belaúnde Terry en 1980 (Belaúnde ya había sido presidente de 1963 a 1968), quien representaba a las emergentes clases altas de la burguesía nacional, lo mismo no ocurrió en las elecciones municipales. Es difícil imaginar, por ejemplo, que los pobladores de SMP hayan pensado que Fernando Belaúnde Terry los representaba. La relación con el mandatario fue la de cliente a patrón, no de ciudadano a representante.

Sin embargo, en las elecciones municipales en los distritos populares, es menos factible que una persona que no provenga de la misma población llegue a la alcaldía. Las municipalidades son la parte del Estado –entendido como entidad de gobierno– más cercana a la población. Si bien la relación entre los pobladores y las municipalidades ha sido conflictiva y, en el mejor de los casos, de utilización mutua, es a nivel municipal donde se dan las mejores condiciones para construir un sistema político en el que la relación sociedad civil-Estado corresponda más a lo que existe en una democracia republicana. A manera de ejemplo y tal como hemos señalado en la primera parte de este estudio, luego del autogolpe de Fujimori –que disolvió el Congreso de la República en abril de 1992– este, con el apoyo de las fuerzas armadas y la asesoría de Vladimiro Montesinos, pudo intervenir libremente todas las entidades del Estado, menos los gobiernos locales. Sus intentos de nombrar *intendentes* en reemplazo de los alcaldes no prosperaron, debido precisamente a la fortaleza de este vínculo población-gobierno local, que era menos permeable a la intervención del Ejecutivo, tal vez por las mismas características de esta relación, que se han ido configurando precisamente a partir de 1980.

Años más tarde, la cercanía entre sociedad y municipalidad hace posibles nuevos intentos por propiciar el desarrollo de los espacios locales, pero posteriormente sirvió, a su vez, para constituir a las municipalidades como espacio de resistencia a la nueva dictadura de Fujimori, quien, a pesar de haber ganado las elecciones, practicaba un tipo de gobierno presidencialista que resquebraja la institucionalidad democrática y vulneraba los organismos del sistema estatal tales como el Congreso, el Tribunal Constitucional, etc. Además, minaba la organización popular implementando comités paralelos que estaban involucrados en los proyectos de infraestructura comunal, por ejemplo. Estas fueron algunas de las estrategias que buscaban despolitizar a la población en general y debilitar las instancias de gobierno local.

SMP parecía vislumbrar un mejor futuro en cuanto a organización social y entendimiento con las autoridades locales. Sin embargo,

el optimismo sufriría un revés que de alguna manera alteró las condiciones para el desarrollo del distrito. En 1989, el Congreso aprueba la división de SMP y crea otro distrito llamado Los Olivos, que significó la fragmentación no sólo territorial sino también social, pues los habitantes de este nuevo distrito se caracterizaban por mirar con desdén a sus pares, los habitantes de nuevas invasiones. Este intento por crear un distrito de clase media en el centro de Lima Norte hizo que Los Olivos se llevara el 75% de los ingresos de SMP, mientras que el 74% de la población, gran parte por debajo de la línea de pobreza, se quedó en SMP.

UN CAMINO HACIA LA DEMOCRACIA

Desde muchos puntos de vista, el año 1980, con el retorno a la democracia representativa y, especialmente, la vuelta a elecciones municipales, marcó una bifurcación en los procesos sociales y políticos del país, y de manera particular en la ciudad que estudiamos. Por un lado, como hemos indicado, con la restitución de la democracia se empiezan a destejer las relaciones de los partidos políticos de izquierda con las organizaciones sociales, y las relaciones entre estas últimas. Por otro lado, aumentan las divisiones entre los grupos de la izquierda que deciden participar en las contiendas electorales y los que no (muchos de los cuales terminan en diferentes formas de lucha armada). En tercer lugar, el ingreso a los escenarios electorales marcó una división al interior de los partidos mismos, los cuales mantenían una estrategia doble que no se logra integrar plenamente. Se mantuvo la lucha frontal contra el Estado y el gobierno, que se expresa en las marchas, paros y huelgas durante los primeros años de la década del ochenta. Pero a la vez, estos partidos tenían que asumir responsabilidades de gobierno en el Estado, en los gobiernos municipales. Estos dos caminos son recorridos durante la primera mitad de los años ochenta, y es esta escisión la que ha marcado la senda de la política distrital en la siguiente etapa. El divorcio existente debido a la crisis fue el caldo de cultivo de una conciencia crítica del poblador sanmartiniano, y que se ha ido fortaleciendo con el paso de los años. SMP es un fiel reflejo de esta bifurcación. El primer alcalde electo en el distrito en 1980, Willy Fernández (de la IU) expresó que los municipios sólo eran una palanca para la movilización de la población (discurso en el primer cabildo abierto de SMP).

Sin embargo, las municipalidades se iban convirtiendo en escenario para otro tipo de relaciones entre la sociedad, sus organizaciones y el Estado. En el caso de los distritos, la entidad del Estado más cercana son las municipalidades. Luego de las primeras elecciones, las organizaciones populares participaron en diversos comités: comités

multisectoriales tales como salud, limpieza, cultura; comités promovidos por partidos políticos a través de las municipalidades. Estos espacios de participación no tenían un sólido sustento legal ni estaban bien reglamentados, lo que permitía mucho margen de maniobra para las autoridades, que podían tanto implementar lo acordado en estos espacios participativos como ignorarlo. Faltaba una “tradición legislativa”, según afirma el congresista Ernesto Herrera, ex alcalde de la provincia de Ilo. No se elevó la participación a un programa, debido a divisiones por confrontaciones ideológicas; es decir, muchos de los grupos que formaron la agrupación política IU aún cuestionaban la participación en una instancia de gobierno local. Así, los desacuerdos entre dichos grupos no eran infrecuentes; es más, los conflictos muchas veces predominaron ante la voluntad de ejecutar los acuerdos a los que se llegaba.

La ley que rige las instancias municipales se denomina Ley Orgánica. A través de los años, esta ha ido cambiando de acuerdo con los nuevos escenarios y se ha ido adecuando a las nuevas formas de participación, que en la práctica rebasaban la legislación. Muchas de las experiencias de la década del ochenta se dieron en ausencia de la legalidad, no por estar fuera de ella, sino porque esta era inexistente. Sin embargo, la Ley Orgánica de Municipalidades no ha sido muy dinámica en cuanto a participación, si se toman en cuenta los diversos tipos de participación ciudadana a nivel nacional, debidos a diferencias entre las regiones geográficas y la diversidad cultural (por ejemplo, el derecho consuetudinario de las tribus indígenas), social y económica.

El cuadro que sigue da cuenta de las últimas legislaciones importantes en cuanto a municipalidades. Debemos mencionar que esta legislación siempre se ha elaborado luego de experiencias previas de participación de la población, en un proceso que podríamos llamar de respaldo a las actividades de la sociedad civil; pero debemos recordar también que el ejercicio de esta legislación le deja aún el protagonismo a las autoridades del gobierno local, pues las iniciativas ciudadanas reglamentadas casi nunca son llevadas a la práctica por la alta barrera que significan los requisitos que exigen las leyes.

Cuadro 16
Legislación municipal y participación

Año	Estatus municipalidad	Forma de elección
Ley Orgánica de Municipalidades 22250 de julio de 1978	Reconoce el estatus de municipalidad	Se estableció el derecho al sufragio secreto, directo y obligatorio de los ciudadanos inscritos en el registro electoral. Los extranjeros que hablaban y leyeron castellano con más de dos años de residencia en el respectivo municipio también podían sufragar. La ley estableció que los ciudadanos elegían (sic) un alcalde así como a los regidores que debían acompañarlo en su gestión.
Decreto Legislativo 051 de marzo de 1981	Reconoce el estatus de municipalidad	Respeto los alcances de la forma de elección del D.L. 22250 dándole carácter legislativo.
Ley Orgánica de Municipalidades 23853 de mayo de 1984	Reconoce el estatus de municipalidad	Los vecinos participan en el gobierno local mediante elecciones municipales legalmente efectuadas; también son formas de participación las juntas de vecinos y comités comunales; el ejercicio del derecho de petición; el ejercicio del derecho de revocatoria de la autoridad municipal.
Ley Orgánica de Municipalidades 27982 de mayo de 2003	Reconoce el estatus de municipalidad	Incorpora órganos de coordinación: CCL y juntas de delegados vecinales. Las municipalidades deben formular sus planes de desarrollo local concertado. Incorpora derechos de participación y control vecinal: <ul style="list-style-type: none"> - Iniciativa en la formulación de dispositivos municipales. - Derecho de referéndum. - Derecho de denunciar infracciones y ser informado. - Cabildo abierto. - Juntas vecinales, comités de vecinos, etc. - Comités de gestión. - Revocatoria del mandato. - Rendición de cuentas.

Fuente: Azcueta (2000).

Otra experiencia innovadora fue la creación de las agencias municipales en SMP, llamadas oficinas descentralizadas de gestión. Las agencias crearon condiciones para la formalización de la participación de las juntas de vecinos y la asistencia de estos a los llamados encuentros zonales (por agencias), y en la fiscalización cotidiana de los servicios municipales –aunque la no precisión de su competencia y funciones, y la carencia de personal técnico calificado las han restringido hoy a simples cajas municipales (Alternativa y Equipo de Regionalización, 1990: 76). Cabe mencionar que muchas de estas iniciativas partieron desde las mismas organizaciones sociales que, ante la oportunidad de ser escuchadas por el entonces reciente elegido gobierno de izquierda

–quien antes ya se había relacionado con la población organizando las manifestaciones contra el régimen militar–, comenzaron a organizarse de una forma intersectorial más articulada.

Retomaremos este punto más adelante, pero lo que se quiere subrayar aquí es que los municipios –entendidos como una entidad compuesta por el Estado, la municipalidad y la comunidad– se convirtieron en escenarios en los cuales los actores sociales, políticos y estatales tuvieron que transformarse, cambiar sus roles y las relaciones entre ellos mismos. Los cabildos abiertos eran los primeros pasos hacia formas de democracia más participativa, en la cual las organizaciones sociales estaban invitadas no sólo a presentar sus demandas sino sus propuestas. Por otro lado, estos embriones de formas participativas de gestión cuestionaban el rol tradicional de las municipalidades, sus formas de organización interna, y la relación y actitudes de autoridades y funcionarios municipales para con la población. Más tarde, con el auge del terrorismo, la guerra sucia y luego el autoritarismo y la prédica antipolítica de la dictadura de Fujimori, los municipios se convirtieron en polos de resistencia.

SENDERO LUMINOSO Y LA GUERRA SUCIA

Un factor importante que marcó la transición hacia la democracia y todos los períodos siguientes fue el terrorismo y la guerra sucia. El 17 de mayo de 1980, Sendero Luminoso ingreso en el poblado de Chuschi, en el departamento de Ayacucho, y destruyó los materiales electorales. Este acto es reconocido por Sendero Luminoso como el inicio de la lucha armada (ILA), que aún celebran los grupos remanentes de este movimiento. Los miembros de Sendero Luminoso, la mayoría de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, organizaron un acto en un teatro del centro de Lima y anunciaron su pase a la clandestinidad y el inicio de la lucha armada. Los miembros de otros grupos de la izquierda consideraban este acto como algo folclórico, risible en el fondo. En Lima y en las otras ciudades se tardó en reconocer la magnitud del terrorismo. Fernando Belaúnde Terry informó que lo que había ocurrido en Chuschi fue un acto de delincuentes y abigeos. Y muchos grupos de la izquierda se enfrascaron en estériles discusiones, debatiendo si Sendero Luminoso era parte del pueblo o no. Este debate continuaba aun cuando el movimiento asesinaba a militantes de los propios partidos de la izquierda y a dirigentes sociales.

Fue en SMP que Sendero Luminoso inició su actividad terrorista en las ciudades. El 13 de junio, una columna de Sendero Luminoso atacó la municipalidad de SMP y marchó sin resistencia por la avenida Perú, en el centro del distrito, dejando volantes que saludaban el inicio de la lucha armada firmados por el denominado Movimiento de Obre-

ros y Trabajadores Clasistas (MOTC), que era una organización-fachada para hacer creer que se trataba de un movimiento popular más amplio y masivo. Posteriormente, seguirían los atentados en la ciudad, como la ulterior voladura de la tumba del general Juan Velasco Alvarado, producida el 15 de junio del mismo año. El informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (2004: 35) señala:

La campaña urbana jugó un rol importante para colocar a Sendero Luminoso tanto en las primeras planas como en la imaginación popular. Sus objetivos inmediatos en la urbe fueron simbólicos más que militares, proveer al movimiento una imagen de fuerza, oportunidad y destino que no necesariamente tenía en la realidad. Mientras que la red del movimiento urbano durante este período sólo comprometía a algunos cientos de cuadros, no tomó mucho tiempo para cultivar la imagen de ser una fuerza a la que debía tomarse en cuenta.

Numerosos dirigentes populares, autoridades municipales y policías perdieron la vida en SMP durante la guerra sucia. En sus inicios, la avanzada terrorista fue combatida por las fuerzas policiales, pero ante la magnitud y el impacto de los atentados, el gobierno de Belaúnde solicitó que las fuerzas armadas enfrentaran el conflicto y se declaró, en agosto de 1982, el estado de emergencia en todo el país. El resultado de estas acciones fue colocar al pueblo sanmartiniano en medio de dos fuerzas, ambas en su contra. Las constantes *redadas* y los arrestos arbitrarios de los pobladores, sobre todo de jóvenes varones, tuvieron un efecto traumático en la población. Ser dirigente y hacer política devino en un acto sospechoso y peligroso. Quienes se mantuvieron en los gobiernos locales y quienes, como líderes populares, participaron en ellos, por el mero hecho de actuar, fueron un polo de resistencia a la violencia y la despolitización. Es difícil medir el impacto que ha tenido el terrorismo y la guerra sucia en la mentalidad de los dirigentes y cuánto de la resistencia municipal es parte del activo simbólico de los pobladores. Pero hay indicios de que ambos fueron factores importantes, uno para crear un rechazo generalizado de la política, y la otra en los esfuerzos por reconstruir un sistema político democrático y participativo (López Ricci y Joseph A., 2002).

El balance de la Comisión de la Verdad y Reconciliación menciona que el conflicto armado interno que vivió el Perú entre 1980 y 2000 constituyó el episodio de violencia más intenso y prolongado de toda la historia republicana. La cifra estimada de víctimas es de 69.280 personas. Fue en este contexto violento en el que se desarrollaron las nuevas experiencias de participación popular. Al respecto, cabe mencionar que algunas de las víctimas de este conflicto armado han sido precisamente

dirigentes de organizaciones populares, sobre quienes caía la sospecha de activismo terrorista por parte de las autoridades y el ensañamiento de los grupos armados que los presionaban para que abandonaran sus cargos, pues querían infundir el terror en toda la población.

CUARTA ETAPA: AUTOGOLPE Y CONSOLIDACIÓN NEOLIBERAL (1992-2000)

El autogolpe de Alberto Fujimori con el apoyo de los altos mandos militares, el 5 de abril de 1992, cayó como una sorpresa; no fue precedido por rumores y desplazamientos de tropas, ni había grandes movimientos y protestas sociales. Tampoco los partidos, muy debilitados, estaban ofreciendo una fuerte oposición al gobierno. La campaña contra estos ya había tenido su impacto en la opinión pública (Adams y Valdivia, 1991).

El golpe causó asombro, porque nada en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso indicaba un impase insalvable, que obligara a la disolución del Senado, que, según la Constitución entonces vigente, no podía ser disuelto, y de la Cámara de Diputados (*Caretas*, 2004).

Este hecho marca un hito claro en todos los aspectos de nuestro análisis del proceso en la megaciudad de Lima, particularmente en los barrios populares como es el caso de SMP. En primer lugar, el autogolpe de 1992 significó la implementación sin oposición del modelo neoliberal. No debe extrañar que la dictadura tuviera el apoyo del sector empresarial. La empresa encuestadora Apoyo realizó una encuesta entre el empresariado, y encontró que el 71% de los encuestados aprobaba la disolución del Congreso, y un 89%, la intervención en el Poder Judicial (*Caretas*, 2004).

No entramos en el tema del nivel de corrupción que motivó el golpe y del apoyo que recibió de los altos mandos de las fuerzas armadas –varios de los cuales están actualmente en la cárcel y en procesos penales– o de los dueños de medios de comunicación que recibían pagos millonarios del asesor Montesinos y de los altos funcionarios del Poder Judicial. Nos limitamos a recordar una frase de Adam Przeworski (1993: 3), quien indicó que en la etapa neoliberal por primera vez el capitalismo se adoptaba como una *doctrina* y no como un proceso de ensayo y error. Como nunca, los empresarios requerían del Estado para implementar esta doctrina.

Lo que nos interesa es señalar los cambios en la economía de los pobladores de SMP, que en períodos anteriores, cuando Lima crecía bajo el empuje del comercio y la industrialización, estaban articulados a la economía central del país. Con el paso de los años la grave crisis económica que asoló al país a mediados de 1975 se profundizó. La población se veía cada vez más relegada y marginada de las dinámicas

económicas que habían generado las industrias, que ahora también enfrentaban su propia crisis. Esta situación condicionó el surgimiento de actividades económicas informales⁴⁵, que transformaron la fisonomía distrital. Las estrategias de sobrevivencia de la población dieron un impulso a las aglomeraciones⁴⁶ comerciales que se presentaron a lo largo del distrito, como por ejemplo las de los alrededores de la avenida Zarumilla o de la actual Panamericana Norte, en donde proliferaron los talleres.

En el período de la imposición autoritaria –y corrupta– del pensamiento único del neoliberalismo, la economía de la mayoría de los pobladores de las ciudades se informalizó, con la expansión de los micro y pequeños empresarios y el autoempleo. Como consecuencia, el desempleo aumentó del 7,5 al 16,6% (de 1981 a 1993). Esto conlleva durante esta etapa un incremento del sector informal en el distrito y un bajo promedio de ingreso por familia (Cuadro 17).

Cuadro 17
Ingreso promedio según distrito

Distrito	Ingreso promedio (en nuevos soles)
San Martín de Porres	779,7
Los Olivos	524,6
Carabayllo	504,2
Comas	446,1
Puente Piedra	497,3
Independencia	335,7

Fuente: Elaboración propia con base en DESCO (1989).

45 Actividades fruto de iniciativas populares que se encuentran al margen de la ley pero que no son clandestinas, caracterizadas por una escasa división del trabajo, e impedidas de entrar a la formalidad por los exigentes requisitos legales, y a veces por la poca conveniencia. Para esta definición, cruzamos los enfoques del Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC-OIT) y el enfoque sustentado por el Instituto Libertad y Democracia. Para un mayor detalle de los diversos enfoques, ver Adams y Valdivia (1991: 19).

46 La aglomeración es entendida como la concentración territorial de unidades económicas que ejercen una fuerza centrípeta (de atracción) hacia las demás unidades económicas similares –creando especialidad y servicios colaterales– y una reputación de mercado sobre los clientes. Del mismo modo, generan fuerzas centrífugas (de expulsión) cuando se generan altos niveles de competencia o las unidades alcanzan mayores niveles de escala, y la concentración presiona a mayores costos de alquiler, transporte, entre otros. Las paraditas, los mercados informales, galerías de locatarios, el comercio informal, etc. son una forma de expresión de aglomeración, en tanto se definen por su capacidad de formar sinergias y no por su condición normativa o fiscal (Alternativa, s/f: 59).

Si comparamos los datos del Censo Nacional de Vivienda de 1993 con los datos recogidos en la Encuesta de Hogares que se realizó en 2003, observamos que, en el distrito, crece significativamente el número de trabajadores independientes. El crecimiento del empleo informal deviene en mayor competencia y precarización de las condiciones de trabajo, dentro de un círculo de pobreza del cual es difícil salir.

Cuadro 18
San Martín de Porres. PEA de 6 años y más, según categoría de ocupación

Estructura	1993		2003	
	Número de personas	%	Número de personas	%
PEA de 6 años y más	142.461	100	233.584	100
Obrero	27.571	19,4	25.376	10,9
Empleado	61.018	42,8	86.112	36,9
Trabajador fam. no remunerado	4.816	3,4	6.032	2,6
Trabajador del hogar	4.309	3,0	3.536	1,5
Trabajador indep. o por cuenta propia	30.434	21,4	94.848	40,6
Empleador o patrono	3.881	2,7	2.080	0,9
Buscando trabajo por primera vez	4.765	3,3	6.624	2,8
No especificado	5.667	4,0	8.976	3,8

Fuente: INEI (1993; 2003a).

En el Cuadro 18 observamos cómo, en un lapso de diez años, se duplica la cantidad de trabajadores independientes o por cuenta propia, mientras que los obreros y empleados, que antes representaban un 62,2% de la PEA, ahora alcanzan sólo el 47,8%.

SMP sobrevive gracias a sus aglomeraciones de servicios, como se observa también en otras partes del cono. Estas han servido para menguar el desempleo de la gente, que ha encontrado en la prestación de servicios una salida o una manera de paliar los efectos de la crisis. Un claro indicador de la misma es el paulatino aumento del número de comerciantes informales en algunos distritos del norte de Lima. De los cuatro distritos que forman el núcleo urbano de Lima Norte, es SMP donde en mayor medida se ha incrementado el número de trabajadores ambulantes.

Cuadro 19
Cono Norte. Ambulantes por distrito

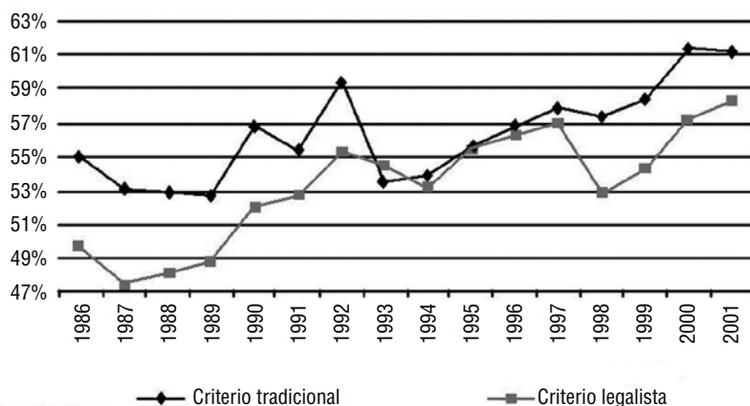
Distritos	1976	1985	1986	2000
Independencia	952	1.423	2.194	1.619
San Martín de Porres	2.713	9.587	10.506	10.000
Los Olivos	-	-	-	2.752
Comas	1.737	3.640	4.686	5.000

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEI (1976) y Urteaga Crovetto (2000).

Con la especialización y a partir de 1990, como consecuencia de la aplicación de las medidas de ajuste estructural durante la década fujimorista, el empleo formal se ha ido precarizando cada vez más, mientras que el empleo informal ha ido en aumento (Cuadro 18) no sólo en el distrito sino en Lima Metropolitana.

Gráfico 6

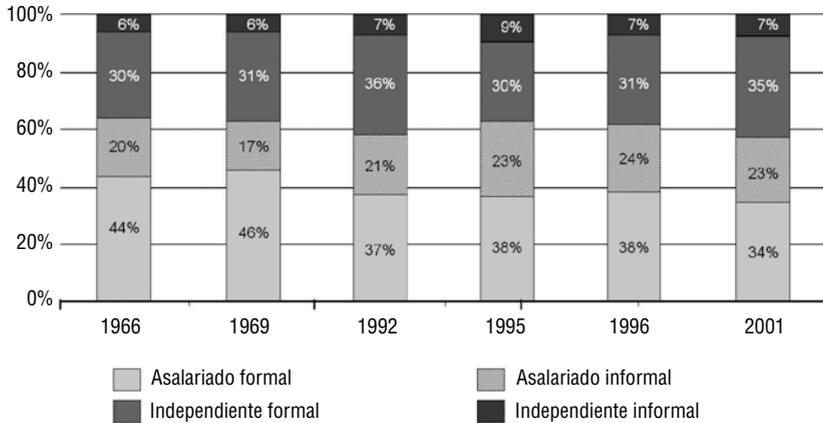
Lima Metropolitana. Participación del empleo informal en el empleo total (en %)



Fuente: INEI, varios años.

Grafico 7

Lima Metropolitana. Composición del empleo por categorías (en %)*



Fuente: INEI, varios años.

* Excluye a los trabajadores del hogar y a los trabajadores familiares no remunerados

Si observamos los datos de la PEA, vemos que estos reflejan que un gran sector de la población se emplea en la denominada pequeña y microempresa.

Cuadro 20

San Martín de Porres. PEA de 6 años y más, según tamaño del centro de trabajo

Tamaño del centro de trabajo	2003	
	Número de personas	%
Menos de 5 personas	68.016	29,1
De 6 a 9 personas	28.704	12,3
De 10 a 99 personas	49.504	21,2
De 100 a más personas	34.736	14,9
No especificado	52.624	22,5
Total	233.584	100

Fuente: INEI (1993; 2003a).

La tendencia del incremento de las microempresas no es atributo sólo del distrito que estudiamos. Esta tendencia se observa también en los demás distritos de Lima Norte. El Cuadro 21 muestra la distribución por distritos.

Cuadro 21
Cono Norte. Micro y pequeñas empresas

Districtos	Total establecimientos	%	Micro empresas	%	Pequeñas empresas	%
Ancón	89	0,7	88	0,7	1	0,5
Carabayllo	880	6,7	870	6,7	10	4,6
Comas	3.776	28,8	3.753	29,1	23	10,6
Independencia	1.836	14,0	1.797	13,9	39	18,0
Los Olivos	1.358	10,4	1.308	10,1	50	23,0
Puente Piedra	971	7,4	959	7,4	12	5,5
San Martín de Porres	3.614	27,6	3.544	27,5	70	32,3
Santa Rosa	58	0,4	56	0,4	2	0,9
Ventanilla	527	4,0	515	4,0	10	4,6
Cono Norte	13.109	100	12.890	100	217	100
Establecimientos (%)	100		98,3		1,7	
Lima Metropolitana	72.601		69.307		3.294	
CN/LM (%)	18,1		18,6		6,6	

Fuente: INEI (1995b).

Las principales aglomeraciones de servicios que encontramos en el distrito se detallan en el cuadro siguiente.

Cuadro 22
San Martín de Porres. Principales zonas comerciales

	Vía o aglomeración	Distrito/Ubicación	Venta predominante	Nivel	Área de influencia
Aglomeraciones	Mercado de Caquetá y alrededores	SMP Rímac	Abarrotes, consumo básico, artículos de calzado	Inter-distrital	SMP, Independencia
	Metro, nuevo mercado El Trébol de Caquetá, nuevo mercado mayorista Santa Isabel, Fiori	Independencia, Los Olivos, SMP	Venta de alimentos, ropa, servicios, diversión, transporte	Inter-distrital	Directa Los Olivos, SMP
	Av. Túpac Amaru	Independencia, Los Olivos, Comas, SMP	Calzado	Distrital	
Vías comerciales	Av. Habich	SMP	Comida y servicio al vehículo	Inter-distrital	
	Panamericana Norte, entre Habich y Tomas Valle	SMP	Sanitarios y artículos para acabados	Inter-distrital	
	Av. Perú	SMP	Servicios, talleres	Distrital	

Fuente: Elaboración propia con base en visitas de campo y encuestas, enero de 1999 (Alternativa, s/f).

EL HACINAMIENTO Y DETERIORO DEL MEDIO AMBIENTE URBANO

En este subperíodo, el deterioro del territorio y de las condiciones de la vivienda se aceleraron no sólo por el hacinamiento sino también por la utilización de las viviendas como locales para las diferentes actividades económicas de los microempresarios, tanto de comercio como de producción. Los altos costos de producción y la severa competencia hacen casi imposible que los micro y pequeños empresarios puedan tener un local propio para sus empresas y negocios separado de sus viviendas. Esta cercanía trae consecuencias negativas para la salud –por la contaminación– y para la tranquilidad de la familia –por los ruidos asociados con la empresa. Pese a estas inconveniencias, el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda promueve el uso económico de la vivienda, con su programa Vivienda Productiva.

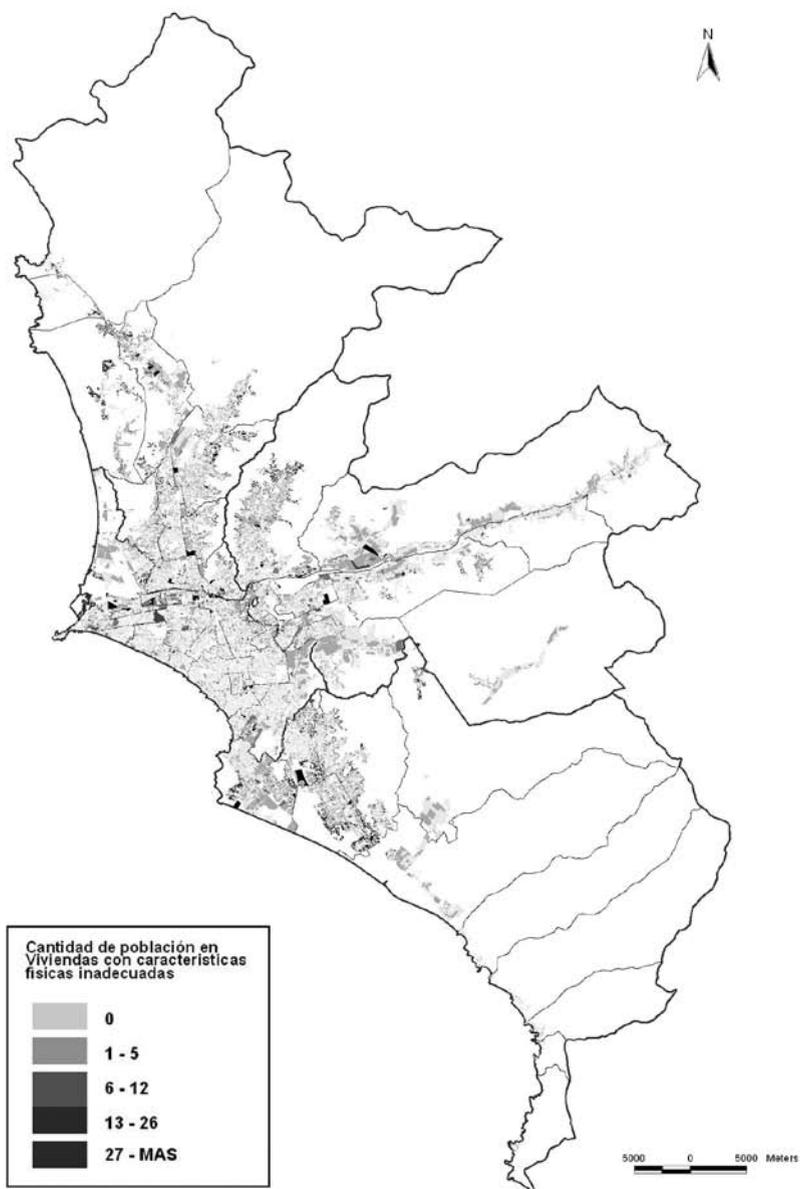
Mapa 12

Muestra las zonas de mayor densidad de empresas en vivienda por manzana



Fuente: Elaborado por el equipo informático de Alternativa, 2006.

Mapa 12-a
Lima Norte. Terrenos no aptos para la vivienda



Fuente: Elaborado por el equipo informático de Alternativa, 2006.

Otra forma de deterioro de las condiciones de la vivienda y de los servicios urbanos, con el hacinamiento y copiamiento de los terrenos aptos para la vivienda, es la ocupación de las zonas altas de las colinas en los distritos del Cono Norte. “Casi el 20% de la ciudad, entre 1981 y 2000, ocupa estos bordes riesgosos” (Alternativa, s/f).

En SMP se ocupan las faldas de los cerros adyacentes a la carretera Panamericana (Urbanización Palao) o las zonas que limitan con el distrito de Los Olivos. Estas son las que ahora demandan la habilitación de servicios urbanos, exigiendo la extensión de las redes de servicios de las zonas ya cubiertas. Sin embargo, las demandas esta vez están dirigidas al gobierno local que, como instancia gubernamental, es la más cercana a la población.

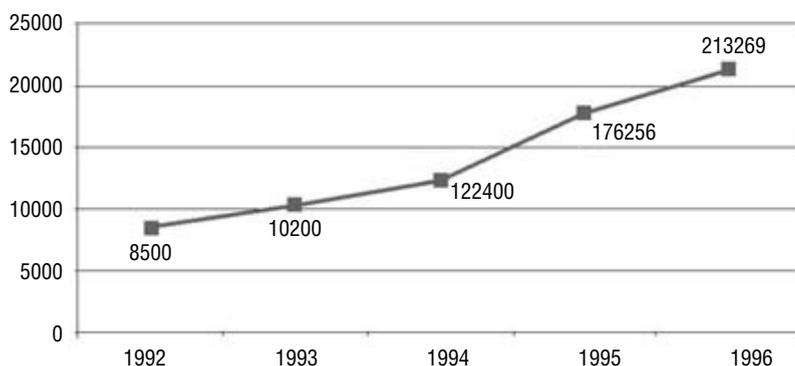
La necesidad de contar con una vivienda propia disminuye los reparos de los nuevos habitantes respecto de las características de los terrenos a ocupar. Este proceso de ocupación es a veces “un medio de lograr tener una [...] propiedad [...] en las zonas emergentes que no tienen agua, desagüe, los servicios básicos; no tienen, hay gente que vive en esteras” (dirigente de la CUOS).

EL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA URBANA EN SMP

En el distrito de SMP se presenta un problema existente en el resto de la capital, el de la violencia urbana. Esta violencia ha aumentado en los últimos años en todo Lima, y ha traído consigo la proliferación de las rejas en los barrios capitalinos. Además de ser un factor de deterioro de las condiciones de vida en el distrito, es un impedimento a la consolidación del sistema democrático. La violencia es otra forma de brecha social y sobrepasa los límites de lo que la democracia puede soportar. Lo agravante de esta brecha es que divide a un pueblo, en nuestro caso los habitantes de SMP, que antes tenía la ventaja de ser una comunidad. Quizá no nos deba sorprender que en un estudio realizado entre 74 países, el Perú ocupa el penúltimo lugar en cuanto a la confianza entre los ciudadanos (Romero y Sulmont, 2000). El enrejamiento es ya un síntoma de estos elevados niveles de desconfianza entre vecinos y da cuenta de la situación de inseguridad que se vive en Lima. Además, con el enrejado se pierden los espacios públicos, pues estos son privatizados en aras de la seguridad de la población. La privatización del espacio público contribuye a fragmentar y segregar aún más al distrito y a sus habitantes.

Gráfico 8

Lima. Número estimado de crímenes, 1992-1996



Fuente: Pereyra (2003) con base en información del Peruvian Crime Institute.

La caracterización de la violencia en el distrito da cuenta de que el robo es uno de los delitos más expandidos en SMP.

Cuadro 23

San Martín de Porres. Evaluación del tipo de violencia

Concepto	Comisaría Laura Caller	Comisaría Condevilla	Comisaría Sol de Oro	Comisaría Barboncitos	Comisaría SMP
Incidencia delictiva	Robo e intento de robo a la persona	Robo a la persona, agresión física	Agresión física, robo a la persona	Agresión física, robo a la persona	Agresión física, robo a la persona
Agresión por tipo de violencia	Agresión por un amigo, agresión por algún familiar	Desconoce	Agresión por algún familiar	Agresión por algún familiar	Agresión por persona conocida
Actos de violencia con mayor incidencia por años	Hurto, robo	Hurto, robo	Hurto, robo	Hurto, robo	Hurto, robo
Violencia intrafamiliar	Agresión psicológica entre esposos y convivientes (hombre)	Agresión psicológica entre esposos (hombre)	Agresión psicológica entre esposos y convivientes (hombre)	Agresión psicológica entre esposos y convivientes (hombre)	Agresión psicológica entre convivientes y esposos (hombre)
Violación de niños y adolescentes	Maltrato físico y psicológico al menor	Delito contra la libertad sexual	Maltrato psicológico y maltrato psicológico y físico al menor	Maltrato psicológico y maltrato psicológico y físico al menor	Maltrato psicológico

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Jefatura Metropolitana Lima Norte I.

En el territorio distrital, ya se observan las llamadas “zonas liberadas”, que son lugares o áreas distritales en las que la delincuencia reina impunemente (como el caso de la zona de Piñonate, el mismo Barrio Obrero, la inhóspita avenida Zarumilla, entre otras), mientras se sigue expandiendo hacia el resto del distrito (Urbanización Condevilla y Urbanización Perú). Lo más peligroso es que la delincuencia va apropiándose del espacio y generando con ello un estancamiento de las zonas ya mencionadas, pues estas son ajenas a cualquier iniciativa de inversión del capital privado, implementación de programas de parte de los gobiernos locales e incluso de las organizaciones no gubernamentales del distrito⁴⁷. En el siguiente cuadro, observamos algunas de las zonas de riesgo en el distrito:

Cuadro 24
Lima Metropolitana, distrito SMP. Zonas críticas de delincuencia

Zonas críticas de delincuencia en Lima Metropolitana, SMP	
Ubicación (zona / lugar / calle)	Delito
Piñonate - Barrio Obrero, 2° entrada de Palao	Arrebatos (cartera, celular, bolsa, etc.)
Puentes peatonales de Av. Zarumilla	Arrebatos (cartera, celular, bolsa, etc.)
Terminal Terrestre “Fiori”	Arrebatos (cartera, celular, bolsa, etc.)
Av. Perú (Puente Dueñas), Mercado San Antonio	Arrebatos (cartera, celular, bolsa, etc.)
Av. Caquetá	Arrebatos (cartera, celular, bolsa, etc.)
Mercado Centro Cívico Condevilla	Arrebatos (cartera, celular, bolsa, etc.)
Zonas de venta y consumo de drogas en Lima Metropolitana, SMP	
Ubicación	
Chincha Baja	
“La Habana”	
Tomás Valle (Primavera, Santa María)	
Nogales	
Rosario	
Zarumilla Km. 11	
Dos de Mayo	
Villa El Carmen	
“Piñonate”	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Policía Nacional del Perú.

⁴⁷ De las tres ONG más importantes ubicadas en el distrito (Alternativa, Germinal y Hacia el Cambio), sólo la última se ocupa de la problemática de la seguridad ciudadana, pero dichos esfuerzos son de corto alcance y poco sostenidos.

El auge de la delincuencia en Lima trae consigo la privatización de la seguridad ciudadana. De este modo, surgen los servicios de vigilancia privada, que comenzaron a emplear agentes del orden en sus días libres, pero que poco a poco han comenzado a ser el colchón del desempleo de los barrios populares, dando trabajo a los desocupados. El empleo de esta mano de obra contribuye a la informalización del servicio, que se constituye como una estrategia más de sobrevivencia en la capital.

EL CLÍMAX EN EL PROCESO DE DESPOLITIZACIÓN

El aspecto más impactante de este subperíodo es el efecto que ha tenido en el proceso de politización. Más propiamente dicho, el proceso fue de despolitización. No sólo se detuvo el avance hacia una plena ciudadanía política, sino que las mismas reivindicaciones sociales fueron aprovechadas por la dictadura fujimorista para la manipulación de la población que vivía en la pobreza. Como hemos señalado, Fujimori pudo entrar en el vacío creado por los partidos políticos y concluir el dismantelamiento del sistema democrático, haciendo uso del pensamiento único del neoliberalismo con su prédica antipartido y antipolítica.

Sin embargo, no se puede cargar toda la responsabilidad de esa despolitización a Fujimori. El fenómeno tuvo una clara expresión en el auge de la elección de los *independientes* y *outsiders* que empezaban a ganar las elecciones, especialmente las municipales. El caso más sonado de los independientes fue la elección de Ricardo Belmont a la alcaldía de Lima Metropolitana en 1989, a escasos seis años de la elección de Alfonso Barrantes, de la IU. El nombre del grupo con el cual inscribió su candidatura (Obras) es un reflejo del vacío programático y el *cortoplacismo* instrumental que marcan toda la década del noventa. No cabe duda de que el camino al sentimiento antipartido fue alimentado por la debacle del desgobierno de Alan García, que recogió las esperanzas de cambio que la izquierda había defraudado con la división de la IU. Los niveles de inflación durante ese período superaron los cuatro dígitos (2.775,3% en 1989 y 7.649% en 1990), a pesar de las medidas de ajuste o “paquetes”, que llegaron a trece durante su gobierno. Como sucedió en el gobierno de Velasco, las políticas de García no pudieron superar las trabas estructurales del sistema económico nacional e internacional, y su administración devino en una forma de populismo errático, que terminó con el desesperado intento de nacionalizar la banca cuando la burguesía se negó a seguir las políticas reformistas del gobierno. Las esperanzas políticas de los sectores populares en la política partidaria parecían haberse agotado con este fracaso.

Con la crisis, y sobre todo la tremenda inflación y devaluación de la moneda nacional, las municipalidades veían mermados sus recursos y reducidas sus posibilidades de responder a las demandas de sus pobla-

ciones. El problema del presupuesto y de la excesiva carga de funcionarios que quedó en SMP luego de la división del distrito para formar el distrito mesocrático de Los Olivos contribuyó a agravar la crisis política en la municipalidad posterior a la gestión del alcalde José Rubio Valqui, del movimiento Obras. Durante su período (1993-1995), en SMP hubo cinco alcaldes, cada uno destituido por acusaciones de corrupción y de componendas para favorecer a empresarios en las licitaciones. Conforme se elegía una autoridad, comenzaba un alud de denuncias de todo tipo que generalmente provenía de los dirigentes populares, se presume que financiados por algún rival político o empresas locales coludidas en alguna compra sobrevaluada⁴⁸. De esta manera, este período se registra en las páginas negras de la historia distrital.

Fujimori utilizaba los recursos del Estado que, según el Decreto Ley 776, fueron destinados para transferencia a los gobiernos locales para controlar las municipalidades, a las cuales, como hemos indicado, no logró intervenir a su antojo (Alva, 1995). Cuando el gobierno municipal de Belmont comenzaba a hacerle sombra a Fujimori, y Belmont tenía aspiraciones de competir en las elecciones presidenciales, Fujimori quitó gran parte del financiamiento del gobierno metropolitano para darlo directamente a los gobiernos distritales, siempre que estos retiraran su apoyo al grupo Obras.

Uno de los dirigentes populares del distrito describe lo que sucedía:

[A los alcaldes] se les acusaba de algo, de cualquier cosa, se presentaba la denuncia y el juez de turno ordenaba la captura del alcalde, luego este iba y negociaba, coimeaba para que le cambien la orden de captura por comparecencia. Era pues un negocio de los jueces, de los alcaldes; la alcaldía representaba en sí un negocio, pues los que ganaban la alcaldía, sea teniente alcalde u otros, estaban apadrinados por una empresa que financiaba sus campañas, y luego debían retribuir a esta el apoyo, mediante licitaciones, etc. Y de los mismos dirigentes, pues también las denuncias eran auspiciadas por empresas (entrevista a Rodolfo Alva, ex dirigente distrital).

Esto significó un estancamiento de la gestión que duró toda una década, pues los dos últimos alcaldes (Gladys Ugaz y Lucio Campos Huayta) también han sido acusados de corrupción, y el último de ellos destituido, lo que da cuenta de la aún frágil institucionalidad de la municipalidad distrital, que todavía no termina de consolidarse como una institución funcional a la democracia.

48 Entrevista a Rodolfo Alva.

Una nota particular del gobierno de Fujimori, luego del autogolpe de 1992, fue la extensión de la corrupción a todos los niveles de la sociedad. Todos los poros del Estado, las empresas, los medios de comunicación y, de forma particular, el Poder Judicial funcionaron vía los sobornos. Los poderes fácticos –Fujimori y su “asesor” Montesinos, con la activa participación de los altos mandos militares– eran las únicas instancias para ganar un juicio, conseguir una licitación para obras, permisos para negocios, etcétera.

LAS ORGANIZACIONES Y LA POLÍTICA PARTICIPATIVA

El efecto de la corrupción y de la manipulación de las organizaciones populares fue devastador para los pobladores de SMP. Los testimonios de las mujeres encargadas de los comedores son impactantes. Cada comedor popular contaba con un registro de las familias que participaban en él, con el número exacto de raciones que servía a diario. Este registro fue utilizado para fijar el número de mujeres que tenían que asistir a los eventos y mítines de Fujimori, y la distribución de los subsidios en alimentos dependía del cumplimiento de estas cuotas. Lo más humillante fue la obligación de contribuir con tartas, que fueron utilizadas como “adobes” para construir la torta gigantesca que adornó la Plaza Mayor durante el mitin en honor del presidente, que cumplía años el día de las fiestas patrias, el 28 de julio.

El gobierno de Fujimori y sus ministerios sociales siguieron los mandatos del BID y del mismo FMI, organizando la participación popular en los programas de alivio a la pobreza. Sin embargo, como consta en el texto de Remy (2004), la participación ha sido un instrumento de todas las dictaduras de los últimos cien años para lograr maniatar a la población y para limitar su participación política a la ejecución de programas sociales, sin poder incidir en las políticas sociales. Cabe, empero, una nota de cautela. A pesar de la presión sobre las organizaciones y sus líderes para lograr su apoyo, con prebendas y amenazas, no es tan fácil destruir la ciudadanía, aunque sea sólo de tipo *social*. Es cierto que Fujimori gozaba del apoyo de sectores importantes de los pobladores del distrito pero, como se ha comentado, lo que es más sorprendente, es que con todos los esfuerzos y recursos utilizados para cooptar a los ciudadanos, hubo un 36% de mujeres de los comedores que no votó por Fujimori en las últimas elecciones presidenciales.

Sin embargo, pese a la resistencia de muchas organizaciones y líderes populares, existieron esfuerzos en varias municipalidades para romper el cerco de la participación democrática acotada a la implementación de programas de alivio a la pobreza. La dictadura –sostenida por su entorno político, la mafia del asesor Montesinos, los altos mandos de las fuerzas armadas y grupos de empresarios nacionales e

internacionales– se descompuso por dentro. El cáncer de la corrupción hecha política atacó el propio cuerpo que lo había sembrado. El 14 de septiembre de 2000, se difundió un video que mostraba a Montesinos entregando la suma de \$ 15 mil a un congresista, Alberto Kouri, en la sede del Servicio de Inteligencia Nacional. Este dinero fue la primera entrega, según se escucha en la grabación, de un soborno político para que Kouri pasara de las filas del partido Perú Posible, del opositor Alejandro Toledo, al grupo político de Fujimori, Perú 2000. Los legisladores *tránsfugas* aumentaron el número de congresistas del gobierno de 53 a 65, en un Parlamento de 120 miembros.

Aún siguen los debates sobre lo que realmente sucedió con la denuncia de corrupción y acerca de por qué ocurrió en ese momento. Lo que es cierto es que el video y el soborno de \$ 15 mil fueron sólo la punta del iceberg, y el mito de la solidez del gobierno Fujimori-Montesinos se desmoronó. Es cierto que hubo movilizaciones en contra del intento de Fujimori de mantenerse en el gobierno, pero no fueron precisamente los sectores populares de SMP los que se sumaron a esas protestas. Y mucho menos esas protestas fueron los inicios de un proyecto político que pudiera revertir las tendencias a la despolitización y devolver el rol político a las organizaciones sociales. Con la presión de la comunidad internacional, incluidos los EE.UU., preocupada al descubrir que Montesinos estaba involucrado en movidas de tráfico de armas en un triángulo que aparentemente incluía a Perú, Venezuela y China, Fujimori tuvo que fugar y renunciar. Se abrió el camino a una nueva transferencia democrática, y se inicia el escenario en todo el país de un nuevo intento de construir un sistema político democrático que esté, en la práctica y en el imaginario de la mayoría de los peruanos, al servicio del desarrollo y el bienestar, revirtiendo las tendencias que han marcado la democracia desde la fundación de la República.

TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y PARTICIPACIÓN. AÑO 2000 EN ADELANTE

El 15 de noviembre de 2000, tras la fuga y renuncia de Alberto Fujimori, el Congreso decidió no aceptar la carta de renuncia enviada por este desde Japón, declarando la vacancia de la Presidencia. Acto seguido, designó a Valentín Paniagua, de las filas del partido AP que fundara Fernando Belaúnde Terry, como presidente de transición hasta las elecciones presidenciales del 8 de abril de 2001. Paniagua fue elegido por su solvencia personal más que por su liderazgo político. En los comicios de abril, AP obtuvo el 1% de los votos, con los que se aseguró tres de los 120 escaños en el Parlamento unicameral.

La designación de Paniagua reavivó un debate sobre la democracia, la relación del Estado –reconocido como excluyente y parcial– y la sociedad, y sobre la relación entre la democracia y el bienestar. Se puede

simplificar el debate en tres posiciones: quienes creían que la democracia no podía funcionar sin poner orden en el mundo económico; los que consideraban que la primera tarea era restablecer la institucionalidad democrática; y un tercer grupo que entendía que era necesario actuar simultáneamente por cambios sustantivos en el terreno de la política económica, fortaleciendo el rol del Estado en ella, y a la vez reconstruir un sistema político democrático.

Paniagua centraba sus objetivos en la institucionalidad democrática. Afirmó que el gobierno de transición que lideraba necesariamente tenía que basarse en el consenso, y que su gestión no podía ofrecer cambios ni transformaciones espectaculares, pero sí garantizar que el próximo proceso electoral fuera limpio y transparente, y que se mantuviese la estabilidad económica del país (Asociación Pro Derechos Humanos, 2000).

Sin embargo, y este punto es clave si nuestro interés es observar si la transición está abriendo el camino a construir un binomio entre democracia y desarrollo (PNUD, 2004), Paniagua comunicó su propia orientación, que es la de su partido (AP), que se refleja en el primer gabinete. En él, los ministerios más relacionados con el manejo de la economía están en manos de antiguos representantes de la derecha peruana, tales como Juan Incháustegui en el Ministerio de la Presidencia y Javier Silva Ruete en el Ministerio de Economía. Mientras que en los ministerios relacionados con las políticas sociales, o de alivio a la pobreza, están personas más vinculadas con grupos progresistas y partidos de la izquierda, tales como Marcial Rubio en Educación, Susana Villarán, quien fue presidente de la Coordinadora de Derechos Humanos en el Perú, en el Ministerio de Promoción de la Mujer, y Jaime Zavala Costa, presidente de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, como ministro de Trabajo.

Más que un esfuerzo por enderezar el mercado y corregir las desigualdades en el modelo económico neoliberal que consolidó la dictadura, Paniagua estaba interesado en garantizar honestidad y eficacia en la lucha contra la pobreza. Este debate continuó cuando Paniagua se presentaba como candidato a la Presidencia para las elecciones de abril de 2006. AP formó un bloque que se describía a sí mismo como de “centro” para marcar sus distancias con el bloque de ultraderecha que lideraba Lourdes Flores Nano de Unidad Nacional (alianza que agrupaba desde el Partido Popular Cristiano hasta fuerzas ligadas a Fujimori). En la alianza de Paniagua estuvieron presentes, nuevamente, personas y grupos políticos que pudieron haber contribuido con la sensibilidad social y la experiencia en el manejo de programas sociales de alivio a la pobreza.

LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO POLÍTICA DEL ESTADO

Sin duda uno de los aspectos más importantes del gobierno de transición, que la administración de Toledo ha continuado, es convertir la participación democrática en una política del Estado. La democracia participativa es, en lo esencial, el punto de llegada y partida de nuestro estudio. Queremos saber si en SMP, y en JLO, las políticas participativas serán un simple instrumento para mantener a las mayorías del país encerradas en la ciudadanía social acotada a aspectos secundarios, o si pueden ser el punto de partida en la construcción del sistema político que hemos mencionado; y si es así, cuáles son las condiciones y las transformaciones que se tienen que producir en los actores políticos.

Ni Paniagua ni Toledo cambiaron el modelo económico, y las propuestas de participación estaban limitadas, como hemos mencionado, a la consolidación de la institucionalidad democrática –elecciones, vigilancia, revocatoria– y a la participación en los programas sociales de lucha contra la pobreza, en intentos de eliminar la corrupción y manipulación que caracterizaron estos programas en gobiernos anteriores. Sin embargo, no ha sido fácil mantener la participación dentro de estos parámetros, y hay demandas de parte de los que participan en estos espacios para ir más allá de lo inmediato y sectorial.

Recordemos lo que señalamos en la primera parte de este estudio: la participación es un instrumento de doble filo, que ha sido utilizado para maniatar e incorporar de forma subordinada a sectores –a veces la mayoría– de la población en un sistema político económico que no responde a sus intereses (Remy, 2004; Toffler, 1981). Las formas principales de participación política reconocidas por la Constitución y las leyes son las iniciativas de aprobación de la Constitución y las leyes, el derecho a elegir y ser elegido, el pedido de rendición de cuentas, la revocatoria de autoridades municipales y regionales, y la participación en espacios públicos de negociación, tales como el Acuerdo Nacional, las MCLCP (a nivel provincial y distrital) y los CCL, los CCR y los Consejos de Coordinación Sectoriales. Además de estos espacios públicos estatales existen, y han existido por años, espacios público-privados tales como los frentes intersectoriales o los de defensa. En la última década, la Conferencia Nacional de Desarrollo Social (CONADES) ha convocado a organizaciones sociales y ONG a conferencias anuales y temáticas. En lo que se refiere al estudio de SMP, nos interesan principalmente los dos últimos tipos de concertación: los espacios públicos estatales y los espacios público-privados.

Los criterios para analizar estos espacios de participación son varios. Themis Castellanos (2003b: 10) ha formulado tres que son esenciales:

- Capacidad de precisar objetivos o intereses comunes y construir planes de trabajo. A partir de los planes de trabajo, las organizaciones muestran su legitimidad, representatividad, pero también su capacidad de asumir responsabilidades.
- Continuidad con planes de trabajo: en la medida en que tienen objetivos y los cumplen. Esto garantiza la legitimidad de la organización, pero también su durabilidad, continuidad y permanencia. Su vigencia en el tiempo muestra, por ejemplo, la capacidad de la organización y de sus integrantes para solucionar conflictos. Otro aspecto de este criterio es cómo funcionan las organizaciones.
- Capacidad de convocatoria: aunque pueden convocar sólo a grupos reducidos de líderes, sus miembros son quienes llevan la mayor carga del trabajo, ya que son capaces de convocar a un grupo mayor de acuerdo a los objetivos planteados. Con esto hay que precisar que no solamente se trata de que tengan convocatoria para un evento determinado, sino que tengan acceso a recursos humanos cada vez que se necesite.

A estos criterios queremos añadir otro que es esencial: las transformaciones que se producen, o deberían producir, en los actores políticos principales y sus interrelaciones dentro del sistema político.

LOS ESPACIOS PÚBLICOS ESTATALES

El primer espacio público estatal establecido en SMP fueron las juntas vecinales creadas por el gobierno metropolitano de la IU (1983-1986), como lugares de concertación para la planificación del desarrollo y la participación. En septiembre de 1990, los nueve distritos que conforman Lima Norte formaron el Consejo Interdistrital del Cono Norte (CONORTE) para promover el desarrollo. El CONORTE creó comisiones técnicas mixtas encargadas de temas específicos de su propuesta de desarrollo. Esta instancia interdistrital fue un anticipo de la descentralización de la región de Lima Metropolitana. Sin embargo, esta descentralización fue frustrada por el autogolpe de Fujimori, quien cerró las asambleas regionales existentes y terminó el proceso mismo de descentralización. Pese a esta frustración, la experiencia de juntar a municipalidades y ciudadanos organizados para el desarrollo marcó un hito en el imaginario de los que habían participado. Durante los años de los alcaldes *independientes* y la dictadura de Fujimori, el CONORTE sólo sobrevivió con el impulso de las ONG, que promovieron campañas de limpieza del cono y algunos eventos culturales. En el contexto neoliberal de dictadura, despolitización y manipulación de las organi-

zaciones sociales, no fue posible avanzar hacia una visión más integral del desarrollo del cono, y mucho menos una visión de la metrópoli. Con la transición democrática y la promoción del desarrollo se ha podido revertir en algo esta tendencia⁴⁹.

PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS, MCLCP, CCL

El espacio público más extendido es la MCLCP, creada en el gobierno de Paniagua para “concertar las políticas sociales en una perspectiva de equidad y género”⁵⁰.

Se han creado más de mil de estas mesas en todos los niveles del Estado: departamento o región, provincia y distrito. Como en Lima Metropolitana ya existían espacios de concertación en muchos de los distritos, y para no generar duplicidad, se han creado mesas en los conos y en la zona céntrica de la ciudad. La Mesa de Concertación en SMP antecede a la instalación nacional de estos espacios, y fue creada en 1997. En ella participaban diversas instituciones interesadas en el desarrollo del distrito. Se contaba además con la presencia de la municipalidad distrital de SMP y de la municipalidad metropolitana de Lima. Esta Mesa fue promovida desde sus inicios por una ONG, Alternativa, cuyo interés por el desarrollo del distrito motivó que convocara a las instituciones que tenían activa participación e injerencia en el distrito –ante la falta de iniciativas de otra índole y de otros actores–, que reunieran esfuerzos de las diversas instituciones estatales y privadas. A partir de la génesis de este espacio es que se realizan diferentes eventos orientados hacia el desarrollo del distrito. Se desarrollaron talleres en los cuales los pobladores mismos daban cuenta de los problemas, construían la visión del distrito y fijaban los ejes estratégicos y las acciones para hacerla una realidad.

A mediados de 2000, por iniciativa de la municipalidad, se formó la Mesa de Jóvenes de SMP, que contaba con el apoyo de algunas ONG y de grupos eclesiales. A partir de 2001, se amplió la convocatoria para incluir a diversas organizaciones que trabajan con jóvenes y a grupos juveniles que existían en el distrito, incorporándolos en las actividades de la Mesa Distrital y en la elaboración de un plan operativo y un reglamento interno que guiaría el funcionamiento de la Mesa⁵¹.

49 Es significativo que en esta nueva etapa los alcaldes del CONORTE han cambiado el nombre de Cono Norte a Lima Norte para expresar que el cono es –o debe llegar a ser– una parte integral de la megaciudad (entrevista a Rodolfo Alva).

50 Objetivos presentados en documento oficial de la MCLCP.

51 Entrevista a Annie Zea, promotora del Departamento de Participación Ciudadana de Alternativa.

Como espacio de concertación temática, la Mesa significó un primer esfuerzo por acercar la gestión municipal a la población juvenil. Sin embargo, debemos tomar en cuenta que la mayoría de los grupos juveniles dependía de la iglesia católica, que tenía cierta reticencia a promover la participación de los jóvenes en una institución para ese entonces ya desacreditada, como la municipalidad⁵².

La Mesa de SMP ha dado la oportunidad a los jóvenes y a sus grupos de salir del aislamiento en que se encontraban luego de los años de terrorismo y despolitización. Hay una marcada diferencia entre los jóvenes del inicio del siglo XXI y los que en las décadas del setenta y ochenta lideraban las luchas contra la dictadura militar, y luego asumieron responsabilidades como autoridades electas en las municipalidades. La mirada de los líderes juveniles se amplió hacia la problemática de su distrito y más allá⁵³. Los jóvenes del distrito participaron en la Mesa de SMP, en los presupuestos participativos y en la Mesa del Cono Norte. También forman parte del Consejo Nacional de Juventud (CONAJU) adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (<www.cnj.gob.pe>).

Otra instancia de concertación municipal son los Consejos de Coordinación Local, creados en el marco de la nueva Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972.

Los Consejos de Coordinación Local poseen, según un miembro, “cuatro funciones básicas, la llamada sociedad civil, que se llama a la sociedad civil dentro del Consejo de Coordinación Local; lo primero es aprobar el plan de desarrollo integral del distrito; lo segundo es concertar, coordinar y aprobar el presupuesto participativo anual; el tercer punto es promover y fomentar la inversión privada; el cuarto punto es realizar proyectos con apoyo de agencias de cooperación internacional. Estas son las cuatro funciones básicas que establece el Consejos de Coordinación Local” (dirigente de la CUOS).

Estos esfuerzos de concertación muestran el potencial de los espacios públicos, tanto estatales como privados. Pero a la vez exhiben lo precario de las diversas formas de participación, si consideramos la envergadura de la tarea de transformar y consolidar los actores principales del sistema político: la sociedad civil, el Estado en todas sus

52 A pesar de ser la institución que promovió en sus inicios este espacio, la municipalidad no ha elaborado un plan de trabajo concreto ni ha realizado actividad alguna con los jóvenes del distrito. Menos aún cuenta con un registro de organizaciones o grupos juveniles. La grave crisis que afronta esta institución, reflejada en la constante rotación del personal, le resta potencial para trabajar con los jóvenes.

53 Esta nueva preocupación puede verse en las actividades que viene realizando el grupo Corazón Sanmartiniano, integrado por jóvenes estudiantes de Derecho del distrito.

instancias, los partidos políticos y, quizá lo más importante, la opinión y el imaginario de la población.

Los grandes ausentes en todas estas experiencias de concertación y en todos los espacios públicos son los partidos políticos. La despartidarización de la política es mucho más profunda en Lima Metropolitana que en otros lugares del país. Esta ausencia de los partidos se explica por diversos factores. El primero, que la cercanía de los distritos populares a las instancias del gobierno central –la Presidencia misma y los ministerios relacionados con los programas de alivio a la pobreza– produjo que la relación de la población, pese a su carácter clientelista, fuera directa con los poderes fácticos. Otro factor es la forma de elección de los miembros del Congreso. Al no existir una Cámara alta, los líderes nacionales de los partidos y grupos políticos compiten en el distrito electoral de Lima, con el resultado que en la actualidad no hay un solo congresista que se ocupe de la ciudad, y mucho menos de los conos. Esta ausencia aumenta la imagen que tenían los habitantes del distrito de que los partidos sólo se acordaban de ellos en períodos electorales. Es de notar que fue posible formar el Consejo Interdistrital de Alcaldes del Cono Norte en un contexto en que todos los alcaldes fueron miembros de partidos políticos de alguna trayectoria, desde la IU hasta los conservadores, como el Partido Popular Cristiano y AP. Con los partidos fue posible fijar objetivos comunes y reglas de juego. Con la llegada de los alcaldes *independientes*, esta posibilidad desapareció, los intereses comunes cedieron su lugar a intereses individuales y a la corrupción, y el clientelaje reemplazó a la concertación como mecanismo de hacer política.

Otra debilidad en el sistema participativo fueron las propias municipalidades. Como hemos señalado, la participación ciudadana y la perspectiva de desarrollo territorial, más allá del ornato, no forman parte de la tradición municipal. Como señala Rodolfo Alva (2003) en su análisis de las municipalidades del Cono, incluida la de SMP, las municipalidades no cuentan con una estructura administrativa para procesar las diferentes propuestas y demandas que surgen de los distintos espacios de participación. Por otro lado, no hay personal capacitado para dar una atención al ciudadano. La relación entre el funcionario y el ciudadano ha sido, por lo general, de desprecio mutuo y de corrupción. La coima es parte central del sistema administrativo en la tradición municipal⁵⁴.

54 Es importante señalar, empero, que hay un gran número de funcionarios municipales que participan, con sus propios recursos y en su tiempo libre, en cursos de capacitación para la gerencia municipal. En el trabajo directo con estos funcionarios se puede apreciar una voluntad en muchos de ellos de convertirse en una buena burocracia estatal, en el sentido weberiano.

Pero la confusión no sólo está en la organización administrativa al interior de la municipalidad. La frondosa legislación para cada nivel de gobierno –nacional, regional, provincial y distrital– no aclara las competencias de cada instancia, ni establece los mecanismos de coordinación entre ellas. En el caso de los distritos de Lima Norte, esta confusión se expresa en la falta de una instancia de gestión del territorio. El CONORTE carece de una ley que lo reconozca como un organismo de gobierno, y su estatus legal es el de una asociación civil, lo que lo limita en su capacidad de gobernar y gestionar recursos para sus proyectos. Lo que encontramos, entonces, es que cada distrito tiende a pedir para su territorio hospitales, universidades, centros culturales y otros servicios, que deberían ser planificados en espacios más amplios que un simple distrito.

Finalmente, la traba principal para pasar de la participación ciudadana limitada al control de las autoridades y a pequeños proyectos y programas de lucha contra la pobreza es el límite presupuestal. La municipalidad de SMP, al igual que la mayoría de los demás distritos, no está en condiciones de proyectar la participación ciudadana hacia planes consistentes y sostenibles de desarrollo, y por ende posee serios problemas para consolidar su propio sistema de democracia participativa. Los procesos de planificación participativa del desarrollo generan una expectativa y una demanda de la población que participa, que se convierte en un punto de conflicto más entre los ciudadanos y las autoridades.

En el distrito, más del 90% de los recursos municipales va a gastos corrientes, con poco margen para planes de desarrollo. El proceso de elaboración de los presupuestos participativos se inicia acotado, no sólo por los montos que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) asigna a cada localidad, sino que dicho ministerio indica los ejes estratégicos a los cuales los planes deben adecuarse. Estas limitaciones en los alcances reales de la participación afectan a la voluntad de participación en todas las instancias creadas. Sin la posibilidad de cambiar las reglas de juego del modelo económico impuesto, la participación seguirá acotada a problemas importantes, pero no los estructurales.

No sorprende, entonces, que a mediados de 2002, cuando se estaban por iniciarse las elecciones municipales, la municipalidad de SMP se retirara de la Mesa Distrital. En respuesta a este alejamiento, las organizaciones que venían participando crearon la Central Unitaria de Organizaciones Sociales (CUOS) e impulsaron el Foro de Gobernabilidad para dialogar con los candidatos a las elecciones municipales del distrito programadas para noviembre de 2002⁵⁵.

55 Entrevista a Edgar Carrasco, dirigente de la CUOS de SMP.

LOS ESPACIOS PÚBLICO-PRIVADOS, LAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y SUS LÍDERES

Los espacios público-privados son tan antiguos como el distrito mismo. Los comités vecinales, que originalmente representaban virtualmente a toda la población, se caracterizaban por un alto nivel de participación, con una relación estrecha entre los dirigentes y sus bases. Estas fortalezas respondían más a la necesidad de participar para lograr beneficios concretos relacionados con el hábitat. El dirigente era elegido y reelegido según su capacidad de conseguir las demandas de la población –con la fuerza y a través de la negociación–. La relación entre la organización y sus líderes con el Estado era precisamente esa: de fuerza y negociación, pero siempre limitada al nivel de demandas sociales.

El panorama local de las organizaciones sociales en el distrito, en el contexto de la apertura de mecanismos participativos desde el gobierno local, ha cambiado con respecto a las décadas anteriores. Ya no se observa a las organizaciones sindicales como grandes protagonistas de la agenda local; más bien se contemplan dos grandes organizaciones que procuran aglutinar a varias otras, con el afán de fortalecer sus propuestas y generar diálogos más concretos y de bloque con las autoridades municipales. Estas dos organizaciones son la CUOS, que fuera fundada en diciembre de 2002, y el Consejo Promotor de las Organizaciones Sociales de San Martín de Porres (COPROS), fundado en abril de 2001.

Estas dos organizaciones se caracterizan, una (la CUOS), por tener una postura más abierta al diálogo y al trabajo conjunto con las autoridades municipales, integrándose a sus planes y discutiéndolos, mientras la otra (el COPROS), por adoptar una posición más confrontativa, es decir, criticando el hecho de que otras organizaciones trabajen o avalen, según ellos, el accionar corrupto de las autoridades o que las agencias técnicas u ONG reemplacen el trabajo de las organizaciones de base, interviniendo de principio a fin en los procesos de planificación participativa y sesgando, orientando o simplemente acaparando todas las labores de la agenda municipalidad-sociedad civil.

Algunos de los miembros de estas organizaciones pertenecen al actual Consejo de Coordinación Local Distrital, que es una instancia de concertación entre representantes de la sociedad civil elegidos mediante votación y los regidores, además del alcalde. Juntos tienen como labor aprobar el Plan de Desarrollo del distrito.

Las organizaciones sociales y sus líderes son evaluados más por la eficacia en lograr los objetivos planteados que por su funcionamiento interno, democrático o vertical. Ser dirigente es todo un oficio, y requiere de una gran capacidad de discernimiento, saber cuándo usar la fuerza de la movilización y cuándo retroceder y llegar a compromisos.

En las primeras décadas se produjo un grupo de dirigentes que, además de contar con condiciones personales –el tiempo disponible y recursos–, tenían y desarrollaron un talento para la negociación. Esta capacidad y disponibilidad hicieron que la renovación de líderes al interior de la organización fuera poca, esto como críticas a los dirigentes perennes.

“Hay líderes que ya están establecidos acá en el distrito, y dentro de esos líderes de las organizaciones vecinales nos hemos encontrado de que estos están de años y años, lo han tomado como un medio de vida” (dirigente de la CUOS).

En todo caso, la representatividad y la renovación de los dirigentes es un tema central en la discusión de la participación y la construcción de un sistema político democrático. “La participación –hay que reconocerlo– tiene un costo y el primer costo es el tiempo que se le dedica. La gente identifica que no participa no por falta de interés sino por falta de tiempo” (Tanaka y Zárata en Arroyo e Irigoyen, 2004: 52). El estudio auspiciado por el Instituto de Estudios Peruanos en 2000 reveló que un 52,5% de los encuestados declaraba que le gustaría participar más en las organizaciones, pero el 61,4% de ellos no lo hacía por falta de tiempo.

EL CASO DE LA CENTRAL UNITARIA DE ORGANIZACIONES SOCIALES (CUOS)

La CUOS es una de las principales organizaciones sociales del distrito. Fue fundada oficialmente el 13 de diciembre de 2002, luego de que, como Coordinadora Distrital (nombre anterior), llevara a cabo el Acuerdo de Gobernabilidad de San Martín de Porres⁵⁶. Esta central está formada por diversas organizaciones vecinales que se vieron en la necesidad de unificarse para enfrentar problemas comunes que afectan al distrito, tales como la defensa del territorio, la falta de iniciativa de la municipalidad para propiciar actividades a favor de los vecinos, así como por la necesidad de crear un ente representativo que tenga mayor fuerza ante las autoridades locales.

La forman algunas juntas y/o asociaciones vecinales, la Federación Distrital de Trabajadores Ambulantes de San Martín de Porres (FEDITAS), la Red Verde y organizaciones funcionales (vasos de leche, clubes de madres, red de promotoras de salud, entre otras). Esta agrupación se forma sobre la base de lo que era el Comité Promotor de la Mesa de Concertación de San Martín de Porres⁵⁷. Luego de que esta

56 El Acuerdo de Gobernabilidad de San Martín de Porres fue realizado el 2 de noviembre de 2002, convocado por las diferentes organizaciones sociales para establecer acuerdos de gobierno municipal con los candidatos a alcalde para la gestión 2003-2006. Acerca de este evento, trataremos más adelante.

57 El Comité Promotor de la Mesa de Concertación de San Martín de Porres fue formado por las instituciones que trabajan en el distrito (públicas y privadas) y por algunos miembros que actualmente pertenecen a la central. Fue auspiciado y promovido por la ONG Alternativa.

última dejara de funcionar por las dificultades que enfrentaba para cumplir con sus objetivos trazados para el desarrollo del distrito, diversos actores de la sociedad civil (organizaciones sociales, vecinales y gremiales) acordaron seguir sus reuniones, ampliando la base participativa y abriendo la convocatoria a instituciones del gobierno central.

Sus principales actividades como CUOS estaban orientadas a contribuir a lo que sería el Plan de Desarrollo Integral del distrito⁵⁸. La formulación del plan de desarrollo viene desde el año 1997, se inicia antes de la creación de la CUOS, y cuenta con apoyo de algunas ONG. Durante la gestión de Javier Kanashiro se realizó el primer Encuentro Distrital de Organizaciones Sociales (mayo de 1996), con la finalidad de hacer un diagnóstico participativo de la problemática del distrito que respalde la propuesta del Plan de Desarrollo.

Si bien es cierto que la central agrupa a diversas organizaciones sociales, estas no tienen un compromiso o una relación fuerte con la CUOS debido a la naturaleza de su convocatoria –abierta a nuevas organizaciones–, lo que la hace más permeable a la entrada y salida de las organizaciones que la componen. Esta apertura le otorga flexibilidad para abordar nuevos problemas, pero le quita estabilidad y cohesión, lo que se convierte en un factor importante al momento de llamar a la participación de sus organizaciones sociales.

Ante el escenario de constantes acusaciones a los dirigentes antiguos de corrupción o de cooptación por las autoridades municipales, se creó la necesidad y posibilidad de conformar la CUOS como una nueva forma de rearticularse, pero ya no en función de demandas pasadas o desfasadas, sino en busca de una nueva forma de conectarse con los tiempos actuales. En palabras de Juan Ramírez:

Este contexto se convertía en una oportunidad para reconstruir la organización social, lo que las obligaba a reconfigurarse en función ya no sólo alrededor de demandas, sino que se comenzó a pensar más en propuestas concretas, que ayuden a desarrollar el distrito⁵⁹.

EL CONSEJO PROMOTOR DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES (COPROS)

Esta organización, circunscripta a un territorio en SMP, se creó el 10 de abril de 2001. Su formación duró alrededor de dos meses, en los cuales se realizaron reuniones entre los dirigentes de las organizaciones que lo conforman, que son las ligadas a organizaciones vecinales

58 Entrevista a Edgar Carrasco, dirigente de la CUOS.

59 Como, por ejemplo, la apuesta por la elaboración de un Plan de Desarrollo Integral Distrital.

de Zarumilla, Chuquitanta, Villa Angélica y a la organización de mototaxistas⁶⁰. Surge a raíz de la lucha contra el alza de arbitrios del año 2001, durante la gestión de Gladys Ugaz. En cierto sentido, el COPROS puede ser evaluado como un ejemplo de las antiguas formas de lucha y relaciones conflictivas con la municipalidad, frente al fracaso de los intentos por llegar a un armonioso proceso de planificación y gestión participativas del distrito. Los líderes de este movimiento entienden que luchan no sólo por beneficios inmediatos sino por los derechos ciudadanos, por el control y la fiscalización de la sociedad civil hacia la municipalidad.

El COPROS había realizado algunos eventos, entre los cuales se pueden mencionar charlas y conferencias en coordinación con el Colegio de Abogados de Lima y la Defensoría del Pueblo. También realizaron el llamado Festival de la Juventud. Sin embargo, es después de la transición democrática y en un ambiente de mayor apertura hacia diferentes propuestas que se refuerzan las organizaciones sociales con un discurso fuertemente fiscalizador. La realización de los llamados Acuerdos de Gobernabilidad con las organizaciones sociales y los candidatos dieron pie al fortalecimiento de este tipo de organizaciones, pues los primeros buscaban su legitimidad en el distrito, mientras que los segundos buscaban réditos políticos *ad portas* de las elecciones de 2002.

La CUOS y el COPROS son ejemplos de los diferentes enfoques frente al proceso de participación y a las relaciones entre la sociedad civil y las autoridades municipales. Las diferencias afloran en los espacios de los presupuestos participativos y en el Consejo de Coordinación Local. En los talleres del presupuesto participativo del año 2005, los representantes de ambas organizaciones no dejaron de señalar las contradicciones con la otra parte. Los más radicales acusaban a los miembros de la CUOS de pactar con las siempre cuestionadas autoridades del municipio, de avalar cualquier propuesta que ellos les hicieran y de recibir “todo masticado” por los equipos técnicos de ONG locales en lo referido a planteamientos dentro del presupuesto participativo; mientras que, del otro lado, los miembros de la CUOS acusaban a los del COPROS de netos confrontadores, incapaces de sostener una propuesta.

PARTICIPACIÓN Y ELECCIONES MUNICIPALES

En términos generales podemos decir, basándonos en lo observado en los espacios públicos, que se ha ampliado la participación de los ciudadanos en las actividades políticas. Las organizaciones sociales sobrevivientes de la década fujimorista se encontraban atravesando por una etapa crítica en cuanto a la pérdida de un norte, debido al desgaste de

60 Entrevista a Hober Gutiérrez, actual presidente del COPROS.

las antiguas demandas y la aparición de otras nuevas y más complejas. Los discursos de estas organizaciones sociales no tenían la misma fuerza que antes, menos aún si recordamos el desinterés generalizado por la política que afectó a líderes y bases por igual. A ello se suman el corto plazo en los objetivos, el desgaste de los dirigentes por una inexistente renovación, el excesivo individualismo promovido por el sistema económico neoliberal y la ética limitada a las reglas del mercado. El sentido de comunidad se redujo, y la identidad de una población de por sí ya heterogénea se descompuso en pequeños grupos o simples redes primarias: familia, compadres, miembros de sectas religiosas.

Cuadro 25
Elecciones municipales 2002

Agrupación política	% sobre votos válidos
Movimiento Independiente “Diálogo Vecinal”	10,4
Movimiento Cívico Vecinal Salvemos San Martín	2,7
Partido Aprista Peruano	18,7
Alianza Electoral Unidad Nacional	22,7
Movimiento Amplio País Unido (MAPU)	1,9
Partido Político Nacional Primero Perú	0,8
Movimiento Independiente Siempre Unidos	5,0
Movimiento Nueva Izquierda	2,4
Fuerza Democrática	1,0
Partido Renacimiento Andino	1,9
Partido Reconstrucción Democrática (PRD)	1,3
Agrupación Independiente Unión por el Perú - Frente Amplio	1,2
Partido Perú Posible	7,2
Partido Acción Popular	2,4
Alianza Electoral Vamos Vecino	1,6
Partido Democrático Somos Perú	19,0
Total	100

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales (2003).

Estos cambios se reflejaron en la campaña electoral municipal y sus resultados. Los participantes en la contienda electoral –con o sin afiliación partidaria– tienen poca relación con la población. El clientelismo ha incrementado los niveles de suspicacia al tratar con representantes del gobierno y con los partidos. Una indicación de este distanciamiento son los resultados de la última elección municipal en SMP, que han sido sumamente divididos. Se presentaron 16 listas; en comparación con los

años 1998 (6 listas) y 1995 (3 listas), se podría decir que la polarización social que en la década del ochenta estaba claramente definida en sus preferencias electorales, ha repartido sus votos entre numerosas listas para la alcaldía distrital en noviembre de 2002.

EL CONSUMO Y LOS ESPACIOS PÚBLICOS

Como veremos en la siguiente sección, hay cambios en los espacios públicos, tomados en el sentido físico o urbanístico. Con el crecimiento de los grandes centros comerciales, los *malls* y los *shopping*, se están produciendo transformaciones en la fisonomía y flujos de los mismos pobladores de los distritos de los conos. En los primeros años de ocupación del distrito, el barrio y el comité vecinal eran los lugares de referencia para toda la población. En el local comunal se tramitaban los documentos necesarios para el reconocimiento del terreno, se realizaban las colectas para adquirir los servicios comunes, y las reuniones para debatir los temas de interés general. En los años de lucha contra la dictadura militar, y los posteriores ajustes estructurales, se crearon otros espacios públicos donde la población –vecinos, trabajadores sindicalizados y partidos de la izquierda– expresó su rechazo en marchas y bloqueos de pistas. En SMP tanto la población como las fuerzas policiales y militares habían identificado estos espacios públicos de confrontación. En la década del ochenta, las sedes de las municipalidades también se convirtieron no sólo en lugares de trámites, sino en espacios de debate y participación en los cabildos abiertos y asambleas distritales.

Sin embargo, en la última década se han producido cambios importantes en los espacios públicos. La organización vecinal, como ya hemos señalado, no es el lugar central de referencia para la mayoría de los pobladores, quienes están ocupados más en la tarea de buscar o crear empleo que en la construcción comunitaria del hábitat. Por otra parte, las grandes luchas contra las políticas del gobierno han sido diluidas en el proceso de despolitización. Los antiguos espacios públicos de encuentro lucen vacíos, y en muchos casos enrejados para mantener a la población afuera.

Las nuevas experiencias de concertación, como las MCLCP, los presupuestos participativos, los Consejos de Coordinación Local, o los comités intersectoriales distritales, no tienen un espacio fijo, no son lugares de encuentro de la población, salvo en ocasiones muy especiales. Si se pregunta a cualquier vecino cuál es el local o lugar de encuentro de tal o cual espacio público, estatal o privado, no podrían responder. Estas experiencias no están claramente identificadas en el territorio ni en el imaginario de la población.

El caso emblemático de los nuevos espacios públicos comerciales que reemplazan a los antiguos sitios en donde se ejercía la ciudadanía social y política es el Mega-Plaza, que está ubicado en el corazón de Lima

Norte en el distrito de Los Olivos, que antes pertenecía a SMP. Mega-Plaza se construyó en 2002 con una inversión inicial de 50 millones de dólares, en el mejor estilo de los *shopping* en países desarrollados. En Mega-Plaza no sólo se encuentran las tiendas comerciales internacionales, sino los mejores cines y restaurantes. El comercio está reemplazando los espacios de encuentro de antaño. Esta expansión de las grandes empresas transnacionales no es un fenómeno limitado a Lima, sino que se encuentra en casi todas las ciudades grandes de los países en desarrollo, como ha señalado Bryan Roberts (2003). El mercado está predominando sobre la política y la planificación de la ciudad, pues impone y determina áreas de expansión comercial, sumiendo a muchas otras que no consiguen atraer capital en una atomización o encerramiento, sin posibilidad alguna de desarrollo ni despegue económico, con el constante azote de problemas urbanos como el de la delincuencia⁶¹.

Cuadro 26
Establecimientos comerciales

Establecimiento	Mega Plaza	Royal Plaza
Rubro o actividad	Centro comercial	Centro de entretenimiento
Ubicación	Km 15 de la Panamericana	Cuadra 2 de la Av. Carlos Izaguirre, Independencia
Inversionistas	Grupo Wiese	Royal & Sun Alliance
	50 millones de dólares	5,5 millones de dólares
Constructora	Sagitario	Cosapi
Área total	96 mil m ²	8,5 mil m ²
Ventas 1° año	80 millones de dólares	30 millones de dólares
Principales locales	Totus de Saga Falabella, Ripley Max, Pizza Hut, Cinemark (9 salas), Gold's Gym, KFC, Burger King	Cine Planet (14 salas), Blockbuster, juegos electrónicos, Pizza Hut, China Wok, Helados Laritza

Fuente: Elaboración propia con base en visitas de campo y encuestas, enero de 1999 (Alternativa, s/f).

UNA PERSPECTIVA DE DESARROLLO ECONÓMICO

Sin caer en un extremo estructuralismo, un factor esencial en la posibilidad de rearticular a la sociedad civil y sus organizaciones en un sistema político es una apertura de oportunidades económicas. SMP es probablemente uno de los distritos más afectados por la crisis y los ajustes de corte neoliberal. Era el distrito más industrializado tanto por

61 Observamos esto en zonas como Piñonate y el Barrio Obrero. La primera se ha vuelto prácticamente inaccesible por su elevado nivel de delincuencia y comercialización de drogas. En la segunda, el enrejamiento es un claro síntoma de la desconfianza y evidencia la convivencia con la delincuencia.

el número de fábricas dentro de su territorio como por el alto porcentaje de trabajadores sindicalizados dentro de la PEA. Como en todos los distritos, SMP entró en un período de sobrevivencia y de creación de micro y pequeñas empresas, la mayoría de las cuales funciona a nivel de subsistencia, en donde la única salida posible es “vendernos productos entre nosotros mismos”, y muy pocas alcanzan un nivel de acumulación. Otro factor que hundió a SMP en la pobreza fue la división del distrito, que redujo en casi un 60% los ingresos del mismo. Recordemos que la falta de oportunidades de desarrollo no sólo afecta el nivel de vida de las familias, sino también al estado de ánimo de la población misma, generando una actitud de derrota, de no poder avanzar. Los sanmartinianos dejaron de sentirse como un pueblo en ascenso, con futuro. Como es fácil de entender, introducir procesos de participación política sin un horizonte de progreso, y limitados a medidas de reducción inmediata de la pobreza, sin afectar los problemas estructurales, difícilmente conducirá a la creación de un sistema democrático sólido. Como veremos en la Parte III de este estudio, JLO y los distritos colindantes que forman el naciente Gran Chiclayo tienen en su haber la expansión económica centrada en el comercio, pero con eslabonamientos con otras actividades económicas.

Hemos visto en el distrito de SMP cómo la inversión en el Mega-Plaza ha servido para cambiar la imagen del Cono Norte, no sólo para sus habitantes sino para toda la ciudad. Desgraciadamente, fue el capital extranjero el que descubrió el potencial de desarrollo de Lima Norte, y no los propios empresarios y autoridades del CONORTE. En todo caso, el reconocimiento de la capacidad de compra de los cononorteños –más de un millón de personas, aun si gran parte vive en condiciones de pobreza, compra muchos productos– ha estimulado la actividad política y económica del territorio. El futuro de SMP, como el futuro de JLO en Chiclayo, depende de la forma de desarrollo que se da en los distritos de su entorno, y el desarrollo de estos depende de la forma de desarrollo de la ciudad. SMP solo no podrá salir de la depresión en que se encuentra.

Nuevamente, en este aspecto económico estamos frente a una bifurcación en el camino del distrito, del cono y de la ciudad misma. El tipo de inversión como la de Mega-Plaza encamina el desarrollo económico hacia la concentración de la riqueza en pocas manos, y extranjeras. Las grandes tiendas que son el corazón del Mega-Plaza no promueven el comercio de productos de las empresas del lugar, sino la importación. Por otro lado, ya se aprecia el efecto negativo que está teniendo el Mega-Plaza en los pequeños comerciantes, cuya clientela se ha reducido a los más pobres que no pueden comprar en cantidad para toda una semana, como los que acuden a los grandes centros comerciales.

Sin embargo, la inyección de capital, y sobre todo el cambio de la autoimagen de los cononorteños, que ya no son “pobres” sin parte de un territorio en desarrollo, ha generado dinámicas en las cuales los sanmartinianos se están insertando.

En primer lugar, los nuevos horizontes económicos han dado un nuevo impulso a la Coordinadora de Alcaldes de Lima Norte. Al cambiar la denominación de esta instancia de Alcaldes de Cono Norte por Alcaldes de Lima Norte se estaba expresando un reconocimiento de que su futuro dependía del cono, pero insertado en la dinámica de la metrópoli. Es significativo que otro distrito, el de Rímac, que está en la frontera del cono, ha pedido su inclusión en la coordinadora. Los alcaldes están dando un impulso a la planificación del desarrollo del territorio. Por otra parte, en reconocimiento del nuevo rol que deben jugar las municipalidades, existe un renovado interés en la capacitación de las autoridades y funcionarios, y en la reestructuración interna de las municipalidades, para que puedan, a la vez, atender a la población que está participando en los espacios de concertación y a las propuestas de desarrollo que –a diferencia de lo que predica el pensamiento único del neoliberalismo– requieren de más, y no menos, Estado. La transformación de este actor central en el sistema político, el Estado –las municipalidades y los representantes locales de otras entidades del Estado como los ministerios– es uno de los factores centrales en determinar el camino que SMP y los demás distritos de Lima Norte han de seguir.

Otro actor principal en determinar la ruta futura del distrito y de la ciudad misma son los empresarios. En primer lugar, los comerciantes. Muchos de los pequeños comerciantes, especialmente los trabajadores ambulantes, han sido devastados por el ingreso del gran capital comercial; pero otros centros comerciales están respondiendo al reto de modernizar sus propios mercados y, a través de la planificación territorial de Lima Norte, están apareciendo propuestas de un sistema de mercados que ofrecen servicios especializados según productos. Estos centros comerciales atienden no sólo a la población del cono y de los distritos aledaños, sino que se proyectan a clientes de otros territorios de la metrópoli, al igual que a las provincias colindantes del departamento de Lima. Como es obvio, la continuidad de su desarrollo depende del camino que la metrópoli en su conjunto tome, siendo una opción la continua fragmentación de la ciudad, el crecimiento de los barrios enrejados, la delincuencia, la ley de la selva; y otra, una ciudad que articule lo diverso en relaciones sinérgicas.

EL CODECON Y EL DESARROLLO DE SMP

Otro factor que está señalando un camino, no de creciente desigualdad y pobreza sino de desarrollo armonioso, es la creación del Consejo de

Desarrollo Económico del Cono Norte (CODECON). Este es un espacio de concertación interdistrital, creado en marzo de 2002. Reúne a las oficinas o gerencias de desarrollo económico de las diez municipalidades del CONORTE (CODECON, 2002). Su objetivo es propiciar el desarrollo económico de Lima Norte, los productores, microempresarios, artesanos, entre otras entidades económicas. El CODECON ha llevado a cabo una serie de reuniones para la elaboración de un Plan Estratégico del CODECON, que se integre al plan de desarrollo del Cono Norte de Lima Metropolitana.

Entre los sectores económicos identificados con los cuales se realizan las convocatorias se encuentran: confecciones, madera, metalmecánica, comercio, agroindustria, calzado y cuero, comerciantes informales, jóvenes emprendedores, artesanía y agricultura (Castellanos, 2003b: 55). Además de estos sectores empresariales, asisten al CODECON varias ONG del cono. El CODECON ha promovido que en cada municipalidad se creara el Programa Municipal de Desarrollo Económico (PRODE).

El CODECON como espacio de concertación ha establecido los siguientes objetivos específicos:

- Planificación del desarrollo económico conal y distrital.
- Articulación de actores para el desarrollo económico.
- Fortalecimiento de los actores mediante la capacitación.
- Elaboración de propuestas políticas y su difusión ante la comunidad e influencia en la toma de decisiones.
- Facilitación del acceso a la información.
- Seguimiento a los programas y proyectos a favor de las empresas y el desarrollo económico.
- Apoyo y vigilancia a la gestión pública a favor del desarrollo económico y empresarial.

Una de las limitaciones del CODECON es la falta de reconocimiento formal como espacio de concertación⁶², pues aún no ha sido respaldado por una ley, por lo que hasta el momento es sólo un sitio espontáneo de concertación. La formalización del mismo logrará que se puedan articular esfuerzos conales hacia otras instancias de trabajo o búsqueda de financiamiento para las futuras actividades del consejo. La falta de reconocimiento formal del CODECON constituye un reflejo más de la falta de reconocimiento de las coordinaciones de municipalidades en

⁶² Entrevista a Percy Mosqueira, gerente de Desarrollo Económico Local de la municipalidad de SMP.

los conos, que a su vez es la representación de que no existe un sistema de gestión de la Lima Metropolitana que responda a las nuevas dinámicas que están apareciendo en los últimos treinta años⁶³.

LA IMPORTANCIA DE LAS COMUNICACIONES

Otro aspecto central para la articulación del distrito SMP con las oportunidades y dinámicas del Lima Norte y de la metrópoli es la red de comunicaciones. No hay en el distrito, ni en el cono, una estrategia de comunicaciones. Esta ausencia explica en parte por qué la mayoría de las bases de las organizaciones sociales y los pobladores en general no conocen de las propuestas y avances que se están dando en el distrito y en otros espacios. Sin embargo, en esta área central hay recursos significativos, subutilizados por falta de propuestas desde la sociedad civil y desde las autoridades.

Una de las ventajas que tiene SMP, y el Perú en general, es la expansión del uso de Internet. La utilización extensiva de Internet fue promovida por la Red Científica Peruana (RCP), que se creó como asociación de organizaciones de la sociedad civil. La RCP promovió, sin fines de lucro, la extensión de la red de Internet en los lugares más alejados y más pobres del país. Como los costos de la conexión y uso de la web son altos, particularmente por el monopolio que tiene la compañía telefónica, la RCP promovió el uso de “cabinas públicas”, que son entidades de una a veinte máquinas conectadas a Internet, donde los usuarios pueden disponer de los servicios pagando una tarifa reducida (menos de treinta centavos de dólar por hora). Según una encuesta del INEI (2003a), el 94,9% de los hogares no dispone de Internet en la casa. La misma fuente muestra que el 25% de la población mayor de 6 años utiliza Internet por lo menos una vez al mes⁶⁴.

DESARTICULACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO

Cuando hacemos un balance de los actores económicos y políticos que deben confluir en un sistema político democrático que contribuya al desarrollo, a primera vista, el distrito de SMP está en un hoyo, sin claras pistas de salida. Sin embargo, nuestra lectura ha descubierto un potencial en los actores sociales que, pese a sus diferencias y a los veinte años de crisis, terror y manipulación, siguen respondiendo a los espacios y

63 Si bien la coordinadora de alcaldes de Lima Norte data de 1990, ahora las municipalidades en los conos este y sur están consolidándose, en parte, bajo el impulso de las MCLCP del este y sur.

64 La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) tiene registradas en SMP 17 cabinas públicas, pero una gran cantidad de las cabinas funciona en la informalidad y no está registrada <www.sunat.gob.pe/orientacion/cabinasInternet/directorio/lima.htm>.

oportunidades que se abren, no sólo para recibir alivio a su situación de pobreza, sino para volver a proyectar una visión del desarrollo que quieren alcanzar en su distrito. Este reconocimiento del potencial de las organizaciones es lo que fundamenta el esfuerzo y los recursos que se dedican a la capacitación y formación, tanto para las organizaciones populares como para las autoridades municipales.

Las municipalidades, por su parte, y con mucha desigualdad entre ellas, han mostrado una capacidad de convocar y expandir los límites de la gestión municipal y de la participación ciudadana más allá de lo inmediato y sectorial. Aquí también los límites y los retos son claros: la ausencia de una legislación clara que precise las competencias y funciones de cada municipalidad y que dé autoridad a las instancias de coordinación, como el CONORTE o el CODECON. Sin un respaldo en una legislación que promueva la capacidad de las municipalidades y un sistema descentralizado de la megaciudad de Lima, las municipalidades no podrán responder a las oportunidades que se presentan.

Lo que nosotros percibimos de nuestra zona urbana es la falta de comunicación entre la autoridad municipal y los vecinos, no llega su palabra, o sea, funciona mal su imagen de alcalde, y al no existir esa relación directa vienen los que están en contra de la gestión de la autoridad, se tergiversan muchas cosas afuera y algunas sin fundamento (dirigente de la CUOS).

Los actores económicos están afectados por la liberalización del trabajo y de los mercados, pero están mostrando iniciativas y resistiendo a las condiciones negativas. Lo más importante es el descubrimiento de la importancia del territorio, no limitado a su distrito sino abarcando todo el cono y, desde allí, abriendo sus mercados a la ciudad y a las provincias del departamento. Sus necesidades están a la vista: coordinación y relaciones sinérgicas, defensa de sus mercados, apoyo técnico y de infraestructura, reducción de sus costos relativos. Estos requisitos sólo podrán ser cumplidos con un sistema político y un Estado al servicio del desarrollo territorial, y con las competencias y recursos necesarios.

Finalmente, una pieza imprescindible para que el sistema político y todos los actores se articulen en torno a propuestas políticas a todo nivel, para que los diferentes actores –sociedad civil, Estado y los espacios de concertación– se comuniquen y vinculen son los partidos políticos, que siguen siendo los grandes ausentes en SMP y en Lima Norte. Como veremos en el estudio del distrito JLO y del Gran Chiclayo, pese a las grandes diferencias entre un distrito aparentemente en declive y otro en auge, las oportunidades están presentes para ambos y las condiciones para aprovecharlas son también similares.