

## Parte I

# NUESTRAS CIUDADES Y LA DEMOCRACIA

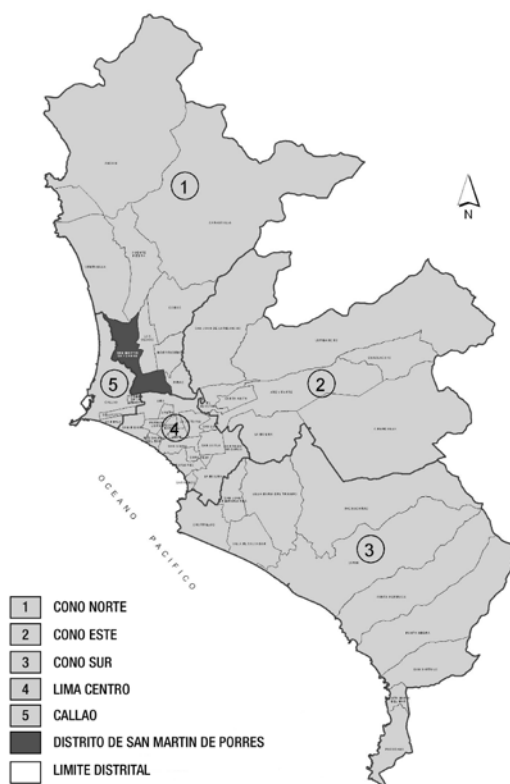
### **CIUDADES, DEMOCRACIA Y DESARROLLO DE LA NACIÓN PERUANA**

San Martín de Porres en la ciudad de Lima y José Leonardo de Ortiz en la ciudad de Chiclayo son dos distritos urbanos que ofrecen miradas distintas pero convergentes a procesos políticos y sociales que serán determinantes en el curso que seguirá el país en los intentos de construir un sistema político democrático y lograr un desarrollo humano e integral. Son dos escenarios concretos y a la vez complejos, que permiten analizar actores y sus relaciones, las dinámicas y flujos económicos en esta etapa posajuste neoliberal. Del mismo modo, estos distritos son piezas importantes en la transformación de las ciudades, algunas emergentes y otras en crisis. El sistema político democrático, el desarrollo libre, integral y humano, y la consolidación de nuestras ciudades y sus interrelaciones son temas clave y determinantes en nuestro país.

San Martín de Porres (SMP), un distrito situado en el Cono Norte de Lima Metropolitana, con una población actual de 479.921 habitantes (INEI, 2005), fue el primer asentamiento humano popular en los extramuros de la Lima aristocrática. En la década del treinta, cuando Lima se abría hacia los mercados en el interior y exterior del país, y empezaba a recibir el flujo de migrantes, se formaron los *barrios obreros* en

la margen derecha del río Rimac. En las décadas siguientes, el modelo cepalino de ISI dio impulso a la creación de fábricas en la margen derecha del río y a lo largo de la carretera Panamericana Norte, aumentó la migración hacia la capital, y se expandieron los barrios populares. En 1950, se creó el distrito mediante el Decreto Ley 11360, con el nombre original de Obrero Industrial 27 de Octubre. La industrialización y la creación del distrito son hitos en un proceso que iba a transformar en su totalidad, no sólo a Lima, sino al país entero; y no sólo en sus aspectos urbanísticos. La ciudad, la política, la economía, las relaciones sociales y la cultura no volverán a ser lo mismo.

**Mapa 1**  
San Martín y Conos de Lima



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

El segundo escenario, el distrito de José Leonardo Ortiz (JLO), es un mirador para observar otro proceso, en otra etapa. Si SMP marcaba la emergencia de la megaciudad de Lima en un proceso de industrialización y centralización, JLO, que tiene un peso importante en Chiclayo desde mucho antes, es una pieza en el surgimiento de una metrópoli en el contexto nacional actual, de descentralización política y diversificación de la economía y de las relaciones sociales y políticas.

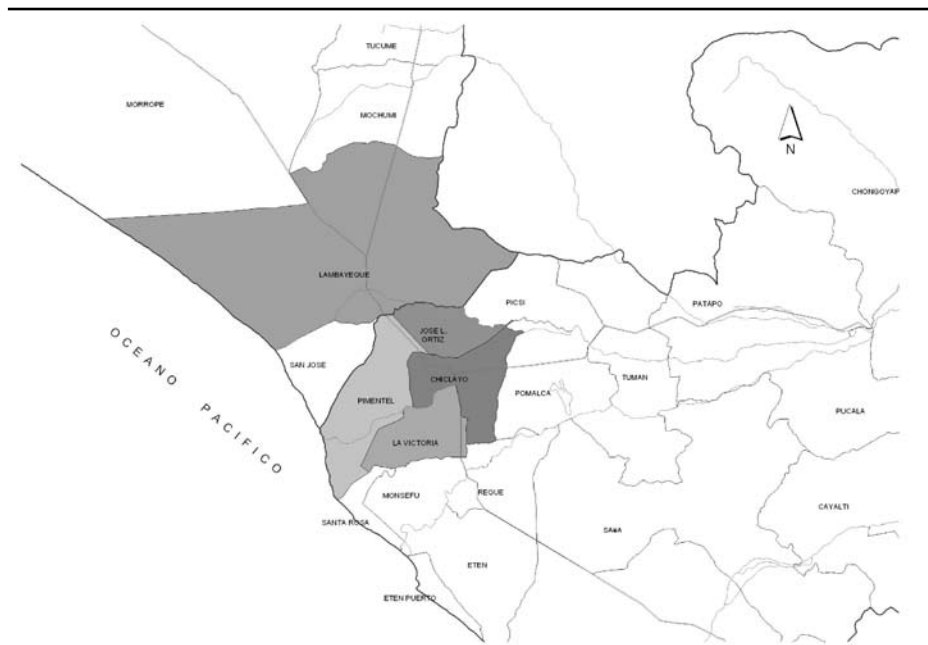
JLO es el más poblado de los veinte distritos que forman la provincia de Chiclayo, en el departamento de Lambayeque. Tiene una población de 153.472 habitantes que representa el 14,06% de la población total de la región de Lambayeque (1.091.535), que es mayoritariamente urbana (78,32%) (INEI, 2005). Sin embargo, una de las características más importantes de JLO, y otros distritos de Chiclayo, es que las relaciones entre lo urbano y lo rural son estrechas.

El eje económico de JLO es el mercado mayorista Moshoqueque, que recibe los productos de los 38 distritos del departamento de Chiclayo, y de los otros departamentos que están articulándose en la macro-región norte<sup>1</sup>. La diversificación económica, los flujos de productos, la oferta de servicios y la creciente integración de las zonas rurales a la dinámica de la ciudad componen un escenario nuevo y complejo que contrasta con los orígenes de la megaciudad de Lima, que se centraba en la industria y la burocracia estatal. Es de notar, como veremos en el estudio del distrito de San Martín, que el comercio –el mercado de Moshoqueque en JLO y la Parada, y el mercado de Caquetá en SMP– ha jugado un papel central desde los inicios de ambos distritos durante todas las etapas de su desarrollo.

---

<sup>1</sup> En mayo, los tres presidentes de las regiones del norte presentaron su propuesta de integración en una macro-región, compuesta por tres regiones: Lambayeque, Piura y Tumbes, de acuerdo con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley de Incentivos para la Conformación de Regiones.

**Mapa 2**  
**Cinco Distritos del Gran Chiclayo**



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

Nuestra investigación ha permitido observar una articulación entre cuatro distritos en la provincia de Chiclayo: JLO, Chiclayo, La Victoria, Pimentel; y un quinto, Lambayeque, colindante de la provincia del mismo nombre. A este conglomerado emergente de cinco distritos denominaremos, para fines del estudio, el “Gran Chiclayo”. Actualmente existe un creciente eslabonamiento entre estos distritos, no sólo económico y de servicios, sino también de actividades sociales y culturales, lo que hace que los habitantes consideren al espacio como un todo. Los desplazamientos de la población crean espacios públicos y hacen que el distrito forme parte de la vida cotidiana de los pobladores.

### **CRISIS DE LA DEMOCRACIA: UNA BRECHA HISTÓRICA**

Nuestro interés en estos dos distritos responde a una preocupación histórica que tiene dos aspectos: la debilidad del sistema político democrático en el Perú, y el divorcio entre la política democrática y el desarrollo y bienestar de la población. Sería ingenuo pensar que la

crisis actual de la democracia peruana tuviese su principal explicación en la guerra interna de los últimos veinte años o en los diez años de la dictadura corrupta de Fujimori. Quienes han caído en tal ingenuidad han buscado la solución a la crisis de la última década sólo en el retorno a la institucionalidad democrática. Restablecer el funcionamiento autónomo de los tres poderes del Estado, reubicar a las fuerzas armadas en su lugar –subordinadas a los poderes políticos– y crear mecanismos de transparencia y vigilancia han sido pasos necesarios, mas no suficientes.

¿Por qué el péndulo político empezó a retornar hacia el autoritarismo a pocos meses de la elección de Alejandro Toledo? Más preocupante aun es constatar que, en la medida en que creció el descontento popular con el gobierno y sus medidas económicas y sociales, crece el apoyo a posiciones políticas conservadoras y antidemocráticas. No encontraremos las respuestas a esta pregunta sólo en los muchos errores de Toledo, su gobierno y su familia, ni en el hecho de que el “goteo hacia abajo” no se sienta, y la pobreza se mantenga e incluso aumente en las ciudades. Para comprender la envergadura del problema de nuestro sistema político debemos ver los orígenes de la democracia constitucional al momento del nacimiento de la República. Con la Independencia, el Perú republicano asumió una constitución y un sistema democrático que mimetizaban las constituciones, leyes y sistemas democráticos del mundo occidental moderno, especialmente Europa y Estados Unidos. Parafraseando al José Carlos Mariátegui de hace 80 años, afirmamos que la democracia en el Perú no podrá ser “ni calco ni copia” de las democracias en los países desarrollados.

Según Carlos Franco, “podemos constatar que la promesa democrática que acompañó la gesta independentista y la formación de la República en 1821 no pudo realizarse nunca entre nosotros como un sistema *estable* de gobierno” (Franco, 1995b: 12; énfasis en el original). Las razones de este hecho tan frecuentemente comprobado en la historia del Perú son muchas. Por ejemplo, los *indios* continuaron bajo el régimen servil durante todo el siglo XIX y, por ende, la República era un principio abstracto en una sociedad con grandes desigualdades y no integrada. Hasta 1854 se mantuvieron la esclavitud y el tributo indígena. En 1931 el padrón electoral sólo consideró como votantes al 6% de la población total, y únicamente en 1955 se concedió el voto a las mujeres

---

2 Las encuestas de opinión muestran que un alto porcentaje de la población (más del 15%) ubica a Fujimori en primer lugar en su preferencia de votos, y nuestro propio estudio ha mostrado que más del 30% de la población estará dispuesta a aceptar un gobierno autoritario si pudiera terminar con el caos y la pobreza (López Ricci y Joseph A., 2002: 245).

que sabían leer y escribir. Recién en 1980 se amplió la base electoral a la población analfabeta<sup>3</sup>.

La pregunta de ayer y de hoy es si un sistema democrático puede funcionar en un país tan fragmentado y con tantas desigualdades. La respuesta no era evidente para los padres de la patria. En 1822, Bernardo de Monteagudo, ministro de Guerra en aquel entonces, dijo que “las relaciones que existen entre amos y esclavos, entre razas que se detestan y entre hombres que forman tantas subdivisiones sociales, cuantas modificaciones hay en su color, son enteramente incompatibles con las ideas democráticas” (Joseph A., 2005: 61).

Como es evidente, el sistema democrático adoptado en el momento de la Independencia no fue un instrumento para articular y dar identidad a un pueblo emergente, sino que más bien ha sido una forma de exclusión y fragmentación. Recurriendo de nuevo a José Carlos Mariátegui (2002) recordamos lo que ha señalado en sus *Siete ensayos*: la construcción de la nación peruana es una tarea inconclusa. Sin embargo, el problema y las razones de la crisis no terminan con la exclusión de la mayoría de la población del sistema político<sup>4</sup>. El otro problema es la pobreza y la desigualdad, ambas trabas importantes para la gobernabilidad y el desarrollo. La magnitud de la pobreza –50% de la población vive debajo de la línea de pobreza– y la brecha entre ricos y pobres –América Latina es el continente de más desigualdad– están más allá de lo que Sinesio López Jiménez (1997) llama brechas “socialmente aceptables”<sup>5</sup>.

El punto de partida de la democracia peruana fue marcado por la exclusión y la fragmentación. Pero las trabas a la democracia no terminan ahí. La experiencia republicana ha enseñado a la mayoría de la población que la democracia no ha sido un instrumento para mejorar su situación y lograr el bienestar. Por ejemplo, cuando se pregunta a

---

3 No debe sorprender que entre 1895 y 1980 el Perú tuvo 28 gobernantes, de los cuales 15 fueron civiles y 13 militares, y que entre 1900 y 1968 se produjeron 56 intentos golpistas. Si atendemos a la duración de sus respectivos períodos, los civiles ocupan 55 años, mientras que los regímenes de facto, 30.

4 Omar Pereyra ha hecho recordar la crítica de Víctor Andrés Belaúnde a Mariátegui: si es un país tan fragmentado y dislocado (costa/sierra, blanco/indio, tradicional/moderno), entonces ¿cómo es posible que siga unido? Belaúnde encuentra una respuesta en la articulación a partir de la creencia católica y el rol central de las pequeñas iglesias en todo el país. Sea o no cierta esta hipótesis de Belaúnde, es evidente que las iglesias no han contribuido sustancialmente a producir un sistema político democrático.

5 En el informe del PNUD sobre democracia en América se habla de “igualación básica” necesaria para el ejercicio de la ciudadanía: “Un piso básico de derechos y capacidades que eliminan, al menos, las privaciones que impiden el ejercicio de las opciones responsables y las libertades que ellas implican” (PNUD, 2004: 67).

los alumnos de la Escuela de Líderes de Lima Norte en qué regímenes mejoraron sus condiciones de vida, la respuesta predominante es en los gobiernos autoritarios, tales como las dictaduras militares de Manuel Odría y Juan Velasco, o el gobierno de Fujimori. Para estos líderes, la democracia parlamentaria es sinónimo de despilfarro, ineficiencia, corrupción y desorden.

Si la democracia fue el sistema que permitió el desarrollo y mejoría en el nivel de vida en los países occidentales que dieron origen al sistema, para los países pobres que heredaron un sistema hecho los resultados fueron lo contrario: mayor pobreza y desigualdad. Nos encontramos, entonces, frente a otra brecha, la que separa la democracia del desarrollo. En vez de ser un *binomio*, elementos inseparables, *democracia y desarrollo* forman una antinomia en el imaginario de gran parte de los peruanos.

Así, nuestra problemática se hace más compleja. Abordamos el tema de la participación y el proceso de democratización no sólo desde la perspectiva de su funcionamiento y de la gobernabilidad, sino desde sus resultados en cuanto a la construcción de una nación inclusiva, la reducción de la brecha entre ricos y pobres, y el acercamiento al bienestar y el desarrollo. El proceso de democratización en el Perú, y en la mayoría de los países de América Latina, particularmente los andinos, tiene que resolver problemas que en los países desarrollados habían sido resueltos en gran medida antes de adoptar un sistema democrático representativo.

La complejidad de la realidad peruana nos plantea un problema metodológico. Es necesario encontrar una entrada al tema que permita no sólo describir los hechos y los procesos sino también contribuir al descubrimiento de pistas de salida de la crisis. Nuestra investigación es intelectual, moral y política, y necesitamos un instrumento heurístico que deleve, además de las trabas, las fuentes y estrategias para superarlas. Nuestra entrada al estudio es local, centrado en la ciudad, porque encontramos en las ciudades, los actores locales y sus prácticas, tanto la expresión de una crisis histórica como a la vez las pistas para salir de ella. José Aricó ha dicho con acierto que “no podemos encontrar salidas porque estamos prisioneros de los propios términos de la crisis, razonamos desde su interior y es ella la que nos fija un horizonte de visibilidad” (Aricó, 1986: 10). La crisis que engloba al Perú llega a los cimientos de nuestra nación, en lo social –la ética y la cultura–, en lo económico –pobreza y desempleo–, y en lo político –el no funcionamiento de la democracia–. Aunque parezca otra verdad de Perogrullo, esta crisis no es coyuntural, capaz de ser superada con algunos ajustes; es una crisis estructural. Y como es así, no podremos comprenderla ni encontrar pistas de salida si nos mantenemos en las mismas estructuras que definen la crisis.

No consideramos una exageración decir que la crisis que se manifiesta en el Perú hoy, particularmente en su capital, es un anticipo de lo que Wallerstein llama una “crisis del sistema-mundo”. La transición de un sistema histórico a otro, reflejo de una *bifurcación en su propia trayectoria*, “es necesariamente incierta en cuanto a su resultado, aunque tome siempre la forma de un torbellino caótico de desestructuraciones de lo que es familiar, exagerando los avances de toda dirección, y obviamente confundiéndonos a todos nosotros en este mismo proceso [...] Por ende no podremos superar la crisis evadiéndola, sino yendo al vórtice mismo, en una investigación que es a la vez intelectual, moral y política” (Wallerstein, 2004: 19, 22).

Estamos obligados a ir a la fuente de la acción creadora y liberadora que son las personas humanas, con sus impulsos, intereses y dinámica, y con sus relaciones interpersonales. Las pistas de salida tendrán que surgir del ímpetu vital de las personas como individuos, y de su relación interpersonal y social. Las relaciones interpersonales entre sujetos dinámicos son las que permiten romper el cerco que las estructuras nos imponen. Estas relaciones expresan la fuerza de la vida humana y del impulso permanente a *ser* más y no de *tener* más, para utilizar la conocida frase de Max-Neef (1986). Nuestra búsqueda de salida comienza con la búsqueda de las dinámicas que puedan romper las cadenas que hacen de la persona humana prisionera de un pasado que predetermina su futuro, y un futuro inexorable que la limita a ser menos. La libertad se sitúa en un espacio entre el pasado y el futuro (Arendt, 1993); libertad “de la obligada necesidad de vivir menos o ser menos” (Sen, 1983: 1115).

Nuestra búsqueda, entonces, empieza por de escenarios y actores que expresan la dinámica y el potencial de romper las cadenas de las estructuras, del pasado y del futuro. Requerimos de un escenario desde donde poder observar, liberados de las propias limitaciones que la crisis impone a nuestra búsqueda de salidas. Nos hemos centrado en dos ciudades –Lima Metropolitana y el emergente “Gran Chiclayo”– porque en las últimas décadas es en las ciudades, particularmente con las prácticas de los nuevos *ciudadanos*, los migrantes, donde se ha expresado una dinámica libertadora, el *magma* que quiere surgir de las entrañas de la sociedad (Castoriadis, 1997). En ambos distritos del estudio, centramos el enfoque no en “los pobres de las barriadas”, sino en los empresarios, los autoempleados, cuyas dinámicas están creando nuevas posibilidades de articulación en la ciudad. Estos migrantes, que se han hecho ciudadanos haciendo ciudad, constituyen el *fontano lugar*<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Tomamos esta frase de Gustavo Gutiérrez (1992), que alude al lugar desde donde Bartolomé de las Casas y el padre Gutiérrez leen la historia.



para nuestra búsqueda. La pretensión es encontrar en estos escenarios elementos para comprender mejor la brecha histórica que ha hecho que democracia y desarrollo sean una antinomia.

### **CRISIS Y PUNTO DE INFLEXIÓN**

Nuestra investigación no se ubica en cualquier contexto en la crisis histórica del país, sino en lo que postulamos puede ser un momento de inflexión de un largo período de crisis (Joseph A. et al., 2004). No estamos frente a cualquier crisis o coyunturas difíciles que requieran de ajustes dentro de una misma orientación o estrategia, sino de momentos en los cuales el futuro no es previsible y la planificación técnica y política no es suficiente. Wallerstein (1997: 18) afirma que estos momentos ocurren cuando un sistema histórico ha agotado los mecanismos para equilibrarse. El PNUD, en relación con la situación en América Latina, indica que “esta es una crisis que no responderá al alivio de emergencias o a intervenciones políticas esporádicas. Se requiere de un proceso largo y tranquilo de desarrollo humano sostenible” (PNUD, 1994: iii; 2004: iii). El reto es encontrar los actores, los escenarios y las estrategias para este proceso. En el Perú, creemos que estos actores y escenarios se encuentran en las ciudades. Postulamos la posibilidad de que en el país se esté llegando a un punto de inflexión, de cambio de dirección en el proceso histórico, no porque se considere que por fin en el Perú, sí, se haya “tocado fondo” y el futuro necesariamente será mejor. La bifurcación en el camino de nuestra crisis podría conducir a una repetición de la misma historia, pero en caricatura, y sin la tensión dinámica que la crisis representa hoy, dinámica que es necesaria si se quiere una salida renovadora. La salida de la crisis puede ser regresiva, llevando a formas de vida menos humanas, con mayores recortes a la libertad y capacidades de desarrollo humano, incluso con menos voluntad, una muerte lenta atrapada en las leyes de la entropía. Estamos, por ende, lejos de un pensamiento dialéctico positivista que cree en lo inevitable del progreso histórico<sup>7</sup>. Lo que sí postulamos es que el país está en un momento de bifurcación en su camino histórico, y el camino que tome puede ser el inicio de una salida de su crisis o puede significar su profundización y la desaparición de los factores positivos que permiten pensar y apostar a una salida.

---

7 Wallerstein (1995) hace un análisis de las “tres ideologías” (liberalismo, conservadurismo y socialismo), argumentando que en el fondo las tres son una sola ideología que postula el progreso inevitable y la centralidad del Estado. Estos postulados fueron cuestionados por la Revolución de 1968, y reemplazados en el neoliberalismo por la fe en el mercado. El resultado de esta y todas las formas de positivismo es la pérdida del sujeto y de la política.

### **CRISIS DEL SISTEMA ECONÓMICO**

Para poner a prueba esta postulación, es menester tomar cuenta la profundidad de la crisis y sus múltiples dimensiones. Uno de los aspectos más evidentes es la crisis económica, no medida principalmente en los indicadores macroeconómicos tales como la producción de bienes y servicios, la acumulación o la inversión, sino en la calidad de vida, el acceso de todos los ciudadanos a los bienes y servicios a que tienen derecho para desarrollar sus capacidades y la reducción de la brecha social. La pobreza y la creciente concentración de riquezas y poderes en el Perú, que se reflejan más en las ciudades, no sólo son una expresión de injusticia, sino que están en la base de la inestabilidad al interior de nuestros países y entre países, especialmente entre aquellos desarrollados y los que buscan su desarrollo. Las dificultades en alcanzar acuerdos en las sucesivas rondas de conversaciones para lograr el Tratado de Libre Comercio son una expresión de los obstáculos que enfrentan los países desarrollados para salir de sus propias crisis. A la vez, son una manifestación de los impedimentos de los países de América Latina que buscan salir de su pobreza y subdesarrollo. Wallerstein indica que la crisis actual del sistema capitalista no es una típica fase B de las ondas largas de Kondratieff<sup>8</sup>, porque las condiciones y “los métodos típicos de corrección no funcionan: lo que lleva a una bifurcación y la posibilidad de salida es imprevisible y depende de la acción humana” (Wallerstein, 1984). No es posible pensar en una salida de la crisis que no contribuya a resolver la crisis económica, sus causas y sus efectos.

### **CRISIS DEL ESTADO NACIONAL**

Otra dimensión de la crisis, que es ineludible si se piensa en salidas, es la crisis del Estado nacional moderno, que ya no es el instrumento principal para las elites y las clases dominantes en la conducción del país. Cada vez más el Estado nacional está invadido y controlado por entidades económicas y políticas que deciden sobre el curso que han de tomar tanto la economía como la política. Esta invasión se manifiesta claramente en las entidades financieras multilaterales, en el poder de los países como los que integran el Grupo de los 8, y las empresas transnacionales, sobre todo las dedicadas a la extracción y exportación de materias primas, sean de minería o pesca. El resultado de este debilitamiento es que el desarrollo se desliga de las funciones del Estado y, por ende, este pierde su posibilidad de articular a los diversos sectores de la población en la toma de decisiones. Sin embargo, este debilitamiento del Estado no significa que haya perdido su relación

---

<sup>8</sup> Kondratieff fue un economista ruso que estudió las ondas largas del ciclo comercial y Schumpeter aplicó el concepto a los ciclos de expansión y retracción capitalista.

con la sociedad. En un sentido concreto, el Estado en los países subordinados por la globalización neoliberal ha aumentado su capacidad de controlar y manipular a la sociedad, especialmente a los que viven en situación de pobreza, porque maneja los recursos y programas de lucha contra la misma. El caso peruano es emblemático. Durante el gobierno de Fujimori, aumentaron los recursos dedicados a reducir la pobreza, y el uso de ellos llegó a niveles de manipulación y corrupción jamás vistos. Superar la crisis del Estado, entonces, significa recuperar su poder de decisión en cuanto al desarrollo y lograr involucrar a la población en la toma de decisiones sobre este, eliminando la corrupción y manipulación, y respetando a los ciudadanos en sus derechos y potencialidades para el desarrollo.

### **CRISIS DE LA POLÍTICA**

La crisis del Estado, en el Perú como en muchos otros países del mundo, significa la crisis del sistema político democrático mismo. Lo esencial en el debilitamiento del sistema político no es que dejen de existir los elementos clásicos de la democracia electoral o representativa –elecciones libres, gobierno por ley, separación de poderes, libertad de expresión, liberalismo constitucional–. El problema de fondo es que al perder el Estado un rol en el desarrollo del país, la política pierde su sentido. Esta, entendida como ejercicio del derecho de los ciudadanos, ha dejado de ser la forma en la que la población decide, evalúa críticamente y propone el tipo de desarrollo y de sociedad que quiere construir.

Los políticos han sido reemplazados por operadores económicos. Vicente Santuc afirma que, más que hacer política, los presidentes de los grandes bancos mundiales, dedicados por función a defender y hacer funcionar la economía global, empiezan a plantearse problemas de política. Nosotros nos permitimos añadir que quizá eso suceda porque comienza a surgir en ellos la preocupación por las consecuencias de sus programas, que subordinan la vida de las personas a cierta deshumanizada concepción de la economía (Santuc, 1995: 107).

Sin política democrática no hay futuro, entendido como construcción humana. El ser humano queda atrapado entre el pasado y el futuro. Observa Norbert Lechner (1997: 29):

La preeminencia del presente socava la tensión entre duración e innovación y la reemplaza por un solo dispositivo: la repetición. La cultura de la imagen, tan característica de nuestra época, insinúa la disolución de todo lo sólido en instantáneas, sucedáneos y simulacros.

Y sin sujetos libres, se pierde el discurso, que es esencial en la política democrática. El lenguaje se simplifica y la palabra se fragmenta “hasta de-

jarla convertida en *imagen*” (Rodríguez Rabanal, 1995: 14; énfasis en el original)<sup>9</sup>. Se cambia la palabra por la imagen y el *videoclip*. Los medios de comunicación “en representación de la política” suplen a los partidos en la creación de la agenda política. Antes predominaba una política de discursos, creíbles o no, pero *discursos* a fin de cuentas. Ahora, con la política hecha un *videoclip*, las imágenes cambian, pero no hay forma de deliberar (Lechner, 1998). La política tiende a reducirse a los cálculos del mercado, el trueque sin más horizonte que el beneficio inmediato e individual. Por ende, más que una crisis de la democracia representativa, estamos frente a la casi imposibilidad de la representación misma<sup>10</sup>.

### EFFECTOS DE AJUSTES ESTRUCTURALES

La crisis multidimensional –economía, Estado y nación– ha sido acelerada por la fase neoliberal de la globalización y las políticas de ajuste estructural. Los ajustes estructurales introdujeron un largo período de desindustrialización que a su vez, con el cierre de fábricas, la reducción del Estado y la *flexibilización* del trabajo, produjo desempleo, informalización del trabajo y, en una palabra<sup>11</sup>, mayor pobreza, aumentando la brecha entre ricos y pobres. Estos cambios bruscos en lo económico tuvieron un impacto en las organizaciones sociales, que habían sido el instrumento principal de integración y conquista de la ciudadanía social<sup>12</sup>. Las organizaciones más afectadas fueron las sindicales, que habían sido instrumentales en la consolidación y orientación de los demás sectores populares en sus luchas reivindicativas y contra la dictadura militar en la década del setenta. Actualmente en el Perú apenas el 12% de la PEA está sindicalizada, y la *centralidad obrera* prácticamente desapareció<sup>13</sup>.

9 Rodríguez Rabanal recuerda que este fenómeno fue descrito antes por Le Bon: la desaparición de la personalidad consciente y el predominio de la personalidad inconsciente que carece de sentido crítico, que por supuesto no es lo mismo que queja o demanda. Años más tarde, Freud recoge el mismo tipo de análisis: “La multitud se muestra muy accesible al poder de las palabras. No conoce la sed de la verdad, pide ilusión, da preferencia a lo irreal sobre lo real, expresión del deseo insatisfecho” (Freud, 1970: 20).

10 Para un desarrollo más detallado de la crisis de la política, ver Joseph A. (2005: 277).

11 Si consideramos que esta crisis de las organizaciones va junto con la crisis de los canales de articulación, se puede entender también un deterioro en las expresiones políticas de los gremios. En las últimas marchas de protesta contra las políticas laborales, el gremio de la construcción civil, sus bases más que su dirección, ya no dice: “Si no hay solución, la huelga continúa” sino: “Si no hay solución, hacemos la cagada”.

12 Sinesio López Jiménez (1997) describe la conquista de la ciudadanía de las clases y sectores populares que, a la inversa de lo que sucedió en Europa, se inició con la ciudadanía social, y no con la política o civil, quedando trunco este último proceso.

13 Cabe mencionar los esfuerzos por parte de la Confederación General de Trabajadores Peruanos (CGTP) y de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) de reubicarse en el tejido

Por otra parte, el movimiento campesino se ha diversificado, debido a la multiplicidad de formas de producción agropecuaria. El campesinado pobre minifundista mantiene su organización en la Confederación Campesina del Perú, pero no tiene la capacidad de articular a sectores importantes del agro, tales como los cocaleros, cafetaleros, algodóneros, arroceros. Cada gremio tiene su propia agenda, y muchas veces se enfrentan entre sí, como ocurre actualmente con el debate sobre el Tratado de Libre Comercio.

### **ORGANIZACIONES SOCIALES: RESISTENCIA Y SOBREVIVENCIA**

El tercer polo en el triángulo obrero-campesino-urbano popular fueron los movimientos barriales. Estos habían logrado un alto grado de centralización en los años setenta y ochenta, cuando el hábitat fue una bandera común a todos. En las últimas décadas, al igual que ocurrió con los trabajadores sindicalizados y la mayoría del campesinado, la base estructural de la unidad urbano-popular se ha dispersado. La preocupación por la vivienda es ahora distinta para cada familia. Algunas están aún en la etapa de construir la estructura básica de sus casas; otras enfrentan el deterioro y tugurización, fruto de la ocupación en el mismo espacio de la segunda y tercera generación.

Sin embargo, a diferencia de las organizaciones obreras y campesinas, las urbano-populares no sólo enfrentaron la fragmentación de su base estructural. Con la crisis económica y los ajustes estructurales impuestos como antídoto por el Consenso de Washington, los pobladores urbanos tuvieron que enfrentar una multitud de nuevas demandas que antes fueron cubiertas, de algún modo, por el sistema económico industrial. La primera es conseguir trabajo. Si antes el trabajador proletario negociaba su fuerza de trabajo en el mercado, ahora los sin-trabajo están obligados a crear sus propios puestos laborales. El autoempleo no es un fenómeno nuevo, lo que es nuevo es la cantidad de personas sin un trabajo estable y adecuado para satisfacer sus necesidades básicas. Como sucede con sus otras demandas, los sectores populares enfrentan esta con organización. Se multiplicaron las asociaciones de trabajadores ambulantes y microempresarios, al igual que formas organizativas de tener acceso al crédito requerido para sus negocios. Los desocupados crearon un sinfín de micro y pequeñas empresas que se organizaron para defender su derecho a un lugar de trabajo.

El trabajo no era la única demanda que requería de nuevas formas de organización. Si bien antes un trabajador de las empresas

---

social del Perú en su participación en diversos escenarios de concertación, punto que retomaremos. Sin embargo, se trata de esfuerzos iniciales cuyos resultados son aún inciertos.

privadas y del aparato estatal no podía comprar su vivienda en el mercado, sino que dependía de la autoconstrucción, por lo menos podía alimentar a su familia. Con la crisis y la expansión de la pobreza, la alimentación llegó a ser la demanda que más organización generó. Nacieron los comedores populares y los comités de vaso de leche, que en Lima Metropolitana establecieron a cientos de miles de mujeres en miles de organizaciones.

Al mismo tiempo, la organización vecinal, centrada en la demanda de vivienda, decayó en su capacidad de aglutinar a la mayoría de la población que residía en nuevos asentamientos humanos, pese a que, según el propio Ministerio de Vivienda, para el año 2000 existía un déficit de medio millón de viviendas en Lima. El debilitamiento de las organizaciones vecinales se explica por el hecho de que una vez logrado el terreno, la construcción básica de la casa y los servicios, los pobladores entraron en dinámicas más individuales para consolidar sus viviendas. Los habitantes que seguían llegando a las zonas marginales ocupaban terrenos pequeños y dispersos, lo que hizo más difícil la coordinación entre organizaciones, y limitó su impacto en escenarios más amplios.

A las organizaciones de trabajo y de seguridad alimentaria, sigue una larga lista de instancias populares creadas para enfrentar la atención en salud y de seguridad ciudadana<sup>14</sup>. Los pobladores mostraron una impresionante capacidad de crear sus propios mecanismos de resistencia y sobrevivencia<sup>15</sup>. Sin embargo, si bien es cierto que las organizaciones no desaparecieron, como denostaban algunos observadores desde lejos (incluso crecieron en número con redes de coordinación sectorial), no tuvieron la capacidad de impactar en la vida política del país e influir en la toma de decisiones. Estas organizaciones se encerraron cada una en sus demandas sectoriales, sin una base política que permitiera la articulación y sinergia de sus demandas y movilizaciones. A ello hay que añadir el hecho de que algunas empezaban a tener una base individual más que colectiva. Este carácter individual las hace más temporales y limita el potencial para armar articulaciones con gremios mayores o influir en las políticas del Estado (Tanaka, 2001). Su visión, además de encapsularse en sus demandas particulares, se redujo en el tiempo –el corto plazo de la sobrevivencia– y en el

---

14 La seguridad ciudadana es, en los barrios populares, la demanda que sigue al trabajo en la preocupación de los pobladores. La pobreza, falta de trabajo y creciente brecha entre los que tienen y los que no tienen acceso a los bienes propagandizados en la globalización neoliberal han hecho crecer los robos, asaltos y pandillaje en todos los sectores.

15 Es de notar que algunas de estas organizaciones de pobladores salieron de los marcos de la legalidad, como es el caso de los ajusticiamientos de criminales en manos de los propios pobladores. Ver, por ejemplo, el estudio de Omar Pereyra (2003).

espacio –el barrio, la comunidad, el mercado–, al nivel estrictamente local (López Ricci y Joseph A., 2002).

### **POLÍTICAS SOCIALES FOCALIZADAS (MANIPULACIÓN, CORRUPCIÓN)**

Además de la fragmentación de su base estructural de articulación y práctica política, todas las organizaciones sociales, en particular las de sobrevivencia, fueron víctimas de la estrategia *focalizada* de las políticas sociales diseñadas, bajo la orientación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), para enfrentar los *efectos sociales colaterales* del modelo económico neoliberal, sin tener que cambiarlo. Los programas de apoyo alimentario, de salud, de empleo temporal eran paliativos que no ponían en cuestión los problemas estructurales causantes de la pobreza, diseñados para mantener tranquilos y aislados a los *grupos de riesgo* (Beck, 1998). La estrategia focalizada de lucha contra la pobreza era mundial, pero fue aplicada en el Perú con estrategias manipuladoras y con un alto nivel de corrupción. Esta manipulación y la corrupción llegaron a su punto más alto durante el gobierno de Alberto Fujimori (1990-1999). Las mujeres de las organizaciones de sobrevivencia fueron las más afectadas. Para recibir los recursos y subvenciones tuvieron que asistir a los mítines y marchas convocados en apoyo al gobierno. Los locales comunales se llenaron de afiches y fotos del presidente y de propaganda de su organización política. Con esta estrategia de lucha contra la pobreza se rompió la relación esencial entre políticas sociales y desarrollo personal y societal que ha marcado a los Estados de Bienestar.

### **LA CIUDADANÍA INCONCLUSA**

La contracara de la fragmentación y manipulación de las organizaciones sociales fue la descomposición del sistema político democrático y de sus instituciones principales: el Congreso manipulado por los recursos ilícitos del gobierno, las fuerzas armadas corruptas y envueltas en una guerra sucia contra el terrorismo, el Poder Judicial siempre corrupto pero no a los niveles que alcanzó bajo Fujimori. Pero los más afectados –y a la vez causantes– de la despolitización fueron los partidos políticos, de forma especial aquellos que tenían mayor relación con los sectores y clases populares: el Partido Aprista Peruano (PAP o APRA) y los grupos y partidos de izquierda que había formado la Izquierda Unida (IU).

El PAP tuvo más éxito en el terreno electoral pero su gobierno, bajo la Presidencia de Alan García Pérez, fue más que un desastre. En esos cinco años (1985-1990), la heterodoxia extrema, errática y sin plan coherente condujo al país a un descalabro económico con casi 7.000% de inflación. A ello hay que añadir el auge del terrorismo, el creciente uso de la estrategia de guerra sucia por parte de las fuerzas armadas y los evidentes casos de

corrupción en el gobierno. Finalmente, el exabrupto de Alan García Pérez acerca de nacionalizar la banca, en represalia a la burguesía industrial y financiera que se negó a apoyar sus proyectos, consolidó a la derecha detrás de la candidatura de Mario Vargas Llosa. La coalición Libertad fue la expresión avanzada del ajuste estructural en el Perú.

Si la política fuera una ciencia exacta, la izquierda habría encontrado la cancha libre para enfrentar al proyecto neoliberal de Libertad, con el APRA fuera de juego por la desastrosa gestión de Alan García Pérez. Sin embargo, las izquierdas no salían aún de su asombro por su fracaso en las dos elecciones generales previas (1980 y 1985) y, pese a su victoria municipal en Lima en 1983, se dividían en pequeños grupos, debilitando aún más su capacidad para conectarse con el nuevo sentido común popular.

Mucho se ha escrito y escribirá para explicar este fracaso de la izquierda (Nieto Montesinos, 1999; López Jiménez, 1994; Franco, 1993; Lynch, 1999). Para los efectos de nuestro estudio, queremos llamar la atención sobre un aspecto central del desencuentro entre las izquierdas y los sectores mayoritarios y populares de la sociedad. Las masivas y articuladas movilizaciones de obreros, campesinos y pobladores urbanos en contra de la dictadura militar de Morales Bermúdez y el viraje hacia la derecha (1975-1979) crearon la ilusión de haber formado un *bloque histórico* en camino a un gobierno revolucionario. Detrás de este espejismo y retórica revolucionaria estaba la incomprensión del proceso de democratización y construcción de la sociedad civil y la ciudadanía en el Perú.

El concepto de ciudadanía y el proceso de su construcción en el Perú son esenciales para nuestro análisis y argumento. Para situar el concepto de *ciudadanía* en el contexto histórico de su evolución, nos remitimos ampliamente al análisis histórico que hace Sinesio López Jiménez (1997) de la ciudadanía en Occidente y en el Perú. Siguiendo a Bendix (1974), entendemos la *ciudadanía* como el proceso de incorporación de las clases bajas por parte de las elites para formar una comunidad política, y con Hannah Arendt (1993) vemos la *ciudadanía* más que como una realidad estática como una ciudadanía *activa*, el espacio de construcción de *lo público*, el desarrollo de poderes y capacidades de juicio y decisión vía la acción concertada. En esta perspectiva, ciudadanía (y democracia) no se mide principalmente por el tipo de sociedad; es un proceso histórico<sup>16</sup>, y por ende es importante abordar su estudio

---

16 El PNUD establece desde el inicio la estrecha relación entre política democrática y desarrollo: “Este Informe hace parte y a la vez quiere ayudar al redescubrimiento –por tanto, reinención– de la política como sustento del desarrollo latinoamericano” (PNUD, 2004: 15).



como un proceso inconcluso, con el fin de discernir posibles pistas de consolidación.

Por otro lado, si no entendemos las particularidades del proceso histórico de *ciudadanización* en el Perú, no podremos entender los procesos sociales y políticos en curso en las ciudades de hoy. En los países democráticos de Occidente, la conquista del voto universal se logró luego de muchos años de lucha. Lo particular del caso peruano es que el voto universal no fue una conquista de luchas y menos el resultado de una transformación de las relaciones sociales, sino que fue concedido –“impuesto”, dirían algunos– siguiendo las normas formales de los países desarrollados. Según Basadre, las instituciones constitucionales no fueron el resultado de procesos orgánicos de modernidad económica, social y política, sino una copia e imitación; son instituciones que coexisten en una sociedad de señores (López Jiménez, 1997). La ciudadanía peruana nace pasiva<sup>17</sup>.

Sinesio López Jiménez (1997) distingue cinco etapas de la ciudadanía peruana:

- La *ciudadana moderna tradicionalista* que deja intacta la sociedad de los señores, desde la Independencia hasta 1895.
- La *ciudadanía tutelada*, hasta la década del veinte y el leguísimo. El Estado reconoce y protege los derechos ciudadanos, pero excluye la participación. Los movimientos populares ensancharon y abrieron las puertas a la participación ampliada, pero no cambiaron su carácter tutelado.
- La etapa populista: APRA, Acción Popular (AP) y Velasco. Estos esfuerzos no pudieron romper la dominación oligárquica (1948-1975).
- La etapa desde abajo. La migración transforma al indio en ciudadano; una ciudadanía más social que política (1950-1975).
- La etapa actual, la ciudadanía mínima.

No es por razones teóricas sino históricas que postulamos que el punto de partida en la construcción de la ciudadanía en el Perú es la ciudadanía mínima, la ciudadanía social que nace de diversos procesos de conquista de los derechos sociales. La historia democrática peruana se escribe al revés de la europea, que empieza con la ciudadanía civil para entrar en las conquistas sociales en el siglo XX. En este siglo,

---

<sup>17</sup> Para un desarrollo más detallado de esta comparación de procesos históricos entre Occidente y el Perú, ver Joseph A. (2004).

particularmente en las crecientes ciudades peruanas, la mayoría de la población, excluida de los derechos civiles y políticos, o receptora pasiva de estos derechos, entra activamente a arrancar sus derechos sociales. La conquista de los derechos de la educación, que ha marcado sobremanera las zonas rurales; la lucha por el derecho a organizarse en sindicatos y partidos políticos, y luego por la jornada de ocho horas; la recuperación de la tierra agrícola y, finalmente, la conquista de la ciudad y los derechos de vivienda y servicios forman parte del proceso de democratización. Estos hechos históricos, característicos del proceso peruano, deben ser tomados en cuenta cuando se trate de diseñar estrategias para consolidar el sistema democrático.

Por ende, la ciudadanía peruana *conquistada* está directamente ligada al desarrollo, particularmente a las reivindicaciones sociales. En segundo lugar, la forma de actuar en este proceso es a la vez individual –personas que se emancipan de formas de dominación– y colectiva –las organizaciones fueron el instrumento principal en las conquistas sociales–. A diferencia de lo que fueron las masas campesinas que acompañaron a la burguesía en la Revolución Francesa, los actores en el Perú –obreros, campesinos y sectores urbano-populares– estaban sólidamente organizados e identificados con su organización. No existe, entonces, una contradicción entre la pertenencia a la organización social y el devenir de ciudadanos libres. Al contrario, los hombres y mujeres se hicieron individuos en y a través de sus organizaciones. Este hecho histórico lleva a reconocer a la organización social un rol importante en el proceso que continúa hacia la conquista activa de la ciudadanía civil y política.

Si en Europa la conquista de la democracia y, por ende, de la ciudadanía estaba ligada a una forma de desarrollo que beneficiaba principalmente a un sector minoritario, la naciente burguesía citadina, en el Perú la conquista de la *ciudadanía social*, el desarrollo social antes que económico, involucraba activamente a grandes masas de peruanos, quienes no sólo participaron sino que, a través de sus organizaciones sociales y políticas, dirigieron esas conquistas.

Las preguntas que están detrás de nuestra investigación en las ciudades son: ¿por qué estos avances en el desarrollo y la ciudadanía sociales no culminaron en un sistema político democrático estable y ligado al desarrollo? y ¿qué estrategia puede profundizar el proceso de democratización?

Como señalamos líneas arriba, no es tanto que las izquierdas hubiesen sobrevalorado el potencial político y revolucionario de los movimientos sociales de los años sesenta y setenta, sino que no entendieron su esencia, su fuerza como ciudadanos sociales y, sobre todo, no comprendieron el proceso del devenir ciudadano desde lo social a lo plenamente político. Entramos en una política híbrida: la yuxtapo-

sición de la política democrática formal o representativa, y la lucha social de confrontación. No se logró una síntesis y superación de la ciudadanía social.

Las conquistas sociales, normalmente logradas con movilizaciones masivas y un importante rol de miembros de partidos de izquierda, y acompañadas de consignas políticas contra los gobiernos oligárquicos, dictatoriales o simplemente “de derecha”, fueron consideradas también como grandes conquistas políticas. Sin embargo, esta ilusión se evaporó con el retorno a la democracia electoral, y el matrimonio de conveniencia entre la izquierda y los sectores movilizados terminó en divorcio. Se hizo claro que más que una lucha política fue una pelea por defender las conquistas sociales, dentro de los parámetros de la ciudadanía social<sup>18</sup>. La historia ha mostrado que el trecho entre los movimientos sociales y la plena participación en un sistema político democrático es aún muy grande. Varios factores que todavía falta estudiar han contribuido a truncar el proceso de ampliación de la conquista de la ciudadanía social a la conquista de una plena ciudadanía política.

Entre estos factores, uno de los primeros es la debilidad de los mismos actores principales que conforman un sistema político democrático. Los partidos que más relación tenían con los ciudadanos emergentes –sobre todo, los partidos de izquierda, luego del retorno a la democracia institucional en 1980– tardaron en asumir una estrategia basada en un sistema político democrático moderno, representativo y participativo a la vez. Por lo tanto, no supieron incorporar a las organizaciones populares y a la población en general dentro de sus propuestas y estrategias. Por su parte, las entidades deliberativas del Estado –Parlamento y los consejos de gobierno locales– no eran representativas de las mayorías urbanas. Las principales organizaciones de los sectores populares y sus líderes mantuvieron una relación de demanda social y confrontación con el Estado, y no participaron en experiencias de gestión del desarrollo ni del gobierno<sup>19</sup> (Joseph A. et al., 2004).

## **EL COLAPSO DEL SISTEMA POLÍTICO DEMOCRÁTICO**

Lo que siguió a estos agitados años de lucha social no fue, entonces, un salto cualitativo en la consolidación de la democracia y de la sociedad

---

18 Cabe advertir que hoy se corre el riesgo de repetir el mismo error de evaluación al igualar la lucha por el alivio de la pobreza (alimentos, empleo aunque sea temporal, atención en salud) con la afirmación de la ciudadanía y la democracia.

19 Una excepción a este tipo de relación fue el gobierno militar de Velasco, que promovió la participación a través del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS). Sin embargo, esta participación, como no podría ser de otra manera en una dictadura, se limitaba a la movilización para respaldar e implementar las medidas de la revolución llamada socialista, y no a determinar el rumbo del país.

civil, sino un retorno al pasado, a un sistema democrático que se había mostrado excluyente y divorciado de las luchas por el bienestar de la mayoría de los ciudadanos. La nueva transición democrática, iniciada formalmente con la convocatoria a la Asamblea Constituyente en 1978, en vez de ser un paso adelante en la politización de la población peruana y su inclusión en el sistema político, significó más bien el inicio del colapso del sistema. El colapso no fue inmediato, como se ve en el hecho de que la IU llega a la alcaldía de Lima, pero al mismo tiempo, 1980 marca el inicio de las acciones armadas de Sendero Luminoso.

En la década siguiente (1990) se inicia la etapa de los *independientes* u *outsiders*, como los nombraban algunos analistas. El colapsado sistema político fue reemplazado por los poderes fácticos –el gran capital financiero y transnacional, las fuerzas armadas, el narcotráfico e importantes medios de comunicación–, quienes capturaron al Estado y dejaron a las organizaciones a la deriva en el mar neoliberal. El afán privatizador del Consenso de Washington llegó al extremo de privatizar gran parte del Estado mismo.

Este, lejos de ser el instrumento de la sociedad de ciudadanos para construir la nación y garantizar la igualdad ante la ley y de oportunidades, se apartó del control político del sistema democrático. El Estado se consolidó como aparato de dominación y manipulación de la gran mayoría de los peruanos. Nunca antes los manuales del marxismo fueron tan capaces de describir la naturaleza del Estado peruano: un instrumento al servicio de las clases dominantes, nacionales e internacionales, controlado por los poderes fácticos, en particular por las fuerzas armadas y el gran capital financiero y transnacional.

Como se sabe, la política, como la física, no soporta un vacío, y el vacío creado por la despolitización fue reemplazado por el discurso neoliberal, que entró como elemento central de la globalización. Dentro de este período neoliberal hay un subperíodo que se inicia con el autogolpe de abril de 1992. Lo que cambió este golpe cívico-militar no fue la economía, sino la política. Fujimori desarrolló al máximo el discurso neoliberal de la antipolítica. Pudo cerrar el Parlamento y los gobiernos regionales. Logró un control casi absoluto del Poder Judicial y de gran parte de la prensa. Se inauguró la etapa de los *independientes*, como respuesta al debilitamiento del sistema político democrático, en particular de los partidos políticos. La despolitización de la sociedad civil fue severa, al punto de que “ser político” o “hacer política” fue una acusación utilizada para bloquear cualquier intento de crítica u oposición. Este discurso contra la política, como todos sabemos, endiosaba al mercado como promotor y orientador del desarrollo. La política fue reemplazada por el mercado, con un pragmatismo extremo y sin escrúpulos. Lo que produjo el régimen de Fujimori fue un ejemplo del

análisis contundente de Toffler, que afirmó: “Hoy, aunque su gravedad no es aún reconocida, estamos presenciando una profunda crisis, no de este o de aquel gobierno, sino de la propia democracia representativa en todas sus formas” (Toffler, 1981: 379).

Fujimori supo explotar el descalabro político y, escudado por el *pensamiento único* del neoliberalismo, pudo prescindir de la Constitución, terminar con los recientemente creados gobiernos regionales, cerrar el Congreso y establecer una dictadura con una tenue fachada democrática. El desprecio por la política y por los políticos se extendió a todos los sectores, pero afectó de forma especial a los más pobres de la ciudad, ocupados con la sobrevivencia<sup>20</sup>.

Nuestro balance de la debacle del sistema político democrático peruano no sería completo sin mencionar los diferentes roles de las ONG, que se multiplicaron con la crisis a partir de 1975. En el contexto del vacío político, estas, con mayor o menor conciencia de su desplazamiento, ocuparon espacios y tareas que en un sistema político democrático clásico corresponderían al Estado y a los partidos. Suplieron al Estado tanto en la implementación de los programas de alivio de la pobreza como en la gestión del desarrollo local, en las municipalidades. También tuvieron roles importantes en educación, particularmente de adultos y líderes sociales, que cubrieron la desaparición de las escuelas de los partidos y los sindicatos. Las ONG elaboraron metodologías y propuestas de desarrollo y legislación; además de su importante rol en la defensa de los derechos humanos y la lucha contra la dictadura fujimorista.

En muchos casos, las ONG formaron parte de los esfuerzos de resistencia a la invasión de las políticas, ideología y ética del pensamiento único. De por sí, las ONG son un pobre sustituto del Estado y los partidos. Pero esta suplencia es aún más preocupante, dado que muchas fueron afectadas por la aplicación del Consenso de Washington y perdieron su enfoque crítico, asumiendo la estrategia limitada de la focalización de la pobreza y la sectorialización de las luchas reivindicativas, sin una perspectiva integral. Estas limitaciones de las ONG fueron reforzadas o inducidas por la cooperación internacional.

Es evidente que muchas ONG no sólo están perdiendo su rol radicalmente crítico de la sociedad en la que vivimos –aquella capacidad de hacer propuestas globales–, sino también –y quizás esto sea lo más

---

20 Es importante para nuestra investigación notar que la única instancia del Estado en que Fujimori no logró penetrar y manipular a su antojo fue la municipalidad (Salazar Chávez, 1994), esa parte del Estado más cercana a la población. Argumentaremos que las municipalidades son un importante punto de apoyo de la construcción de un sistema político democrático ligado al desarrollo.

grave— su capacidad de respuesta e iniciativa política. Igualmente preocupante es la pérdida de la flexibilidad y audacia, necesarias si se pretende contribuir a encontrar nuevos caminos para alcanzar nuevas metas. Es como que el tiempo transcurrido las ha vuelto —a unas más que a otras— conservadoras y acartonadas (Joseph A., 2000).

Sin embargo, también es cierto que muchas ONG, junto con organizaciones y líderes urbano-populares y autoridades municipales, han sido parte de la resistencia a la despolitización y manipulación durante el proceso de globalización neoliberal, en particular durante el gobierno de Fujimori. Del mismo modo, estos actores no capitularon ante la presión de Sendero Luminoso, que en los inicios de la década del noventa decretó que su teatro principal de operaciones eran las ciudades, en particular Lima Metropolitana. El número de atentados y muertes en estos escenarios es un triste testigo a esta resistencia.

Nuestra investigación toma en cuenta estas debilidades y fortalezas e intenta descubrir las condiciones que pueden contribuir a que se reviertan las tendencias, aún predominantes, hacia la despolitización de los actores y la desarticulación del sistema político democrático en las ciudades.

### **EL CONTEXTO: TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA**

Las experiencias de democracia participativa y los procesos de emergencia de ciudades articuladoras de territorios urbanos y rurales ocurren en un contexto extremadamente volátil en lo político y social, mientras que en lo macroeconómico hay un aparente éxito en la implementación del modelo neoliberal globalizado, al cual el Perú se inserta de forma subordinada, regresando al modelo primario exportador. El crecimiento económico del Perú, según los indicadores macroeconómicos, es notable (casi un 5% de crecimiento del PIB en los últimos 10 años). Pero es igualmente notable que el “goteo hacia abajo” no se siente en la población que vive en condiciones de pobreza (más del 50%), ni en los micro y pequeños empresarios que dan empleo, aunque sea precario, al 70% de la PEA, que producen cerca del 40% del producto nacional y cuyo mercado principal es el nacional o regional.

Cabe añadir que este sector de micro y pequeños empresarios es muy diverso; la mayoría vive a nivel de simple subsistencia, pero importantes sectores poseen capacidad de acumulación y desarrollo. Lo central aquí es notar que todos los sectores encuentran en el modelo actual barreras para su sobrevivencia o desarrollo. Sus mercados naturales, el nacional y los regionales, están siendo invadidos por productos importados, tendencia que aumenta con la presión del mundo desarrollado —particularmente EE.UU.— en las negociaciones de los diferentes tratados de “libre” comercio. Los empresarios peruanos son conscientes

de que juegan en una cancha nacional e internacional inclinada en su contra, cuyas reglas y árbitros están puestos por sus competidores.

Sin embargo, la volatilidad de la situación social y económica no se explica solamente por estas desventajas económicas. La contracara de este panorama económico y estructural se encuentra en el terreno subjetivo e ideológico. Los mismos actores económicos están expuestos al pensamiento único neoliberal y a la red global de comunicación que les muestran los “bienes” a que pueden acceder por su esfuerzo individual y privado en el mercado global<sup>21</sup>. Estos discursos y propaganda, frente a la realidad vivida de crecientes brechas sociales y económicas y la frustración, generan diversas reacciones, casi todas adversas a los objetivos de consolidar un sistema político democrático ligado al desarrollo. El desánimo, sobre todo frente a la política, la frustración y la fuga (Perú es líder en la exportación de migrantes al extranjero), la delincuencia, la corrupción y la rebeldía sin cauce son expresiones de todos los días.

De hecho, lo que predominó en la política del régimen luego del autogolpe de Fujimori en 1992 no fue el pragmatismo y la manipulación, ni siquiera el mercado, sino la corrupción. Muchos analistas cuestionan la calificación del gobierno de Fujimori como *neoliberal*. Lo que predominaba en las decisiones tomadas en los últimos años de su gobierno no fueron tanto las *leyes* del mercado sino las coimas, el narcotráfico y el tráfico de armas. En esta etapa, el poder del asesor Vladimiro Montesinos penetró en todos los poros del gobierno y de las fuerzas armadas. Hay razones para pensar que la caída de la dictadura Fujimori-Montesinos, que contó con el apoyo de EE.UU.<sup>22</sup>, se debe a la participación de Montesinos en el tráfico de armas que llegaron a las FARC, tráfico que el Departamento de Estado no estaba dispuesto a tolerar. Comenzaron a aparecer los videos que evidenciaban la corrupción del gobierno, los políticos, la prensa y los empresarios. Poco después se inició una ola de protestas, y cayó el régimen. Es en este contexto que cae el gobierno de Fujimori, en noviembre de 1999, luego de una fraudulenta tercera elección a la Presidencia.

Los grupos y movimientos de oposición al régimen de Fujimori, la mayoría de clase media, intelectuales, artistas, ONG y a la postre estudiantes, no involucraban a los sectores populares de la población

---

21 En el Perú, los micro y pequeños empresarios, los llamados “informales”, han sido impactados por el discurso de Hernando de Soto, según el cual la traba para el desarrollo de los mismos es la burocracia estatal, y no las condiciones desventajosas del sistema financiero y comercial mundial.

22 Es conocido que Montesinos fue uno de los asesores e informantes de la CIA antes y durante el gobierno de Fujimori.

ni a sus organizaciones. La ola masiva de protesta que llevó a la fuga y renuncia de Fujimori, y a la fuga y captura de Montesinos fue tardía y poco organizada. Sin embargo, sirvió de base para lo que sería el “partido político” de Alejandro Toledo y su campaña electoral. Cabe señalar, empero, que el rechazo a Fujimori y Montesinos no fue universal ni se pudo canalizar en una propuesta política alternativa. Prueba de ello es la poca popularidad del gobierno de Toledo y el apoyo que tiene la candidatura (ilegal) de Fujimori, prófugo en Japón. El gobierno de Toledo tiene un porcentaje de aprobación que fluctúa alrededor del 12%, mientras que otras encuestas muestran que un 15 ó 16% de la población votaría por Fujimori en las elecciones de 2006.

Sin el apoyo de los impulsores del Consenso de Washington, al cual Fujimori había servido con tanta fidelidad, y frente a las evidencias de masiva corrupción y las protestas por su re-reelección, el gobierno resultó insostenible, y el Congreso designó a Valentín Paniagua, un respetado pero poco conocido congresista del partido de derecha AP que fundara Fernando Belaúnde Terry. Durante su Presidencia de ocho meses, Paniagua tuvo significativas iniciativas para restablecer la institucionalidad democrática y combatir la corrupción. Creó la Comisión de la Verdad y Reconciliación, cuyo mandato consistía en analizar lo acontecido en los veinte años de gestión democrática (1980-2000) en la guerra interna, y proponer medidas para el procesamiento de los responsables de crímenes y de retribución a los afectados por la acción del Estado.

Sin embargo, como era de esperar, dada la afiliación política del presidente de transición, no hubo modificaciones en el modelo económico de mercado libre, que se mantuvo en lo esencial durante el segundo gobierno de AP (1980-1985), y fue transformado en el modelo neoliberal durante el gobierno de Fujimori. El gobierno de Paniagua fue una digna expresión de un intento de lograr una economía de mercado con “rostro humano”; discurso, más que realidad, que se repite en el gobierno de Toledo. Los ministros sociales (salud, trabajo, educación, y de la mujer y desarrollo) tuvieron muchas iniciativas para eliminar la corrupción y las políticas manipuladoras que caracterizaron estos ministerios y sus programas en el régimen anterior. Sin embargo, con la excepción de una propuesta audaz de política educativa, estos ministerios no pusieron en agenda los problemas estructurales en lo económico y presupuestal. Seguían siendo, en lo esencial, ministerios y programas para el alivio a la pobreza, léase de limpieza de los “efectos colaterales” del modelo neoliberal, mas no ministerios de desarrollo social. El divorcio entre los programas sociales y el desarrollo es uno de los problemas centrales de los gobiernos peruanos, como lo ha señalado Carlos Franco (1995a).



Es necesaria esta revisión del escenario en el que se desenvuelve la transición democrática. No sólo se tiene que profundizar en la consolidación de la institucionalidad democrática, la lucha contra la corrupción y la reconciliación de la población peruana, sobre todo de los más afectados por la guerra interna, al igual que aumentar los programas de alivio a la pobreza; es necesario abordar los cambios estructurales del modelo económico y de las relaciones internacionales, y recuperar para la política social su eficacia en reducir la brecha entre ricos y pobres, y su capacidad de promover el desarrollo.

### LA EXPLOSIÓN DE LA PARTICIPACIÓN

Si bien el gobierno de Paniagua no enfrentó los cambios estructurales requeridos en el modelo económico –que ya había mostrado sus efectos de exclusión, aumento de pobreza y de la brecha social– y se centró en dos aspectos esenciales, la institucionalidad democrática y la lucha contra la corrupción, sí reforzó un elemento que es fundamental en el proceso político actual, la *participación política ciudadana*, y volvió a abrir las puertas, cerradas por Fujimori, a la descentralización<sup>23</sup>.

No es que la participación política ciudadana haya empezado con el gobierno de transición. Desde la anterior transición democrática (1979-1980) y la elección de autoridades municipales, la participación ha sido una práctica extendida, si bien desigual, en muchas de las municipalidades. Experiencias como las del gobierno municipal de Ilo, en la costa sur del país, o el distrito de Villa El Salvador en el cono sur de Lima, y posteriormente en el distrito de Limatambo, en la sierra cusqueña, son emblemáticas y muy mentadas en diferentes análisis. En SMP, distrito que estudiamos, el primer gobierno municipal elegido y presidido por la IU convocó a *cabildos abiertos* desde el inicio. En otros distritos de la metrópoli, se llevaron a cabo procesos de planificación participativa del desarrollo distrital, convocados por los alcaldes y, en la mayoría de los casos, organizados con el apoyo de ONG del lugar.

Sin embargo, tales experiencias de participación ciudadana han sido muy desiguales entre sí y precarias<sup>24</sup>. Si bien la participación municipal fue incluida en la Constitución, tanto en la de 1979 como la de 1993, y en la Ley Orgánica Municipal, la convocatoria y la continuidad del proceso dependían en gran parte de la voluntad del alcalde de turno.

---

23 Al insistir en el adjetivo “político” queremos sugerir un cambio cualitativo en la participación social o la ciudadanía social, que es una constante en la historia de la República, hacia una participación en la gestión estatal y en el sistema político propiamente dicho.

24 Ver, por ejemplo, el trabajo realizado por Themis Castellanos como parte de una serie de estudios organizados por el IEP (Castellanos, 2003a).

Además, las municipalidades carecían de los recursos necesarios para poner en marcha las propuestas y los planes.

Cabe recordar, con María Isabel Remy, que si bien la participación ciudadana estaba contenida en la Constitución de Fujimori de 1993, esta participación fue un mecanismo más de manipulación de las organizaciones sociales de sobrevivencia, y una forma de eliminar la mediación de los partidos políticos y, podemos añadir, de limitar el poder de los gobiernos municipales. No es una novedad en el Perú, al igual que en otros países, que un gobierno autoritario busque formas de participación de la sociedad como manera de sustituir el sistema político destruido por el régimen dictatorial. Como señala Remy, el gobierno del general Velasco, que reemplazó al gobierno de los partidos políticos que no eran capaces de integrar a las mayorías del país, se definía como “una República social de participación plena”. En el mismo se crearon el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS), las cooperativas agrarias y se decretó por ley la participación de los trabajadores en las empresas (Remy, 2004: 3, 5).

Para completar el cuadro descriptivo de estas primeras experiencias de participación ciudadana, es menester reconocer que no sólo no estaban preparadas las municipalidades para este reto, sino que tampoco lo estuvieron las organizaciones sociales y sus líderes. Estos, como hemos mencionado, habían surgido de décadas de prácticas centradas en demandas sociales y habían conquistado la *ciudadanía social*, como hemos descrito anteriormente. Si bien estas prácticas incluían relaciones de demanda y negociación entre las organizaciones y el Estado, esas relaciones estaban caracterizadas por un vínculo de oposición, desconfianza y mutua manipulación entre sociedad y Estado. Casi el 98% de los involucrados en los espacios políticos participaba buscando un beneficio inmediato. Por ello, podemos afirmar que los mismos estaban encerrados en lo que Dietz (2000) llama una *racionalidad limitada*. Si bien ni Dietz ni nosotros pretendemos que se pueda lograr una *racionalidad ilimitada*, en esta racionalidad limitada, las demandas de corto plazo y muy sectorializadas fueron negociadas en un toma y daca, una política reducida a *trade-offs*; el Estado fue concebido como algo ajeno y la organización social, como una amenaza. Eran relaciones que distaban mucho de una forma de gestión política del desarrollo.

Los veinte años de guerra interna, la creciente exclusión del modelo económico neoliberal, la creciente y masiva pobreza y desempleo, el discurso antipolítico del pensamiento único, la corrupción “hecha política” y la manipulación de las organizaciones por parte del gobierno a través de los programas de alivio a la pobreza sólo sirvieron para agrandar la brecha entre sociedad y Estado, y para empeorar las con-

diciones para avanzar de la ciudadanía social hacia una ciudadanía plenamente política.

Pese a estas limitaciones, no debemos dejar de reconocer que las experiencias de participación ciudadana promovidas por diversas municipalidades, tanto en Lima como en Chiclayo, sobre todo aquellas que abordaban el tema de la planificación del desarrollo, eran experiencias, en muchos casos, heroicas y de alto riesgo, contra los esfuerzos de Sendero Luminoso por romper a través del terror los vínculos entre las organizaciones y el Estado, y contra los intentos del gobierno central de controlar a las organizaciones y mantenerlas en escenarios y agendas limitadas a la *cancha chica*.

Es más, en la etapa posajuste estructural, el concepto de *participación ciudadana* cobró importancia en el escenario nacional e internacional no tanto por iniciativa de las organizaciones sociales, ni de los partidos políticos, ni siquiera del Estado, sino por los organismos de cooperación internacional y las entidades financieras multilaterales, preocupados por la creciente pobreza y las brechas sociales, que creaban condiciones que amenazaban la gobernabilidad y la estabilidad del proceso de globalización en curso. Como se sabe, se inició una agresiva política focalizada para aliviar la pobreza, incorporando en la estrategia la participación de los *beneficiarios* y sus organizaciones. La participación llegó a ser un aspecto obligatorio para todos los programas de la política social, tanto para el Estado como para las ONG que presentaban proyectos a las agencias financieras.

Sin embargo, estas formas de participación tienen algo en común, el hecho de estar centradas en aspectos importantes pero secundarios de la gestión política: la eficiente implementación de programas de *alivio de la pobreza* –mas no el diseño de políticas de *lucha contra la pobreza*–. El Estado y las ONG se pudieron beneficiar de la experiencia y del trabajo, por lo general no remunerado, de los miembros de las organizaciones sociales.

Se dio lo que Romeo Grompone ha llamado la “explosión de la participación”.

Los representantes de la banca multilateral, los que definen las líneas de política de las agencias de cooperación, los expertos en liderazgo y gerencia empresarial, los especialistas y activistas en la sociedad de la información, antiguos militantes radicales que siguen insistiendo en los límites de la representación y las diferencias entre democracia formal y sustantiva, nuevos militantes de movimientos sociales que intentan establecer cambios en la agenda global, planificadores reciclados, teóricos y activistas de las ONG, líderes políticos

plebiscitarios, ministros y alcaldes, están todos de acuerdo en que ha llegado el tiempo de fortalecer la participación ciudadana (Grompone, 2002: 3).

Es en este contexto que Paniagua asume el gobierno de transición y convierte la participación en una política de Estado. Este hecho no anuló las limitaciones de la participación acotada, pero sí abrió las puertas para romper el cerco creado alrededor de las experiencias y espacios de concertación. Una de nuestras preguntas en el análisis es si la participación hecha política de Estado puede ser un factor central en revertir la tendencia hacia la despolitización, y ser una parte integrada de un sistema democrático que sirva no sólo para reducir la brecha entre ricos y pobres, sino para abordar los problemas estructurales y crear las condiciones para un desarrollo humano y equitativo.

### **LAS LEYES QUE DAN SUSTENTO A LA PARTICIPACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN**

El proceso de participación y descentralización ha sido promovido por iniciativas que se originaron desde la sociedad civil y desde el Estado –en particular desde los gobiernos locales–, muchas veces sin sustento legal o estirando la legalidad más allá de la fronteras creadas en sus orígenes. Un ejemplo de ello fue el primer gobierno municipal del distrito limeño de Villa El Salvador, donde se dio como primera ordenanza municipal una que decretaba que “ley comunal es ley municipal”, lo que fue una forma dramática de reconocer a la organización vecinal. Pero esta ordenanza no tuvo sustento ni en las leyes ni en la Constitución del país. Sin embargo, fue un símbolo de la importancia de la participación, que irá en aumento con altibajos durante los veinte años de democracia a partir de 1980.

Como hemos señalado, Paniagua no inició las prácticas participativas, que tuvieron un impulso en los gobiernos municipales antes y durante el período de Fujimori. Tampoco la legislación que dio sustento a esas experiencias empezó de la nada. La Constitución de 1993 señala que uno de los derechos fundamentales de toda persona es el de “participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum” (art. 2 inc. 17). La misma Constitución señala que las municipalidades son las instancias prioritarias para esa participación: “Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación” (art. 31).

A diferencia de la de 1979, la Constitución de 1993 no consagra en forma explícita la obligación de las municipalidades de promover, apoyar y reglamentar la participación vecinal en el desarrollo de la comunidad (art. 256, Constitución de 79). Sin embargo, el párrafo tercero del artículo 31 establece que esta participación es derecho y deber de los vecinos.

Haciendo una lectura benigna de la norma, coincidimos en que –si bien las obligaciones de las municipalidades ya no estaban consagradas a nivel constitucional– el cambio de enfoque que [reconoce] el derecho del vecino antes que las obligaciones genéricas de la entidad municipal es saludable (Alva, 2004: 1).

La materialización de este derecho de participación municipal, como hemos señalado, será una conquista lenta, promovida por algunos actores sociales y fuerzas políticas y de autoridades municipales dispuestas a *estirar* las leyes.

La primera ley específica de participación se dio en el contexto de la movilización y lucha contra el gobierno de Fujimori, y su intento de mantenerse por un tercer período. La Ley N° 26300, de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, dada el 3 de mayo de 1994 (restituida su vigencia por Ley N° 27520, publicada el 26 de septiembre de 2001), establece el derecho de participación en las siguientes formas: iniciativa normativa, referéndum, revocatoria de autoridades, remoción de autoridades y rendición de cuentas. Lo importante de esta ley no son tanto las áreas de participación, que son más bien limitadas, sino el hecho de que un gobierno autoritario sintiera la presión de promulgar una ley cuyo impulso nace desde las experiencias locales de participación y la voluntad de profundizarla.

Luego de la Constitución de 1993 y de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos dadas en el gobierno de Fujimori, durante el gobierno de transición de Paniagua (noviembre 2000 a julio 2001), siguieron una variedad de leyes, decretos y ordenanzas que avanzaron, si bien con gran desorden y desarticulación, los procesos de participación. Conviene hacer una breve reseña de las más importantes de esas normas legales<sup>25</sup>.

El más importante, sin duda, ha sido el Decreto Supremo N° 001-2001 del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano que constituye la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP), promulgado el 18 de enero, y que entró en vigencia el 20 de enero de 2001. Actualmente existen más de mil mesas funcionando en

---

25 Un buen resumen del marco legal de la participación se encuentra en Castillo Paulino (2004).

todo el país, que congregan a entidades del gobierno y de la sociedad civil para enfrentar la pobreza y promover el desarrollo. Es una de las experiencias más extendidas de coordinación entre sociedad civil y Estado. Además de estas mesas globales se han creado mesas sectoriales, como la del agro y la de la coca.

Hemos mencionado arriba otro logro importante del gobierno de Paniagua, que contribuyó a generar un clima y una demanda de transparencia y responsabilidad: la creación de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) (Decreto Supremo N° 065-2001 de la Presidencia del Consejo de Ministros, del 4 de junio de 2001), “encargada de esclarecer el proceso, los hechos y las responsabilidades de la violencia terrorista y de la violación de los derechos humanos producidos desde mayo de 1980 hasta noviembre de 2000” (Castillo Paulino, 2004: 21). No se ha hecho un seguimiento de los resultados de la CVR que, al sacar a la luz los horrores de la década de violencia política desarrollada entre el Estado peruano y Sendero Luminoso, estremecieron a todo el país y sus instituciones, pero que ya han servido para desbloquear el escenario nacional y abrir la historia nefasta y escondida a la mirada y juicio de los ciudadanos<sup>26</sup>. Resta saber si la sociedad –la política y la civil– estará en condiciones y voluntad de sacar las conclusiones de los descubrimientos de la CVR. Lo que parece estar ocurriendo es que, a pesar de grupos muy movilizados en la campaña “Para que no se olvide”, la tendencia es barrer el informe bajo la alfombra.

### ***DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA***

Una vez instalado el gobierno de Alejandro Toledo y restablecidas las instituciones básicas de la democracia, siguió una serie de normas que dieron mayor sustento legal a las experiencias de participación ciudadana en sendas leyes y decretos. Los referidos a la descentralización y regionalización sirvieron para crear un terreno propicio para la participación en los espacios subnacionales, particularmente las municipalidades.

La Ley N° 27680, del 8 de marzo de 2002, de Reforma Constitucional, modificó el capítulo XIV del título IV de la Constitución determinando, de forma provisional, las futuras regiones según los linderos de los departamentos existentes, y las provincias de Callao y Lima Metropolitana, sus competencias, bienes y rentas.

La Ley N° 27783, del 20 de julio de 2002, de Bases de Descentralización, descentraliza el Estado en su estructura y organización. Su artículo 17° sobre Participación Ciudadana dice:

---

<sup>26</sup> El informe final de la CVR estremeció al país entero y lo puso bajo tensión. Ver Comisión de la Verdad y Reconciliación (2004).

17.1 Los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública. Para este efecto deberán garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública, con las excepciones que señala la ley, así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas (Castillo Paulino, 2004: 120).

Junto con la descentralización se dieron importantes leyes de regionalización. La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOR) N° 27867, del 16 de noviembre de 2002, estructura las competencias y funciones de los gobiernos regionales, y la otra ley modificatoria de la LOR N° 27902, del 12 de diciembre de 2002, regula la participación de la sociedad civil a través de los Consejos de Coordinación Regionales compuestos por los alcaldes provinciales (60%) y la sociedad civil (40%). Durante el gobierno de Toledo la participación fue ampliada a través de una mesa de trabajo de descentralización compuesta por entidades representativas de la sociedad civil, por Resolución Ministerial N° 511-2003 del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) del 28 de agosto de 2003.

La Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, del 27 de mayo de 2003, precisa el enfoque en la participación y planificación.

El proceso de planeación local es integral, permanente y participativo, articulando a las municipalidades con sus vecinos. En dicho proceso se establecen las políticas públicas de nivel local, teniendo en cuenta las competencias y funciones específicas exclusivas y compartidas establecidas para las municipalidades provinciales y distritales [...] El sistema de planificación tiene como principios la participación ciudadana a través de sus vecinos y organizaciones vecinales, transparencia, gestión moderna y rendición de cuentas, inclusión, eficiencia, eficacia, equidad, imparcialidad y neutralidad, subsidiariedad, consistencia con las políticas nacionales, especialización de las funciones de competitividad e integración (Castillo Paulino, 2004: 120).

La Ley N° 28013, del 28 de junio de 2003, fija un plazo para la instalación de los Consejos de Coordinación Regionales, los cuales deberían ser elegidos en los primeros sesenta días del año de gobierno.

Otra importante ley, que ha afectado a todos los gobiernos municipales y regionales, es la Ley Marco del Presupuesto Participativo

N° 28056, del 9 de agosto de 2003. Esta ley establece en su primer artículo que el “Presupuesto Participativo es un proceso que fortalece las relaciones Estado-Sociedad, mediante el cual se definen las prioridades sobre las acciones a implementar en el nivel de Gobierno Regional o Local, *con la participación de la sociedad organizada*, generando compromisos de todos los agentes participantes para la consecución de los objetivos estratégicos” (Castillo Paulino, 2004: 55; énfasis propio).

Dos leyes de transparencia garantizaron el acceso a la información, obligando a los organismos del Estado a entregar su información y publicarla en portales de transparencia: Ley N° 27806 y Decreto Supremo N° 072-2003 de la Presidencia del Consejo de Ministros, en 2002 y 2003.

### ESPACIOS PÚBLICOS-TERRITORIO-CIUDAD

La potencialidad y las limitaciones de las experiencias de participación ciudadana dependen en gran medida del lugar en que se desarrollan. La participación se da en diversos tipos de escenarios, a los que damos el nombre de *espacio público*. Este término tiene dos acepciones distintas pero complementarias. En términos urbanísticos, los espacios públicos son lugares físicos que permiten el contacto y comunicación entre pobladores. Las calles principales y alamedas son ejemplos de este tipo de espacios públicos, como lo son los mercados, plazas, parques, cafés. Son lugares que dan identidad a una localidad y a sus habitantes, y son símbolos de un territorio.

La otra acepción de *espacio público*, más cercana a la que utilizamos en nuestro estudio, es un lugar de encuentro y comunicación entre personas, ideas, intereses y discursos. Estos espacios públicos son más propiamente espacios políticos. Según J. Habermas, este tipo de espacio público está constituido por “un grupo de *personas privadas* reunidas para discutir asuntos de *preocupación pública o interés común*” (en Fraser, 1995; énfasis en el original). En estos escenarios confluyen en libertad personas y organizaciones con intereses diversos, con frecuencia en conflicto, pero para tratar temas de interés común: *lo público*.

Encontramos en el Perú hasta tres subtipos de espacios públicos discursivos. El primero está compuesto exclusivamente por miembros de la sociedad civil, sin la presencia del Estado. En su agenda, formal o informal, están los temas de interés común, como la vivienda, la seguridad del territorio, las festividades, entre otros. Tales espacios público-privados han existido tanto en zonas rurales como urbanas desde los inicios de la República. Lo que es interesante notar es que los temas que se consideran parte de la agenda pública en estos espacios se van ampliando con la crisis, y ahora incluyen aspectos de la vida antes



reservados para la vida privada o familiar, como nutrición, atención de la salud o búsqueda de empleo. Otros temas antes reservados para el Estado están siendo asumidos en la esfera público-privada. El caso más emblemático es la seguridad ciudadana, que pasa a manos de rondas urbanas y rurales. La frontera entre lo público y lo privado está en constante modificación. Este fenómeno es un tema de negociación con el Estado, que ha dado una ley marco de seguridad ciudadana, con una política policial del Ministerio del Interior puesta en marcha y anunciada como una de las primeras prioridades del gobierno, según el último mensaje presidencial.

Un segundo tipo de espacio público –el espacio de lo *público-público*– está constituido por entidades no estatales, pero que cuentan con la participación del Estado. Ejemplos de estos espacios son los Comités Locales de Administración de Salud (CLAS), donde participan representantes del Ministerio de Salud y de la municipalidad local. Otro ejemplo es la asamblea cívico-distrital de SMP, que articuló a las organizaciones sociales del distrito por zonas para la fiscalización de los servicios públicos a través de las agencias municipales. Estas instancias no son parte de la estructura del Estado y, en principio, gozan de autonomía. Los comités y los frentes distritales de planificación participativa del desarrollo, el Acuerdo Nacional, las MCLCP y algunos comités de seguridad ciudadana y vigilancia son espacios paraestatales que tratan temas públicos.

Los Consejos de Coordinación Locales y Regionales (CCL y CCR) conforman otro tipo de espacio público: el *público-estatal*. Como hemos visto, estos surgieron a nivel nacional durante la última transición democrática, durante el gobierno de Valentín Paniagua, y luego en el actual de Alejandro Toledo. Consideramos que estos tres tipos de espacios públicos son un importante elemento en la ingeniería de construcción del sistema político democrático. Sin embargo, como hemos advertido, existe el peligro de sobredimensionar lo que se está logrando y lo que se puede lograr, en y con estos diferentes espacios públicos.

### **IMPORTANCIA DE LOS EMERGENTES ESPACIOS PÚBLICOS A NIVEL MESO**

Además del sistema político y sus actores (sociedad civil, Estado, partidos), el escenario o territorio es otro componente esencial para poder expandir los emergentes espacios públicos y romper el cerco de la participación limitada al alivio de la pobreza o a aspectos secundarios del desarrollo, y así acercarnos a nuestros objetivos estratégicos de crear un nexo sólido entre democracia y desarrollo. Nuestro estudio de las ciudades parte de la convicción de que estas son escenarios privilegiados para la consolidación de los espacios públicos y de estas nuevas formas de hacer política con y desde la sociedad civil. Las ciudades principales

del país son lo que hemos llamado “espacios geopolíticos *meso*”, nombre poco elegante pero que indica que se requiere de escenarios más complejos que lo estrictamente local o *micro* (la comunidad rural o el barrio urbano), y menos enredados y distantes que los espacios *macro* (nacional o internacional) (Joseph A. et al., 2004).

### **EL ESPACIO LOCAL O MICRO: ESENCIAL MAS NO SUFICIENTE**

Las dimensiones de la crisis hacen necesario un enfoque de análisis y estrategias de intervención que vayan más allá de lo sectorial, para abarcar problemas estructurales en su interrelación. Las características del escenario propicio para estos propósitos deben corresponder a las particularidades de la crisis que nos tiene amarrados. Es decir que debemos poder abordar en el escenario los problemas centrales de la crisis: el sistema político que incluye Estado, partidos, Congreso y consejos municipales; la sociedad civil, sus organizaciones y líderes; la crisis económica expresada en la pobreza, la brecha social y el desempleo; la crisis social y cultural, expresada en anomia, desconfianza, delincuencia, las *fugas* en la migración, la droga, la abulia.

El nivel local, el terreno de las organizaciones urbano-populares, es el de la sobrevivencia. Este nivel y las dinámicas organizacionales que emergen de él son esenciales y vitales, y constituyen las células básicas de cualquier otra construcción superior que se proponga. La manera en que se confronten los problemas sectoriales y urgentes a nivel local o *micro* tendrá un efecto importante para determinar las posibilidades de salir de la crisis, y no sólo de administrarla. Es cierto que con la última transición democrática se ha logrado mayor transparencia y eficacia en las políticas sociales focalizadas, y a nivel local hay avances en diversas formas de participación de los miembros de muchas organizaciones de la sociedad. Sin embargo, las piezas no se articulan para abordar los problemas históricos y estructurales; no hay mayor relación entre el nivel local y el nivel nacional, entre lo *micro* y lo *macro*. Entonces, quedarse en el nivel local no permite superar la fragmentación ni pasar de la sobrevivencia y estrategias sectoriales de corto plazo a propuestas políticas de desarrollo de mediano y largo plazo. El nivel local tampoco tiene los recursos ni la complejidad para construir ahí un sistema político democrático. Limitar el análisis, enfoque y estrategia al nivel local significaría correr el riesgo de simplemente recrear un sistema histórico análogo, o uno que es efectivamente peor. Del mismo modo, prácticas participativas limitadas al nivel *micro* no conducen a un sistema democrático completo y capaz de resolver los problemas estructurales del país. Sin embargo, con la articulación del nivel *micro* con el *meso*, es posible crear algo mejor, más imaginativo y creativo (Wallerstein, 1995: 18; Joseph A. et al., 2004: 149).

En los escenarios urbano-populares el reto de progresar de la ciudadanía social a una ciudadanía integral o política depende de la posibilidad de progresar del nivel *micro* –el nivel de la intervención puntual y de corto plazo (el barrio)– a un nivel más complejo, el nivel *meso*, en el que las problemáticas y los procesos son más complejos e intervienen diversos actores, privados y estatales. Es a nivel *meso* que se empieza a vislumbrar *la ciudad* como escenario que crea la posibilidad de la articulación de lo diverso y fragmentado.

Hemos graficado los diferentes niveles –*micro*, *meso* y *macro* (Joseph A. et al., 2004)– en el siguiente cuadro.

**Cuadro 1**  
Niveles *micro*, *meso* y *macro*

Niveles	Conceptual	Políticas y proyectos	Actores sociales y políticos	Contenidos de acciones
<b>Nivel I</b> <i>Micro</i>	Intervención de organizaciones sectoriales y especializadas, enfrentando problemas sencillos y particulares.	Intervención focalizada en el problema particular, sin vinculación a otros proyectos o políticas.	Actores directamente identificados con el área problemática.	Intervención muy definida, a corto plazo, sin vinculación a una propuesta de desarrollo integral.
<b>Enfoque sistémico / Corto-mediano plazo / Espacios geopolíticos locales / Desarrollo integral</b>				
<b>Nivel II</b> <i>Meso</i>	Intervención de actores y organizaciones de diferentes tipos y con diferentes intereses, en dinámicas y problemas más complejos.	Las estrategias de intervención son intersectoriales, y los intereses particulares se integran en el interés con un enfoque sinérgico.	Procesos y actores sociales articulados, los conflictos manejados en función de un interés común.	La intervención apunta a cambios estructurales, con una visión de mediano y largo plazo, y una perspectiva de desarrollo integral.
<b>Nivel III</b> <i>Macro</i>	Nivel nacional o global. Lógicas de acumulación global o macroeconómicas.	Macro políticas.	Entidades del gobierno central y organismos transnacionales.	Globalizante, orientadores de los patrones generales de acumulación.

Fuente: Elaboración propia con base en Graña (1994).

A nivel *meso*, se pueden abordar articuladamente, y vulnerar, las principales trabas para nuestros objetivos. Una de las tareas es precisamente construir el nivel o escenario *meso*, partiendo estratégicamente desde el nivel *micro*, de la problemática y los actores que componen este nivel, y sin abandonar las importantes tareas a nivel *macro*. El reto es superar el divorcio que existe entre los tres planos. En esta búsqueda, el *territorio*, particularmente la ciudad, constituye, potencialmente, el escenario

donde los diferentes actores pueden interactuar en procesos políticos en pos del bien común.

En primer lugar, en el contexto de un país tan abigarrado como el Perú, geográfica, cultural y socialmente fragmentado, el territorio *meso* presenta mejores condiciones para construir una comunidad social y política capaz de integrarse en un sistema político democrático. En este escenario, normalmente las diferencias culturales y raciales son menos marcadas.

Por otro lado, sin una comunidad basada en la relación directa entre un *individuo* –el *yo*– y el *otro*, es imposible hacer una proyección racional y ética hacia el futuro, arribar a un proyecto de desarrollo humano. En la dinámica comunitaria puede emerger una apertura a lo nuevo, más allá de los límites de la crisis.

Sin embargo, es preciso explicitar que la apreciación del potencial de la comunidad, de esa fuerza de ruptura y creación –el espacio de libertad entre las tenazas del pasado y el futuro que encierran a la sociedad– que se atribuye a la comunidad a nivel *meso*, no debe llevar a idealizar a la comunidad, especialmente a la comunidad urbano-popular. La comunidad sola también puede ser el lugar e instrumento que contribuya a encerrar a la sociedad en lo inmediato y estrictamente local, sin futuro; el instrumento de refugio y no de cambio. La dinámica comunitaria, la interacción entre *iguales*, el juego dialéctico de intereses individuales y grupales no llevan espontánea ni necesariamente a una comunidad política orientada hacia su futuro. Literalmente hay una batalla, a nivel *meso*, entre el caos y la creatividad.

### ESPACIO GEOPOLÍTICO MESO

El territorio *meso*, como es evidente, no se define por la extensión física, sino por lo que se encuentra en él. En términos generales, por espacio geopolítico *meso* estamos hablando de espacios o territorios de suficiente complejidad, con recursos y potencial para el desarrollo; un escenario donde están presentes los diferentes actores sociales, económicos y políticos como para permitir entrar en un proceso de desarrollo integral y de construcción de un sistema político democrático. Podemos sintetizar los elementos centrales que constituyen un espacio *meso* en los siguientes puntos:

- Recursos esenciales para el desarrollo integral: una base productiva, infraestructura, mercado, empresas, personal calificado (trabajadores, técnicos y profesionales) que permitan hablar de desarrollo económico, producción de bienes de consumo y capital, y de mercado local y exterior.

- Actores sociales, políticos y económicos definidos, activos en los espacios, con capacidad de propuestas y ejecución: organizaciones sociales, particularmente las populares, gobiernos locales, partidos políticos, entidades y gremios de productores, instituciones de profesionales y técnicos como universidades, organismos técnicos, ONG, entre otros.
- La presencia del Estado, una instancia de gobierno del espacio: puede ser un gobierno municipal, una asamblea de tipo regional o subregional, o en Lima los conos y juntas interdistritales, capaces de planificar y gestionar el desarrollo, los recursos técnicos y financieros necesarios, los poderes de decisión y de iniciativas propias, y mecanismos de participación de los diferentes actores en la gestión para el desarrollo.
- Formas, estructuras y mecanismos de interacción entre estos actores en torno a temas y problemáticas de interés particular, por ejemplo: comisiones mixtas para atender a las necesidades básicas tales como agua, vivienda, producción agrícola, salud, transporte, etc., y formas de articular estas problemáticas coherentemente en planes de gobierno operativos, en un proceso de desarrollo integral; sistemas de comunicación e información.
- Finalmente, para que el espacio geopolítico a nivel *meso* pueda ser escenario y sustento de procesos de democratización y desarrollo, debe ser un elemento de la identidad de los habitantes del espacio. El espacio requiere de símbolos –parques, monumentos, edificios con los que la población se identifique–.

### **LAS CIUDADES Y LOS ESPACIOS GEOPOLÍTICOS MESO<sup>27</sup>**

Este estudio se basa en la afirmación de que, en el mundo globalizado y en el contexto de un proceso de descentralización, las ciudades y las redes de ciudades serán escenarios y factores determinantes en el rumbo que han de seguir estos procesos. Por ello, antes de entrar en el análisis de los procesos de construcción de un sistema político democrático y participativo, conviene hacer algunas precisiones sobre lo que es este escenario, es decir la *ciudad*. La ciudad no es sólo un fenómeno poblacional o arquitectónico, sino que es ante todo un fenómeno social, económico y político.

Una primera característica de las ciudades es que son aglomeraciones de población. Estas pueden variar de números medianos a gigantescos. En este sentido, lo que distingue a una *ciudad* de un *pueblo*

---

27 El enfoque en la ciudad ha sido redactado para este estudio por Omar Pereyra.

es que la aglomeración crea un tipo nuevo de personalidad (Simmel, 2000), en donde el sujeto tiene que aprender a no asombrarse ante la variedad de estímulos y personas con las que se cruza y entabla encuentros diariamente. El sujeto urbano desarrolla una actitud de indiferencia y reserva frente a los extraños. A diferencia del pueblo, que es una aglomeración en la que todos los vecinos son gente conocida y de quienes se tienen referencias, en la ciudad surge el anonimato (Simmel, 2000), que es un tipo nuevo de fenómeno: no conocemos ni tenemos referencias personales de los sujetos con los que nos cruzamos día a día, y con los que a veces tenemos que interactuar y hasta entablar relaciones.

Sin embargo, la aglomeración por sí sola es un fenómeno poco significativo (sobre todo para las ciencias sociales). La ciudad es un entramado de relaciones personales e impersonales, efímeras y duraderas, significativas y poco significativas. Nuestras interacciones diarias ya no son sólo personales y significativas (propias del cara a cara o de los grupos pequeños), sino que también interactuamos con simples *roles* propios de una marcada división del trabajo. Es por esta razón que las ciudades han sido el escenario y cuna de la democracia moderna, de la política entendida como intercambio, confrontación y concertación de personas, grupos e intereses diferentes. Es en la ciudad que se han construido las bases éticas y culturales del bien común y de la libertad. Por ende, nuevamente afirmamos la hipótesis de que el curso político –hacia la democracia o hacia la fragmentación– depende del curso que siguen las ciudades.

La ciudad es también un fenómeno económico. De hecho, muchas se desarrollaron a partir de ferias y mercados, es decir como centros de intercambio de productos y transacciones económicas. Las ciudades en términos económicos suelen ser espacios de concentración de productos del interior, y también de distribución de productos del exterior. Es así que las ciudades cumplen un papel estratégico en la interconexión con el campo, y con otras ciudades de menor y mayor jerarquía dentro de los circuitos económicos en los que están insertas.

Algunas también son centros de transformación de materias primas para la elaboración de productos manufacturados. En la medida en que los productos manufacturados cobraron mayor importancia en la economía, se generó un desarrollo industrial que dio inicio al proceso de migración del campo a la ciudad. Es así que las principales ciudades del mundo en algún momento fueron los principales centros industriales y poblacionales.

Las ciudades son centros de comando financiero de las actividades productivas regionales, nacionales y mundiales (Sassen, 1991). Han sido los espacios donde se encuentran ubicadas las principales oficinas

administrativas de las empresas que controlan los procesos económicos. En consecuencia, son también los espacios donde se toman la mayor parte de las decisiones y contratos empresariales importantes.

Al concentrar todo este tipo de actividades, las ciudades han experimentado una creciente división del trabajo, y también el emplazamiento de actividades profesionales especializadas y semiespecializadas en torno a los servicios que requieren no sólo los grandes centros empresariales, sino también los negocios medianos y pequeños que se llevan a cabo en ella y, por supuesto, también para la vida cotidiana de la población. La ciudad es también entonces, de acuerdo con su complejidad, un centro de servicios.

Las ciudades concentran el conocimiento y la vida cultural. Es en las ciudades en donde se han condensado los principales centros de enseñanza especializada y superior, incluyendo las antiguas academias, escuelas, conventos, colegios y universidades. De ahí que es en las principales ciudades donde se concentra la mayor parte de la vida académica y los debates filosóficos que guiarán la cultura y la política de cada país. Reúnen también el arte y las manifestaciones culturales de la región. Por estos motivos, tienden a albergar (o al menos integrar) a la mayor parte de la intelectualidad de una región o país. En ellas encuentran la información, infraestructura y el medio necesario para la realización de sus actividades. Algunas ciudades en el mundo se han destacado o especializado en la creación de conocimientos e innovación tecnológica, como focos artísticos y culturales, o como centros de producción intelectual (Sassen, 1991; Castells, 2001).

La ciudad es también el espacio por excelencia del desarrollo de la ciudadanía y de la política. En la ciudad antigua, era en el espacio público (ágora, plaza, calle, mercado) donde se desarrollaban los principales debates políticos, y donde el hombre se volvía ciudadano a través de su acción pública y política. Si bien el espacio de la política ha dejado de ser el espacio físico y se emplaza cada vez más en el espacio televisivo, la ciudad sigue siendo el espacio por excelencia donde se toman las principales decisiones políticas y económicas (Sassen, 1991). En la ciudad se ubican las principales oficinas del Estado, y es a ellas a donde los ciudadanos acuden a realizar sus transacciones con el mismo.

No queremos dejar de mencionar dos fenómenos culturales propios de la ciudad. El primero es el desarrollo de la libertad y la individualidad (Simmel, 2000). La ciudad, por su carácter impersonal y cosmopolita, es el espacio donde uno puede liberarse de las trabas de la tradición para ser dueño de su propio destino. En la ciudad uno elige a sus amigos, su profesión, su manera de divertirse, su apariencia; uno puede liberarse de la costumbre, que es lo que gobierna a la comunidad, y que marca la biografía del sujeto. Pero es también el escenario prin-

cial donde poder desarrollar la individualidad, es decir, encontrarse a sí mismo y diferenciarse de la masa o los otros<sup>28</sup>.

Por lo mismo, la ciudad es el espacio de la diversidad: de personas, culturas, formas de vida, formas de pensar, razas, clases, etc. El sujeto se ve forzado a convivir con la variedad. Ello puede ser motivo de conflicto, pero también de enriquecimiento personal. La convergencia en una ciudad diversa y la gestión de la misma son dos de los grandes problemas que enfrentan las ciudades en el mundo de hoy (Borja y Castells, 1997).

Finalmente, cabe recalcar que en el mundo globalizado de las comunicaciones rápidas y el desarrollo de los servicios que toda la población demanda, las ciudades son la expresión de lo urbano y lo rural. Hablar de ciudad hoy en día no es lo mismo que hablar de lo urbano, y hablar de lo rural o el desarrollo agrícola no excluye a la ciudad. Muchos agricultores viven en ciudades, envían sus productos a las ciudades, reciben servicios técnicos, atención médica, educación y recreo en las ciudades. Como señala Friedman (2002), las ciudades son el núcleo urbanizado y su entorno rural.

Podemos recordar que las ciudades no se encuentran solas en el espacio en su relación con su entorno rural, sino que están insertas en *sistemas de ciudades*, y tienen una jerarquía, función y especialización dentro de los mismos. Los *sistemas de ciudades* no son sólo de alcance regional, sino también nacional, continental y hasta mundial<sup>29</sup>. Los conceptos de *flujos* y *nodos* propuestos por Castells (2001) nos pueden ayudar a pensar en la forma y cualidad de estas relaciones<sup>30</sup>. Las ciudades son nodos dentro de un sistema de ciudades, pero poseen también en su interior otros nodos que permiten articular los desplazamientos cotidianos de sus habitantes, las transacciones económicas y la información.

Cabe recordar que la ciudad históricamente ha sido la cuna de la democracia moderna y del sistema político representativo, en los que la

---

28 Fenómenos como la moda, los espacios exclusivos y el grupo pequeño (*cliques*) son ejemplos de este eterno intento de diferenciarse de los demás y “ser único”, aunque esto signifique, a fin de cuentas, ser igual a los demás (Simmel, 2000).

29 El desarrollo económico de algunas ciudades y los grandes flujos económicos que estas despliegan son mayores que los de algunos países (Castells, 2001; Sassen, 1991). Las transacciones económicas que se llevan a cabo en algunas ciudades entran en conflicto y van más allá del control que los estados nacionales quieren imponer sobre ellas (Sassen, 1991).

30 Pensando en las grandes ciudades del mundo, se ha avanzado en clasificar a algunas como megaciudades, ciudades mundiales, ciudades globales y ciudades subglobales (Hall, 1997; Sassen, 1991; Castells, 2001). No existe una clasificación similar para ciudades pequeñas del Tercer Mundo, como es el caso de las que estudiamos en este documento.



política es esencialmente una práctica de concertación entre intereses y grupos diferentes, y la construcción de bases éticas y culturales del bien común y de la libertad. Por ende, reafirmamos la hipótesis de que el desarrollo político hoy –hacia la democracia representativa y participativa o la fragmentación– dependerá del curso que sigan las ciudades o aglomeraciones.

### **VENTANAS LOCALES A LAS METRÓPOLIS**

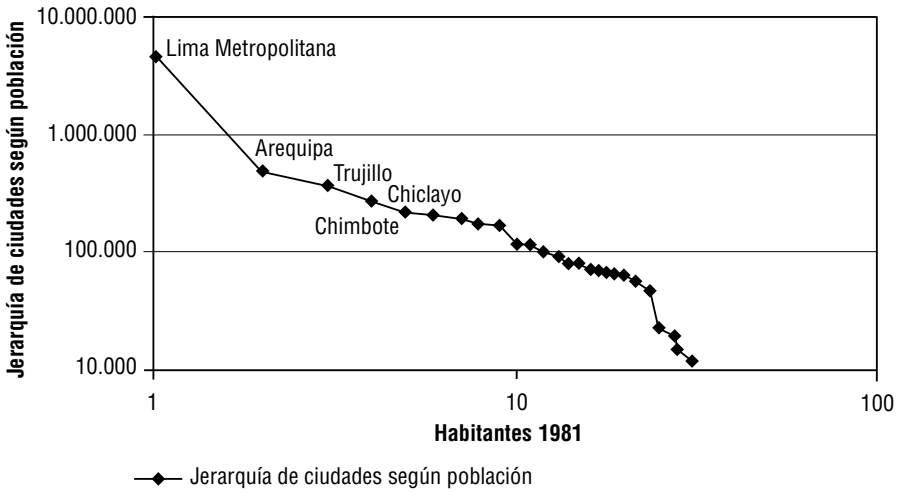
Nuestra entrada, entonces, para entender las posibilidades y las condiciones para construir un sistema político democrático, que articule la democracia representativa con la democracia participativa y que establezca el binomio entre democracia y desarrollo, se centra en las ciudades. Los escenarios que hemos escogido para nuestro estudio son Lima y Chiclayo. Ambas están pasando por procesos de segregación pero también de articulación, sin que esta sea buscada y planificada. Queremos detectar en qué medida la participación ciudadana está contribuyendo a frenar la fragmentación, y a una articulación armoniosa y una gestión integradora.

En el caso del Perú, hablar de *ciudad* siempre ha sido hablar de Lima, la megaciudad. El Perú es conocido por la primacía de Lima y por el poco desarrollo de las ciudades secundarias; por ende, por no tener un *sistema urbano* que pueda ser sustento de un desarrollo nacional armonioso. Alejandro Portes y Bryan Roberts (2004: 8) afirman:

La única excepción (al declive de la primacía de las ciudades principales) de las ciudades estudiadas es Perú, donde los indicadores de primacía urbana apenas cambiaron durante las últimas dos décadas. Es cierto que el dominio de Lima sobre el sistema nacional declina en la década de 1980 pero se reafirma en las décadas siguientes.

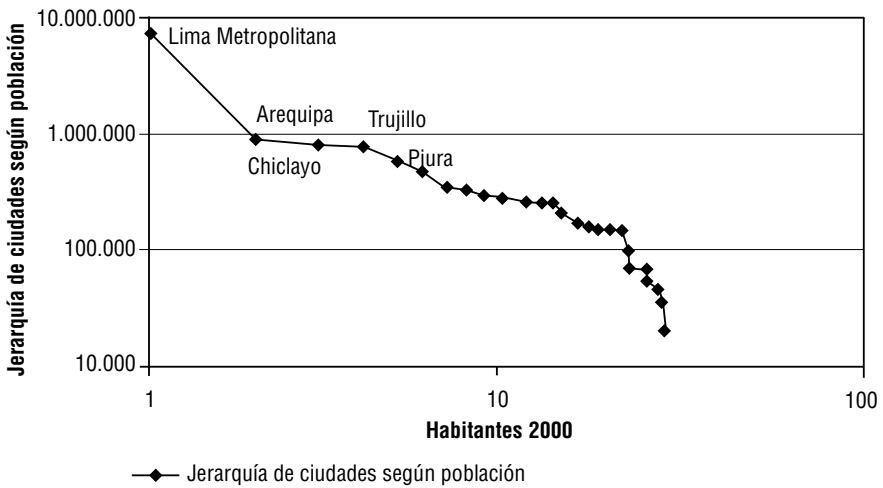
Esta apreciación de Portes y Roberts confirma un estudio anterior del INEI, que señala que no se creó en el Perú una red de ciudades secundarias que reflejara un crecimiento económico moderno y articulado (INEI, 1996). Sin embargo hay ciudades cuyo crecimiento anual es más alto que el promedio nacional, debido a actividades comerciales, productivas y, sobre todo, extractivas, como la pesca, la minería y otras actividades económicas no necesariamente articuladas. Además, la brecha entre Lima y las ciudades secundarias, sobre todo en el norte del país, se está cerrando, como se aprecia en los gráficos siguientes:

**Gráfico 1**  
Primacía Lima 1981



Fuente: Aliaga (2002).

**Gráfico 2**  
Primacía Lima 2000



Fuente: Aliaga (2002).

El crecimiento demográfico anual de las ciudades selváticas entre el censo de 1993 y el de 2005, tales como Pucallpa (5,6%), Tarapoto (6,9%) y Moyobamba (4,6%), no ha sido debidamente explicado (INEI, 2005). Una de las hipótesis para justificar el crecimiento es que este se debería a la influencia de la violencia política, que ha expulsado a la población rural de sus comunidades y a las actividades vinculadas al narcotráfico. Por lo general, los que emigraron del campo gravitaron hacia las ciudades.

Nuestra hipótesis, es que con la descentralización, las ciudades secundarias van a aumentar en número y población. Chiclayo, o el “Gran Chiclayo” como lo estamos llamando, es una de esas ciudades emergentes. En sus distritos se están creando las condiciones para un desarrollo articulado –los espacios geopolíticos locales–, que pueden ser el sustento del desarrollo y espacios públicos de concertación, gérmenes de una democracia más inclusiva.

#### **CUATRO FACTORES PARA LA LECTURA DE LA CIUDAD**

En ambas ciudades, Lima y el Gran Chiclayo, hemos señalado cuatro factores que determinarán el carácter de la ciudad en sus distintas etapas de desarrollo, y que guían nuestro estudio. Estos factores son: la *base económica* que atrae (o rechaza) y organiza a la población de forma distinta en cada etapa. El segundo factor es la *organización espacial* o territorial de la ciudad, en particular la conquista y construcción de los terrenos fuera del casco urbano. Estos territorios, que ahora en Lima se llaman los *conos*, reciben a la mayoría de los nuevos habitantes –los migrantes–, y la relación entre los conos y la ciudad precisa en gran medida la evolución, la articulación o la fragmentación de esta. En Chiclayo nos referimos a los distritos que constituyen el centro de la metrópoli en formación.

El tercer factor de nuestra lectura de la ciudad y su evolución es la *organización social y política* de la población, en particular de los nuevos habitantes.

Mucho se ha hablado de la organización comunitaria de las comunidades campesinas y de cuánto este *capital social* ha contribuido a la organización de la población urbano-popular. Sin embargo, es importante notar que las organizaciones sindicales influidas por los partidos de la izquierda, particularmente las de construcción civil, tuvieron mucho poder en las organizaciones de los nuevos habitantes de Lima, tanto del casco urbano como de los territorios extramuros. Y la organización sindical, a su vez, fue promovida por los emergentes partidos políticos, el Partido Socialista –luego Partido Comunista Peruano (PCP)– y el PAP. El Sindicato de Construcción Civil fue el primero que organizó las *invasiones* en lo que hoy es SMP. La relación entre orga-

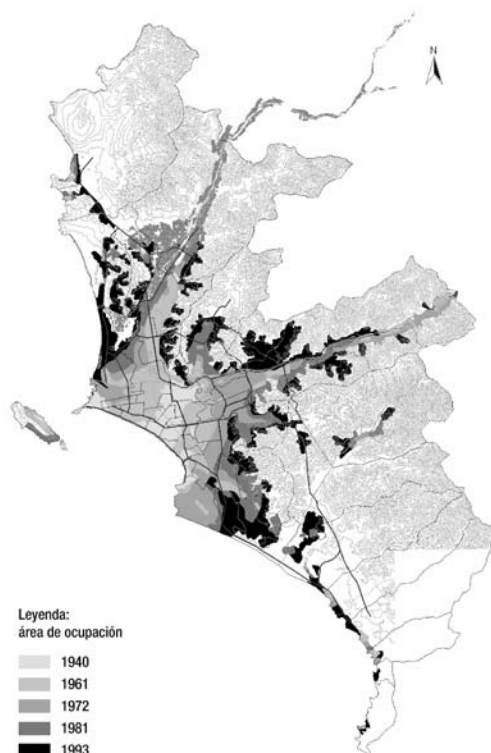
nización social y política es una constante en la historia de Lima y del Gran Chiclayo, si bien cada ciudad ha atravesado por diversas etapas en el siglo pasado y en la transición política actual.

El cuarto factor que guía nuestra lectura de la ciudad es *la relación entre la población y el Estado, y la gestión política de la ciudad*. Esta relación ha sido sindical o gremial, de demanda y negociación. Sin embargo, se abre a aspectos más políticos a partir de la elección de autoridades municipales luego de la transición democrática del gobierno militar, en 1980.

### LA CENTRALIDAD DE LIMA: SU CRECIMIENTO Y SUS ETAPAS

#### Mapa 3

Lima Metropolitana. Proceso de ocupación territorial en



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

Antes de entrar en el estudio específico del distrito SMP, en el Cono Norte de Lima Metropolitana, y de JLO, en Chiclayo, queremos hacer una breve reseña de las etapas del desarrollo de la ciudad capital del país. Estas mismas etapas ayudarán a efectuar el diagnóstico de JLO, aunque las dinámicas en la ciudad naciente –el Gran Chiclayo– son distintas. Hemos dividido el proceso histórico nacional y capitalino en cinco grandes etapas (Joseph A. et al., 2004: 15).

### **LA ETAPA ARISTOCRÁTICA Y BUROCRÁTICA: HASTA 1930**

Desde la colonia hasta las primeras décadas del siglo XX, Lima ha sido un centro administrativo y militar de control del virreinato y la naciente República, con relativamente poca influencia en el desarrollo económico del país, que se centraba en la minería de enclaves y los latifundios, que no se convirtieron en base para un desarrollo moderno y capitalista en las provincias. Gran parte la exportación minera y agrícola salió por los puertos fuera de Lima, y las empresas eran más enclaves desarticulados que nacionales.

### **LA ETAPA DE CRECIMIENTO COMERCIAL: INICIOS DEL SIGLO XX**

A finales de la década del veinte, *ad portas* del *crack* de la bolsa de Nueva York que influyó negativamente a la economía nacional<sup>31</sup>, en Lima se estaba produciendo un cambio en las relaciones económicas en el ámbito interno. En 1930, con el gobierno de Augusto Leguía, se rompe el aislamiento de Lima, sin cambiar lo esencial de su carácter aristocrático. Leguía abrió Lima a las provincias con una política de construcción de carreteras que permitieron que la megaciudad se convirtiera en un mercado para los productos agrícolas; y a la vez desde Lima se proveyó a las provincias de bienes importados a través del puerto de Callao. Esta apertura inició un cambio en la fisonomía de Lima y de su carácter. Son los inicios de una migración que se acrecentaría en las décadas siguientes.

Durante el gobierno de Leguía se cumplieron los 100 años de la República, con lo que se llevó a cabo un megaproyecto de embellecimiento y desarrollo urbano a partir de avenidas y óvalos, siguiendo el patrón parisino de la época. Además, Leguía construyó 8 mil kilómetros de carretera. Posteriormente, en 1940, se construyó la carretera Panamericana. Esta ampliación vial fue ayudada por la Ley de Conscripción Vial emitida durante el referido gobierno, con la que se obligaba a los ciudadanos a trabajar durante un día en la construcción de carreteras. Sin embargo, esta jornada podía evitarse mediante el pago

---

<sup>31</sup> Recordemos que el modelo económico era el primario exportador, por lo que el país dependía de la inversión extranjera.

de un tributo. Con ese dispositivo, que aumentó la mano de obra para el trabajo vial –pues no todos podían tributar para eximirse–, el Estado se convirtió en el primer agente que se ocupaba de la ampliación de la ciudad y su infraestructura. Hasta ese entonces, las labores del Estado se habían limitado al remozamiento y refacción de la infraestructura vial. Es a partir de esta época cuando el rol promotor del Estado se hace patente por vez primera en la construcción de una nueva Lima, pero con el afán personalista y populista que caracterizó al Oncenio.

Desde esta fecha se puede hablar de una burguesía limeña, sustentada en el comercio y apoyada por el aparato estatal, que crecía con la economía. Este crecimiento económico atrajo nuevos migrantes a la ciudad, comerciantes y empleados del aparato estatal. El proceso de migración hacia la capital se incrementaba notablemente, incentivado por el discurso político que caracterizó esta etapa, pues Leguía se autoproclamaba defensor de la clase indígena y de las clases populares. La migración constituía una de las pocas vías de mejoramiento del nivel de vida de la población que ocupaba el campo, históricamente relegada.

Se incrementó el número de trabajadores en la capital, en forma especial el de los trabajadores estatales y obreros de construcción civil, quienes también requerían de un lugar para vivir. En los primeros años de esta expansión comercial, la ciudad cercada pudo absorber a la mayoría de los nuevos habitantes –comerciantes, burócratas, trabajadores–. Sin embargo, a la larga, los barracones y tugurios del centro de la ciudad no pudieron absorber la creciente población, y se inició no exactamente un *desborde popular*, pero sí el comienzo de la ocupación de los terrenos extramuros de la Lima antaño cercada. El río Rímac fue la frontera principal entre la Lima consolidada y aristocrática y los barrios populares. Estos *invasores* dieron origen, como veremos, al distrito de SMP.

#### **LA ETAPA DE INDUSTRIALIZACIÓN: SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX**

La tercera etapa se inició con la política de ISI en 1959 y se extendió hasta 1975. La gran transformación de Lima se produjo durante la implementación de la política de desarrollo económico de acuerdo con el modelo cepalino de ISI. La instalación de fábricas en la margen izquierda del río Rímac y a lo largo de la carretera Panamericana Norte atrajo una gran cantidad de migrantes. La migración del campo fue aún más acelerada porque la ISI no fue diseñada para industrializar la producción agrícola, y la calidad de vida en el campo se deterioró, haciendo que la brecha entre las zonas rurales y urbanas se agrandara. Durante este período creció la clase obrera; y los sindicatos de obreros y empleados estatales se fortalecieron y comenzaron a jugar un papel central también en las organizaciones vecinales dedicadas

a conquistar y construir su hábitat en los conos de Lima –particularmente en los conos norte y este–.

Si bien la incorporación de los migrantes al sistema urbano limeño fue desigual, y la segregación de los barrios populares fue notoria, los flujos entre habitantes de los conos y la zona céntrica de la ciudad eran constantes. Los nuevos pobladores acudían a la ciudad por motivos de trabajo y para acceder a servicios como la salud, y para hacer los trámites necesarios para consolidar su hábitat. Los conos eran las así llamadas *ciudades dormitorio*s, donde los trabajadores retornaban para *reponer su fuerza de trabajo*. Estos flujos y nexos, con todo lo que había de segregación y desigualdad, creaban una ciudad que articulaba lo diverso en las características de la población –con tremendas brechas sociales y económicas–, y lo diverso en las condiciones y ubicación de la vivienda. Pero, con todo, Lima representaba una articulación a fin de cuentas.

Esta nueva forma de desarrollo económico, centrada en la industrialización, también cambió la política, creando y articulando nuevos actores. La forma de ocupación del suelo por los migrantes y la necesaria autoconstrucción de la vivienda obligaban a los pobladores a organizarse. Las diferentes organizaciones se centraron en los comités vecinales, lo que les daba un poder social para negociar con el Estado el reconocimiento de sus barrios y los contratos, pagados íntegramente por los pobladores en dinero y trabajo, para la instalación de los servicios urbanos básicos. Este poder social negociador también fue un poder político que, articulado con las organizaciones sindicales, pudo enfrentar al Estado y resistir la derechización en el manejo económico, y finalmente pudo poner fin a la dictadura militar de Morales Bermúdez.

#### **LA ETAPA DEL AJUSTE ESTRUCTURAL NEOLIBERAL: 1975 HASTA HOY**

La cuarta etapa, que de alguna forma continúa hasta hoy, es una de prolongada crisis. Su inicio está marcado por los primeros “paquetazos” económicos dados en la segunda fase del gobierno militar. En estas medidas económicas encontramos lo esencial de lo que será conocido como el ajuste estructural que siguió los lineamientos del Consenso de Washington. Sus efectos más importantes fueron la reducción del Estado y, junto con la estabilización de los indicadores macroeconómicos, la desindustrialización, y como consecuencia, el incremento del desempleo y del empleo informal y precario. Se redujeron el gasto público en salud y educación, y los beneficios sociales de los trabajadores. El *paquete* de Fujimori fue el punto central en el ajuste estructural. En agosto de 1990, pese a su prédica antineoliberal en la campaña presidencial contra Mario Vargas Llosa, Fujimori implementó un paquete que en un solo día causó una inflación de más del 400%.

La combinación de pobreza y desempleo motivó a la población urbana popular a implementar una serie de medidas y desarrollar y expandir organizaciones de “sobrevivencia”, tales como los comedores populares, los comités de salud y las asociaciones de microempresarios, entre otras. Lima dejó de tener la misma atracción que antes, y la tasa de crecimiento disminuyó, como se aprecia en el siguiente cuadro.

**Cuadro 2**  
Lima Metropolitana. Población, 1940-2000

<b>Años</b>	<b>Habitantes</b>	<b>Tasa de Crecimiento</b>
1940	661.508	-
1961	1.901.927	5,2
1972	3.418.452	5,5
1981	4.835.793	3,9
1993	6.434.323	2,4
1998	7.200.936	2,3
1999	7.349.535	2,1
2000	7.496.831	2,0

Fuente: INEI (2001).

El ajuste estructural y el llamado “fujishock” produjeron no sólo mayor pobreza y desempleo, y una brecha social enorme. También afectaron a la ciudad en su estructura y funcionamiento. En los períodos anteriores –Lima burocrática, comercial, industrial–, la ciudad era segregada y difusa, pero integrada. En la etapa de ISI, los migrantes habitaron los barrios marginales y conos, pero estos últimos y sus habitantes estaban articulados a la ciudad a través de circuitos de empleo en las fábricas y en el Estado, a través del circuito vial –los grandes ejes todavía reflejan los flujos desde los conos hacia el centro– y de las redes de servicios. Los habitantes de los conos encontraron en la Lima consolidada los hospitales, las oficinas de la burocracia del Estado y los locales sindicales y partidarios.

Con el ajuste estructural, la relación entre los conos y el Cercado cambia, sobre todo en lo que se refiere al trabajo. La gran mayoría de los puestos de trabajo en la actualidad están en las micro y pequeñas empresas (70% de la PEA), y los mercados para sus productos, sobre todo para los microcomerciantes, se encuentran en los conos mismos. Estos pasaron de ser ciudades dormitorio a potenciales *ciudades satélites*. Existieron también cambios en las estrategias de desarrollo de los conos, y se introdujo el concepto de “desarrollo aut centrado”, priori-



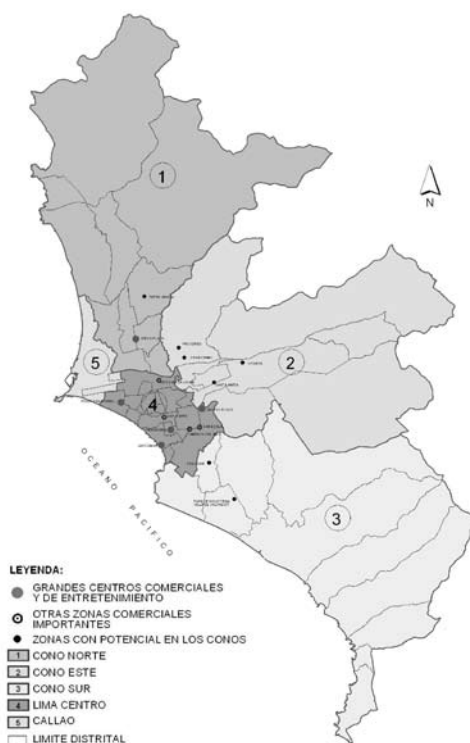
zando “la producción desde adentro hacia adentro”, para recordar la frase de Jürgen Schuldt (1995).

Es efectivamente una etapa compleja. Al nivel de Lima Metropolitana no se produjo la segregación sinérgica de la ciudad de que habla Sabatini (2003), sino la fragmentación. Al interior de los conos, si bien no se ha logrado la articulación social que existía en las primeras etapas de construcción de la vivienda (1950-1975), sí en la etapa actual hay importantes actividades económicas y comerciales que serán un factor significativo, tanto en la consolidación de las zonas ahora marginales como en la integración de estas a la metrópoli. JLO y la ciudad de Chiclayo son un ejemplo emblemático de estas dinámicas. Sin embargo, lo que es más visible en esta etapa es la fragmentación, que se expresaba en los mismos pobladores y sus organizaciones, que se tendieron a su barrio y a sus estrategias de sobrevivencia. Los comités vecinales, antes articuladores de casi la totalidad de los pobladores, perdieron esta capacidad de convocatoria. La crisis económica agrandó las diferencias en las condiciones de vida de una población antes considerada –quizá con exageración– como homogénea. Una de las prácticas de sobrevivencia, la delincuencia, contribuyó a aumentar la fragmentación de los conos y sus distritos, al punto que encontramos barrios enrejados en los distritos más pobres.

Lo que colaboró a crear un tipo de articulación e identidad a los diferentes territorios de Lima fue el ingreso del gran capital financiero comercial. El ejemplo más notable de esta tendencia es en el Cono Norte, donde se invirtieron más de 50 millones de dólares para la creación del centro comercial que se conoce como Mega-Plaza. En este centro participan las cadenas más importantes de casas comerciales y de *comida rápida*, además de bancos. Antes algunos supermercados habían abierto establecimientos en la zona, pero la inversión y su impacto fueron menores. Además de Mega-Plaza, se han construido salas de cines que se comparan con las mejores de Lima, y el Gold’s Gym, anunciado como “el gimnasio más grande del Perú” (Joseph A. et al., 2004: 33). Como veremos, el mercado de Moshoqueque y el centro comercial de Chiclayo juegan más o menos el mismo rol que Mega-Plaza en el cono, con la diferencia de que los mercados de Chiclayo son creados por los mismos pobladores y migrantes.

Los centros comerciales, más que las organizaciones sociales, los gobiernos locales o los circuitos económicos productivos, se están convirtiendo en los espacios públicos que dan identidad a los territorios. El mapa siguiente indica el avance en estos tipos de centros comerciales.

**Mapa 4**  
Lima. Centros comerciales



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

### **LA ETAPA DE TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA: 2000 EN ADELANTE**

Como hemos señalado, lo más sobresaliente del desarrollo de las ciudades, en el período de transición democrática, es el creciente rol dado a los gobiernos municipales y a la participación ciudadana. Los municipios están obligados por la Constitución y las leyes municipales y regionales a llevar a cabo procesos de planificación participativa y desarrollar sus propios presupuestos participativos. En nuestro estudio queremos evaluar el potencial de estas estrategias de gestión y desarrollo, para ver en qué medida están contribuyendo a articular lo que está fragmentado dentro de los distritos. Se encuentran, por ejemplo, avances en la articulación de los actores en SMP que se ven en los comités intersectoriales distritales. Al nivel del Cono Norte de Lima se ha construido el Consejo Interdistrital que reúne a los alcaldes de

Lima Norte. En otras palabras, queremos saber si se ha llegado a un punto de inflexión que cambiaría la tendencia desde una mayor fragmentación hacia un proceso de articulación de lo diverso y segmentado en cada territorio de la metrópoli. Asimismo, queremos conocer si la democracia participativa está contribuyendo a abrir la “cancha chica” para las organizaciones sociales, permitiéndoles jugar en la “cancha grande” y articulando su realidad local a la realidad más amplia. Por ejemplo, hay casos que muestran que los pobladores de un distrito están coordinando con pobladores de otros vecinos para encontrar soluciones a problemas comunes. Por ejemplo, en SMP se están construyendo articulaciones con los distritos que forman lo que se denomina el Cono Norte o Lima Norte. Y desde el cono se están estableciendo relaciones con toda la ciudad o metrópoli.

Sabemos que los esfuerzos por revertir las tendencias a la fragmentación encuentran muchos obstáculos. Por ello hablamos de la *bifurcación* del proceso, que puede seguir por inercia el camino hacia la desintegración o, con medidas concertadas, cambiar de rumbo. Entre los obstáculos, el principal sigue siendo la ya mencionada desintegración del sistema político y de sus actores. Otro factor negativo es la creciente pobreza, que se hace más urbana y más limeña, y la ascendente brecha social que aumenta en la ciudad, como indican los cuadros siguientes.

**Cuadro 3**  
Lima. Pobreza

	Porcentaje de población pobre								
	Total pobres			Pobres extremos			Pobres no extremos		
	1994	1997	2000	1994	1997	2000	1994	1997	2000
<b>Total</b>	53,4	50,7	54,1	19,0	14,7	14,8	34,4	36,0	39,3
<b>Lima Metropolitana</b>	42,4	35,5	45,2	5,5	2,4	4,7	36,9	33,1	40,4
<b>Resto Urbano</b>	50,4	48,9	49,8	13,0	7,6	8,4	37,4	41,3	41,4
<b>Área Rural</b>	65,5	64,8	66,1	36,2	31,9	30,1	29,3	32,9	36,0

Nota: pobres extremos son aquellos cuyo gasto total no alcanza para cubrir el costo de una canasta básica alimentaria que satisfice requerimientos mínimos nutricionales. Pobres no extremos son aquellos cuyo gasto cubre sus necesidades pero no les permite satisfacer otras necesidades básicas tales como educación, salud, etc.

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Cuánto (2001).

**Cuadro 4**  
Brecha social

Área geográfica	1994	1997	2000
<b>Total</b>	0,392	0,386	0,403
<b>Lima Metropolitana</b>	0,363	0,384	0,404
<b>Resto Urbano</b>	0,374	0,332	0,370
<b>Área Rural</b>	0,371	0,312	0,326

Nota: Gasto per cápita a precios de Lima con base en el año 2000.

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Cuánto (2001).

Tanto la brecha entre ricos y pobres como la pobreza misma son factores que limitan la posibilidad del funcionamiento de un sistema democrático, como ha mostrado el informe sobre democracia en América Latina (PNUD, 2004). Y a la vez tienden a limitar las miradas de los pobladores a lo inmediato, al corto plazo, y a la “cancha chica”, es decir, los actores comienzan a entender que sus intereses y problemas requieren de una visión más amplia de su realidad y de una participación más política. Un ejemplo de esta ampliación de visión es cuando los pobladores empiezan a comprender que el problema del agua sólo se puede resolver a nivel metropolitano. Nuestra investigación estará atenta al éxito o las limitaciones en ampliar las miradas, articulando el nivel *micro* con el *meso* y el *macro*.