

Reflexiones finales

CAMINOS BIFURCADOS HACIA LA CIUDAD

A PRIMERA VISTA, nuestro estudio expone dos territorios, dos distritos, dos ciudades en movimiento, pero en sentidos aparentemente opuestos. San Martín de Porres es un distrito que aún no se recupera de la crisis de la industrialización que se encontraba a la base de su creación y crecimiento; no repone la fuerza social y política que se expresaba en sus organizaciones y los partidos políticos en las décadas del setenta y ochenta. Esta descomposición no es otra cosa que la expresión de la disgregación de la megaciudad de Lima Metropolitana que, en lugar de construirse en un espacio de articulación de lo diverso, se desliza hacia la fragmentación. Por su parte, José Leonardo Ortiz es uno de los ejes de un proceso de desarrollo comercial y turístico que promete convertir a Chiclayo en una ciudad nodal en la expansión de la región Lambayeque.

Sin embargo, pese a esta disparidad, si retomamos nuestras preguntas iniciales en este estudio de cada territorio, notaremos que en ambos distritos se expresan los mismos retos, posibilidades y peligros en el camino que siguen nuestras ciudades. Queremos retomar, brevemente, estas preguntas comparando SMP y JLO.

CAMBIOS EN EL TERRITORIO Y EN LA CIUDAD

En ambos, la forma de ocupar el territorio es un factor central, no sólo en el desarrollo o descomposición de los distritos, sino también en la

forma en que evolucionan las ciudades en las que se encuentran. SMP, en sus orígenes, fue un territorio articulado físicamente al centro de la ciudad por los ejes viales de las carreteras Panamericana Norte y Túpac Amaru; económicamente, por el empleo que los migrantes encontraban en las fábricas y la burocracia estatal; y socialmente, por las organizaciones sociales. Ahora, el distrito está desarticulado y no cuenta con una red vial que responda a la actual diversidad de actividades y servicios que se encuentran en su territorio (Joseph A., 1999). Mientras Lima se desconcentra con nuevas zonas de expansión, el Cono Norte de Lima Metropolitana se erige como un nodo comercial y prestador de servicios en la capital; por ejemplo, Mega-Plaza, las discotecas, los restaurantes y los centros educativos. Sin embargo, SMP es marginal en este desarrollo, y los conglomerados comerciales que se ubican en el distrito pierden dinamismo con el surgimiento de otros mercados al sur de Lima y con la expansión de los supermercados. SMP, entonces, se presenta como un distrito dividido en lo económico, y esta segregación se expresa también en la vivienda. Los nuevos habitantes de SMP se ubican en las zonas antiguas y tugurizadas, *la vivienda de tercera generación*, o en los cerros, donde es más difícil y costoso acceder a los servicios básicos de la ciudad o promover el empleo en las micro y pequeñas empresas que la población está creando.

JLO, a diferencia de SMP, ofrece la imagen de un espacio en proceso de consolidación. La expansión del distrito continúa con la construcción de barriadas en las zonas más periféricas, con la demanda de los servicios básicos, como veredas, desagüe, entre otros. Por lo tanto, se le puede aplicar el eufemismo utilizado antaño para referirse a los asentamientos marginales como “pueblos jóvenes”. Si bien a JLO se lo sigue considerando una *zona popular*, a diferencia de SMP también es un lugar de crecimiento comercial popular, ya que posee el mercado de Moshoqueque, el más grande de Chiclayo. La ciudad, a su vez, está en un proceso de metropolización al formar lo que hemos llamado el Gran Chiclayo, conurbando otros centros. A diferencia de Lima, donde la industria fue el eje articulador durante el período de ISI, Chiclayo es un eje articulador comercial y turístico de la zona norte.

Ambos distritos presentan la importancia del factor económico para su desarrollo y articulación o desarticulación. Es el dinamismo económico de una ciudad el que determina muchas veces las tendencias de cambio, y este dinamismo es marcado por los actores económicos, grandes o pequeños, ya que a veces las grandes inversiones son las que transforman territorios, pero son las pequeñas y medianas las que los consolidan e integran el mundo social al mercado. En JLO, este factor está claramente presente y afianzándose en el comercio, mientras que en SMP no aparece un eje económico articulador.

En este último, los micro y pequeños empresarios se encuentran en expansión numérica, pero no se presentan centros productivos y comerciales articuladores. Pero cabe señalar que en el caso de JLO la expansión comercial, por sí sola, no es garantía de su articulación y su participación en las diversas dimensiones de la metrópoli, el Gran Chiclayo. Su integración está aún por verse, y son muchos los factores que entran en juego para esta.

CAMBIOS EN LOS ACTORES

No hay ciudad sin ciudadanos, y los pobladores se hacen ciudadanos haciendo ciudad. En el caso de SMP, los pobladores, que ocuparon un terreno para su vivienda y lucharon por los servicios básicos, un trabajo y el derecho a organizarse, conquistaron lo que, siguiendo a Sinesio López Jiménez (1997), se denomina “la ciudadanía social”. La relación con las organizaciones sociales más importantes (los sindicatos y las organizaciones vecinales) y con los partidos políticos de la izquierda dio un tinte político revolucionario al distrito pero, en el fondo, como se observó en las décadas posteriores, el retorno a la democracia en 1980-1990 evidenció que no se había *conquistado* la ciudadanía *política*, sino que los derechos políticos habían sido incorporados con las constituciones, que fueron más reproducciones de otros países que un reflejo de la realidad peruana. En términos de clase, los pobladores de SMP pasaron de obreros a ser considerados como *marginales, informales o pobres*. Su actividad económica se reducía, con algunas excepciones, a la sobrevivencia. Las organizaciones sociales se multiplicaron para enfrentar la crisis económica, pero sus necesidades básicas no se transformaron en intereses que se pudieran negociar en la mesa política, y quedaron como reclamos y demandas, en gran parte orientados hacia el gobierno local. Nacieron organizaciones como los comedores populares, los comités de vaso de leche, organizaciones de seguridad ciudadana, pero cada una estaba encerrada en sus propias demandas, sin espacios consolidados de articulación ni ejes políticos claros. La organización vecinal se debilitó y prácticamente desapareció, y los últimos intentos de coordinación (la CUOS, el COPROS, etc.) tuvieron poca fuerza y representatividad y eran dependientes en gran parte de las ONG, sin relación con los partidos políticos. Se dinamizaba el sector servicios sin conseguir ganancias que fueran más allá de la sobrevivencia. Los habitantes de SMP, como señalamos en el texto, “se venden cosas entre ellos” porque es lo único que les queda dada su marginación. El proceso de despolitización y la situación de marginación constituyeron el terreno fértil para el crecimiento de Sendero Luminoso y la proliferación del discurso neoliberal antipartido y antipolítica en general. Nuestro estudio nos deja con la expectativa de que el proceso

actual de descentralización y gestión política participativa, a partir del año 2000 y la segunda nueva transición democrática de Fujimori a Paniagua, permitirán superar la despolitización y alcanzar la ciudadanía política, entendida como una participación consciente y activa en un sistema político sólido y democrático.

Los pobladores de JLO no compartieron la experiencia obrera y la sindicalización, sino que venían de una larga tradición de comercialización en torno a los mercados en un contexto favorable para ampliar estas actividades. No tuvieron tampoco una relación muy estrecha con los partidos de la izquierda, los cuales se centraron en los sindicatos, las organizaciones de campesinos y, luego, las organizaciones vecinales. Su vínculo político partidario más cercano era con el APRA y en segundo lugar con AP. El actor central que se perfila, entonces, es la clase comerciante, que tiene más de clase media que de proletariado. Este actor, o clase, es el que genera mayor crecimiento de la ciudad e influye más en sus dinámicas. Resta saber si estos actores centrados en el comercio, y en segundo lugar el turismo, serán también actores protagónicos en el proceso de regionalización, capaces de promover un desarrollo integral que incluye no sólo lo económico sino lo político, lo cultural y lo social; y si serán gestores de la metrópoli emergente que es Chiclayo. Retomaremos esta discusión en el siguiente punto.

En ambos casos, SMP y JLO, la respuesta a estas preguntas y a estos retos no depende sólo de los actores sociales y sus organizaciones, sino que exige también cambios profundos en los otros actores del sistema político, en particular las entidades del Estado a cada nivel, los partidos políticos y, por qué no decirlo, las ONG que tanto influyen en el proceso en ambas ciudades. Es decir, se requiere de una reforma del Estado, de la sociedad civil y del sistema político democrático en su conjunto.

CAMBIOS EN LA CIUDADANÍA SOCIAL

En SMP, la pérdida de un horizonte más macro de las organizaciones sociales de base debilita su posibilidad de participación en otros escenarios y áreas problemáticas más amplias. No pueden articularse con fuerza ante el poder del gobierno local y sus autoridades para exigir atención a sus necesidades básicas, y menos aún pueden formular estas demandas en intereses organizados en propuestas programáticas de desarrollo y bienestar. Esta debilidad permite a la municipalidad mantener la tradición de centrar el poder en el alcalde, el *alcaldecentrismo*, y el clientelismo o trueque político entre los ciudadanos y las autoridades: “*Te doy para que tú me des*”. Se debilita la relación fluida entre el pueblo y sus autoridades que se iniciaba con el retorno a elecciones democráticas de los alcaldes a partir del año 1980. El distanciamiento

entre pueblo y autoridades impide el diálogo y disminuye la posibilidad de fiscalización. En SMP se pierde el entusiasmo por la participación; hay poca renovación de dirigentes para incluir personas más capaces para la participación política. Los espacios de concertación que surgen en todo el país pierden influencia y legitimidad ante los pobladores reducidos a la categoría de *pobres* y sin voluntad política. Finalmente, hay un debilitamiento de autoestima y se pierde la sensación de ser *un pueblo en ascenso* que marca las décadas del cincuenta al setenta.

JLO, a diferencia de SMP, se reconoce como un pueblo en ascenso a partir de la dinámica comercial, y el consecuente crecimiento de la población, centrada en el mercado de Moshoqueque y la ciudad de Chiclayo, que es un núcleo de articulación de la región de Lambayeque. Continúan vigentes en la población de JLO las preocupaciones micro (referentes a necesidades inmediatas) pero surgen preocupaciones *meso* a partir del mercado y el tema del turismo. Además de las demandas sociales que siguen en las agendas, priman valores más liberales como la libertad y la empresa.

En ambos casos, SMP y JLO, los espacios públicos, lugares de concertación y de debate sobre la calidad de vida y los planes de desarrollo comienzan a jugar un rol central. Sin embargo, son espacios que recién están tomando forma con el proceso de descentralización y la creación de los diversos modos de participación que nacen de las organizaciones sociales mismas y de las instancias estatales.

CAMBIOS EN LA FORMA DE ORGANIZACIONES

En SMP, las organizaciones o comités vecinales representaban el íntegro de la población durante los años de conquista del terreno y de la vivienda. Esta centralidad de la organización vecinal permitió a los pobladores participar en las luchas por otros derechos sociales junto a los sindicatos. Y en la década del setenta, cuando la dictadura militar inició su viraje hacia una economía de mercado más abierta y flexible, recortando muchas de las conquistas de los ciudadanos sociales, los pobladores del distrito y sus comités vecinales fueron uno de los ejes de la lucha contra la dictadura que condujeron a la transición a una democracia constitucional, primero en la elección de una Asamblea Constituyente (1978) y luego un gobierno central y gobiernos municipales (1979 y 1980). Sin embargo, en estos procesos electorales las organizaciones no tuvieron un rol importante.

Luego de la transición democrática, disminuyeron las organizaciones vecinales en las zonas consolidadas y surgieron otras, no sólo en SMP sino en los diferentes conos marginales de la ciudad, que se convirtieron en cinturones de pobreza. Las nuevas organizaciones, que aparecieron desde la segunda fase del gobierno militar (1975-1980) y

el segundo gobierno de Belaúnde (1980-1985), se plegaron alrededor de los programas estatales de asistencia con el objetivo de ayudar a sobrellevar la pobreza. No tenían en su agenda despolitizada la eliminación de la pobreza y menos el cambio del modelo neoliberal. Tampoco poseían formas de coordinación entre sí y carecían de mecanismos para la incidencia política en el distrito, en la ciudad y en el gobierno central. Cabe recordar que los habitantes de los distritos marginales, como es SMP, carecen de mecanismos de representación directa en el Parlamento. Si bien Lima Metropolitana es un distrito electoral, sus congresistas elegidos por el voto popular nunca se han vinculado a los distritos marginales.

Desde el gobierno de Paniagua (2000), se han creado en los conos marginales de la ciudad diversas formas de participación. Las MCLCP son más de mil en todo el país; fueron creadas una por cono en Lima Metropolitana. Otras instancias de participación política son los Consejos de Coordinación Locales en cada municipalidad y los procesos participativos para la planificación del desarrollo municipal, que en la práctica se reduce a la distribución de los recursos previamente asignados por el MEF. Sin embargo, si bien estas instancias crean oportunidades de participación política de las organizaciones sociales, en las condiciones actuales de dispersión de las organizaciones y el localismo que predomina en ellas, sólo una pequeña parte de los líderes sociales interviene en estos espacios, y en muchos casos los participantes se desvinculan de sus propias organizaciones y su actividad responde más a un interés personal.

En JLO, como en SMP, luego de la crisis de la ISI (1975 en adelante) las organizaciones de sobrevivencia o para el alivio de los efectos de la pobreza son las más numerosas. Sin embargo, en JLO encontramos que las organizaciones sociales muestran una naciente preocupación por influenciar las iniciativas que permitirían cubrir sus necesidades y mejorar sus posibilidades de desarrollo. Nacen organizaciones por la calidad de vida (parques, espacios públicos urbanísticos, seguridad) que son una señal precisamente de un pueblo en ascenso y con perspectiva de mejorías en su vida. Las organizaciones de coordinación *meso*, es decir las que tienen como referente un territorio más amplio y propuestas más concretas de desarrollo y bienestar, crecen por iniciativa de la población misma, de las ONG, de la iglesia o del gobierno regional. En estos esfuerzos, el eslabón del gobierno municipal falla en todos los casos, pero los temas *meso* de comercio, turismo y seguridad abren pistas a un mayor desarrollo económico y político. Los pobladores perciben más fácilmente la necesidad de ordenamiento desde instancias de gobierno y se genera una dinámica de los movimientos hacia el gobierno regional.

Ambos escenarios, SMP y JLO, evidencian que los factores que contribuyen a superar los límites de la “ciudadanía inconclusa” son varios: una dinámica de desarrollo económico que supera la simple sobrevivencia; espacios de concertación donde plantear la problemática y propuestas de desarrollo; instancias de gobierno receptivas a estas iniciativas; y, quizás el más difícil de aquilatar pero esencial, un pueblo que se siente en ascenso, dueño de su futuro. Sentir que nuestras ciudades son lugares para vivir y no una amenaza significará un cambio en la cultura popular, especialmente en el caso de Lima.

CAMBIOS EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS

En SMP, la crisis multifacética que hemos descrito en el texto y recordado en estas reflexiones finales ha conducido, en términos generales, a la pérdida de importancia del espacio público como lugar de planificación y espacio político. En lugar de sitios de encuentro, han aumentado los barrios cerrados, algunos enrejados, segregando el territorio y la población por problemas de seguridad y por la pérdida de confianza entre los ciudadanos (Romero y Sulmont, 2000). Estos barrios poseen algo de cárceles, no para los delincuentes sino para los ciudadanos, encerrados en sus propias casas y barrios.

Lo que está ocupando el lugar de los espacios públicos políticos de concertación para el desarrollo son los espacios privados con función pública: los centros comerciales, que generan mayor segregación y reducen aún más la capacidad de promover dinámicas políticas. Los espacios públicos (e identitarios) creados por los centros comerciales como Mega-Plaza y las zonas de entretenimiento que los rodean son lugares más relacionados al consumo que a la política. No es exagerado afirmar que el consumo amenaza con reemplazar la política democrática y participativa.

Chiclayo, la ciudad y el departamento de Lambayeque, y por ende JLO, como pieza clave en estos territorios, se tornan receptores del turismo, fenómeno que contribuye a crear una mayor conciencia del rol de ciudadano con posibilidades y responsabilidades en el desarrollo personal y territorial. Sin embargo, este potencial de desarrollo político se encuentra limitado por la gestión errática del gobierno distrital, que ha contribuido a consolidar el territorio con el remozamiento de algunos espacios públicos físicos, pero no ha promovido la consolidación de los espacios más políticos. Dejado a la inercia, el Gran Chiclayo continuará un camino hacia la fragmentación debido a las crecientes diferencias; por ejemplo, las que existen entre JLO, el balneario de Pimentel y La Victoria, antes un barrio industrial, ahora venido a menos. Estas diferencias en JLO, como en SMP, contribuyen a la creación de zonas o barrios cerrados. Frente a esta debilidad del gobierno municipal de

Chiclayo, el gobierno regional ha suplido algunas de sus funciones, pero la experiencia tanto en SMP como en JLO ha señalado que la municipalidad, o más propiamente dicho *la ciudad*, es una pieza clave en la política y en la consolidación de los espacios públicos.

LA POLÍTICA COMO ARTICULADOR E INSTRUMENTO DE DESARROLLO

En SMP no se puede esperar que surja una forma única de desarrollo económico que pueda articular la población del distrito y vincularlo con los distritos colindantes del cono y con la ciudad. No habrá otro fenómeno como el proceso de industrialización. Por esta misma razón, no habrá una forma de organización social central como fueron los sindicatos y los comités vecinales, que orientaron a la población marginal de la ciudad. La crisis económica ha dado curso a la despolitización tan aprovechada por los impulsores del modelo neoliberal. El *pensamiento único* antipolítica y antipartido ha calado hondo en la población.

Además, la despolitización ha ampliado las oportunidades para que crezca la corrupción que caracteriza la gestión municipal, aumentando la pérdida, por parte de la población, de reconocimiento del rol del municipio. Los espacios de concertación que pueden contribuir a revertir esta tendencia tienen aún serias debilidades. En primer lugar, los gobiernos locales carecen de los recursos necesarios para implementar los planes creados en los espacios de concertación; se ha mostrado que las municipalidades carecen de personal calificado y motivado para impulsar los procesos políticos de concertación, los cuales aún tienen una gran dependencia de las ONG y de las iglesias. También en nuestro estudio se ha constatado la ausencia de los partidos políticos en los espacios donde emergen nuevas formas de hacer política. Los partidos, sean de derecha o de izquierda, siguen en los viejos esquemas y refuerzan las relaciones clientelistas con las organizaciones sociales. Otro factor que una simple mirada a la realidad pone en evidencia es que para la población popular la participación tiene un alto costo en tiempo, en dinero, y exige una preparación que la mayoría de los líderes no ha recibido del sistema educativo o del Estado. En algo las ONG están contribuyendo a la formación de líderes, pero aún en formas muy limitadas a la capacitación temática o sectorial. La despolitización ha afectado a la ONG al igual que a la población sanmartiniana en general.

JLO no es una excepción a la despolitización que afecta a los ciudadanos peruanos. Sus preocupaciones son generalmente locales e inmediatas. Hay una marcada pérdida de interés en la política en general y en los partidos tradicionales en particular, sin que esto degenere en la radicalización de sus demandas. El desprestigio de los gobiernos locales por la corrupción tan extendida y sus problemas graves de co-

municación con la población son otros factores de la despolitización. Existen, empero, dos factores que aumentan la posibilidad de construir un sistema político democrático en el distrito y en la ciudad. Por un lado, como hemos mencionado, en JLO hay mayor preocupación por las políticas de desarrollo del comercio y el turismo. Y el segundo factor es el rol del gobierno regional que, al promover el desarrollo del territorio, da centralidad y legitimidad a la política. Reiteramos, no obstante, que si los gobiernos municipales, tanto el distrital como el provincial, no dan vida política a la ciudad, los esfuerzos del gobierno regional no tendrán una base sólida en la ciudadanía. La política participativa y la gestión de la ciudad son los factores que pueden permitir aglutinar a la población y sus intereses y dar dirección al proceso. La inercia del mercado y el desarrollo neoliberal están incrementando las desigualdades y la segregación.