

UNIVERSIDAD JESUITA ALBERTO HURTADO - ILADES

**DEPARTAMENTO DE CIENCIAS SOCIALES
MAGISTER EN ESTUDIOS SOCIALES Y POLITICOS
LATINOAMERICANOS**

Promoción 1997 – 1999

TESIS DE GRADO

**Poder Local y Participación Ciudadana :
La experiencia del municipio de Villa El Salvador en Lima – Perú**

**Con el patrocinio de la Universidad de Deusto, Pontificia Universidad Javeriana,
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),
Organización de Estados Americanos (OEA).**

Autor: CARLOS CHING CHEVEZ

Director de Tesis: FRANCISCO LOPEZ FERNANDEZ

Santiago de Chile, marzo 1,999

*A mis padres,
Por mostrarme que con amor y alegría
La vida tiene pleno sentido . . .
. . . aún cuando existan dificultades*

*A mis compañeros y profesores del Magister,
Por compartir conmigo lo que saben y son,
Y así, la esperanza
De un mundo mejor:
Justo, fraterno y solidario.*

*A los pobladores de Villa El Salvador,
Por su testimonio de lucha y decisión para transformar un arenal
En un lugar digno para vivir.*

*A las instituciones y amigos
Cuya solidaridad y apoyo
Hizo posible esta experiencia educativa*

INDICE

Introducción	pg. 2
Capítulo 1: Orígenes de las barriadas limeñas y la creación de Villa El Salvador (1945-75)	pg. 8
1. Antecedentes de la creación de Villa El Salvador	pg. 8
1.1 Orígenes de las barriadas limeñas	pg. 8
1.1.1 Transición demográfica	pg. 10
1.1.2 La formación de las barriadas	pg. 13
1.2 El impacto de las barriadas en el mundo político e intelectual	pg. 16
2. La fundación de Villa El Salvador	pg. 25
2.1 La propuesta de Comunidad Urbana Autogestionaria (CUAVES)	pg. 28
2.2 Algunos rasgos de la cultura popular en la “sociedad de fundadores de Villa El Salvador “	pg. 33
Capítulo 2: La “contra reforma” del régimen militar y la crisis de la CUAVES (1975-80)	pg. 38
2.1 La segunda fase del gobierno militar y la CUAVES	pg. 38
2.2 La CUAVES y el poder local en Villa El Salvador	pg. 43
- La crisis de la CUAVES	pg. 44
2.3 Las barriadas como expresión de pobreza urbana	pg. 48
2.4 La aparición de un nuevo actor social: el empresariado popular	pg. 51
Capítulo 3: Estado, crisis económica y violencia política en los años 80 (1980-90)	pg. 55
3.1 La crisis del Estado en la década del 80	pg. 55
3.2 El proceso municipal y la reestructuración del poder local en Villa El Salvador	pg. 59
3.3 Desarrollo distrital y poder local en Villa el Salvador. Actores y organizaciones	pg. 61
- La organización femenina	pg. 63
- Los talleristas como actor económico	pg. 64
- Familia y trabajo	pg. 66
- Planificación vs. libre iniciativa: el debate por el Parque Indust.	pg. 67
- La juventud de Villa El Salvador en los años 80. Algunos cambios	pg. 68
3.4 La violencia política	pg. 69
- Los límites del modelo del aprismo	pg. 71
- La disputa municipal municipal entre el APRA y la IU	pg. 74
- La crisis y ruptura de IU	pg. 74
- La crisis del Estado y agudización de la violencia	pg. 78
- Sendero Luminoso	pg. 78
- La ofensiva senderista (1989-92)	pg. 81

- Sendero Luminoso y Villa El Salvador	pg. 83
- Los militantes de Sendero Luminoso en Villa El Salvador	pg. 84
- El desempleo y el racismo: condicionantes de violencia política	pg. 85
- Sendero Luminoso y el movimiento vecinal en Villa El Salvador	pg. 87
- Un actor clave en la lucha contra la violencia política: las mujeres	pg. 89
- La reacción militar contra la subversión	pg. 90
- La captura de Abimael Guzmán	pg. 92
Capítulo 4: La regresión autoritaria de los años 90 y la crisis del modelo	pg. 95
4.1 Reforma y modernización del Estado peruano en el contexto del ajuste neoliberal	pg. 95
4.2 Las reformas estructurales del régimen	pg. 97
4.3 El autoritarismo del régimen	pg. 100
4.4 Breve evaluación de las reformas	pg. 101
Capítulo 5: El Desarrollo Local y la Participación Ciudadana: El aporte de <i>lo local</i> en la democratización y el desarrollo	pg. 103
5.1 Desarrollo local y participación ciudadana como ruta posible	pg. 104
5.1.1 Un nuevo escenario contemporáneo	pg. 104
5.1.2 El desarrollo local frente a la globalización	pg. 104
5.1.3 Desarrollo e integración social	pg. 105
5.1.4 El desarrollo local en América Latina	pg. 107
5.1.5 Desarrollo local y ciudadanía	pg. 108
5.2 La Casa Alternativa Joven: un ejemplo de organización vecinal y participación ciudadana	pg. 110
5.2.1 Algunos rasgos de la juventud salvadoreña	pg. 111
5.3 La valorización de <i>lo local</i> en las últimas décadas	pg. 115
5.3.1 Lo “antiguo” y lo “nuevo” en la valorización	pg. 115
5.3.2 Propositiones para ordenar la diversidad de entradas	pg. 119
5.3.3 Grados de legitimidad y críticas a la valorización	pg. 122
5.4 Hacia una <i>perspectiva integradora</i> de lo local	pg. 125
5.4.1 El aporte de lo local en la democratización y desarrollo	pg. 128
5.5 Las realidades locales como desafíos al conocimiento	pg. 130
1. Avanzar en definir mejor “espacio” o “realidad local”	pg. 130
2. Producir un conocimiento sustantivo de las realidades locales	pg. 130
3. Tomar distancia crítica de marcos teóricos cerrados	pg. 133
Conclusiones	pg. 134
Bibliografía	pg. 137

INTRODUCCION.

La presente investigación **Poder Local y Participación ciudadana - La experiencia de Villa El Salvador (Lima-Perú)**, busca profundizar en un tema de escaso desarrollo y que ha ido ganando espacio en el contexto latinoamericano, en particular, en las últimas dos décadas: *el poder local municipal como instancia de democratización, descentralización y espacio de participación ciudadana.*

El interés principal radica en revisar, a partir de una experiencia concreta, la viabilidad del desarrollo específico de una localidad urbano-popular limeña en cuya jurisdicción hubo, en el período 1971-1996, diversas interrelaciones de actores políticos y sociales, analizar el papel del Estado, de los pobladores, los partidos y el contexto en el que se movieron durante ese proceso. Dicho período tiene, como una de sus principales características, la creación de la Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador (CUAVES), particular experiencia de organización barrial de este populoso distrito, la cual se desarrolla en el contexto del populismo militar de Velasco Alvarado, el mismo que dio lugar a uno de los procesos migratorios que más ha influido en la nueva configuración de la sociedad peruana en los últimos treinta años.

Son **objetivos generales** de esta investigación:

- 1.- en el plano *teórico-político*, determinar la importancia de los espacios locales (municipales) en la construcción democrática, particularmente, en el contexto de la globalización, concentración autoritaria del poder y fragmentación social presentes en la realidad peruana.
- 2.- hacer una conceptualización de las principales características del desarrollo local, en su perspectiva integral y articuladora, a partir de la experiencia específica del distrito de Villa El Salvador como paradigma de *comunidad urbana autogestionaria*.
- 3.- en el plano más *práctico*, fortalecer la perspectiva de los gobiernos locales municipales a través de la participación ciudadana y organización social como respuesta a situaciones tan desafiantes como la crisis económica, la violencia y el individualismo.

Son **objetivos específicos** de este trabajo:

- 1.- explorar, en el presente contexto de importancia creciente y legitimación de los *poderes locales*, la validez de las experiencias *urbanas autogestionarias* de pobladores, sus posibilidades y límites, así como su potencial dinamizador de procesos de *democratización y desarrollo local*.
- 2.- hacer un señalamiento de las condiciones que hacen viable las experiencias de desarrollo local con involucramiento de actores sociales, tales como la gestión municipal eficaz, participación de pobladores y organizaciones, transparencia en el desempeño, manejo de recursos, concertación de actores por el desarrollo, entre otros.

A manera de **breve fundamentación teórica**, señalamos dos aspectos :

Lo local como desafío contemporáneo :

En el desarrollo de este trabajo, veremos cómo el tema del *desarrollo local* ha ido adquiriendo creciente importancia en las últimas décadas, en la medida que se ha puesto en discusión la validez del concepto de desarrollo propuesto por sociedades que se consideraron a sí mismas “desarrolladas” o maduras. Según Abdel-Malek, esta concepción “percibe la historia como un avance ineluctable que tiene como meta el progreso, la perfección, la realización del proyecto de Civilización de Occidente (. . .) gracias al sometimiento de los recursos que lo rodean, de realizar un crecimiento exponencial de la producción, del consumo, de los placeres de la vida, hacia un horizonte *sin límites*, no cerrado”¹.

Sin embargo, la crisis de la década del 70 apareció como el fin del crecimiento ininterrumpido, cuestionándose profundamente los “modo” de desarrollo. A mediados de esta década, particularmente en Europa, se empieza a hablar del desarrollo de los países industrializados, mientras su población, habituados a una capacidad de consumo siempre

¹ citado en AROCENA, José: *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*; Introducción, p. 10; Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) U. Católica de Uruguay; Edit. Nueva Sociedad; Caracas- Venezuela; 1ª edición 1995.

en aumento, debieron aceptar una disminución de su poder adquisitivo, se produce una baja en las inversiones y en sus márgenes de beneficio, procediendo a despidos masivos.

La crisis tuvo consecuencias sobre el cuerpo social, lo que acarreó la ruptura de un cierto consenso alimentado por el crecimiento y la vuelta a escena de los debates sobre la evolución del capitalismo. La izquierda se planteó la cuestión de la alternativa a un sistema que mostraba sus fallas. La derecha buscó formas de aplicación de lo que se llamó “neoliberalismo” como un intento de dar un poco de oxígeno al viejo capitalismo. Así, al cuestionarse las apuestas industriales de los países desarrollados (siderurgia, astilleros navales, minería, automotriz, etc.), se cuestiona la idea de un *camino único y progresivo* en el marco de un horizonte sin límites. Hoy, una nueva mirada a la problemática del desarrollo, da una fuerza especial a las *tendencias a la descentralización y a la valoración de la iniciativa local*.

La búsqueda de alternativas a una crisis crecientemente irreversible, llevó a imaginar otras formas de desarrollo que superen cualitativamente las anteriores. Se busca así un desarrollo alternativo que es sinónimo de “desarrollo a escala humana”, “desarrollo de base”, “ecodesarrollo”, “desarrollo autosostenido”, “desarrollo autocentrado”, etc. Una idea central de estas nuevas tendencias se expresa en la famosa frase “lo pequeño es hermoso” de Schumacher (1978), que revaloriza la pequeña dimensión como respuesta más adaptada a la aceleración del cambio tecnológico. “Una cierta ideología de lo “pequeño” y lo “local” sustituyó las viejas creencias en las macrodinámicas, en los grandes proyectos, en los gigantescos polos industriales”².

La *escena local* se convierte así en un lugar, una dimensión, una escala en los que la búsqueda de superación de las formas tradicionales se articula con esta nueva valorización de la iniciativa. Allí convergen la necesidad de crear riqueza y la necesidad de salvaguardar los recursos naturales; la urgencia por generar empleos, y la urgencia por responder a las necesidades esenciales de la población.

Para Arocena, lo “local” no es sinónimo de retorno a formas comunitarias utópicas más o menos fusionadas sino que, por el contrario, es la afirmación de la *diferencia, la especificidad, la individualidad, de lo que define a cada grupo humano particular*³. Ello

² AROCENA, José: op. cit. p. 30.

³ op. cit. p. 12

no debe ser, por tanto, sinónimo de nostalgia comunitaria, de la utopía basista y del mesianismo de lo popular. Es necesario también vencer el riesgo de reducir el desarrollo local al *aislacionismo autárquico* y al *reduccionismo globalizante*.

Villa El Salvador: la experiencia de una Comunidad Urbana Autogestionaria :

Es motivo central de este trabajo analizar la experiencia específica del distrito de Villa El Salvador (VES) en Lima, en tanto historia de una de las barriadas que se crearon en la capital del Perú después de la II guerra mundial, como subproducto de las diversas y prolongadas migraciones internas. Estos procesos migratorios, modificaron la naturaleza de la sociedad peruana, que de predominantemente rural, pasó a ser urbana. Creada como una barriada en 1971, durante el gobierno militar de Velasco Alvarado, esta experiencia poblacional se ubica en el contexto de formación de una *comunidad urbana autogestionaria* que logró, en su oportunidad, cristalizar un proceso exitoso de *desarrollo local con participación ciudadana*.

Las barriadas constituyen un fenómeno complejo en Lima. Ellas son de diversa índole y nos refiere a uno de los problemas mayores de la pobreza urbana dada la precariedad como se da el conjunto de este fenómeno social. La experiencia específica de VES es singular porque se trata de una *barriada planificada por el Estado*, ya que si bien la gente llegó a un terreno vacío y desprovisto de servicios, contaron posteriormente con un plano que se distribuyó racionalmente y se aplicó rigurosamente siendo la base para la organización social de la población. Aquí debe notarse el importante rol jugado por las diversas organizaciones de pobladores como *actor social* de primer orden en el proceso de constitución y desarrollo de la *comunidad urbano autogestionaria* y la posterior formación del distrito.

Si bien la experiencia de VES es muy específica, ayuda a graficar las potencialidades y limitaciones que, iniciativas de *desarrollo local con participación ciudadana*, tienen en este ámbito. En ello es importante distinguir los roles jugados por los diversos actores y caracterizar el escenario social en el cual estos interactúan.

Las **hipótesis** de esta investigación son tres :

- 1.- La *regresión autoritaria* que vive el país desde 1992, con su característica concentradora del poder político, ha debilitado el rol *democratizador de los*

espacios locales como efecto de la aplicación del modelo neoliberal, el fenómeno de la globalización y la tendencia homogeneizadora en curso.

- 2.- El *desarrollo local*, en su perspectiva integral y articuladora, requiere, -para ser viable- tener en cuenta las especificidades comunales, una evaluación de los recursos existentes, una interrelación de los diferentes agentes de desarrollo (Estado, sociedad civil, organizaciones gremiales y políticas) y un activo rol municipal.
- 3.- En el presente contexto, la viabilidad de los gobiernos municipales, comprometidos en tareas por el desarrollo local, precisa del fortalecimiento de la *participación ciudadana* y la *organización social*, en tanto actores que pueden responder a situaciones desafiantes y disgregadoras como la pobreza, la violencia y el individualismo.

Acerca de la **metodología** empleada, se trata de una tesis monográfica, descriptiva ya analítica, basada en el contexto de fortalecimiento y discusión de la validez de *lo local* como opción de desarrollo en nuestras sociedades. Para eso, ella plantea, en su primera parte, el *análisis de una experiencia* de desarrollo local específico como es el distrito de Villa El Salvador en Lima, revisando su proceso histórico desde sus orígenes en 1971 hasta 1996. En su segunda parte, formulamos un *marco teórico* sobre el desarrollo local y la participación ciudadana, enfatizando la importancia de fortalecer una perspectiva integradora para *valorizar lo local* como ámbito atractivo que aporta en el desarrollo y la democratización de nuestras sociedades.

La metodología combina el análisis de un caso particular de desarrollo urbano popular (en su dimensión *práctica*), tratando de *ver* dicha realidad en sus hechos socio-políticos relevantes y su desarrollo histórico seleccionando los hitos más significativos, y procura leerlos a partir de una conceptualización del desarrollo local con participación ciudadana (en su dimensión *teórica*), dejando para las conclusiones, la validación de las tres hipótesis formuladas líneas arriba. De esta manera, se utilizan técnicas de análisis cualitativo y cuantitativo, se hace una revisión documentaria, se realizan algunas entrevistas a actores del proceso.

La **estructura de la tesis** consta de cinco capítulos. En el primero, vemos los Orígenes de las barriadas limeñas y la creación de Villa El Salvador como experiencia de *comunidad*

urbana autogestionaria (CUAVES) En el segundo, estudiamos la llamada “contra reforma” del régimen militar y la crisis de la CUAVES en el período 1975 - 80. En el tercer capítulo analizamos los cambios producidos en el Estado, la crisis económica y la violencia política en los años 80. En el cuarto, estudiamos la “regresión autoritaria” del régimen fujimorista en los años 90 y la crisis del modelo “tradicional” de desarrollo. En el último capítulo, vemos los desafíos que la crisis presenta al tema del desarrollo local y la participación ciudadana, tomamos la experiencia de la Casa Alternativa Joven de Villa El Salvador como un ejemplo de organización juvenil y participación ciudadana y, analizamos diversas aproximaciones que existen al tema Espacio local, viendo las múltiples relaciones que se establecen con los temas desarrollo y democracia y señalando los principales retos que esta particular forma de acercarse a la realidad, presenta al conocimiento de la sociedad y el análisis socio-político.

Finalmente, elaboramos un conjunto de conclusiones, derivadas de las hipótesis formuladas y las orientaciones básicas de esta investigación.

CAPITULO 1 :

Orígenes de las barriadas limeñas y la creación de Villa El Salvador

En este capítulo, en primer lugar, veremos los orígenes de las barriadas limeñas hasta la fundación de Villa El Salvador. Posteriormente, de manera breve, haremos un análisis de la geografía de Lima, en tanto fundamento que hace particular el proceso urbano de cualquier ciudad. Asimismo, para conocer los mecanismos de socialización de los pobladores de las ciudades peruanas, se presenta la demografía de la ciudad, reflexionando sobre las tradiciones cuando migraron y se convirtieron en pobladores de las barriadas.

El impacto de las formación de las barriadas en el mundo político e intelectual en el Perú, será lo que veremos en segundo lugar. Posteriormente, revisaremos las principales características de lo que algunos autores han llamado *política dual* por parte del Estado. El investigador Antonio Zapata, tipifica esta política señalando que *“Por un lado se halla el esfuerzo por incorporar a la barriada a la vida urbana moderna, apoyándola con planes de desarrollo y otorgándoles instrumentos para mejorar la situación socioeconómica de sus pobladores. Pero, por otro lado, se encuentra también el más evidente clientelismo que unos gobiernos más que otros, desde los 50, han intentado formar a través de bases de apoyo”*⁴

En tercer lugar, veremos la fundación de Villa El Salvador en el contexto de las invasiones de terrenos a inicio de los años 70, la peculiar propuesta de Comunidad Urbana Autogestionaria como modalidad de organización colectiva de dicho asentamiento humano y, finalmente, veremos los principales rasgos de la cultura popular de la “sociedad de fundadores de Villa El Salvador.

1. Antecedentes de la creación de Villa El Salvador:

1.1 *Orígenes de las barriadas limeñas*

⁴ ZAPATA V., Antonio: *Sociedad y poder local – La Comunidad de Villa El Salvador 1971-1996*, DESCO – Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo; Lima, 1996, p. 25

La ciudad de Lima está situada en el valle del río Rímac, colindante con el Océano Pacífico. Es un típico valle costero peruano, siendo el río de régimen irregular, porque durante el invierno es casi seco, mientras que en verano presenta aguas torrenciosas a consecuencia de lluvias estacionales en las zonas alto-andinas. El valle presenta una llanura bastante plana, excepto algunas cimas preexistentes que aunque escasas se hallan bastante cerca de la ciudad, como las colinas del Agustino y el cerro San Cristóbal visible desde la Plaza de Armas.

El área agrícola del valle del Rímac se fue extendiendo, por el trabajo de sus habitantes, desde épocas remotas hasta alcanzar unas 40 mil hectáreas al comienzo de este siglo. Fuera de ellas, también encontramos pampas secas y desiertos de arena, igualmente bastante planos y que conectan el valle del Rímac con valles vecinos.

La zona más tradicional de la ciudad se ha levantado al lado del Rímac, incluyendo tanto barrios populares como urbanizaciones de clase alta y media. Esta parte de Lima se ha desarrollado aceleradamente durante este siglo, aunque tuvo su origen cuando la fundación de la ciudad en el temprano siglo XVI. Zapata, investigador del tema, afirma que *“sobre este espacio se desarrolló la forma convencional y capitalista de urbanización. Esto es, la formación de un mercado en el que los propietarios agrícolas han vendido sus tierras para urbanizarlas”*⁵.

Por su parte, las barriadas, se han extendido sobre los desiertos que rodean el valle. Las barriadas, formas precarias de urbanización, se caracterizan porque un grupo significativo llega a un terreno vacío en el cual empiezan a construirse las viviendas. En el Perú, este fenómeno es relativamente reciente y corresponde a la segunda parte de nuestro siglo. El límite entre estos distintos tipos de urbanización, en opinión de algunos investigadores, ha estado determinado por la cota de agua, que marcaba el límite entre la zona agrícola y los desiertos⁶.

A pesar de sus grandes diferencias, ambos tipos de urbanización han sido favorecidos por lo plano de las llanuras sobre las que se asienta el conjunto de la ciudad, sobre las cuales se ha extendido una arquitectura de casas pequeñas y con una densidad general bastante baja dada

⁵ ZAPATA V., Antonio: op. cit. p. 27

⁶ RIOFRIO, Gustavo: *Se busca terreno para próxima barriada. Espacios disponibles en Lima. 1940-1978-1990*, DESCO, 1978, p. 26 (citado en ZAPATA, Antonio: op. cit. p. 28)

la escasez de edificios multifamiliares. Otra circunstancia que influye sobre el tipo de urbanización de Lima se ha visto favorecida por su clima que permitió viviendas muy precarias las cuales no estaban sujetas al frío extremo ni a lluvias intensas. Debido a la cordillera de los Andes, -que constituye una barrera frente a las nubes cargadas de lluvia provenientes de la región amazónica-, y la presencia de la corriente marítima de Humboldt que es bastante fría y hace que el mar registre una temperatura menor a la del medio ambiente, el clima limeño presenta una intensa nubosidad que, habitualmente, impide que aparezca el sol desde mayo hasta diciembre.

1.1.1 *Transición demográfica*

Respecto a la demografía limeña, a lo largo del siglo XIX la capital del Perú duplicó su población pasando de 60 a 120 mil habitantes. En comparación con las cifras observadas durante el siglo XX el incremento relativamente lento de la población se debía a que, tal como sucedía en las ciudades de antiguo régimen, las tasas de defunciones superaban a las tasas de nacimientos. Lima era entonces una ciudad altamente insalubre. Muchos niños morían antes de cumplir cinco años a causa de enfermedades digestivas -debido al agua y a la leche contaminadas- y muchos otros habitantes morían debido a las enfermedades epidémicas⁷.

Otro fenómeno que explica el crecimiento del siglo pasado son las migraciones provincianas a Lima. Desde la época colonial el Perú es un país centralista donde todo se resuelve en la capital. Por tal motivo, Lima siempre ha atraído una migración de provincianos emprendedores, provenientes de diversas clases sociales, interesados en el ascenso social.

Un cambio significativo de esta dinámica se da a fines del siglo pasado. Son los años del segundo gobierno de Nicolás de Piérola (1895-1899) en el inicio de una modernización global del país, luego de la crisis que siguió a la derrota en la Guerra del Pacífico, en el contexto de la llamada “República Aristocrática”. Hechos como la pasteurización de la leche, el uso de las vacunas y el mejoramiento de condiciones sanitarias hicieron que la mortalidad se redujera y comenzara así la transición demográfica, caracterizada, décadas más tardes, por el crecimiento vegetativo de la población y los procesos migratorios. En el oncenio de Leguía (1919-1930) se afirman estas transformaciones demográficas, y sobre todo, en el quinquenio 1920-25 con importantes inversiones -particularmente en Lima- para

la modernización de servicios urbanos. La modernización fue acompañada por una renovación de la planta física de las ciudades: los edificios y las viviendas dejan de ser construidos con los materiales tradicionales -el adobe y la quincha-, los cuales son paulatinamente reemplazados por el cemento y el ladrillo de fragua.

Paralelamente, la ciudad extiende su superficie con la construcción de avenidas que actuaron como ejes viales desde los años 20. Es el caso de las avenidas Arequipa, Venezuela y Brasil, las cuales formaron un triángulo que conectaron el viejo centro histórico por el oeste con el Callao y por el sur, con el eje compuesto por Miraflores-Barranco-Chorrillos⁸.

El censo tomado en la provincia de Lima en 1931 arrojaba que la población había alcanzado los 273 mil habitantes, es decir, se había duplicado en treinta años. Un crecimiento aún más notable registró el censo nacional de 1940, en el cual la población limeña nuevamente se había duplicado y esta vez en sólo nueve años. La población urbana, definida como aquella que estaba viviendo en aglomeraciones superiores a los 2 mil habitantes, era el 36% de la nacional; el 64% restante constituían la mayoría de peruanos que aún entonces vivían en el campo. Ya entonces era posible observar la tendencia que el país estaba transformándose en urbano y que Lima tendía a concentrar el mayor porcentaje de ese crecimiento. Algunos urbanistas de entonces, al analizar los resultados del censo, afirmarían que además del crecimiento vegetativo de la masa capitalina, había que contemplar la llegada a Lima de provincianos de clase media atraídos por la modernización en curso.

“A partir de 1945 y a lo largo de las siguientes décadas se ha producido un aumento significativo de las migraciones campo-ciudad. El censo de 1961 constató una Lima habitada por un millón ochocientos mil habitantes, de los cuales casi la mitad habían nacido en provincias. El número de provincianos en la capital de aquel entonces era un testimonio de las migraciones internas durante la década de 1950. Aunque otra lectura de esa misma cifra es que ya había casi un millón de nacidos en Lima, lectura que subraya el gran crecimiento vegetativo propio del siglo”⁹.

⁷ CUETO, Marcos: *Excelencia científica en la periferia*, Lima, GRADE/CONCYTEC, 1989.

⁸ GARCIA BRYCE, José: *La arquitectura en el virreynato y la república*, en *Historia del Perú*, vol. 9, Lima: Mejía Baca, 1980, pp. 11-166

⁹ ZAPATA, Antonio: op. cit. p. 35-36

Es importante señalar que a partir de 1945 se produce una transformación importante del carácter de los migrantes. Estos ya no eran únicamente clases medias interesadas en terminar de situarse en la sociedad capitalina, sino también campesinos de hacienda y de comunidad que dejaron sus ocupaciones ancestrales y se trasladaron masivamente a las ciudades después de la Segunda Guerra Mundial. El pico más alto de las migraciones se produce durante la década de 1960 donde la población limeña crece a un ritmo de 5.5% anual, el mismo que declina en los años 1970.

Cuadro N° 1

Perú, 1940-1993: Población por condición de migración (%)

	1940	1961	1972	1981	1993
Migrante	11	23	25	22	22
No Migrante	89	77	75	78	78

Fuente: Censos Nacionales

Las cifras muestran como a lo largo del siglo XX la urbanización fue un fenómeno general. No sólo creció Lima sino que además las siguientes 12 ciudades lo hicieron también a un ritmo similar al de la capital. De hecho, los últimos censos constatan que estas ciudades crecen a un ritmo superior al de Lima, de lo cual puede suponerse que hacia el futuro se dará una situación de reequilibrio, disminuyendo el peso relativo de la capital y fortaleciendo polos regionales de desarrollo.

La transición demográfica en el Perú fue paralela al colapso del antiguo sistema agrario terrateniente en la sierra. Los campesinos se trasladaban a la ciudad atraídos por dos razones: por un lado, el factor de expulsión del campo debido a su incapacidad para resolver las necesidades básicas de una población creciente y, por otro, la atracción que ejercían las

ciudades, y sobre todo la capital, donde la modernización abría nuevas oportunidades ausentes en los pueblos rurales.

En el caso particular de Lima, la concentración demográfica era sólo expresión del centralismo del poder, tanto político, como económico y social. Así, la capital era la sede de prácticamente todo organismo de gobierno de un aparato estatal tremendamente centralizado. Un ejemplo de ello es que a lo largo de los primeros ochenta años de este siglo sólo hubo tres elecciones de autoridades municipales: una en 1919, y dos durante el primer gobierno de Belaúnde (1963-1968). No existían autoridades regionales y los alcaldes y prefectos, funcionarios nombrados por el Ministerio del Interior, ejercían el poder local en las provincias del Perú.¹⁰

1.1.2 *La formación de las barriadas*

La centralización económica del Perú era también muy significativa. En 1970 Lima producía las 4/5 partes de los bienes industriales, empleaba a las 2/3 partes de los trabajadores industriales del país y concentraba el 95% de las colocaciones bancarias. Esto obligó a grupos de las élites provincianas a trasladarse de la capital en busca de progreso; incluso, grupos regionales más poderosos como las élites arequipeña y trujillana buscaban colocar a algunos de sus integrantes en la capital para seguir disponiendo del control a nivel regional.

Desde los años cincuenta fue frecuente vincular a los campesinos recién llegados a Lima con la expansión de las barriadas. Este fenómeno se hace evidente en 1961 con el censo respectivo, el cual señala que el 80% de los adultos pobladores de las barriadas eran de origen provinciano, lo que hacía lógica la relación entre fenómeno barrial y aumento de las migraciones. En esta época también se hace frecuente la vinculación de las barriadas con un asentamiento situado en los extremos desérticos alrededor de la capital. Diversos estudios muestran cómo hasta 1950 se da un crecimiento barrial al interior del valle del Rímac que luego han sido rodeadas por la urbanización convencional. Al terminarse estos terrenos de origen agrícola, conducidos por financistas y empresarios de la construcción, la presión demográfica de los pobres que no podían pagar por un lote urbanizado se dirigió hacia los desiertos que limitan con el valle.

¹⁰ Una interpretación liberal de este proceso enfatiza otros factores, afirmando, por ejemplo, que el modelo de sustitución de importaciones centralizó excesivamente el país. Ver de ALTHAUS, Jaime: *El desarrollo*

Zapata, al referirse a este cambio, afirma que “fuera de la zona agrícola no existían propietarios privados de la tierra, y ese fue el soporte material para el establecimiento de una relación particular entre el Estado y los nuevos pobres de las ciudades. Este proceso no fue armónico sino bastante conflictivo a pesar que esencialmente el Estado donó sus tierras pretendiendo obtener lealtad política a cambio”¹¹.

La expansión de las barriadas periféricas de Lima ocurrió a lo largo de la década de 1950, cuando se iniciaron los conos norte y sur. Durante los 60 y sobre todo en los 70 ambos conos crecieron significativamente gracias a las modernas pistas que construyó el gobierno de Velasco. A diferencia de las barriadas interiores, las cuales fueron mayormente absorbidas por la ciudad convencional y no se distinguen mayormente de los tugurios del centro de Lima o de los viejos barrios populares, las barriadas periféricas han conservado una forma propia de producir su hábitat.

La formación de las barriadas periféricas obedece también a la incapacidad de los viejos barrios populares para asimilar a la totalidad de los nuevos migrantes. El motivo principal es la ausencia de espacio suficiente para incorporar a tanta nueva población. Los cuatro grandes barrios populares entonces existentes, -el Rímac y los Barrios Altos (de pasado colonial), y La Victoria y Breña (formados ya en período republicano)-, habían sido desbordados y ya no tenían capacidad para recibir a nuevas oleadas migratorias.

En los barrios populares del casco urbano predomina la vivienda de alquiler y normalmente quien ocupa la vivienda no es un pequeño propietario sino un inquilino. A pesar que las condiciones de vivienda no son las mejores, existen poderosas razones que llevan a los migrantes a preferir alojarse en algunos de estos barrios populares del casco urbano. La principal razón era la cercanía a los lugares de trabajo de la población, dado que cerca de estos barrios estaban situados las fábricas y mercados donde se ejercían los trabajos manuales. Existían además pistas y avenidas de mejor calidad así como servicios de agua potable y luz eléctrica. La desventaja principal de estos barrios radicaba en el régimen de inquilinato el cual limitaba el acceso a la pequeña propiedad a quienes vivían en estos barrios. La ausencia de motivación para reinvertir, por parte de los propietarios, trajo

hacia adentro y la anemia regional del Perú, Lima: Fundación Manuel J. Bustamante de la Puente, 1987, p. 60.

¹¹ ZAPATA, Antonio: op. cit. p. 45

también como consecuencia la tugurización de dichas viviendas. Así, si al comienzo las barriadas periféricas eran mucho más pobres que los barrios populares del casco central, poco a poco empezó a constatarse que estas barriadas tenían mayor dinamismo urbano y la calidad de vida de los pobres de Lima comenzó a equipararse.

Respecto al origen de los migrantes, si bien muchos de estos provenían de la sierra, entre los nuevos pobladores de la capital también había bastantes migrantes costeños y, en menor medida, amazónicos. Los costeños, normalmente, tenían una experiencia urbana algo más extensa y, debido a su mayor integración urbana, muchos de sus miembros fueron dirigentes de la primera hora de las barriadas. Un estudio del fenómeno migratorio en el Perú señala que el 65% provenían de la sierra, un 32% de los migrantes eran costeños y el 3% restante eran de origen selvático. Muchos de los migrantes costeños vivieron inicialmente en barrios populares limeños como inquilinos precarios antes de convertirse en pobladores de una barriada.¹²

Un problema que debieron enfrentar siempre los migrantes una vez llegados a Lima fue la escasez de empleo. Ni aún en la época de las grandes migraciones internas el índice de empleo subió, lo cual constituye una paradoja ya que se supone que la búsqueda de un empleo más prometedor constituía una de las motivaciones principales de la migración. La explicación es relativamente sencilla. Si revisamos la distribución de la Población Económicamente Activa (PEA) y del Producto Bruto Interno (PBI) entre 1940 y 1980 veremos la disminución del sector agricultura que cae sostenidamente en ese período, particularmente, en lo que se refiere al producto y la consecuente disminución del empleo. Debe mencionarse que si bien se esperaba que la caída de la agricultura correría paralelo al crecimiento del empleo en el sector moderno -basta revisar el caso de la minería, uno de los sectores productivos más modernos- para darse cuenta de su estancamiento e incapacidad de dinamizar el crecimiento de la PEA y el PBI en dichas décadas.

¹² DIETZ, Henry: *Migración rural a Lima, ¿quién, cómo y por qué?*, Estudios Andinos, Año 7, N° 13, Lima 1977, pp. 61-87

Cuadro 2

Perú, 1940-1980: PEA y PBI por sectores productivos (%)

	1940		1961		1970		1980	
	PEA	PBI	PEA	PBI	PEA	PBI	PEA	PBI
Agricultura	62	24	50	18	48	17	40	12
Minería	2	8	2	8	2	7	2	8
Manufactura	15	19	13	23	13	25	12	25
Construcción	2	6	3	4	4	3	4	4
Comercio		5		9		11		13
Servicios	13	34	19	47	23	48	30	52

El investigador Joel Jurado, estima que la fuerza laboral peruana en 1980 era de aproximadamente siete millones de personas. Aproximadamente dos millones eran campesinos parcelarios con economía de subsistencia. Otros dos millones eran trabajadores por cuenta propia en la ciudad y constituían el subsector que luego se llamaría de la informalidad urbana. Jurado muestra que los desempleados eran casi un millón de personas y, finalmente, señala que los trabajadores del sector moderno, sumando el campo y la ciudad, abarcaban apenas a dos millones de personas. En números gruesos, hacia 1980, cinco de cada siete trabajadores constituían una sobrepoblación relativa, cuya productividad era bastante baja y caía en el subempleo o en el desempleo abierto¹³.

1.2 El impacto de las barriadas en el mundo político e intelectual

Las barriadas se establecen en Lima al finalizar la Segunda Guerra Mundial y su rápida extensión hizo que en los años 50 se convirtieran en un tema del debate político nacional. El tema de la vivienda, en particular, fue el que motivó iniciales polémicas sobre el agravamiento de los problemas urbanos causados por el explosivo crecimiento de las ciudades.

¹³ JURADO, Joel: *Inversión y empleo en el Perú. Análisis y propuesta de estrategia*, en BERNEDO, Jorge et al., *El empleo en el Perú*, Lima: ADEC-ATC, 1990, pp. 139-212.

El “ochenio” del presidente Manuel A. Odría (1948-56)

Fue durante la época del presidente Manuel A. Odría (1948-56) que el tema de las barriadas entra al escenario político. Habiendo accedido al poder mediante un golpe militar, le declara la guerra al APRA y al Partido Comunista reprimiendo a sus militantes en un régimen policiaco. Al ganar las elecciones de 1950, Odría disputa a sus opositores el apoyo popular, descubriendo que podía ganar adherentes entre los pobladores de las barriadas, los que recién se organizaban y carecían de lealtades políticas previas. Años atrás, los sectores populares se organizaron socialmente a partir de su espacio de trabajo creando, desde fines del siglo XIX, los gremios de trabajadores y los sindicatos, los cuales eran mayoritariamente apristas al empezar el régimen de Odría. Lo que aprovecha Odría es la ausencia de una organización popular definida por lugar de residencia la cual es incipiente al empezar los años 50 y se van extendiendo a lo largo de la década.

Debe tenerse en cuenta también que en las barriadas vivían muchos pobres que no eran obreros y que como individuos carecían entonces de tradiciones sindicales. Sus espacios de socialización eran distintos, ya que frecuentaban los clubes de provincianos que funcionaban en el centro de Lima, en los cuales la preocupación principal no era la política partidaria sino la búsqueda de mecanismos que permitieran la instalación inicial en la ciudad. Por ello, se fueron acomodando con relativa facilidad a las prácticas clientelistas impulsadas por el gobierno.

Un caso típico lo constituye la relación que Odría establece con los pobladores de una gran invasión asentada sobre los pedregales del río Rímac y terrenos vecinos. Dicha barriada, inicialmente recibió el nombre de 27 de Octubre que era la fecha del golpe de Estado que lo llevó al poder. Este nombre aludía a la plena identificación de los dirigentes del asentamiento con el gobierno. Años después, esa barriada cambió de nombre y adoptó el actual: San Martín de Porras ¹⁴.

A mediados de los años 50, parte importante del sector liberal que había apoyado a Odría en sus primeros años de gobierno, pasó a la oposición. Liderados por Pedro Beltrán, político y

¹⁴ Ver una historia detallada de San Martín de Porras en el trabajo de CALDERON, Julio y VALDEAVELLANO, Rocío: *Izquierda y democracia. Entre la utopía y la realidad*, Lima: CENCA

propietario de dos diarios -La Prensa y Última Hora- usaron los medios de comunicación para iniciar una campaña que resaltara la gravedad de la crisis de la vivienda en Lima, caracterizada por la escasez de las mismas y la proliferación de asentamientos barriales espontáneos, los cuales mostraban la incapacidad de los programas de vivienda estatales para resolver los problemas de los más pobres. La crítica estaba dirigida a la participación del Estado en la esfera económica y, particularmente, se centró en la Corporación Nacional de la Vivienda (CNV), la cual se creó durante el mandato de José Luis Bustamante y Rivero (1945-48) y tenía su orientación en el modelo Roosevelt para los EE.UU. (el *New Deal*). La CNV edificó en esos años las Unidades Vecinales, conjuntos multifamiliares bien construidos, que pretendían dar respuesta a la demanda de vivienda de trabajadores, la cual requería de una decisiva participación del Estado.

Beltrán sostenía, desde la oposición, que las Unidades Vecinales eran vivienda subsidiada por todos los contribuyentes en provecho de una minoría de trabajadores, pero que no atendía a las grandes mayorías porque se construían a un ritmo más lento que las reales necesidades que surgían de las migraciones y la urbanización. A pesar de su militancia liberal, la oposición sabía mostrarse populista y poner el interés de todos como justificación del propio. Hace más de cincuenta años, el investigador Bromley señalaba:

*“en oposición a la vivienda multifamiliar construida por el Estado con fines de alquiler, Beltrán defendía la pequeña propiedad familiar, el chalet individual poseído por la familia que lo ocupa. La Prensa sostenía que la difusión de la pequeña propiedad privada era la mejor barrera contra el comunismo y con esto enmarcaba sus recomendaciones dentro del contexto internacional de la Guerra Fría y del macCarthismo”*¹⁵.

El segundo período del presidente Manuel Prado U. (1956-62)

Las elecciones presidenciales de 1956 llevaron al poder, por segunda vez, a Manuel Prado U. quien era representante político de una familia de banqueros con amplias conexiones en el mundo empresarial peruano. Se constituye la Comisión de Reforma Agraria y Vivienda (CRAV) con el objeto de estudiar y sugerir políticas frente a estos temas, donde lo más

1991, p. 34. El apoyo dado por los dirigentes de la barrida al régimen estaba condicionado a que les permitieran permanecer en el lugar y se les donara, con cierta frecuencia, ropa y alimentos.

importante era que se vinculaba la cuestión agraria con la urbana. Esa conexión era fruto de la convicción en los sectores modernos que los viejos latifundistas semif feudales eran un obstáculo para la modernización liberal del país.

Beltrán fue nombrado presidente de la CRAV y desde allí se impulsó la ley de mutuales que pretendía generar condiciones para que cada familia fuese propietaria de su casa propia. Para ello se promovió el ahorro con fines de vivienda, prioritariamente entre la clase media, para estimular así la urbanización convencional en el valle de Lima. El sistema mutual ya se había experimentado en los Estados Unidos y, en el caso nuestro, tenían como objetivo de fondo darle racionalidad capitalista al negocio de bienes raíces en Lima. Aunque los más pobres no encajaban como prestatarios y beneficiarios del nuevo sistema, era claro que había que normar su acceso a la propiedad urbana, dado que las invasiones producían desorden y eran contraproducentes para el negocio de bienes raíces.

En el gobierno de Prado las invasiones se multiplican constituyendo el origen de casi el 80% del total de barriadas. Por ello, el gobierno empezó a presionar en el Congreso para que se promulgara una ley de barriadas, cuyo objetivo político era restablecer el orden y la tranquilidad social terminando con las invasiones.

Los estudios en la CRAV respecto a las conexiones entre la cuestión de la vivienda y la pobreza, dieron lugar a un libro del arquitecto Adolfo Córdova, quien sostenía que la vivienda no era el problema principal del país, sino el de su subdesarrollo que significaba pobreza para la mayoría de sus habitantes. Así, se da un paso importante en la comprensión del fenómeno, pasando del análisis físico de la vivienda al encuentro de la estructura social del Perú. Esta postura representa la madurez de una generación joven de arquitectos, formados inicialmente por Fernando Belaúnde (dos veces presidente del Perú), quienes posteriormente adhirieron al social-progresismo y constituyen el origen de las posiciones de izquierda frente a la cuestión de la urbanización masiva.¹⁶

¹⁵ BROMLEY, Juan y BARBAGELATA, José: *Evolución urbana de la ciudad de Lima*, Consejo Provincial de Lima, 1945

¹⁶ Este antecedente lo constituyó la agrupación Espacio, integrado por notables figuras de la cultura peruana de la época como Santiago Agurto Calvo, Carlos Williams, Adolfo Córdova entre otros arquitectos. Igualmente estuvieron presentes los hermanos Augusto y Sebastián Salazar Bondy, entre los de Letras y Humanidades, así como Fernando de Szyszlo entre los artistas plásticos.

En esos años, las invasiones se constituyeron en un fenómeno social y político agudo. Muchas de ellas surgieron del acuerdo de pobladores sin vivienda para realizar la ocupación de un terreno previamente estudiado y evaluado en el cual levantarían, precariamente, chozas de esteras y colocarían banderitas peruanas. Estas últimas señalaban a los representantes del poder, policías y funcionarios su derecho de posesión al suelo público y su común nacionalidad con los invasores. Luego del inevitable intento de desalojo por parte de las fuerzas policiales, que traía como consecuencia represión y muchas veces algunos muertos, venía un proceso de negociación con el Estado y con cierta frecuencia eran autorizados a quedarse.

Debe anotarse que, habitualmente, los partidos políticos no estuvieron detrás de las invasiones ni la mayoría de los dirigentes u organizadores de las barriadas tenían afiliación política. De hecho, estos últimos tenían disposición por el liderazgo y se vinculaban a los mecanismos del poder político en el país. Muchos de ellos, como lo señaláramos anteriormente, habían hecho su entrenamiento como líderes en las asociaciones provinciales. En dichas asociaciones era frecuente encontrar a gente que tenía diversos grados de experiencias en las invasiones, sea como participantes directos de ellas, conocimiento de términos de negociación y tramitación frente al Estado o por tener algunos contactos en las oficinas respectivas. También era posible encontrar otros dirigentes con mayor experiencia sindical y, a través de ellos, en ocasiones llegaba la lejana influencia de los partidos de oposición: el APRA y los grupos comunistas. En algunas parroquias de base, la Iglesia Católica ofreció su apoyo a estos grupos de invasores.

Un estudio social pionero sobre las invasiones lo constituye un trabajo del antropólogo y profesor universitario José Matos Mar realizado en 1957. El análisis estaba basado en un detallada encuesta que estudiaba la población, su origen, características sociales y motivaciones culturales. Relaciona entonces la esfera de la sociedad con la de la cultura y está inspirado por la teoría de la modernización el estilo de la escuela de Chicago. Dicho texto dio origen a la denominada sociología de barriadas, campo teórico de mucha fecundidad en el Perú.¹⁷

En la segunda parte de los 50, el APRA se convirtió en un importante actor político. A su presencia y liderazgo en diversas instituciones de la sociedad civil, gracias a su pacto con Odría, logró también colocar algunos parlamentarios en el Congreso. Destaca entre ellos el

senador Alberto Arca Parró, reconocido estadígrafo peruano, organizador del censo de 1940. Sus estudios le dieron la formación necesaria para entender la problemática de la población en el Perú y fue entonces que se encargó de tramitar la *Ley 13517*, llamada de “Remodelación, Saneamiento y Legalización de Barrios Marginales”.

Dicha ley fue fruto de la conjunción de tres fuerzas: primero, la lucha de los nuevos migrantes por vivienda; segundo, la presión de Beltrán por ordenar el negocio de bienes raíces; y tercero, la iniciativa de profesionales como Arca Parró que tenían una opinión técnica fruto del estudio de la explosión demográfica. Para la mayoría de estudiosos esta ley ha sido el instrumento más influyente de la urbanización moderna en el país. A través de ella el Estado se comprometía con los pobladores de las barriadas en establecer un trámite que debía concluir con el título de propiedad de cada lote. La ley ordenaba el diseño de urbanizaciones populares y anunciaba la prohibición de nuevas invasiones. Así, se trataba a las barriadas como excepciones.

La ley decía implícitamente que el Estado no construiría más vivienda, comprometiéndose en cambio, a través de la CNV al diseño -al menos- de un plano de asentamiento y mínimos servicios públicos.¹⁸ Al no poder el Estado cumplir con los servicios mínimos ofrecidos, durante la década del 60 siguieron dándose numerosas invasiones como la modalidad más recurrida para la formación de urbanizaciones populares. Interesa remarcar un punto en especial: la ley encargaba a un organismo técnico del Estado la *responsabilidad de diseñar barrios* para controlar y dirigir la presión demográfica. Esto es clave porque constituye el fundamento legal de las *barriadas asistidas por el Estado*, de las cuales Villa El Salvador es un exponente principal.

Según Zapata “el método de autoconstrucción de viviendas en las barriadas peruanas recibió un tratamiento muy elogioso a nivel internacional de John Turner, destacado arquitecto inglés que había trabajado ocho años en Lima y Arequipa en diversos proyectos de vivienda popular implementado por el gobierno peruano. Fruto de su experiencia de campo, Turner realizó una amplia campaña para mostrar que la solución barrial tenía grandes ventajas sobre los programas gubernamentales de vivienda”¹⁹. Según su planteamiento, la solución de las barriadas era la óptima porque ella permitía que los trabajadores construyeran por iniciativa

¹⁷ MATOS MAR, José: *Las barriadas de Lima en 1957*, Lima: IEP, 2ª edición, 1977

¹⁸ República del Perú, *Ley N° 13517*, Lima: Imprenta el Estado, 1962

¹⁹ ZAPATA, Antonio: op. cit. pp. 70-71

propia. A diferencia de los programas de vivienda financiados por agencias gubernamentales, en los cuales intervenían arquitectos que se encargaban de zonificar los barrios y separar en el plano actividades comerciales de residenciales e industriales, las barriadas mostraban la intersección de las tres funciones que los urbanistas académicos querían separar. Además, el Estado construía edificios baratos que salían caros y que eran un tugurio antes de ser entregados.

A la opinión de Turner, que resultaba fruto de un acercamiento liberal a la problemática de la vivienda para los sectores populares, se sumaron las del antropólogo norteamericano William Mangin, quien había vivido en Lima como responsable del Cuerpo de Paz. Para Mangin en las barriadas peruanas había organización social y, a diferencia de la situación anómica descrita por Oscar Lewis en su caracterización de la pobreza, en las barriadas se elegía periódicamente a los dirigentes. Resaltaba además el espíritu constructivo y cooperativo demostrado por los pobladores de las barriadas a diferencia de lo observado en los programas comunitarios de los Estados Unidos, los cuales no habían despertado entusiasmo ni energías en los beneficiarios.

Según Mangin existía una continuidad entre la comunidad campesina y las instituciones barriales y había quedado impresionado por la combinación entre el espíritu individualista y el comunitario que se observaba en las barriadas. El primero predominaba, por ejemplo, cuando se dedicaban al negocio familiar, mientras el segundo se manifestaba cuando manejaban asuntos de interés común y para tratar con las agencias gubernamentales. Ello le permitía sostener que había una continuidad de tradiciones organizativas en las comunidades indígenas del Ande y las barriadas²⁰.

En esta década, en los ambientes intelectuales limeños vinculados a la problemática urbana, se compartía un universo teórico donde predominaba la *teoría de la dependencia* y el *concepto de marginalidad*. A pesar que ambos conceptos permitían más de una interpretación ellos eran importantes para explicar de donde provenían las barriadas y las diversas fórmulas de solución al problema.

La *teoría de la dependencia*, al preguntarse porqué no se había desarrollado una industria que ofreciera trabajo a los nuevos pobladores de las ciudades, respondía que la causa se hallaba en que éramos dependientes de las naciones industrializadas del Primer Mundo que a

través de las empresas transnacionales mantenían al Tercer Mundo reducido a la condición de exportadores de materias primas. En ella se expresaba un sentimiento nacionalista muy intenso, dominante en la sociedad peruana de la década de 1960 ²¹.

La *noción de marginalidad* fue desarrollada inicialmente por la DESAL, centro de promoción del desarrollo establecido en Chile, vinculado a la Democracia Cristiana en el período del presidente Frei Montalva y cuyas conclusiones tuvieron repercusión en Latinoamérica. Según la DESAL el problema del subdesarrollo latinoamericano era que producía un sector de población marginal al desarrollo capitalista. El motivo central de la propuesta consistía en cómo integrar a ese sector, la misma que -bajo un esquema modernizador- quería encontrar un camino que partiendo de un polo tradicional de actitudes y valores, permitiera alcanzar el polo moderno.

En la vertiente marxista de interpretación de la marginalidad, encabezada por el sociólogo peruano Aníbal Quijano, se aceptaba la idea de un sector social marginal al desarrollo capitalista, pero afirmaba la validez del análisis de clase y creía que los marginales se definían mejor como parte de un ejército industrial de reserva que había adquirido una gran magnitud en los países subdesarrollados. A diferencia del enfoque de la DESAL, esta vertiente no creía en la integración y la modernización sino en la alianza de los marginales con el resto de los trabajadores por la revolución y el socialismo. Este enfoque tuvo gran influencia en el Perú desde los 60, haciéndose dominante en los años 70.

El primer “belaundismo” (1963-68)

El primer gobierno de Acción Popular (1963-68) realizó importantes cambios en la política de desarrollo urbano. La prioridad del arquitecto Belaúnde fue alentar un proceso para desviar el curso de las migraciones internas. Para evitar que los campesinos andinos migraran hacia la costa y específicamente a la capital, inició la construcción de la carretera Marginal de la Selva con lo cual se abrió un nuevo territorio a la colonización de los peruanos. Siendo una obra de largo aliento, ha cumplido finalmente sus objetivos influyendo considerablemente en la dinámica de la población en el país. Así, por ejemplo, el censo de 1993 constató durante el último período intercensal que la región de la ceja de selva creció a

²⁰ ZAPATA, Antonio: op. cit. pp. 72-73

²¹ Este punto de vista fue sintetizado en un texto muy influyente de la época: TOURAINE, Alain: *Les Sociétés dépendantes. Essai sur l'Amérique Latine*, París: Duclot, 1976

un ritmo dos veces superior al de la capital. Sin embargo, ello ha demorado 30 años luego de resultados poco trascendentes en el corto plazo.

Una segunda consecuencia de este esfuerzo por desviar las migraciones fue que no se promovieron nuevas barriadas ni se construyeron grandes obras públicas en las antiguas. Así, se quería desalentar el proceso migratorio y la ley 13517 perdió impulso. Los pobladores de barriadas, al no obtener rápidamente sus títulos de propiedad se sintieron frustrados, lo cual se expresó durante 1968 - último año del gobierno de Belaúnde- con protestas y marchas de pobladores, semanas antes del golpe militar de Velasco Alvarado en octubre. Parte de la frustración de los pobladores de las barriadas, se debía también a qué el gobierno sí había construido un gran complejo habitacional para sectores mesocráticos en San Felipe. En dicha obra, el gobierno financió el 15% de su costo y el resto fue cubierto por los interesados a través de préstamos hipotecarios. Esto mostraba que Acción Popular quería atraer el ahorro interno del sector privado hacia el esfuerzo constructor, alentándose, además, al movimiento mutualista ya existente en la época precedente, pero que recibió grandes recursos obtenidos de préstamos de la AID durante el belaudismo.

Durante el primer gobierno de AP, la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo, ONPU, elaboró un Plan de Desarrollo Urbano de Lima Metropolitana, conocido como PLANDEMET. La ONPU fue la primera institución especializada del Estado en planeamiento urbano, había sido constituida durante el gobierno de Bustamente y Rivero (1945-48) y fue el antecedente del Instituto Nacional de Planificación, INP.

El PLANDEMET señalaba las áreas para futuros asentamientos humanos y trazaba en el mapa los diversos servicios públicos a ser construidos (ejes viales, redes de agua-desagüe, alumbrado eléctrico). Esa guía previa facilitaba el trabajo profesional con las barriadas y evitaba la improvisación con la que habitualmente se trabajaba para distribuir a la población en el espacio asignado y determinar las rutas por donde correría la vida urbana. En esta repartición trabajó un grupo de jóvenes ingenieros y arquitectos graduados en la Universidad Nacional de Ingeniería, UNI, los cuales se especializaron en la cuestión barrial.

Dichos profesionales estaban directamente confrontados con las invasiones, correspondiéndoles -una vez terminado el enfrentamiento con la policía y ante el hecho consumado- registrar un padrón completo de invasores, levantar un plano global del nuevo asentamiento, que generalmente era una adaptación del damero a las condiciones

topográficas, dejando espacios de reserva para equipamiento. Ocasionalmente, tenían otros encargos más interesantes cuando se trataba de reubicar invasores o reorganizar viejos callejones. En tales casos se trataba de buscar salidas módicas para la construcción de viviendas (modulares), donde lo importante fuera el aprovechamiento del espacio y el costo de la construcción.

“Uno de esos jóvenes profesionales -señala Zapata- era Jorge Carbonell quien aparte de su formación profesional estaba al tanto del debate de las ciencias sociales. El ingeniero Eduardo Zeballos era el encargado de tratar con los invasores, siendo una de sus responsabilidades estimular la participación de la población en las tareas de remodelación de los barrios, por ejemplo, a través de las juntas de vecinos donde se promovía una participación amplia que incluía la toma de decisiones (. . .) El arquitecto Miguel Romero se encargaba del diseño espacial de los nuevos barrios y estaba prendado del modelo modular. El era el menor de todos, tenía 24 años y ya había aplicado diversas modalidades de módulos a tres asentamientos barriales cuando recibió el mayor encargo de su vida: Villa El Salvador”²².

2. La Fundación de Villa El Salvador:

El 27 de mayo de 1971 unas 200 familias invadieron las faldas de un cerro situado en Pamplona, una zona del distrito de San Juan de Miraflores localizada 13 kilómetros al sur al sur del centro de Lima. Este acontecimiento, inicialmente desapercibido por lo frecuente que resultaba el fenómeno de las invasiones en la capital, pronto se transformaría en una explosión urbana que conmocionaría la vida social y política metropolitana.

La invasión había sido preparada por un grupo de personas, algunas de las cuales contaba con conexiones, tanto con sectores populares necesitados de vivienda, como con algunas autoridades con las que se pudiera negociar un hecho consumado. Los organizadores jugaban el rol de bisagra entre las partes, obteniendo, a cambio de sus esfuerzos, algunos lotes en el nuevo asentamiento que luego vendían (de allí que muchos los vieran como traficantes de lotes). El núcleo inicial de los invasores del cerro de Pamplona tenía pensado constituir una asociación de vivienda y a partir de allí negociar sus cartas. Sin embargo, lo

prometedor de la zona hizo que pocas horas después de la invasión muchos otros se constituyeran en el lugar deseosos de obtener un lote.²³

Inicialmente, dado el contexto de crisis de gabinete que determinó la salida de tres ministros del régimen de Velasco Alvarado, el gobierno no le dio demasiada importancia al asunto los primeros días. Ello permitió que la invasión creciera un poco más y se acercara a una vía altamente transitada como es la carretera Panamericana Sur. Recién días después, el gobierno, a través del Ministerio del Interior tomó acciones deteniendo a los 9 organizadores de la invasión. El 4 de mayo, dos días después de la detención de estos dirigentes, se produjo un enfrentamiento entre los invasores y la policía en su intento de desalojarlos con varias decenas de heridos de ambas partes y un invasor muerto. A pesar de este saldo, no hubo desalojo y, por el contrario, días después se hizo visible la existencia de dos líneas en el gobierno: una, la Dirección de Promoción Comunal cuyo más alto funcionario prometió empadronamiento y reubicación y, otra, a cargo del Ministerio del Interior que ante su frustrado intento de desalojo, llamó traficantes a los organizadores detenidos en días previos y amenazó con solicitar severas penas judiciales.

La magnitud de los acontecimientos impactó en la opinión pública y movilizó a las instituciones de la sociedad civil. Por un lado se encontraban propietarios de diversas urbanizadoras quienes presionaban al gobierno para que pusiera orden para evitar que los invasores ocuparan terrenos de propiedad privada, bajo el temor que estos fueran expropiados como parte de una reforma urbana aún pendiente.

Por otro lado, la Iglesia Católica tuvo también un importante rol. Monseñor Luis Bambarén, era entonces obispo auxiliar de Lima y encargado pastoral de los Pueblos Jóvenes. En el mismo lugar donde se había realizado la batalla campal, se realizó el 9 de mayo, una misa de campaña organizada por el párroco del distrito en la que Bambarén se solidarizó con los desposeídos y dijo, durante la homilía, que Cristo estaba con ellos y no con sus represores. El Gral. Artola, ministro del Interior, acusó a Mons. Bambarén de “agitador con sotana” y ordenó su detención, pasándolo posteriormente a disposición de un juez. Todo esto sucedió mientras Lima era escenario de una reunión de altos funcionarios del BID que concitó el interés de la prensa internacional. Enterado de los sucesos en Villa

²² ZAPATA, Antonio op. cit. p. 78

²³ Para una descripción completa y bien presentada de la invasión, consultar la de José María Salcedo, “La gran marcha de Villa El Salvador”, Rev. Quehacer N°33, 1985, pp. 56-77

El Salvador y la detención del prelado, en medio de un conflicto que desprestigiaba el autoproclamado carácter revolucionario del gobierno militar, Velasco optó por el obispo y removió a Artola del ministerio.²⁴

Monseñor Bambarén se volvió así muy influyente en los acontecimientos que llevaron a la fundación de VES. Existen dos versiones sobre el origen del nombre: una predominante, señala que se bautizó la nueva población en honor al Cristo Salvador y, otra que sostiene que hubo un segundo mártir en Pamplona, de nombre Salvador, cuyo cadáver habría sido ocultado por el gobierno y en cuya memoria el asentamiento habría sido bautizado con su nombre.

El gobierno, por su parte, dispuso la reubicación de los pobladores y apoyo prioritario, señalando que había llegado la hora de ensayar la creación de una ciudad modelo para los más pobres, dando un giro a la política urbana de su gobierno. A partir de ese momento, Velasco quiso que la nueva población fuera el modelo de sociedad urbana que soñaba para el Perú. Así, el gobierno logró un acuerdo con los dirigentes de la invasión que aceptaron ser trasladados a la Tablada de Lurín para la fundación del nuevo asentamiento. El Sistema Nacional de Movilización Social, SINAMOS, agencia especial del Estado encargada de organizar el apoyo social al autodenominado Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, fue importante en la relación entre el poder político y los sectores populares en general y, con los dirigentes de VES en particular.

La construcción de una vía que asegurara la comunicación vehicular con Lima, la preocupación por levantar escuelas básicas, la instalación de alumbrado eléctrico y la construcción de pozos para distribuir el agua transportada por los camiones cisternas fueron motivo para la organización de la población y para el surgimiento de los primeros dirigentes. Muy pronto el SINAMOS decidiría desconocer a estos dirigentes, cesarlos y elegir meses después los nuevos dirigentes según el plan de organización vecinal verticalmente diseñado.

25

²⁴ Artola fue obligado a renunciar el 17 de mayo de 1971. La prensa le dio amplia cobertura al hecho vinculándolo con los sucesos de Pamplona y la detención de Bambarén (ver *El Comercio*, 18 de mayo de 1971, p. 1)

²⁵ ARAGON, Antonio: *La Comunidad Urbana de Villa El Salvador. De arenal a distrito popular*, Lima: Celadec, 1983, pp. 73-107

Desde un organismo especializado, la Oficina Nacional de Pueblos Jóvenes -ONDEPJOV- se afirmaba el principio de la organización vecinal, por el cual los pobladores debían colaborar organizadamente en tareas de saneamiento urbano, como instalación de servicios básicos, agua y luz. El SINAMOS perfecciona este planteamiento, promoviendo la organización de pobladores para tareas que iban más allá de saneamiento básico y que comprendían educación, salud, producción y servicios. como actividades en las que la población organizada en instituciones vinculadas al desarrollo. Esto hizo que la gente se sintiera convocada a un proyecto conjunto, participando colectivamente en los asuntos de la comunidad.

Los dirigentes populares más importantes de esos años fueron Antonio Aragón, Apolinario Rojas, y Epifanio Pérez Yarasca. Dicho núcleo “no estaba partidarizado aunque tenía una orientación izquierdista y un deseo de colaborar con el gobierno en la idea de construir una comunidad modelo para los más pobres de Lima. ¿Por qué no pensar en un laboratorio que anunciara la venidera y hermosa sociedad socialista? Así, el núcleo dirigente inicial es una muestra de las diversas influencias que conformaron la comunidad originaria de VES. Esta no se inspiró solamente en el designio sino que además recibió el influjo de la tradición sindical y socialista que ya llevaba más de medio siglo de actuación entre los trabajadores peruanos”²⁶.

2.1 *La propuesta de Comunidad Urbana Autogestionaria:*

Una peculiaridad en el origen de VES fue la discusión al interior del SINAMOS sobre el carácter de su organización comunal. Algunos apoyaron la idea de entregar títulos individuales de propiedad y formar una cooperativa de socios individuales que fuera la propietaria del conjunto de los servicios urbanos. Otros, entre ellos Antonio Aragón, tenían una propuesta más audaz quien quería que VES se transformara en una Comunidad Urbana Autogestionaria, para lo cual defendía que los títulos de propiedad sobre los lotes debían ser colectivos y estar en manos de las instituciones populares representativas de toda la comunidad. En su propuesta, la comunidad debía orientarse a la producción y fuera un agente activo del desarrollo económico industrial, en cooperación con el Estado. Para ello, debía priorizarse la construcción de fábricas y no de casas y alentaron la transformación del asentamiento en un distrito industrial.

Si bien las ideas de Aragón tenían un alto contenido utópico, acabaron siendo las más influyentes de la primera hora de VES dada la ilusión que producía la cooperación como mecanismo para conquistar un futuro mejor para los desposeídos. Este proyecto despertó la autoconfianza de la población, dándole seguridades sobre su capacidad para sembrar una ciudad en el desierto y señalándole metas con las que medir su esfuerzo.

Así, en 1973, luego de dos grandes asambleas, se constituyó una institución popular representativa de todo el asentamiento, llamada Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador (CUAVES). El SINAMOS centralizó los proyectos que el Estado apoyaba a nivel local, siendo Jorge Carbonell, profesional experto en el tema barrial, el cercano colaborador de Antonio Aragón en el plan de desarrollo de la nueva institución, uno de cuyos principales objetivos era canalizar el ahorro interno, que sumado a préstamos estatales, permitiera formar una caja de ahorro local. Esta caja debía financiar empresas comunales destinadas a producir y/o comercializar los bienes esenciales que consumía la comunidad, desde herramientas hasta medicinas.

La fama que alcanzó VES desde su fundación “le permitió que sus dirigentes canalizaran préstamos y donaciones para sus proyectos de desarrollo. Así, la CUAVES recibió donaciones de Alemania para montar sus primeras empresas (. . .). El hecho que estas visitas, sumadas a las del mismo presidente Velasco y sus ministros, dieron lugar a que los dirigentes y los mismos pobladores de base se sintieran protagonistas de un hecho superior e inédito en la historia del Perú . . ., el nacimiento de un paradigma destinado a ser replicado”²⁷.

Estos primeros años fueron un período donde hubo una convivencia entre la acción del Estado y las instituciones populares. Si bien fue un tiempo breve, en el se cimentaron las bases de la identidad subjetiva de su población. La CUAVES, a pesar de su origen vinculado a un organismo corporativo como el SINAMOS, no era un apéndice del régimen, sino que se organizó para cumplir tareas permanentes que la proyectaron como agente principal del proceso de urbanización.

²⁶ ZAPATA, Antonio: op. cit. p. 90

²⁷ ZAPATA, Antonio: op. cit. p. 92

Respecto a la evolución del número de pobladores, debe señalarse que el contingente de invasores trasladados de Pamplona a la Tablada de Lurín, pocos días después de la batalla campal fueron unas siete mil familias, mayoritariamente compuestas por jóvenes. El crecimiento del asentamiento se dio muy rápidamente ya que en el censo nacional de población y vivienda realizado en 1972, el entonces Pueblo Joven de VES perteneciente al distrito de Villa María de Triunfo, tenía una población total de 73,203 habitantes. Estos estaban repartidos en 18,064 viviendas.²⁸ Un año después, cuando se tomó el primer autocenso comunal en 1973, la población había llegado a 103,334 personas lo que significaba un aumento de 30% en un año²⁹.

Los fundadores de VES recibieron del gobierno un lote por familia, por el que no tuvieron que pagar nada, y allí empezaron a levantar sus primeras viviendas. Lo elemental y rudimentario de su construcción hizo que los agentes censales de 1972 consideraran a casi todas las casas del asentamiento como viviendas precarias. Sólo 500 de las 18,000 viviendas existentes fueron calificadas por el censo como “en buenas condiciones”. Según el autocenso comunal de 1973, la mayoría de los fundadores eran provincianos, ya que el 80% había nacido fuera de Lima. El 20% restantes, nacidos en Lima, probablemente correspondía a niños, hijos de padres campesinos migrantes. Los provincianos provenían, en un 62% de la sierra, el 35% eran costeños y el 3% venían de algún departamento de selva.

El hecho de ser provinciano no significaba “recién llegado del campo”; la mayoría tenía cierta experiencia urbana, siendo que el 96% había vivido en algún otro barrio de Lima antes de mudarse a VES, sea que este se ubicara en el casco consolidado o sea otra barriada. Un dato relevante es que, inicialmente, debido a lo alejado del centro de trabajo, durante el primer año muchos trabajadores dormían en Lima durante los días laborables e iban a VES sólo para los fines de semana. Esto determinó que durante ese año de la fundación se vieran muchas más mujeres que hombres participando de la primera instalación urbana, siendo esto particularmente visible durante las horas del día en las que una colmena femenina acarrea desde agua hasta materiales de construcción, incluyendo el cuidado de los hijos y la preparación de los alimentos.³⁰

²⁸ ONEC, *Censo de 1972*, Vol. 2, p. 864

²⁹ Cuaves, *Autocenso comunal, 1973*, Lima.

³⁰ Entrevista con Michel Azcueta, realizada en Villa El Salvador en agosto de 1995, en ZAPATA, Antonio: op. cit. p. 103

La comunidad de fundadores de VES fue bastante homogénea, tanto generacional como socialmente dado que allí se concentró una masa de familias pobres que debido a su densidad definió la naturaleza social del barrio. A diferencia de la mayoría de los distritos populares de Lima, en VES no había siquiera una pequeña clase media. Una encuesta de ingresos tomada por el gobierno en el mismo año de la fundación, muestra que el 73% de las familias del Tercer Sector tenía ingresos por debajo de la canasta mínima, considerada indispensable para la vida en Lima. Sólo el 27% restante estaba por encima de la canasta básica y, escasamente, sólo el 1% ganaba por encima de dos canastas. Así, la sociedad urbana que se estaba constituyendo estaba integrada por vecinos igualmente pobres, con una mayoría que se encontraba en el límite de la sobrevivencia.

Uno de los elementos que más contribuyó a crear la primera sociedad urbana de VES es que esta comunidad fue organizada y distribuida en el plano por un equipo de profesionales. Ello se debió a la presión que la Dirección de Promoción Comunal del Ministerio de Vivienda ejerció sobre el equipo liderado por el arquitecto Miguel Romero para el diseño de un plano en el menor tiempo posible, para ser compatible con una ocupación progresiva del terreno por la población. Dicha planificación, caracterizada por el apuro, no significó improvisación dado que se acudió al Plan de Desarrollo Metropolitano (PLANDEMET).

El PLANDEMET establecía la zonificación general de las áreas de expansión de Lima que incluía una zona industrial para el área Sur de Lima, de modo que se proporcionara empleo a los moradores. El documento también incluía una previsión sobre las principales vías de transporte a ser construidas, así como de los servicios básicos. Debe destacarse que parte de los planes aplicados durante el gobierno militar, habían sido elaborados durante el período de Acción Popular, lo cual es meritorio porque significó una continuidad favorable de acciones bien diseñadas anteriormente, en perspectiva de largo aliento. La expansión de Lima por el sur incluía una combinación de tres áreas: residencial, industrial y forestal. Dicho diseño era una aplicación en el Perú del planteamiento de la “ciudad satélite”, como la forma más racional de expansión urbana, logrando que la gente no se movilizara largas distancias para su vida diaria sino que encontrara en su zona tanto trabajo como recreación. Así, se quería construir una forma urbana que fuera lo más autosuficiente posible, siendo Ventanilla, una ciudad construida durante los 60, el primer experimento de “ciudad satélite” en los alrededores de Lima.³¹

³¹ Un artículo revelador de la influencia de urbanistas europeos se halla en HUXLEY, Julián: *La ciencia y la vivienda*, Rev. El Arquitecto Peruano N° 99, (1945), p. 17

El plano tuvo gran influencia porque distribuía a la población en forma de pequeñas comunidades. Y como muchos venían de las comunidades campesinas serranas, entonces este grupo sabía por experiencia ancestral cómo hacer funcionar el sistema comunal. El mismo combinaba propiedad familiar y propiedad colectiva. El grupo más costeño y criollo también encajó en el esquema por su experiencia de funcionamiento de redes de parientes, paisanos y vecinos que eran claves para hacer soportable la vida de un pobre en el Perú. Una conclusión que podríamos sacar al respecto es que el éxito del esquema espacial-social propuesto por el equipo del Arq. Romero se debe no sólo a la sintonía lograda con los planes anteriores, sino supo crear una pequeña comunidad basada en una forma modular de ocupación del espacio urbano.

Una constatación que se fue demostrando con el tiempo es que la organización de VES fue desde el principio extraña y atípica, porque espacialmente estaba bien planteada a nivel de la célula básica de organización de la población, pero carece de un centro que la vincule a nivel del distrito. Ello es curioso en un país como el Perú donde la planificación urbana desarrollada por los españoles se caracteriza por el buen diseño de las plazas de armas que se constituyeron en efectivos centros de las ciudades hispano-peruanas durante varios siglos. En el caso de VES no se aprovecharon completamente las lecciones de dicha tradición, dándose por el contrario, una aplicación mecánica y, hasta cierto punto, extrema de la opción modular.³²

Un problema original fue también el asunto de las pistas ya que muy poco se cumplió del plano original que contaba con vías longitudinales y transversales que permitirían rápida conexión desde la principal avenida de acceso a la zona industrial y que llevarían a la zona residencial. Al no haberse construido el tramo de la principal avenida por donde el equipo técnico había previsto la conexión con Lima, esta se desarrolló fuera de toda previsión, con la consecuente dificultad para un eficiente flujo de pasajeros y mercaderías. Estos defectos del trazado vial se tradujeron en una masa central de viviendas muy compactas, pistas angostas y poco seguras en algunas zonas.

El diseño de VES ayudó a definir la identidad común caracterizado por la cooperación para la construcción de un equipamiento colectivo a nivel de grupo residencial. Siendo fundamental ese equipamiento para la vida urbana, resulta que la distribución espacial de la

población fue un estímulo para la vida social. Si en el caso de las barriadas limeñas, el local comunal ha sido el eje de la vida social, en el caso de VES este local comunal fue ubicado en el centro de cada pequeña comunidad (grupos residenciales) en que está distribuída la población.

2.2 Algunos rasgos de la cultura popular de la "sociedad de fundadores de VES"

Tanto o más importante que las características del trabajo o vivienda, los individuos se definen por sus pensamientos y creencias. Al respecto es importante, por ejemplo, resaltar el *bajo nivel de analfabetismo de los primeros pobladores de VES*. Ello se debía, en buena parte, al cambio de la mentalidad campesina y a la generalización de la idea que existía una vinculación entre educación y progreso. Desde la década de los años 40, se fue extendiendo -paralelamente a las grandes migraciones- la convicción que hacía de la escolaridad el motor del progreso individual. "El mito de la escuela provocó un proceso muy amplio de construcción de escuelas y contratación de maestros, muchas veces realizado ante la indiferencia del Estado, gracias al aporte propio de los campesinos". El antropólogo peruano Rodrigo Montoya es uno de los estudiosos que más profundizó en este tema.³³

Debe recordarse que uno de los motivos que empujaba a la migración del campo a las ciudades era el deseo de una *mejor educación para los hijos*, lo cual sería más fácil de conseguir en la capital que en los pueblos campesinos. De esa forma, el esfuerzo por mejorar su educación aparece como una de las constantes de la vida social de los pobres peruanos en el presente siglo. Ella era vista como una fuerza liberadora, que acercaba a situaciones más prósperas y ayudaría a salir de la pobreza. En el caso de VES, como se señalara anteriormente, fue desde la instalación misma del asentamiento que se organizaron y movilizaron "recursos proescuela", construyéndose muchas aulas y habilitando otras con materiales precarios como esteras y plásticos, . . . "el suelo era de tierra apenas afirmada, y los escasos ladrillos fueron reservados para ser usados como bancos para los niños. Estas aulas fueron construidas en jornadas colectivas dominicales con un entusiasmo y febrilidad que han dejado un recuerdo imborrable entre sus protagonistas".³⁴

³² ZAPATA, Antonio: op. cit. p. 114

³³ MONTOYA, Rodrigo: *Por una educación bilingüe en el Perú. Reflexiones sobre cultura y socialismo*, Lima: Cepes-Mosca Azul, 1989, p. 221

Los estudiantes de estas primeras escuelas eran, mayoritariamente, de nivel primario. En los primeros años, prácticamente no habían adolescentes y la población escolar estaba integrada casi exclusivamente por niños. De aquí se desprende que hubo muchos más maestros primarios que secundarios y que durante los años 70 la atención pedagógica estuvo concentrada en los fundamentos básicos. Los maestros, por su parte, eran -en su gran mayoría- no titulados, es decir, pobladores con secundaria completa y cierta vocación por la enseñanza, que se incorporaban como auxiliares y poco a poco conseguían su nombramiento en los niveles más bajos del escalafón magisterial. Un sector muy pequeño de maestros eran titulados y contaban con diversos grados de experiencia. Finalmente, un tercer sector estuvo constituido por los recientemente titulados, profesionales egresados, dentro de los cuales había un grupo proveniente de la Universidad Católica. Dentro de ellos destacaba Michel Azcueta, nacido en España y llegado al Perú como cooperante y que junto con otros redactaron una tesis de grado, “en la que se proponía una nueva metodología de enseñanza escolar para lograr un hombre nuevo. Este grupo estaba inspirado por Iván Illich y Paulo Freyre, y llegaron a VES para fundar con apoyo de los jesuitas el colegio Fe y Alegría, que históricamente ha sido uno de los más importantes de la comunidad”.³⁵

El *tema de la educación*, en el período del gobierno militar, fue objeto de un largo debate. El filósofo Augusto Salazar Bondy fue el asesor de los militares y, entre 1970 y 1972, se realizó un proceso de discusión que dio como resultado la ley de Reforma de la Educación. En la propuesta de Salazar Bondy, la escuela debía formar parte de la comunidad, la misma que debía basarse en la solidaridad entre los seres humanos, entendido como un valor ético de sentido universal. No alentaba sólo el espíritu colectivista, sino que incluía la promoción del individuo, postulando que la persona era el verdadero fin de la sociedad. Siendo un fiel convencido de la capacidad de la educación para transformar al ser humano, y por tanto, a la sociedad, quería reunir los mejores valores del socialismo con los del individualismo.

La aplicación de la reforma educativa en VES se destaca por tres elementos: una nueva versión de la historia del Perú, la afirmación de nuevos valores éticos basados en la solidaridad, y la promoción de una alta autoestima entre todos los educandos. Respecto a la historia el Perú, ella empezó a concebirse de manera diferente a la tradicional, dejando de apreciar a los conquistadores españoles, realzando, por el contrario, a los indios como verdaderos héroes. Se empezó a valorar al Imperio de los Incas como el mejor momento del

³⁴ Entrevista a Michel Azcueta, en ZAPATA, Antonio: op. cit. p. 119

³⁵ AZCUETA, Michel: *Historia de la CUAVES: problemas y perspectivas*, Lima: CCP, 1983, p. 19

Perú, cuando reinaba el orden y el bienestar, en oposición a la Colonia, que antes era el momento histórico de mayor recuerdo e interés.³⁶

En el caso de VES, esta *nueva versión de la historia* habría aportado elementos para reforzar una *identidad y un orgullo cholo*, pero no habría influido mayormente en lo que a actitudes individuales ante la vida se refiere. En la base de dicha explicación de la historia estaba la introducción de un *nuevo principio moral: la justicia social*, el mismo que debía normar el comportamiento de las personas en la sociedad. Así, teniendo como ideal el principio de reciprocidad existente durante el incario, se procuraba terminar con tantas diferencias y producir una integración entre los peruanos. La Colonia y la República Criolla, eran percibidas como épocas de reinado del egoísmo y la explotación de unos seres humanos por otros. En estas explicaciones racionalistas, se hallaba una *nueva actitud ética*, la misma que llevó a ver valores inéditos en la pobreza y en el sufrimiento. Para muchos de los profesores intervinientes en este proceso pedagógico, la nueva moral era el punto de encuentro entre la reforma educativa y la Teología de la Liberación.³⁷

Respecto al énfasis de la *autoestima con herramienta pedagógica*, se trató de valorar la experiencia vital de cada individuo como fundamento pedagógico, haciendo esfuerzos por quitarle a los niños todo sentimiento de minusvalía y autocompasión por ser hijos de los más pobres. La educación propuesta impulsaba gran libertad para juzgar y criticar.

En el plano educativo, una institución que ha jugado un rol importante en VES es el Centro de Comunicación Popular. Fundado en 1974, se plantearon realizar una experiencia de educación extracurricular a través de la organización de actividades culturales y artísticas. Se fundaron así los talleres de música y de teatro, cuyas actividades se vieron favorablemente beneficiadas por la ausencia de luz eléctrica -y por tanto no había televisión- en el asentamiento durante los primeros años.

Debe resaltarse la existencia de la *“cultura de la asamblea”* por la cual, el común de los pobladores, después del trabajo, participaba en numerosas reuniones para discutir desde asuntos puntuales de las manzanas donde vivían hasta los grandes problemas políticos nacionales. Esta cultura de la asamblea estaba animada por las actividades teatrales y la

³⁶ Ver investigación precisa sobre el tema en, PORTOCARRERO, Gonzalo y OLIART, Patricia: *El Perú desde la escuela*, Lima: Instituto de Apoyo Agrario, 1989.

³⁷ ZAPATA, Antonio: op. cit. pp. 124-125

música protesta de los jóvenes quienes, a través de *sketchs* y cantos ayudaban a que los vecinos participaran en las asambleas. A través de dicho trabajo se transmitían ideas-fuerza las que repetidas sistemáticamente, sentaban una posición a través del teatro popular.

*“Junto con los grupos de música protesta inspirados en Violeta Parra y Quilapayún, que también se reunían en el Centro de Comunicación, el teatro popular fue el gran difusor de la cultura de la asamblea, en un momento en que era muy valorada, al grado que la calidad de vida se medía por el número de reuniones que uno tenía”.*³⁸

En el plano *político partidario*, muchos jóvenes militaban en alguno de los partidos de izquierda de la década del 70, los cuales eran grupos bastante pequeños, con pocos militantes y escasas células. Se estudiaba a los clásicos del marxismo y se polemizaba frecuentemente entre partidos con poco espíritu unitario y en un clima fraccional.

La *Iglesia Católica*, por su parte jugó un importante rol en la *formación ideológica y cultural* de la población de VES. Desde la fundación hubo una intensa participación de las comunidades cristianas de base. Luego de la organización de la primera parroquia llegó un grupo de religiosos (as) que se instalaron en el asentamiento como cualquier otro vecino, trabajando como todos en la instalación e infraestructura urbana. Como acompañantes espirituales de la población, adoptaron una actitud de liderazgo moral cuidando de no identificarse demasiado con ninguna posición en particular. “Esta Iglesia ha estado históricamente comprometida con el evangelio de los pobres, que enfatiza la vinculación entre pobreza, sufrimiento y justicia, para predicar la vigencia de un Dios de la esperanza”.

³⁹

Otras iglesias también estuvieron presentes en el terreno espiritual, particularmente, denominaciones evangélicas las que a pesar de ser minoritarias hicieron proselitismo. Estas denominaciones realizaron, durante los 70, un tipo de caridad que si bien al principio no se le prestó demasiada atención, diez años después demostraría su importancia. A partir de OFASA, Obra Filantrópica de Acción Social Adventista, repartirían alimentos a cambio de trabajo voluntario de las mujeres en algunas obras sociales. Ello fue importante porque se

³⁸ ZAPATA, Antonio: op. cit. p. 125

³⁹ Debe resaltarse la influencia del P. Gustavo Gutiérrez, uno de los creadores de la Teología de la Liberación, asesor espiritual de la iglesia local y cuya obra goza de influencia continental.

introdujo el mecanismo denominado “alimentos por trabajo” como forma de sobrevivencia, lo cual ha sido importante en la historia de VES.

Así, desde su fundación, en VES fue remarcado el sentido de *pertenencia a una comunidad dotada de un proyecto propio*, una percepción de destino que los hacía sentirse especiales. En ese contexto, la asistencia social no fue percibida como un regalo sino el aporte justo de fuentes externas que contribuían porque la población cooperaba con su trabajo organizado, el cual se institucionalizó influyendo culturalmente a partir de las tradiciones que traían los migrantes. De allí que el planteamiento de *ciudad autogestionaria* y el mismo lenguaje de la autoayuda, con su especial incidencia en la cooperación y el progreso fueron decisivos en la forja de la conciencia comunal del asentamiento.

Al finalizar este primer capítulo queremos señalar, a modo de *conclusión*, que el fenómeno barrial en Lima fue producto de los diversos procesos migratorios ocurridos del campo a la ciudad, particularmente, a partir de 1945. Ello, a su vez, se debió al paulatino empobrecimiento de las áreas rurales y al afán por el progreso tan extendido en la década de los años 50 y 60.

La particularidad de Villa El Salvador, en tanto *barriada asistida por el Estado*, fue la de surgir como una comunidad urbano autogestionaria que organizó a su población en la lucha por obtener una justa distribución espacial y los servicios básicos, en base a la participación vecinal. Ello le dio a sus pobladores identidad y un cierto liderazgo a sus dirigentes lo que les permitió constituirse en un modelo de organización vecinal en la década de los 70.

CAPITULO 2 :

La “contra reforma” del régimen militar y la crisis de la CUAVES 1975 - 1980.

En este capítulo revisaremos los principales hechos del período 1975-80. Dicho período se caracteriza, a nivel nacional, por la llamada “crisis en la cúpula” del régimen militar, el inicio de la segunda fase, caracterizado como restauración conservadora, la dura represión al movimiento popular y la transición al sistema democrático formal con la elección de una Asamblea Constituyente que en 1979 aprobó una nueva carta magna, como paso previo a las elecciones generales de 1980. Veremos también los cambios operados en la CUAVES y sus primeras dificultades organizativas a través de la crisis del “asambleísmo” como estilo participativo de la población. A continuación, revisaremos cómo se modifica la composición de la PEA en dicho período y cómo ello se expresa en la pobreza barrial. Finalizaremos, señalando como aparece el empresariado popular, importante actor social de los años 80, y su rol dinamizador en una sociedad local como VES.

2.1 La segunda fase del Gobierno Militar y la crisis de la CUAVES (1975-80): un nuevo Estado y el temor a la participación popular:

El 5 de febrero de 1975 se produjo en Lima una asonada desestabilizadora contra el gobierno, que se desencadenó a partir de una huelga de las fuerzas policiales y que incluyó incendios, saqueos y vandalismo. Ello generó una rápida respuesta de muchas organizaciones populares, entre ellas la CUAVES, que gestaron un movimiento en defensa de la revolución. Paradójicamente, el propio gobierno desautorizó al movimiento lo cual fue percibido como un temor a la movilización popular espontánea. Ello también fue visto como debilidad de los sectores partidarios en su participación en el gobierno.

En altas esferas militares y de la Iglesia se manifestaba recelo y preocupación por el rumbo que, según su óptica, estaba tomando la organización de Villa El Salvador. Expresiones tales como: “quieren formar un Estado dentro de otro”, “es un grave peligro que hay que evitar”, “no se puede permitir que este ejemplo se irradie a otras áreas”, se hicieron presentes. Se inició así un repliegue en las actividades oficiales de apoyo a la consolidación de la organización de Comunidad Urbana Autogestionaria, y se centraron las acciones en otros aspectos característicos de las políticas tradicionales en los pueblos jóvenes: obras de

infraestructura y titulación de lotes. “La dirigencia de la CUAVES empezó poco a poco a perder la capacidad de acceso a los organismos oficiales mientras que numerosos medios de comunicación nacional silenciaban cualquier noticia relevante sobre el desarrollo de esta experiencia comunal”⁴⁰.

El 29 de agosto de 1975, el premier Gral. Francisco Morales Bermúdez, derrocó a Velasco Alvarado. Los primeros síntomas de la crisis del reformismo militar y el alejamiento de algunos cuadros políticos que fueron importantes en los primeros años, hicieron que Velasco cayera en la más absoluta soledad, tanto militar como social y políticamente. El derrocamiento, paradójicamente, no produjo protestas ni manifestaciones callejeras por parte de las organizaciones populares, VES incluida. Una explicación de esta pasividad puede encontrarse en que las reformas conducidas por los militares no eran percibidas por la gente como un proceso beneficioso. Si bien se reconocía que la vieja oligarquía había sido cancelada, también se percibía la intolerancia a toda oposición. Asimismo, los pobres sentían el peso de la crisis económica con el deterioro progresivo de los sueldos y salarios.

Con ese golpe se inició el proceso de desmontaje de las medidas más reformistas de la llamada primera fase de la revolución. Se da una transición del capitalismo de Estado que se venía implementando hacia el restablecimiento del liberalismo económico, dando poder a fuerzas políticas burguesas, las mismas que supuestamente iban a ser canceladas por la revolución militar⁴¹. Arrinconados los militares de la llamada ala izquierda del régimen (Rodríguez Figueroa, Fernández Maldonado, Graham Hurtado) y sucediéndose distintas contradicciones internas entre los gobernantes, se inició la etapa represiva del gobierno.

Al asumir el poder el general Morales Bermúdez, se produjo un acercamiento directo del nuevo gobernante a las organizaciones surgidas en el proceso revolucionario, con el evidente objetivo de “mostrar que la revolución continuaba”. Como parte de esa estrategia, Morales Bermúdez, visitó Villa El Salvador en mayo de 1976, en el día de su aniversario. Unas 80,000 personas se movilizaron alrededor del estrado oficial, levantado en la plaza comunal. Allí el Presidente y su gabinete en pleno, anunció la promulgación de los decretos leyes que oficializaban y otorgaban las tan ansiadas personerías a la Caja y a la Farmacia Comunal.

⁴⁰ BILLONE Jorge, MARTINEZ Daniel y CARBONELL Jorge: *La política gubernamental en los pueblos jóvenes y la experiencia de Villa El Salvador*, en FRANCO, Carlos: *El Perú de Velasco*, Lima, CEDEP, 1986, p. 909.

⁴¹ LYNCH, Nicolás: *La transición conservadora: movimiento social y democracia en el Perú, 1975-1978*, Lima: El zorro de abajo, 1992, p. 92

Asimismo, “ordenó” a su Ministros que tomaran las disposiciones del caso para reducir el monto de las cuotas por concepto de costo de las obras de agua, desagüe y electrificación.

Sin embargo, el curso posterior de los hechos demostró la inconsistencia de la posición gubernamental: pocos meses después de la comentada visita a VES, se suspendieron las garantías constitucionales y se inició la represión de algunos de los dirigentes más importantes de la CUAVES, a quienes se les imputaba vinculación con el denominado Ejército Popular del Perú. Ello condujo al alejamiento físico de algunos líderes comunales y al repliegue de otros, precipitándose un proceso de desarticulación progresiva de la organización y pérdida visible de su dinámica autogestionaria y su potencial participativo que la caracterizó desde sus orígenes.

En VES se produce los que algunos autores llamaron la *primera crisis comunal*. Al dejar de ser apoyadas por el Estado las organizaciones sociales, estas se sumaron al auge del movimiento sindical huelguístico que sacudió al Perú de la segunda mitad de la década del 70. Habiéndose roto “el pacto originario de cooperación entre el Estado y la población, de un modo manifiesto la cooperación fue reemplazada por el conflicto”⁴².

En el ámbito de las ciencias sociales, se desarrolla, en este período, una visión crítica sobre el asistencialismo y la autoayuda. Ella corresponde al auge del movimiento social, expresando la nueva independencia de las instituciones sociales barriales frente al poder del Estado.

Por el lado de la crisis económica, esta se presentaba con toda dureza, implementándose un “paquete” de ajuste que buscaba contraer la demanda. Para ello se tenía que enfrentar al movimiento sindical, que se había fortalecido y reactivado durante la primera fase, oponiéndose en estos años al intento de descargar el peso de la crisis sobre los trabajadores. La crisis económica se traducía en el crecimiento sostenido de la inflación y, por consiguiente, en el deterioro de la capacidad adquisitiva de los sueldos y salarios que caracterizó el fin de los años 70. Por otro lado, se incrementaron los problemas de empleo por el estancamiento del PBI los años 75 y 76, así como su decrecimiento productivo en 1977 y 1978⁴³.

⁴² ZAPATA, Antonio: op. cit. p. 129

⁴³ El PBI decayó en -0.3 % en 1977 y -1.8 % en 1978, siendo la inflación anual acumulada de 32.4% y 73.7% respectivamente en dichos años.

En el caso de VES el problema fue muy agudo dado que sus pobladores se encontraban alejados de las zonas donde se ubicaba la industria moderna y donde el giro hacia las actividades informales fue muy claro. Si el empleo no colapsó fue gracias a un cierto incremento del número de empleados públicos, contingente tradicionalmente numeroso en Lima, el cual se amplió moderadamente durante el docenio militar ⁴⁴.

Dicha política de ajuste económico se aplicó mediante la represión de los dirigentes populares. Si bien esta represión no tuvo la dureza de dictaduras como la de Pinochet y Videla, se dio en el contexto del estado de emergencia decretado en junio de 1976 y que se extendió más de un año. En ese lapso casi no hubo huelgas. En julio de 1977 se tomaron nuevas medidas económicas, que profundizaban la recesión económica. Estas provocaron el paro nacional del 19 de julio de 1977, que fue el primer paro general de los trabajadores peruanos desde 1919. Convocado por la Central General de Trabajadores del Perú (CGTP), bajo la influencia del Partido Comunista, esta importante medida de lucha dio inicio a una marejada huelguística que se extendió por el país y en la que participaron decididamente los pobladores de VES.

Ante esta situación Morales Bermúdez no permaneció impasible y tomó decisiones en dos frentes. Por un lado anunció un cronograma de transferencia del poder a los civiles. Ello significaba convocar a una Asamblea Constituyente, electa en junio de 1978, la cual elaboraría una nueva Constitución y la convocatoria posterior a elecciones generales en 1980 que elegiría a un presidente civil, regresando los militares a sus cuarteles. Este cronograma buscaba dos cosas: tender puentes hacia los partidos tradicionales y reconstituir una base social de apoyo al régimen que se sentía totalmente huérfano ante las huelgas y la decisión de lucha de los trabajadores y, adecuarse a las nuevas presiones internacionales, particularmente lideradas por el presidente demócrata de los EE.UU., Jimmy Carter, quien durante su mandato presionó a todos los gobiernos militares de América Latina que transfirieran el poder a los civiles y reinstauraran la democracia política.

Por otro lado, -junto a su ministro del Interior, el general Cisneros Vizquerra-, Morales Bermúdez tomó medidas muy enérgicas para retomar el movimiento social y endurecieron la represión. Así, se decretó la base legal que autorizó, luego del paro nacional del 19 de julio, el despido de cinco mil dirigentes sindicales, descabezando a la dirigencia comunista y de

⁴⁴ La crítica neoliberal ha sostenido que durante el gobierno militar el número de empleados públicos se desbordó y que ello sería la causa de la crisis nacional. Buena parte de la propaganda política de Vargas Llosa para las presidenciales del '90 se centró en esta crítica. (ver BARNECHEA, Alfredo: *La república embrujada: un caso en la pobreza de las naciones*, Lima; Aguilar, 1995, p. 121)

izquierda radical. Sin embargo, antes del fin del ciclo huelguístico se produjo un nuevo paro nacional, realizado los días 17 y 18 de mayo de 1978, en el cual se exigía la reposición de los despedidos. Esta medida de fuerza se produjo en vísperas de las elecciones para Asamblea Constituyente y, a pesar de ello, el gobierno detuvo a un grupo de candidatos de izquierda que habían estado tras la lucha sindical y deportarlos a la Argentina y posteriormente a Francia. Uno de ellos fue Antonio Aragón, dirigente de CUAVES, quien se había asilado en Panamá y que habiendo sido elegido constituyente, volvía transformado en padre de la patria ⁴⁵.

Las elecciones le dieron el triunfo al APRA, siendo elegido su líder histórico, Víctor Raúl Haya de la Torre, presidente de la Asamblea. Sin embargo, el hecho más importante de la coyuntura fue la aparición de la izquierda en la escena política, la cual, aunque dividida en varios partidos, sumaron alrededor de un tercio del electorado. La correlación de las fuerzas de izquierda favorecía a los radicales, que ganaron más del 17% del total, mientras que los partidos que habían apoyado a Velasco obtuvieron algo más del 12%. Ello fue resultado de una década de trabajo en los sindicatos y barrios populares donde la izquierda asumió el liderazgo aprovechando el clima nacionalista y populista que se vivió durante los años de Velasco.

En 1979 se produjo una larga huelga del sindicato magisterial (SUTEP) el cual era dirigido por uno de los partidos más radicales de la izquierda, Patria Roja, de orientación maoísta y con bastante presencia en universidades y barrios populares. Para los militares esto fue asumido como una prueba de fuerza. Luego de cuatro duros meses, los huelguistas tuvieron que volver a las aulas sin haber obtenido ninguna reivindicación significativa. Ese mismo año, unos meses atrás, los militares y el APRA lograron quebrar la convocatoria a un tercer paro nacional. Esas dos derrotas marcaron el declive del movimiento huelguístico. Sin embargo la huelga magisterial fue muy intensa en VES, donde hubo mucha solidaridad con los maestros, organizando ollas comunes y se generalizaron las tomas de colegios. En esta lucha se fue formando una nueva generación de dirigentes locales cuya actuación sería importante durante los años 1980 ⁴⁶.

Convocadas las elecciones para mayo de 1980, resultó triunfante Fernando Belaúnde, quien después de doce años recibió el gobierno de manos de los mismos militares que lo habían

⁴⁵ ZAPATA, Antonio: op. cit. p. 136

⁴⁶ ver entrevista a María Elena Moyano en MILOSLAVIC, Diana: *En busca de una esperanza*, Lima: Flora Tristán, 1993, p. 25

derrocado. La izquierda se presentó a través de cinco listas, las cuales recibieron la indiferencia de los electores. El gran perdedor fue el APRA, que había sido el favorito de palacio. Con Morales Bermúdez se cerró la vieja herida entre el ejército y el APRA, la cual se remontaba a la insurrección de 1931, cuando el APRA fusiló en Trujillo a un grupo de oficiales capturados por sus milicianos en el cuartel O'Donovan. En ese entonces, al recuperar la ciudad, el ejército fusiló a varios miles de apristas trujillanos en los muros de Chan Chan.

A raíz de ese trágico hecho la oligarquía exacerbó los odios entre el ejército y el APRA, usando al primero para evitar al segundo y así conservar el poder para sí durante casi cincuenta años. Así, Morales Bermúdez contribuyó positivamente a la recuperación democrática del Perú de la década de 1980. Belaúnde, triunfador en la contienda electoral de ese año, logró transmitir la imagen de víctima de la intransigencia y arbitrariedad militar, proyectándose además como garante del retorno de las libertades. Con esa aureola el Perú quiso resarcirlo y darle una segunda oportunidad.⁴⁷

2.2 La CUAVES y el Poder local en Villa El Salvador:

El clima político heredado de la transición hizo que durante la década el 80 el poder local de las barriadas en general y en VES en particular, se disputara en primer lugar entre las diversas fuerzas de la izquierda. Los apristas tuvieron una participación secundaria y, los partidarios de los militares quedaron bastante desacreditados, siendo obligados a radicalizarse. En esos años VES fue un barrio muy izquierdista, convirtiéndose incluso en el símbolo de esa propuesta a través de la CUAVES.

La CUAVES, como vimos en el capítulo anterior, se organizó y estructuró como una institución popular y representativa del conjunto del asentamiento. Ella no sólo cumplió labores de representación ante el mundo exterior, sino que también contribuyó a tejer una densa institucionalidad en la base social. La CUAVES quiso involucrar a cada familia, las cuales, organizadas poblacionalmente (manzanas, lotes), cumplirían desde funciones de vigilancia hasta de salud y educación, pasando por comercialización y servicios. El esquema guardaba semejanza con los Comités de Defensa de la Revolución (CDRs), organizados en Cuba por Fidel Castro y el Partido Comunista.

⁴⁷ NIETO M., Jorge: *Izquierda y democracia en el Perú, 1975-80*, Lima: DESCO, 1984

Durante la época donde predominaba la “cultura de la asamblea” los dirigentes se reunían frecuentemente y estos llegaban a sus bases para darles orientación política. Igualmente, a través de las manzanas, los dirigentes de nivel intermedio establecían las jornadas dominicales de trabajo colectivo, gracias a las cuales se pusieron en marcha los servicios comunes a nivel de Grupo Residencial ⁴⁸. La amplitud de este tejido social ayudó, en los momentos de más dura represión sobre los dirigentes principales y como resultado la CUAVES estuvo presente en el conjunto de luchas sociales que abrieron la situación política y contribuyeron al retorno de las libertades democráticas.

Paradójicamente, con la vuelta a la democracia empezó un proceso de desinterés por la esfera política. De manera creciente, era observable que la gente ya no estaba tan contenta con la multiplicidad de asambleas y empezó a restringir su participación en las reuniones de base. En VES este desinterés se tradujo en una disminución progresiva de su participación en las reuniones de base. Este proceso fue común a la vida de cada una de las barriadas, siendo interpretado por muchos de los investigadores del tema como un hecho normal, dado que terminada las primeras y más indispensables urgencias de la instalación urbana, los pobres tienden a concentrarse en la familia y disminuyen las asociaciones encargadas de organizar el barrio ⁴⁹.

En el caso de VES, una vez obtenidos el alumbrado público y domiciliario, así como las conexiones de agua y desagüe, muchos consideraron que el barrio había logrado un nivel razonable de urbanización y que había llegado la hora de ocuparse de su economía particular. Así el individualismo empezó a florecer cuando la gente consideró que a través de la cooperación se había logrado un primer nivel de satisfacción de necesidades básicas.

De la cooperación a la reivindicación: la crisis de la CUAVES

Otro cambio importante en VES se dio en febrero de 1976 cuando fueron desplazados de la CUAVES los dirigentes que habían estado identificados con la primera fase del gobierno militar y fueron reemplazados por una nueva dirigencia formada por militantes del grupo maoísta Patria Roja y cuyo secretario fue Odilón Mucha, empleado público y estudiante de Derecho en la Universidad San Marcos. Así se terminó una fase caracterizada por una

⁴⁸ ZAPATA, Antonio: op. cit. p.141

A fines de los años 70 había casi mil manzanas en VES, lo que hacía cinco mil dirigentes para una población de alrededor de 125 mil habitantes (un dirigente vecinal por cada veinticinco pobladores). Ello indica la intensa participación que hubo en la vida institucional.

⁴⁹ DEGREGORI, Carlos Y.: *Conquistadores de un nuevo mundo: de invasores a ciudadanos en San Martín de Porres*, Lima IEP, 1986.

CUAVES cooperante con el gobierno y se iniciaba una época cuya consigna fue el llamado a la lucha reivindicativa, en la cual se exigía al Estado la construcción de los servicios urbanos y que atendiera las necesidades populares. Este tránsito fue común a la mayoría de las instituciones barriales, que con ello se convirtieron en bastiones de la izquierda marxista radical.

Este período de vanguardia radical obtuvo un objetivo preciado: por primera vez el movimiento de pobladores se independizó del control del Estado. Esto colocó al movimiento de pobladores en la misma dirección del movimiento sindical, entre ambos se fue afianzando una *identidad popular* y un *conciencia de clase* que influiría en la política peruana de la siguiente década. Sin embargo, al no ser la vanguardia radical un grupo compacto y homogéneo, empezaron a surgir grandes problemas entre los diversos grupos y tendencias, que sumados a la represión gubernamental provocaron anarquía y desorden en la dirección de la CUAVES.

El Estado, en este período, siguió alejándose de los intereses de los pobladores de las barriadas, evitando cualquier tipo de compromiso y política de cooperación. Es así, que ante este retroceso, muchos de los profesionales que se habían integrado al servicio público en la década anterior pasaron a la actividad privada. El Estado, durante la transición conservadora de Morales Bermúdez, perdió la capacidad de orientar y planificar la actividad socioeconómica nacional. Un ejemplo de este cambio de perspectiva se aprecia, por ejemplo, en el cierre de SINAMOS en 1978, cuyos promotores se vincularon al Ministerio del Interior formando parte, así, del aparato represivo.

Analistas sobre el tema han coincidido que esta línea de actuación estatal se venía dando desde el 60 a través de la llamada “política de dos caras”. Por un lado, el Estado realizaba inversiones para proveer de servicios básicos de los barrios altos y medios, facilitando que urbanizadoras particulares vendieran lotes unifamiliares, dándole forma a uno de los grandes negocios del siglo XX. Por otro lado, el Estado construía lentamente los servicios públicos en las barriadas otorgando a dichos pobladores el suelo en forma gratuita. El caso de VES fue, por varias razones, excepcional, logrando por ello servicios básicos más rápidamente que una barriada corriente. Sea por el manto protector de Velasco, o las menores concesiones obtenidas bajo el régimen de Morales Bermúdez, VES fue visto, -de alguna manera-, como un asentamiento peligroso al que había que mantener quieto⁵⁰.

⁵⁰ RIOFRIO, G., 1978, p. 31

Sin embargo, el Estado, en este período, dio marcha atrás en el apoyo a ciertos proyectos comunales de desarrollo económico. En el caso de VES, ello se manifiesta en la quiebra de la caja comunal de ahorro. Creada en 1974, dicha institución intentaba canalizar el ahorro de la población para financiar obras de urbanización en la localidad. Durante el gobierno de Morales Bermúdez se le negó el apoyo paulatinamente y no se le otorgó un crédito para la instalación del alumbrado doméstico, precipitando así una crisis de confianza que desencadenó el retiro masivo de depósitos que la hizo colapsar. Esto fue una manifestación del agotamiento del modelo autogestionario y es una clara muestra de una indiferente política de barriadas implementada durante la segunda fase del gobierno militar.

Junto con la quiebra de la caja comunal, se hizo notorio el colapso de los diversos instrumentos de comunidad autogestionaria. Las empresas comunales, creadas entusiastamente luego de la proclamación de la ley de propiedad social, por ejemplo, daban muestra de su fracaso. Dicha ley pretendía que la propiedad se socializara en el Perú y que las empresas particulares y estatales se subordinaran a este nuevo sector empresarial. La CUAVES a través de su primera dirigencia dio muestras de su interés por construir fábricas que dieran trabajo a la población. Dichas empresas, llamadas comunales, eran propiedad de la CUAVES y sus trabajadores no aportaban capital ni poseían acciones.

Teóricamente eran empresas que algún día arrojarían dividendos que serían repartidos entre la población mediante la realización de obras. Sin embargo, los trabajadores, al no sentirse dueños, mostraron, en primer lugar, poco compromiso en comparación con el esfuerzo observable en la pequeña empresa de origen popular e incluso en la cooperativa.⁵¹ En segundo lugar, otro problema central en estas empresas comunales fue la falta de criterio empresarial de los diversos directivos, agravada por los conflictos internos entre dirigentes que hicieron muy inestable el manejo administrativo. Entre estas empresas existentes en VES había una ferretería, panadería, carpintería, farmacia, entre otras, las cuales enfrentaban fuerte competencia de parte de los pequeños establecimientos familiares. Si a estos factores se le suma el clima político nacional adverso, tendremos las principales razones de la quiebra de la mayoría de las empresas comunales.

El contexto descrito produjo una severa crisis en la comunidad, la misma que se agravó por los problemas suscitados en el consejo ejecutivo de la CUAVES. Una nueva dirigencia izquierdista, opuesta al control maoísta, asumió la dirección, creando aún mayor división. Los problemas internos se hicieron críticos, la directiva central de la CUAVES perdió

legitimidad y los Grupos Residenciales se aislaron entre sí, debilitando aún más la organicidad de la comunidad.

A pesar de este retroceso orgánico de la institución vecinal, la población siguió organizando sus actividades a nivel de Grupo Residencial, desde torneos deportivos hasta fiestas comunales pasando por reuniones políticas y culturales. Sin tener la densidad de tejido social de los años previos, a fines de los 70 en VES existía aún mucho activismo. En esta época se registra un amplio movimiento de jóvenes quienes forman un círculo que se independiza del control de los mayores, incluyendo a la parroquia que hasta entonces era muy influyente. De este grupo surge una nueva generación de dirigentes como María Elena Moyano, quien sería la principal lideresa del movimiento de mujeres durante la década de 1980. La crisis de la CUAVES no tuvo visos de solución hasta 1983, cuando una nueva alianza de izquierdistas recuperó el control institucional⁵².

El crecimiento poblacional de VES y la realidad de la vivienda en la gran mayoría de asentamientos humanos siguió siendo, a nivel de los académicos, un tema de discusión. Para Gustavo Riofrío la vivienda se tugurizaba muy rápidamente. Dada su construcción tan precaria, cuando la vivienda se densificaba se transformaba en un tugurio. Así, la vivienda barrial pasaba de la infancia a la senectud sin atravesar por una fase de florecimiento ni esplendor. Se resalta también el problema el espacio en Lima que obligaba al consumo de terrenos cada vez más distantes y escasos. Así, se hace un cuestionamiento central a la barriada como forma precaria de urbanización.⁵³

Según la visión crítica de Riofrío “el Estado debía expropiar todos los terrenos disponibles dentro del continuo urbano y habilitarlos para aquellos sectores que más lo necesitan”. Según esta propuesta debía otorgarse, como calmante, “lo mínimamente aceptable que es el sistema de lote-servicios”. Ello como paso previo de la elaboración y puesta en marcha de un proceso integral de reforma urbana como operación de urgencia. Para esta concepción, el Estado era un ser todopoderoso con gran capacidad para reordenar la sociedad a su antojo y que debía dejar de servir a los ricos para que, en una nueva situación, el Estado sirviera a los intereses del pueblo.

⁵¹ ZAPATA, Antonio: op. cit. p. 148

⁵² María Elena Moyano era Teniente Alcaldesa de VES cuando en febrero de 1992 fue asesinada por Sendero Luminoso en el distrito; ver MILOSLAVIC, Diana: *En busca de una esperanza*, Lima: Flora Tristán, 1993.

⁵³ RIOFRIO, G., 1978, p. 121

“Enmarcado en esas coordenadas, el pensamiento urbanístico de la izquierda radical quedó definido. Se asumió la incapacidad de las barriadas para resolver las necesidades urbanas de los más pobres de las ciudades. De la barriada no surgiría la prosperidad de sus pobladores, sino de la acción del Estado. Armados por estas ideas los dirigentes de izquierda ganaron numerosas elecciones locales durante los años 80 y la experiencia de asumir el gobierno municipal los transformó. Para esta concepción, no eran ni la sociedad ni el mercado los que conducían la evolución social, sino el Estado y la política”⁵⁴.

2.3 Las barriadas como expresión de la pobreza urbana: la modificación de la Población Económicamente Activa :

Al terminar la década del 70, los problemas urbanos de los pobladores de barriadas no se reducían a la baja calidad de sus viviendas. En realidad estas eran consecuencias de los *pobres salarios y de la falta de oportunidades de empleo*. En el período intercensal 1972-81, por ejemplo, al revisar la distribución de la Población Económicamente Activa, por ramas de actividad, se observa la pérdida de importancia relativa de la construcción e industria como fuente de empleo a nivel de la provincia de Lima⁵⁵. Una consecuencia claramente observable es que las clases populares dejaron de estar conducidas por el proletariado y los sindicatos ingresaron a una larga fase de declive, en la cual aún permanecen. Respecto de las categorías de ocupación, en Lima disminuyó tanto el número relativo de obreros, como de empleados y trabajadores domésticos, aumentando -por el contrario- los patronos e independientes. Una interpretación de estas cifras, nos indica, en primer lugar, que todas las actividades dependientes estaban a la baja, es decir, trabajar para un empresa establecida y ganar un sueldo y un salario era cada vez menos corriente en Lima.

En el caso de Villa María del Triunfo, distrito en el cual se ubicaba VES antes de su creación distrital, al igual que los barrios populares, se estaban volviendo menos obreros, siendo el tipo humano predominante ya no el obrero sino el independiente, que pronto empezaría a ser llamado informal. El dinamismo social se había trasladado a las actividades individuales, tanto las de empleador como en la de trabajador independiente. El aumento de patronos significaba la aparición de multitud de pequeñas empresas, que pronto empezarían a jugar el rol de primera élite local.

⁵⁴ ZAPATA, A., op. cit. p. 160

⁵⁵ La construcción bajó de 14.7% a 11.3% y, la industria de 22.6% a 17.9% en dicho período intercensal. (Ver Censos Nacionales, 1972, Vol. 15, T 2 p. 708 y, 1981, Vol. 15, T 2, p. 550.

Las cifras del empleo en el Perú para el período intercensal 1972-81 nos muestran en el marco nacional el impresionante aumento del subempleo que del 44% de la PEA pasó al 54%. El subempleo es definido como un trabajo subestándar tomado en cuenta el bajo nivel de ingresos y una jornada laboral inferior a las ocho horas. Así, los adecuadamente empleados, aquellos que realizaban un jornada igual o mayor a ocho horas habían sido desplazados del primer puesto mientras aumentaba también el número relativo de los abiertamente desempleados. Ocurría que en el Perú los ingresos se habían tornado eventuales y que la sociedad empezaba a estar dominada por este tipo de trabajador, que no tenía regularidad laboral porque el sistema económico carecía de espacio para él. Por ello, muchos de los trabajadores despedidos tenían que ingeniársela para vivir al día. Los jóvenes empezaban a vivir esta situación al incorporarse a un mercado laboral contraído que los obligaba a compartir esa situación de subempleados.

Cuadro 3

Perú, 1972-1984: fuerza laboral por condición de empleo (%)

	1972	1981	1984
Adecuadamente empleado	52	45	35
Subempleado	44	48	54
Desempleado	4	7	11

Fuente: Wicht (1986), p. 67.

Otro dato importante a tener en cuenta es el de niveles de ingreso de los trabajadores de VES en 1984. Según la información del Autocenso comunal de CUAVES de ese año, aparece un 25% en situación de lo que llamamos *extrema pobreza*, donde la sobrevivencia misma estaba seriamente amenazada. Por otro lado, aparece un 10% que ganaba dos o más canastas básicas, mientras este grupo llegaba apenas al 1% en 1973. Este segundo grupo conformaba una inicial élite económica local con ingresos similares a los de la pequeña clase media del resto de los distritos de la capital. Ello significaba que la comunidad original se

estaba desagregando en diversas capas económicas y se empezaba a perder la relativa homogeneidad basada en la igualdad ante la pobreza ⁵⁶.

Entre el 25% de familias más pobres se hallan los clásicos personajes sociales presentes en la literatura latinoamericana sobre la miseria, descritos por autores como Oscar Lewis quien acuñó el concepto de “cultura de la pobreza” y que permite entender la sociedad barrial latinoamericana. En el Perú, encontramos una interesante investigación, más desde la psicología en la obra de César Rodríguez Rabanal ⁵⁷. Si bien este sector es identificable por el alto número de familias rotas, dirigidas por mujeres que apenas se sostienen como domésticas o lavanderas cuya prole se halla cerca del abandono, existen también los padres alcohólicos, todo tipo de desesperados e inconstantes que forman realmente un grupo de marginales. Siendo todos estos parte de la marginalidad, no son los únicos ni los más representativos.

Para muchas familias marginales, la experiencia de vida es una lucha en situaciones límites en la cual el espíritu del individuo no está dominado por la resignación, como afirma Lewis, sino por la incertidumbre, la desconfianza en el futuro. Si bien en el alma del marginal urbano latinoamericano no parece haber mucho espacio para la esperanza, tampoco lo hay para la resignación.

Entre el 10% de familias con movilidad social ascendente se encontraban dos tipos principales. En *primer lugar*, se hallaba un grupo de comerciantes económicamente prósperos y que reinvertían sus ganancias en mejores tiendas en el mismo VES. Entre ellos se hallaban algunos ambulantes exitosos del mercado y ferias del centro de Lima ⁵⁸.

Junto con estos comerciantes, aparecieron, en *segundo lugar*, los primeros talleristas, antiguos obreros despedidos de la industria moderna, que, como parte de su indemnización obtenían máquinas que instaladas en sus propias casas empezaron a producir y competir en el mercado en años de mucha contracción económica. Así, se fueron forjando los primeros empresarios populares dedicados a la zapatería, carpintería, gasfitería, mecánica automotriz, confecciones, entre otros, los cuales, dado que lograban abaratar sus costos gracias a la sobreexplotación de sí mismo y de su propia familia podían ofrecer un producto a un menor

⁵⁶ ZAPATA, A., op. cit. p. 167.

⁵⁷ RODRIGUEZ RABANAL, César: *Cicatrices de la pobreza: un estudio psicoanalítico*, Caracas, Nueva Sociedad, 1989, p. 137.

⁵⁸ Hay que tener en cuenta que el término comerciante en las barriadas refiere a una categoría muy amplia que esconde componentes tan distintos como el vendedor ambulante que situado sobre un pedazo de acera ofrece productos de poco valor y, el dueño de una tienda bien situada en la zona comercial.

precio que los ofrecidos por la industria moderna. Además de trabajar en sus casas, ahorran en transporte y casi no gastaban en publicidad. Empezaron vendiendo sus productos a los vecinos y, un grupo de ellos, logró expandirse a un mercado más amplio.

2.4 La aparición de un nuevo actor social: el empresariado popular

Los diversos grupos que en las barriadas experimentaban una movilidad social ascendente representaban la aparición del *empresariado popular*. Esta nueva fuerza social no sólo nacía en las barriadas sino también en los viejos distritos populares del centro de la ciudad. Inclusive en el casco antiguo, distritos como La Victoria, aprovecharían su ubicación para armar una estructura comercial- industrial mayor que en las propias barriadas ⁵⁹.

Los nuevos empresarios eran parte del pueblo. No pertenecían a las antiguas élites, ni participaban de su cultura. Por el contrario, ellos eran y son cholos, -racial y culturalmente- y tenían una sólida experiencia urbana.

Las ciencias sociales, cabe señalar, tardaron en reconocer al nuevo grupo social. Siendo de izquierda la gran mayoría de científicos sociales e identificándose con una u otra escuela marxista, tenían como motivo central de sus preocupaciones el socialismo. La mayoría era obrerista y un sector menos numeroso trabajaba temas campesinos. Los estalinistas y maoístas discutían acerca del rol progresivo de la burguesía nacional. El resto de la izquierda estaba influida por el trotskismo y era aún más obrerista que los maoístas y estalinistas.

A comienzos de los años 80 nadie estaba preparado intelectual ni anímicamente para reconocer que en los barrios populares estaba naciendo una élite económica con definida orientación capitalista. Por un lado, los ideólogos de la derecha sólo estaban preocupados por lo que ocurría en las alturas, quedando las barriadas lejos de su perspectiva. Recién unos años después, dos investigadores percibieron el nuevo fenómeno. En 1984 apareció un libro de Romeo Grompone sobre talleristas y vendedores ambulantes publicado por DESCO. Dos años después aparecería el libro de Hernando de Soto (“El otro sendero”), que tendría amplia influencia en América Latina.

⁵⁹ Para el caso de La Victoria, ver PONCE, Carlos R.: *Gamarra: formación, estructura y perspectivas*, Lima: Fundación Ebert, 1994, p. 92.

Así, podemos afirmar que el nacimiento del empresariado popular ocurrió en silencio, sin que los estudiosos de la sociedad peruana percibieran la transformación en marcha.

A *manera de conclusión*, quisiéramos volver al tema de educación y cultura como uno de los rasgos que fue cambiando en el período 1975-80. Esta época marca el comienzo del final de la *cultura de la asamblea*. A diferencia de la década precedente, desde comienzos de los años 80 ni siquiera los militantes, y mucho menos la gente simple, daban un valor particular a la multiplicación de marchas y asambleas. Se puede afirmar que, con el retorno de la democracia, había terminado el *militantismo* y la vida política perdió su antiguo *romanticismo*. Los sueños de revolución, de alguna forma, fueron reemplazados por tareas más prosaicas como ganar votos.

En VES, un hecho material que influyó en este proceso fue la instalación de luz en los domicilios particulares y con ella el poder masificador de los programas televisivos. Ello significó un entretenimiento más fácil y mejor elaborado que las asambleas, produciendo además el declive del teatro popular. Estos cambios anunciaban el paralelo despertar del individualismo y del espíritu privado. Es notorio, por ejemplo, el cambio que se produce en el Centro de Comunicación Popular de VES. El teatro popular dejó de ser una actividad casi espontánea para convertirse, paulatinamente, en algo especializado y profesional, gracias a la conformación de un equipo permanente de actores ⁶⁰.

Los cambios operados en el Centro de Comunicación Popular a partir de los 80 le permitió convertirse en una institución puente que poniendo en contacto espacios sociales distintos y que florecen gracias a conectar elementos culturales diversos, con mayor nivel de politización y capacidad de intercambiar las experiencias barriales con los otros jóvenes de Lima. En esta época también los dirigentes del CCP tenían mayores expectativas de acción política y comienza el primer ascenso de la figura política de Michel Azcueta quien más tarde sería alcalde distrital por espacio de tres períodos. Gracias al apoyo de entidades extranjeras, el CCP se convierte en una ONG con buen nivel de equipamiento técnico y profesional que le permitió tener algunos espacios radiales locales y financiar otras actividades. En pocas palabras, había superado el voluntarismo sencillo y empezaba a especializarse y equiparse. ⁶¹

⁶⁰ ZAPATA, Antonio: op. cit. 173-174.

⁶¹ Centro de Comunicación Popular: *Balance y plan de actividades*, ms., 1981

En el plano educativo, revisando las estadísticas comparativas acerca de la educación de adultos de Lima y VES cuando la fundación y a mitad de los años 80, comprobamos como se había superado el nivel inicial. Mientras que en ese lapso la provincia duplicó el número de sus habitantes con educación superior, VES los multiplicó por 6. Así, la brecha educativa que separaba a esta barriada del resto de la ciudad se había acortado notablemente.

Esto que significó un avance enorme de la población, paradójicamente, se da en un período de estancamiento y retroceso económico que afectaba a gran parte de la población. Leídas estas cifras de educación en paralelo con las de ingresos económicos, podemos observar, en conjunto, el retroceso de la capacidad de consumo de los sectores populares. A pesar de los grandes sacrificios que había significado la instalación en la ciudad, los grandes esfuerzos por educar a los hijos no habían terminado por abrir las puertas del ascenso social. La idea de que con el estudio iban a progresar, se mostraba así incongruente y falaz. El asunto aparecía más agudo cuando se revisaba la situación de los jóvenes, los cuales, con mayor calificación, afrontaban tantos o más problemas que sus antecesores al terminar de estudiar y buscar un trabajo.

Recordemos que en el capítulo anterior afirmamos que la equivalencia entre educación y progreso había sido un punto importante en la formación ideológica de los pobladores de barriadas. La experiencia urbana de los años los llevó a cuestionar estas ideas. Sin embargo, lejos de dejar de estudiar, los jóvenes buscaron especializarse aún más. En esta época, fue frecuente que muchos, al terminar la secundaria, salieran a estudiar a las academias del centro de Lima, a pesar de las largas horas que suponía el traslado y, también a pesar de la existencia de una Escuela normal para maestros y la escuela técnica para obreros calificados que fueron abiertas en VES.

Sobre estas últimas habían algunas dudas sobre su calidad dado su escaso equipamiento y lo mal pagados que estaban sus profesores. Podemos afirmar la idea de que se trataba de una *época de transición*, ya que si bien comenzaba a surgir la duda sobre los grandes mitos del pasado, recién *se afirmaba el camino de la especialización individual* como el único viable para el ascenso social ⁶².

En tal sentido, son fenómenos claves de este período el surgimiento de lo informal y la emergencia de lo privado como respuestas de la población barrial a la crisis y ajuste

⁶² Para un estudio más detallado sobre las relaciones entre educación y empleo ver MUELLE, Luis: *Educación y empleo en Lima metropolitana*, en CHAVEZ, Eliana *et al.*, *Perú : tres problemas poblacionales*, Lima: Amidep, 1987, pp. 117-207.

económico impuesto por la segunda fase del gobierno militar. En un contexto donde había una carencia, por un lado, de salidas colectivas y organizadas a la crisis del sistema, se hace notoria la búsqueda de alternativas que rescatan la iniciativa individual para superar la pobreza extendida y encontrar rutas viables, y hasta cierto punto inéditos de progreso individual y familiar.

CAPITULO 3:

Estado, crisis económica y violencia política en los años 80

Luego de haber visto en el anterior capítulo los principales hechos del período 1975-80, caracterizado por la crisis del proyecto reformista militar, la transición conservadora implementada por la segunda fase, el fortalecimiento del modelo autogestionario de la CUAVES -en el contexto del crecimiento del movimiento barrial- veremos en este tercer capítulo los cambios habidos en el Estado al inicio de los años 80 como producto del agotamiento del modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones.

En dicha década se implementa una propuesta de descentralización pública, ya diseñada por la Constitución de 1979, que tendría importantes consecuencias a nivel local. En el caso de VES, en esta década se crea el municipio distrital con las consecuencias que devienen de convertir, una comunidad originalmente autogestionaria, en una entidad municipalizada, por tanto, sujeta a una lógica de aparato estatal. Por ello veremos cómo se da la reestructuración del poder local y cuál es la relación de los actores intervinientes en dicho proceso. A continuación, en el plano económico, introduciremos algunas reflexiones sobre desarrollo local como ruta posible en un proceso de democratización como el descrito. Finalmente, aludiremos al fenómeno de la violencia política presente en la vida nacional en los años 80, sus consecuencias en el movimiento barrial, la parálisis organizativa que produjo, el desenlace de la guerra interna bajo el gobierno de Fujimori y las nuevas perspectivas de las organizaciones barriales abierta por ese período.

3.1 La crisis del Estado en la década del 80

En 1982 se hizo evidente una situación de crisis en Latinoamérica, que diversos analistas denominaron “crisis de la deuda”. México anunció que no podía seguir pagando a los acreedores internacionales, hecho que afectó, en diversos grados a las economías de la región⁶³. Dicha crisis, dentro del carácter cíclico que presenta el sistema capitalista, estuvo

⁶³ En el Perú, el período recesivo 1982-89, trajo como consecuencia la disminución del Producto Nacional Bruto en 24.7%, siendo el cuarto país latinoamericano con mayores pérdidas, sólo detrás de Bolivia, Nicaragua y Venezuela. CEPAL, *La crisis de los 80*, Santiago de Chile, Cepal, 1991, p. 21.

precedida, a finales de los años 60, por una crisis de proyecto socio-político en la región y, posteriormente, por la crisis del petróleo en los 70, la cual tuvo un efecto negativo en economías dependientes como las nuestras.

La “crisis de la deuda” señala el comienzo de una transformación en el patrón de desarrollo que predominó en AL y que recibió el nombre de modelo sustitutivo de importaciones. Desde fines de la década de los años 70 Margaret Thatcher y Ronald Reagan empezaban a imponer el neoliberalismo como modelo económico.

En el Perú, el segundo gobierno de Belaúnde, iniciado en 1980, contó con el apoyo de sus antiguos colaboradores populistas, moderados y tecnocráticos, pero también habían vuelto un grupo de liberales como Manuel Ulloa, por ejemplo, quien había sido nombrado premier y ministro de Economía. Este grupo, durante el exilio, se habían rodeado de jóvenes tecnócratas y prósperos hombres de negocios que habían hecho su carrera en los Estados Unidos de Norteamérica.

A pesar de ello, dada las contradicciones internas existentes en Acción Popular, los liberales no pudieron aplicar las reformas dado los desacuerdos con otros influyentes personajes del gobierno y el mismo presidente Belaúnde. También influyó que en ese período el camino neoliberal presentaba problemas en Latinoamérica, incluyendo el Chile de Pinochet.

Así, no fue aplicado un giro radical de la estrategia de desarrollo que ya empezaba a ponerse de moda en el mundo. Un ejemplo de ello es que, a excepción de los medios de comunicación, no hubo privatización de empresas públicas durante el segundo belaudismo, las cuales habían sido la base y símbolo del velasquismo. Los problemas económicos se hicieron críticos dada la recesión de los países centrales que llevó a que estos redujeran sus compras de materias primas que exportaba el Perú. Paralelamente, subieron las tasas de interés bancario y se tuvo que pagar mayores cantidades por concepto de la deuda teniendo ingresos menores ⁶⁴.

En 1983 ocurre una crisis que contrajo bruscamente el Producto Interno Bruto (PIB). Dicho año se vio agravado por los desastres naturales producidos por un fenómeno del Niño que significó sequía en el norte e inundaciones en provincias del sur del país. El déficit fiscal, dado el deterioro de la recaudación por impuestos directos, fue bastante alto en este

⁶⁴ IGUINIZ, Javier: *Los ajustes, 1975-1992*, Lima: Fundación Ebert, 1993.

período. Debe resaltarse que en esos años se desarrollaron algunas políticas sociales que se aplicaron en diversas partes del país, incluyendo las barriadas.

Las políticas sociales fueron tres: una política de *vivienda popular* desarrollada por la Empresa de Edificaciones del Estado (ENACE); una política de *distribución de alimentos* coordinada a partir de la oficina dirigida por Violeta Correa, esposa del Presidente Belaúnde, y; una política de *restitución del poder local a las municipalidades*.

En el primer caso, la *política de viviendas* construidas por ENACE, no tuvo impacto por la cantidad de ellas ni por el financiamiento empleado tampoco. En dicho período se gastaron unos 160 millones de dólares en vivienda, siendo simbólico y no macroeconómico su impacto principal, ya que eran obras materiales de alta visibilidad y eran sinónimo del espíritu constructor del segundo régimen de Belaúnde.

En VES, dado sus grandes espacios, la aplicación de esta política llevó a diseñar un proyecto estatal de vivienda que beneficiaría a los pequeños empleados de la administración pública. Lamentablemente dicho proyecto de ENACE obvió la trama urbana de Grupos Residenciales, presentes desde la fundación de VES y descartó las pequeñas comunidades urbanas privilegiando una trama urbana bastante convencional. Ello trajo como consecuencia problemas de integración interna entre dos barrios construidos con espíritu diferente. Por ejemplo, a diferencia del proyecto original, la nueva población no se organizó en comunidades urbanas y su tejido social-espacial fue distinto e inferior al de los grupos residenciales de VES.

La segunda política social fue el *reparto de alimentos*. El gobierno de Morales Bermúdez había firmado en 1979 un acuerdo con la administración norteamericana por el que se donaba al Perú parte de sus excedentes alimentarios. Junto a Bolivia, diversos estudios muestran que el Perú fue uno de los países de Latinoamérica que más alimentos han recibido ⁶⁵. Cáritas y Ofasa, -dependencias de la Iglesia Católica y Evangélica, respectivamente- canalizaron estas donaciones, siendo la Oficina Nacional de Apoyo Alimentario (ONAA), perteneciente al Ministerio de Agricultura el gran intermediario encargado de la recepción y transferencia de las donaciones. Fue la época en que se iniciaba la organización de clubes de madres que ejecutaban diversas tareas a cambio de las donaciones. Dichas tareas iban desde

⁶⁵ BARRIG, Maruja: *Servicios urbanos y mujeres de bajos ingresos: apuntes para una definición*, Lima: Sumbi, 1983, p. 27.

ornato e higiene de lugares públicos, hasta otras de carácter económico como constituir talleres de costura, pensadas como una forma de aportar a la economía doméstica. De este modo, principalmente las mujeres de barriadas, fueron forjando un movimiento independiente que jugaría un papel importante en los años más duros de la crisis, aportando en la búsqueda de vías para el desarrollo local y una mayor comprensión de la problemática del género ⁶⁶.

Organizadas en grupos de quince familias, constituyeron los *comedores populares*, especie de empresas comunales de cocina, los cuales les permitieron mayor cantidad de alimentos para su familia y mayor tiempo libre. Esto último, les facilitaba, por ejemplo, atender mejor otras ocupaciones domésticas, dedicarse a un pequeño negocio familiar, entretenerse o militar políticamente. Así nació el movimiento de comedores autogestionarios, de singular importancia en la década del 80. Surgieron durante la crisis y en 1985 había 800 de estos comedores en Lima Metropolitana, la gran mayoría en barriadas ⁶⁷.

El tercer instrumento de política es el referido a las *municipalidades*, una iniciativa que fue parte del proyecto de descentralización del poder en el Perú, previsto por la Constitución de 1979. Esto fue muy importante para los barrios populares, particularmente para VES dado que les permitió contar con un instrumento *democratizador* y que enfatizaba en la importancia de la participación organizada de la población local. Debe resaltarse que, con la convocatoria a elecciones municipales, le correspondió por segunda vez a Acción Popular la devolución de la democracia local. Realizados los comicios municipales en noviembre de 1980, resultó triunfante en la provincia de Lima Eduardo Orrego, arquitecto y militante de Acción Popular. En estos comicios fue importante la aparición de la Izquierda Unida, que comandada por Alfonso Barrantes quedó segunda a escaso margen del triunfador, obteniendo nueve alcaldías distritales, sobre todo en barriadas. El candidato de izquierda era un abogado laboralista, de orígenes apristas y que posteriormente militó en el PCP, de donde salió para convertirse en izquierdista independiente a mediados de los 60. Barrantes jugó un rol importante en la esfera política nacional durante la década del 80 ⁶⁸.

⁶⁶ El tema de género ha motivado diversos estudios e investigaciones, ver FRANKE, Marfil: *Las mujeres en el Perú; ¿cuántas somos, dónde vivimos, cómo estamos?*, Lima: Flora Tristán, 1985, p. 40.

⁶⁷ BARRIG, Maruja: *Quejas y contentamientos: historia de una política social, los Municipios y la organización femenina en Lima*, en BALBI, Carmen Rosa et al., *Movimientos sociales: elementos para una relectura*, Lima: DESCO, 1991, pp. 169-201.

⁶⁸ TUESTA S., Fernando: *Elecciones municipales: cifras y escenario político*, Lima, DESCO, 1983

La aparición del Decreto 051, emitido por el Ejecutivo, normó el funcionamiento de los nuevos municipios democráticos. A través de este dispositivo se transfirieron las funciones de organización, planificación y control del desarrollo urbano a las municipalidades, aunque sin precisar ni los recursos ni el personal con el que se cumplirían estas tareas. En pocas palabras, se transferían responsabilidades, pero no entregaba los medios con que asumirlas. Ello derivaba en incongruencias. Por ejemplo, los servicios, -que en aquel entonces eran públicos-, aunque controlados por el gobierno central, no fueron transferidos a los municipios ⁶⁹.

Aprobada la Ley de Municipalidades 23853 en 1984, luego de muchas idas y venidas en el Parlamento, ella representó un paso adelante en el proceso de municipalización de funciones que tradicionalmente habían estado en manos del poder central. Sin embargo, mantenía la indecisión del Decreto 051, es decir transfería responsabilidades y no instrumentos de ejecución.

3.2 El proceso municipal y la reestructuración del poder local en VES. La distritalización:

En 1984 VES fue ascendida a la categoría de municipalidad distrital y Michel Azcueta fue electo su primer alcalde. Como señalamos anteriormente, Azcueta era un maestro que llegó al asentamiento en 1971. Con la distritalización, VES se expandió territorialmente, ganó la playa de Conchán, además de una serie de pequeñas cooperativas de vivienda que habían rodeado el lado norte del núcleo inicial. Asimismo, estableció su límite sur con el gran templo precolombino de Pachacámac, una zona arqueológica con restos de la cultura Lima, que se desarrolló en la zona en los primeros siglos de nuestra era. Del mismo modo, dentro de los límites del nuevo distrito se encontraba el embrión tanto del Parque Industrial como la Zona Agropecuaria, las cuales habían sido fruto del plan original del Arquitecto Romero por construir una ciudad-satélite.

Cuando proclamaron a Azcueta como primer alcalde, éste sólo recibió del Jurado Electoral una credencial; no había presupuesto de apertura ni local donde funcionar ni tampoco trabajadores. Igualmente, no había ingerencia en el manejo del Parque Industrial, responsabilidad exclusiva del Ministerio de Industrias; ni tampoco sobre la Zona Agropecuaria, a cargo del Ministerio de Agricultura. Los poderes de Azcueta, por tanto, se

⁶⁹ ZAPATA, Antonio: op. cit. p. 194

encontraban en el papel, pero no disponía casi de medios para gobernar el territorio a su cargo.

La municipalización de VES supuso un esfuerzo organizativo de Azcueta y el comité pro distritalización, que este presidía, cumplir con los engorrosos trámites ante la Municipalidad Provincial de Lima para probar la viabilidad de ese proyecto, el cual, luego de ser aprobado por Lima, el trámite pasaba al Poder Ejecutivo y al Senado que finalmente crearía el distrito. Esta larga tramitación obligaron a Azcueta y el comité a repensar a VES como conjunto, estudiar el proyecto original, contemplar las modificaciones sociales y urbanas de los primeros trece años y presentar un proyecto viable para la nueva municipalidad. Ello supuso descender de las elucubraciones ideológicas, tan características de la izquierda de esos años, para plantear un proyecto que incluyese estudios de factibilidad, empezando por un cálculo debidamente sustentado de ingresos y egresos ⁷⁰.

El proyecto municipal de Azcueta se basaba en tres planteamientos: en primer lugar, *hacer de VES un distrito productivo* tal como había sido el objetivo inicial de la fundación; en segundo lugar, *estimular la participación popular* en asuntos de autogobierno local; finalmente, *implementar una concepción sobre el rol del municipio* y la creación de la burocracia municipal. Para ello se dividió el presupuesto municipal en tres rubros que debían recibir cada cual un tercio del total de ingresos. Estos rubros eran: remuneraciones, obras y servicios públicos. Esta medida, nada convencional, tenía dos objetivos. Uno primero, limitar el número de burócratas, cuyos ingresos no podían superar el tercio del presupuesto. El otro, que la municipalidad no se limitara al mantenimiento de los servicios públicos básicos, sino que concentrara recursos en inversiones locales como instrumentos para promover el desarrollo económico.

Lo central de la propuesta radicaba en convertir el presupuesto en el mecanismo ejecutivo de un plan de desarrollo distrital impulsado desde el poder local, implementando un esquema de ejecución presupuestaria racional que fue a la vez simple y efectiva ⁷¹.

Respecto a la intención de retomar el ideal de una ciudad-satélite y transformar a VES en un distrito productivo tenía por finalidad revertir la realidad de “ciudad-dormitorio”, donde la

⁷⁰ AZCUETA, Michel: *El proyecto municipal para Villa El Salvador*, ms. 1983. También *La experiencia solidaria de VES*, en LOPEZ, Dorisa: *El desarrollo humano*, Lima: Universidad del Pacífico, 1993, pp. 11-31

mayor parte de la fuerza laboral salía a trabajar diariamente fuera de sus linderos. El Parque Industrial y la Zona Agropecuaria, diseñada por el arquitecto Romero, habían recibido muy poca acogida por parte de los empresarios, en un contexto recesivo, la habilitación urbana había sido muy escasa y, como señalamos anteriormente, no eran manejados por el municipio sino por los ministerios de Industrias y Agricultura, respectivamente.

Finalmente, sobre el tema de la participación vecinal, -parte importante de la plataforma metropolitana de IU-, en el fondo era el mismo planteamiento que había tenido el SINAMOS: estimular la constitución y el plan de actividades de las instituciones sociales de base⁷². En el caso de VES, se empezó por reconocer a la CUAVES y organizar una oficina de participación vecinal dentro de la municipalidad. Dicha oficina tenía como objetivo trabajar, además de la CUAVES, con todo tipo de instituciones, desde religiosas y deportivas, pasando por las organizaciones femeninas y de talleristas y comerciantes. Así, el municipio se convertía en un activo intermediario entre los diversos componentes de la sociedad civil distrital, en un proceso de reorganización del poder local. La aparición de un nuevo y poderoso actor en escena obligó un reacomodo de todos los protagonistas⁷³.

3.3 Desarrollo distrital y poder local en VES. Actores económicos y organizaciones vecinales

El municipio, a pesar de sus escasos recursos, empezó así a ejercer el poder local. La CUAVES fue perdiendo el rol de representante e interlocutor privilegiado de la comunidad ante los poderes públicos ya que cualquier trámite ante el Estado acababa pasando por la municipalidad. Esta última tenía dos ventajas: las disposiciones legales (ley 23853) que le confería al municipio la autoridad en materia de desarrollo urbano a nivel de su jurisdicción y, el carácter bastante más democrático del municipio en relación de la elección del ejecutivo de la CUAVES. El primero es producto de una elección donde participan todos los vecinos, mientras que el segundo nace de una convención de dirigentes que tiene escasa participación vecinal.

⁷¹ Izquierda Unida: *Plan de gobierno municipal de IU: Lima, 1987-89*, Lima: IU, 1986, p. 146

⁷² Este proceso se encuentra bien relatado en ROJAS, Julio: *Gobierno municipal y participación ciudadana: experiencias de Lima Metropolitana*, Lima: Fundación Ebert, 1989, p. 104

⁷³ TUESTA S., Fernando: *Villa El Salvador: democracia y municipio*, ms., 1989, DESCO

La relación entre la municipalidad y la CUAVES, a pesar de los esfuerzos hechos por establecer la armonía, fue de rivalidad, que al no ser canalizada institucionalmente acabó comprometiendo a ambas instituciones.

“Un nivel elevado de conflicto parece ser consustancial al Perú, donde el estado de guerrilla interna prevalece en la esfera política. Así no hay espacio de poder que no sea presa de tensiones y animosidades entre sus integrantes. Inclusive, lo que se vive con particular agudeza en el Perú es que no hay mecanismos claros para zanjar diferencias y establecer acuerdos (. . .) En el Perú la forma habitual de superar la guerra civil permanente es la dictadura, el poder personal, donde el jefe-caudillo se eleva por encima de los ciudadanos y gobierna en su nombre. Es más, el concepto mismo de ciudadanía no parece existir con plenitud y la sociedad política parece estar suspendida en el aire, pues carece de base”⁷⁴.

En los primeros años de los 80 aparecen también algunas instituciones que la sociología ha llamado “funcionales”, en el sentido económico de la palabra. En VES se organizaron la Asociación de Pequeños Industriales y Artesanos (APIAVES) y la Federación Unica de Comerciantes (FUCOMIVES). Como vimos en el capítulo anterior, la aparición de estratos al interior de VES hicieron que ella pierda el carácter de comunidad de los más pobres y que los sectores más dinámicos, que estaban incursionando en los negocios, conformaran estas asociaciones en defensa de sus intereses. Lo que les interesaba, en particular, era crear instituciones especializadas en abrir mercados, obtener préstamos y ofrecer garantías gremialmente.

Al dividirse en estratos sociales, la comunidad no desapareció sino que se complejizó y sus diversos componentes trataron de orientarla y dirigirla. En el contexto de VES ello ha significado una comunidad más rica, variada y más sólida. Por otro lado, la dificultad principal de la CUAVES parece haber sido su falta de audacia para incorporar estas nuevas instituciones desde principios de los 80 ya que teniendo la posibilidad de hacerlo, pretendió dominarlas apelando a su condición de antigüedad. Con la consolidación de la APIAVES y la FUCOMIVES, la CUAVES perdió su condición de representante de la sociedad civil salvadoreña, pasando a ser una entre otras, con escaso dinamismo y poca capacidad para renovar sus propuesta iniciales.

La organización femenina:

Otra organización importante fue la Federación Popular de Mujeres de VES (FEPOMUVES). Como sucedió también en otras barriadas, las organizaciones de mujeres nacieron y se desarrollaron al margen de la organización vecinal y otras dominadas por los hombres. Desde un principio, por temor a la manipulación, ellas reivindicaron su autonomía y, surgidas en el contexto de los desafíos lanzados por la APIAVES y FUCOMIVES a la CUAVES, las dos líneas de acción más importantes de la FEPOMUVES fueron los comedores populares y el vaso de leche ⁷⁵.

Las mujeres que se acercaron a esta institución no estaban identificadas necesariamente con los partidos de izquierda radical. La minoría estaban politizadas, otras tenían experiencia en tratar con agencias filantrópicas. No tenían en común ni el origen generacional ni una militancia partidaria, sino más bien una actitud de autonomía frente a las agencias y las otras organizaciones de quienes demandaban ser tratadas como iguales. La FEPOMUVES logró un gran impulso cuando el municipio limeño le transfirió el reparto del vaso de leche. En la campaña electoral municipal, Barrantes había ofrecido repartir un millón de vasos de leche entre la población necesitada de Lima. Había sido su propuesta de mayor impacto y que lo había llevado al triunfo.

El programa se apoyó en una muy decidida participación de las madres de familia de los beneficiarios, las cuales formaron comités encargados de recibir la leche en polvo, almacenarla, repartirla y finalmente prepararla para los niños. Así, transfiriendo poder a las mujeres bajo la forma de recursos y responsabilidades, el Municipio de Lima apoyó el movimiento autónomo de mujeres y evitó la burocratización del programa. Podemos afirmar que ello ha significado una real democratización del poder. Esto es particularmente valioso en un contexto de país complejo y paradójico donde coexiste el egoísmo con la solidaridad, convive el espíritu de contradicción y guerrilla con la disposición a colaborar y trabajar racionalmente. Estas actitudes se presentan en distintas medidas según el tiempo político. En el caso de VES, esta buena relación inicial entre las instituciones autónomas de mujeres y los municipios de Izquierda Unida, aparece como un ejemplo de cooperación entre la sociedad civil y el poder local.

⁷⁴ ZAPATA, Antonio: op. cit. p. 202

⁷⁵ BLONDET, Cecilia: *Las mujeres y el poder: una historia de Villa El Salvador*, Lima, IEP, 1991, p. 99

Los talleristas como nuevo actor económico local:

Respecto de los talleristas, en ellos radicó el proyecto más ambicioso de Azcueta, buscando transferirles el Parque Industrial. Junto a sus agrupaciones representativas, presionaron ante las dependencias del Estado para lograr dicha transferencia ya que, como señalamos anteriormente, este bien público había sido habilitado por el Estado pero se encontraba abandonado ⁷⁶. Incorporando a los talleristas, el alcalde ganaba una fuerza social con fuerte influencia en las zonas productivas de la comunidad. La importancia de este proyecto reside en que fue concebido desde la izquierda por apoyar un esfuerzo industrialista nacido del interior del mundo de los trabajadores.

La importancia de la pequeña producción y su crecimiento en VES se puede observar en el siguiente cuadro acerca del empleo:

Cuadro 4
VES, 1986: empleo por categorías de ocupación

	Total	%	Economía Doméstica	Mediana o Gran Empresa
Comercio	48	30	48	0
Obreros	35	22	17	18
Empleados	28	18	0	28
Servicios	23	14	20	3
Talleristas	12	8	12	0
Profesionales	9	6	2	7
TOTAL :	155	100	99	56

Fuente: Encuesta Municipal de 1986 (en ZAPATA, Antonio: op. cit. p. 209)

La conclusión principal que podemos extraer de este cuadro es que la pequeña producción constituía la mayoría neta de trabajadores. Podemos observar que sólo el 36% trabajaba

⁷⁶ AZCUETA, Michel: *A la conquista del sector informal*, Boletín de la AAPIVES, Set. 1988, pp. 5-11.

para grandes o medianas empresas, mientras que el 64% restante lo hacía para pequeñas firmas de la localidad o eran sus propios empleadores.

La pequeña producción doméstica tomada como tema de investigación ha devenido en la llamada *economía informal*, la cual ha originado grandes polémicas en los estudios sociales latinoamericanos. En el caso peruano, Hernando de Soto fue quien ocupó el centro de la escena. Su libro, *El otro sendero*, plantea una definición que he considerado útil en tanto concibe la informalidad como sinónimo de actividades económicas realizadas al margen de los registros legales. Estas actividades no son delincuenciales, sino que debido al exceso de normas y reglamentos del Estado se desarrollan al margen de su legalidad ⁷⁷.

“En el debate sobre la informalidad, Víctor Tokman y la PREALC han enfatizado que informalidad es una manera de producir. Mientras que la escuela estructuralista y neomarxista, representada en este punto por Portes y Benton, ha enfatizado la informalidad como una forma de utilización de la mano de obra. El caso de VES no permite resolver el dilema porque ambas formas se hallan presentes y en realidad se produce un continuo entre una y otra, antes que una nítida separación entre ambas” ⁷⁸.

De hecho, es común encontrar una gran movilidad entre estas formas de trabajo, que resultan ser estacionales: un pequeño empresario puede convertirse en obrero eventual, y posteriormente, en vendedor ambulante. Así, inestabilidad y gran movilidad entre distintas formas de inserción laboral, son características del mercado laboral de los más pobres de Lima.

De todos modos, la idea del continuo no debiera llevarnos a conclusiones erradas. Es decir, si bien todo pobre puede ser un empresario, el problema es que sólo muy pocos, - aproximadamente un 10%-, pueden realmente acumular. Por tanto, la mayoría se queda en un nivel de pequeñas actividades que, lejos de permitirles el ascenso social, a duras penas les permite sobrevivir. Esto es parte de la polémica entre liberales y marxistas en el Perú, acerca de la capacidad del informal para acumular económicamente y transformarse en un capitalista. En el caso de VES, por ejemplo, sólo una minoría de los informales ascienden

⁷⁷ Ver análisis de la informalidad como parte de los problemas de empleo en YAMADA, Gustavo: *Autoempleo e informalidad urbana: teoría y evidencia empírica de Lima metropolitana, 1985-86 y 1990*, Lima: Universidad del Pacífico, 1994, p. 31

económicamente y alcanzan posiciones de éxito. Para la gran mayoría, la informalidad significa esa vida incierta y siempre precaria ya descrita anteriormente.

Familia y trabajo :

Una característica importante de la informalidad atañe a la *familia como unidad de trabajo*. En este caso, la familia de los más pobres no es sólo una unidad de consumo, como ocurre en la clase media o en la clase alta, sino que en lo fundamental es una unidad de trabajo y producción. VES confirma esta característica, ya que la clásica empresa informal normalmente es trabajada por la pareja y está basada en una nítida división del trabajo por sexos. Según ésta, la mujer está encargada de la administración mientras que el hombre se encarga de la producción de la máquina, comprar los insumos y el mercadeo de la producción. Cuando se incorporan los hijos, la hija suele encargarse de la administración y los varones colaboran con el padre en la producción. El supuesto de esta división es que las mujeres tienen más talento para la administración y que los hombres están mejor dotados para el trabajo rudo y las actividades fuera de casa.

A partir de resultados censales y encuestas, una conclusión que se desprende de la relación entre empresa y hogar es que las pequeñas empresas en general, y las informales dentro de ellas, normalmente involucran trabajo familiar no remunerado. El censo económico tomado por el INEI en 1991 a empresas registradas de Lima, encuentra en VES 2,108 empresas que daban empleo a 2,981 personas. De estos trabajadores, el 76% eran familiares no remunerados. En pocas palabras, cuatro de cada cinco trabajadores de empresas registradas de VES eran familiares del patrón y no ganaban salario ⁷⁹. Así, el mundo empresarial de VES corresponde a un universo particular, donde el capital y el trabajo aún no están nítidamente separados y más bien constituyen una unidad. No por ello debe obviarse el límite del concepto de familia como unidad económica de la sociedad popular, debido a la extendida realidad de las rupturas y la facilidad con la que se deshacen las familias. Ello es debido a la inestabilidad como una característica de la vida familiar en el Perú.

⁷⁸ ZAPATA, Antonio: op. cit. p. 212

⁷⁹ Instituto Nacional de Estadística (INEI): *III Censo Nacional Económico: Lima Metropolitana. Información económica de empresas y establecimientos*, 2 vols., Lima: INEI, 1994, p. 93.

Planificación versus libre iniciativa: El debate por el Parque Industrial de VES :

Una característica del Perú popular es que hay mucha vida asociativa que se desarrolla a diversos niveles. Esta vida asociativa no se puede identificar ingenuamente con el comunismo puesto que se trata de una tradición que no niega el espíritu de lucro personal. Su principal aporte puede ser que le da a este espíritu una forma más solidaria, fundamentándolo en que las posibilidades de ascender socialmente en forma individual dependen de la capacidad de aprovechar debidamente la cooperación ampliada de parientes, vecinos y también de otros pequeños productores ⁸⁰.

En la puesta en marcha del proyecto del Parque Industrial de VES, se hicieron visibles las contradicciones entre las tendencias al interior de la localidad y la forma particular como se negociaron las discrepancias. Por un lado, habían partidarios de la noción de una autoridad que guía el proceso económico y del otro lado, a quienes sustentaban que debía regir la voluntad exclusiva de los microproductores. Planificación *versus* libre iniciativa, a la larga estos fueron los términos del debate. Dado que no hubo una definición de principios organizativos ni se estableció un sistema, cada problema respecto de la venta de los lotes (tamaño, plazos, ubicación, etc.) debía ser resuelto por separado, realizándose múltiples concesiones y pactos negociados por la autoridad carismática de Azcueta. Este basaba su liderazgo en su formación y gran versatilidad, la misma que le permitía tanto convencer a un ministro, o a un alto funcionario internacional, como a una asamblea de microproductores de base. Paradojalmente, el estilo de Azcueta, a la vez que transfería niveles de poder a las bases sociales, también los concentraba en la alcaldía.

La lucha por el poder local se concentró también en las dimensiones cultural e ideológica de la vida social. Luego de un período de buenas relaciones con el municipio provincial de Lima (en manos de Izquierda Unida) hasta mediados de los años 1980, lo cual le permitió a VES bastante financiamiento vía la oficina de inversiones metropolitanas (INVERMET) para la ejecución de obras públicas, en 1986 es electo alcalde de Lima Jorge del Castillo, candidato del APRA. Se inició así un período de enfrentamientos que contribuiría a la crisis de fines de esa década ⁸¹.

⁸⁰ Ver estudio comparativo sobre comunidades rurales en ARGUEDAS, José María: *Las comunidades de España del Perú*, Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1968, pp. 11-23

⁸¹ A mitad de los 80 cada uno de los 41 distritos de la provincia de Lima gozaba de autonomía en la ejecución de su presupuesto pero, dependían fuertemente de transferencias del Estado. El Ejecutivo

En esos años, hubo un debilitamiento del trabajo de las fuerzas de izquierda, caracterizado durante los años 70, por la inserción de sus militantes en el tejido social. Con el retorno de la democracia en el 80, la militancia salió de las bases y pasó a manejar parte del estructura del Estado. En el caso de VES, ello se tradujo en el tránsito de sus cuadros más calificados de la izquierda desde las bases al municipio. Esto produjo un debilitamiento de los lazos de la izquierda con las instituciones sociales del movimiento popular.

Si bien los años 70 se caracterizaron por trabajo de bases, prioritariamente en la clase obrera y el campesinado, es decir, lucha sindical y demandas reivindicativas, en los años 80 las bases sociales eran asociaciones de pequeños empresarios y señoras organizadas para la sobrevivencia. Ante sujetos sociales radicalmente distintos, la izquierda no supo encontrar un discurso renovado acorde con las nuevas demandas.

“A mitad de los años 80, en los partidos de izquierda marxista no había correspondencia entre lo que se decía y lo que se hacía. Se proclamaba el socialismo como objetivo y se sustentaba que la lucha militante era el camino para lograrlo, mientras que se practicaba el sistema electoral para obtener el poder local y promover a pequeños empresarios a emprender la ruta del capitalismo popular”⁸².

La juventud de VES en los años 80. Algunos cambios operados:

Los cambios operados en la juventud también eran evidentes. De una generación de militantes que en los años 70 se había inclinado por la izquierda, con fuertes convicciones de cambio político, en los años 80 -por el contrario- los jóvenes de VES se diferenciaba por su mayor independencia de juicio individual y su menor espíritu de compromiso con causas colectivas. De los valores promovidos por los maestros del asentamiento en la época de la fundación, -la confianza en sí mismos y la solidaridad-, los jóvenes de los años 80 parecían haber recogido lo primero, olvidando lo segundo.

recolectaba el dinero y lo transfería a los municipios provinciales, que citaban a los alcaldes distritales para repartirlo.

⁸² ZAPATA, Antonio: op. cit. p. 227.

Las causas de este proceso parecen ser dos. En primer lugar, una razón de tipo internacional que nos permite ver que, en los años 80, se produce en casi todos los países occidentales un cambio de estilo generacional. La segunda tiene raíces más nacionales. La brecha generacional se da en el Perú cuando la crisis económica se volvió una pesadilla permanente. Si bien el país nunca ha tenido resultados económicos muy exitosos, es común afirmar que después de la Segunda Guerra y hasta los años 70 se vivió, en medio de varias crisis, un período global de crecimiento. El período posterior se caracterizó por el contrario, por un declive interminable, con breves coyunturas de recuperación. Así, a mediados de los años 80, frente a un porvenir que aparecía para los jóvenes como una realidad oscura, con pocas oportunidades para el progreso social se hizo general concentrarse en uno mismo.

Un último punto para comentar acerca de la juventud barrial de mitad de los años 80 es su carácter cada vez más metropolitano y menos local. Estos jóvenes constituyen la primera generación completamente urbana. El mejoramiento de la infraestructura vial y sus comunicaciones con el resto de la ciudad, les permitió un mayor contacto que llevaban a formar parte de Lima como un todo. En estos años se afirma el fenómeno que habíamos descrito en el capítulo anterior, por el cual los egresados de secundaria de VES salían cada vez más hacia Lima, sea para estudiar en alguna academia o a trabajar. Así, fueron cayendo las fronteras internas que separaban a VES del resto de la ciudad, convirtiéndose los jóvenes en una especie de vanguardia de la globalización de experiencias sociales. Esta generación, cada vez más, dejaban de definirse por lo que ocurría dentro del distrito y pensaban y sentían como jóvenes de cualquier gran barriada de Lima. El aumento de la movilidad urbana, en su desplazamiento por el centro de Lima, trajo como consecuencia la mayor integración subjetiva de la población a la metrópoli capitalina ⁸³.

3.4 La violencia política :

El contexto nacional de la violencia política en los 80 fue el de una gran crisis estatal, la cual estuvo caracterizada, durante el quinquenio del aprismo (1985-90) al menos, por tres componentes políticos: una gran crisis macroeconómica, la pérdida de legitimidad al Estado y el gobierno central, y la crisis de Izquierda Unida y su consecuente división como

⁸³ CISNEROS C., Luis y LLONA R., Mariana: *Por una zona franca para los jóvenes*, DESCO, Lima, dic. 97.

un componente central. Todo ello abrió el camino para el protagonismo de la violencia armada, particularmente, en las barriadas de Lima.

Según Antonio Zapata, en opinión de Georg Simmel, ante el conflicto existen dos resultados sociales posibles:

*“En la primera situación, el conflicto cohesiona el tejido social de una comunidad porque se canaliza a través de su marco institucional. En este tipo de situaciones, normalmente el conflicto significa competencia por el poder. En la segunda posibilidad, cuando el conflicto se desborda y se transforma en violencia generalizada. En este caso sus efectos apuntan a la desintegración y la anomia”*⁸⁴

En este acápite, veremos a grandes rasgos, la evolución de la guerra interna y la victoria del gobierno de Fujimori sobre Sendero Luminoso, la cual se da en un contexto de grandes transformaciones producto de la rápida introducción de las reformas neoliberales sucedidas en la década de los 90. Esto se produce en una nueva etapa de la política peruana, marcada por el declive de la actitud contestaria de las instituciones sociales de base y el retorno a una actitud conformista ante el poder central.

Los dos últimos años del segundo belandismo fueron de mucho desgaste para el régimen, dado el reajuste económico recesivo, -de orientación fondomonetarista-, implementado entre 1983 y 1985. Ello se manifestó en la pobre votación alcanzada por el candidato presidencial de Acción Popular (escasos 5%) en las elecciones generales de 1985, lo cual fue visto como señal de la insatisfacción ciudadana con dichas políticas.

A partir de 1984, en Latinoamérica, hubieron visos de nuevas alternativas económicas que dio origen a la llamada heterodoxia. Así, cuando el APRA llegó al gobierno en 1985, en Argentina y Brasil se ponían en marcha nuevos planes macroeconómicos para enfrentar la crisis, a través de los llamados “plan Cruzado” de Brasil y el “plan Austral” de la Argentina, los cuales perdieron vigencia y desaparecieron durante los años 90. Estas iniciativas fracasaron en todas partes y fueron superados por una nueva ofensiva neoliberal. Alan García, joven y talentoso dirigente aprista, fue electo presidente con un respaldo muy amplio obteniendo el 48%, prácticamente el doble de la votación para el segundo lugar ocupado por

⁸⁴ ZAPATA, Antonio: op. cit. pp. 231-232 (en alusión a SIMMEL, Georg: *Conflict: The web of group-Affiliation*, New York: The Free Press, 1995, p. 145.

Alfonso Barrantes de Izquierda Unida. La elección de García despertó muchas esperanzas ya que la experiencia partidaria del APRA daba cierta confianza en que este había aprendido de su larga trayectoria en la política peruana.

Con García el APRA rebajó, considerablemente, la imagen de sectarismo que los caracterizó históricamente, logrando un nivel de apoyo superior al que habían obtenido otros líderes al llegar a la presidencia. Al llegar a la presidencia, García encontró una situación favorable con un alto nivel de reservas internacionales, producto de la recesión habida en los últimos años del belaundismo. El presidente aprista buscó salir de la recesión mediante la ampliación de la demanda interna, teniendo en cuenta una concepción social del Perú que se expresaba en una pirámide de distribución del ingreso nacional. En esta pirámide, el 75% de la población nacional era tan pobre que casi no participaba del mercado interno y, por consiguiente, este era tan reducido que casi no podía ser la fuente para un crecimiento de la actividad económica.

Para el APRA, todo el sector moderno era privilegiado y el Perú realmente desfavorecido podía identificarse con el mundo rural y con la informalidad urbana. La clave del desarrollo era ubicada en el empleo, por ello, García planteaba que el Estado debía ser promotor del empleo para los más pobres de la ciudad para ampliar el consumo nacional y la rentabilidad del capital, atrayendo nueva inversión. Al iniciar el gobierno optó por apoyarse no sólo en los más pobres sino en el conjunto de los sectores productivos y, a pesar que sus asesores le mostraron que la demanda agregada de los más pobres era demasiado escasa para liderar una transformación productiva del país, García pensó que las arcas fiscales alcanzaban para que todos los peruanos recibieran beneficios, unos para consumir mejor, otros para invertir más. Ampliar el consumo, por lo tanto, sería el despegue económico.

Los límites del modelo económico y político del aprismo:

Aunque en el corto plazo la política económica fue exitosa y abrió un ciclo expansivo de dos años, a fines de 1986 se mostraban todos los signos de una crisis recurrente en el Perú: brecha en la balanza comercial causada por la excesiva importación como consecuencia de la adición del sector moderno a los insumos importados. Dicha crisis nuevamente empujó a una recesión, se redujo la inversión a fines de 1986 y primeros meses de 1987.

Lo anterior produjo una reacción en García ante lo que entendió como una traición de los “Doce Apóstoles”⁸⁵. Este grupo había sido favorecido con las políticas de reactivación, obteniendo grandes ganancias poniendo a funcionar sus empresas, pero que no estaban reinvertiendo en el país y que más bien sacaban el dinero al extranjero. Esto generó la decisión del presidente de expropiar los bancos privados y quitar a estos empresarios el núcleo de su poder sobre la economía nacional. Debe anotarse que García ya se había enemistado con la banca internacional cuando anunció, al comenzar su mandato, que el Perú sólo usaría el 10% de sus exportaciones para efectos del pago de su deuda externa. El proyecto de expropiación de la banca privada trajo serias complicaciones, porque, a diferencia de la iniciativa de limitación del pago de la deuda externa, no contaba a su favor con el efecto del nacionalismo que esta generó en 1986⁸⁶.

La expropiación de la banca significó un duro revés político para García y el APRA, quienes tuvieron que retroceder en su implementación cuando el Banco de Crédito, que era el principal afectado, aprovechó un resquicio legal para escapar a la expropiación. En economías tan frágiles como la del Perú de mediados de los ochenta, toda gran inestabilidad política se traduce inmediatamente en retracción de los agentes económicos. Por ello, a lo largo de 1987 y los primeros meses de 1988 la inversión se contrajo fuertemente y se precipitó una honda recesión. Para contrarrestar dicha contracción, se emitió papel moneda de forma inorgánica, con lo cual sólo empeoró la situación al desatarse una inflación muy alta. El paquete de medidas económicas de setiembre de 1988, -lo cual produjo una inflación de 108% en dicho mes-, deterioró aún más la capacidad adquisitiva de los sueldos y salarios y generó que la población se retirara del mercado.

Adicionalmente, la presión tributaria -basada en impuestos indirectos- cayó fuertemente, produciendo así un alto déficit fiscal. Así, el Estado que venía perdiendo legitimidad, disminuyó también su capacidad de pago y empezaron a derrumbarse las bases de su poder. Los últimos años de García fueron de grandes dificultades económicas. Durante casi tres años seguidos el país estuvo al borde de una hiperinflación y contracción económica mucha más honda que bajo Belaúnde.

⁸⁵ nombre popular que recibían los líderes de los grandes grupos empresariales nacionales que se reunían periódicamente con el presidente para analizar proyectos y condiciones de inversión

⁸⁶ Las memorias de Alan García fueron publicadas bajo la forma de novela en *El mundo de Maquiavelo*, Lima: Mosca Azul, 1994

“El problema era que todo el sistema democrático estaba comprometido con estos sucesivos fracasos y no sólo sus principales protagonistas. Ante un sector cada día creciente de la opinión pública apareció la imagen de que el sistema democrático era una de las grandes causas del fracaso nacional. Esta percepción de las cosas abrió el camino para el ataque senderista y la reacción de las Fuerzas Armadas. En medio de ello el país pareció perder viabilidad”⁸⁷.

Debe decirse que los sectores populares habían participado en la expansión económica de los dos primeros años. Tanto el salario obrero como el nivel de empleo y también los ingresos del sector informal habían mejorado, recuperando su poder de compra⁸⁸.

Respecto al empleo, la iniciativa más importante desarrollada por el gobierno aprista fue el Programa de Apoyo al Ingreso Temporal (PAIT). Este se encontraba contenido en el programa aprista de 1985 y señalaba que el Estado debía promover el trabajo de los más pobres para incorporarlos a la esfera del consumo. Este programa contrataba personal, muchos de ellos pobladores de barriadas, para realizar determinadas tareas relacionadas con el mantenimiento y expansión de los servicios públicos, tales como: reforestación, pintura de locales públicos, construcción de caminos y veredas, recojo de basura y otros similares. En general su labor fue importante porque colaboraron indirectamente con los municipios en el mantenimiento de los servicios públicos en un contexto de aguda crisis.

Siendo un programa que se manejó a través del Ministerio de la Presidencia, el Poder Ejecutivo ganó fuerte presencia a nivel local y con personal extraído de las mismas localidades, aunque sin coordinación alguna con las municipalidades. El PAIT dio empleo limitado en Lima, siendo su incidencia, según estadísticas, de sólo 6.6% de la suma de subocupados y desocupados. En las barriadas, en cambio su impacto fue mayor. En el caso de VES, para el período 1985-88, promedialmente el PAIT dio empleo al 25% de los desocupados y subocupados del distrito⁸⁹.

La naturaleza de las actividades del PAIT era muy precaria y nunca se emprendieron programas que tuvieran alguna rentabilidad. Ello fue, en el fondo, una especie de filantropía simple e inefectiva que duró mientras el gobierno tuviera dinero para subsidiar el empleo.

⁸⁷ ZAPATA, Antonio: op. cit. 238

⁸⁸ IGUÍÑIZ, Javier; BASAY, Rosario y RUBIO, Mónica: *Los ajustes 1975-1992*, Lima: Fundación Ebert, 1993, pp. 164 y 174

Así, la mayor incidencia del PAIT fue en el terreno político, siendo frecuente la contratación de personal en función de su lealtad política y los locales del APRA en las barriadas fueron usados como agencias de reclutamiento del PAIT. Por ello fue un programa administrado con criterio clientelístico.

La disputa municipal entre el APRA y la Izquierda Unida (IU):

Durante los años iniciales de García el conflicto político en las barriadas se centró entre el APRA y la Izquierda Unida (IU). Ello se debía al afán por obtener el control de los municipios, particularmente, el de la capital que en 1985 se encontraba gobernado por Alfonso Barrantes de IU. La Izquierda Unida tenía también los doce grandes distritos barriales. El objetivo aprista era desplazar a IU de esas posiciones, porque a nivel nacional este había arribado en segundo lugar tanto en las municipales de 1983 como en las presidenciales de 1985. El PAIT, fue utilizado entonces como masa de maniobra para las cientos de pequeñas batallas libradas en las bases para obtener el control de los organismos representativos y preparar los ánimos para la confrontación municipal de 1986.

El triunfo del APRA a nivel municipal en noviembre de 1986 colocó a Jorge del Castillo como alcalde de Lima. La derrota de la IU en el control del municipio capitalino complicó la situación interna de este frente, ya que si bien conservó el control de los distritos barriales -principal fuente de su poder político-, al perder el municipio provincial perdió también los medios que le permitía coordinar inversiones, planes de desarrollo urbano y otras iniciativas. Esto hizo que la IU entrara rápidamente en declive en las barriadas⁹⁰.

La crisis y ruptura de Izquierda Unida:

Entender la crisis de IU requiere revisar las características de su organización interna. La IU era un frente de partidos izquierdistas, de los cuales la mayor parte, eran de filiación marxista. Allí estaban presentes todos los partidos importantes de la izquierda legal: el viejo partido comunista, los maoístas y también la nueva izquierda de inspiración castrista. Los partidos no se fusionaron en las bases sino que siguieron operando como entidades

⁸⁹ ALLOU, Sergio: *Lima en cifras*, Lima: CIDAP-IFEA, 1989, p. 130

⁹⁰ En las municipales de 1986, la IU obtuvo nueve alcaldías distritales en la provincia de Lima: Ancón, Ate, Comas, El Agustino, Independencia, San Juan de Lurigancho, San Luis, San Martín de Porras y Villa el Salvador. (TUESTA S., Fernando: *Pobreza urbana y cambios electorales en Lima*, Lima: DESCO, 1989, p. 196.

separadas y muchas veces en conflicto a nivel local. En muchas partes ni siquiera se construyeron comités locales de IU, donde los militantes de todos los partidos se juntaran con regularidad.

“Al no existir organización de bases, a nivel local se impuso el mecanismo del cuoteo, que ya había estado presente en la experiencia de la Unidad Popular Chilena y había sido una de las causas de la debilidad estructural. Es decir, IU funcionaba de acuerdo a un sistema por el cual cada partido tenía asignado un número de representantes en los organismos de responsabilidad local (. . .) Por lo tanto, IU no se constituyó ni en un partido ni tampoco en un frente de bases, sino que su estructura dependía de un arreglo entre cúpulas, no sólo nacionales sino también locales. Este mecanismo le restó tremenda fuerza al funcionamiento de la IU”⁹¹

La IU no era un frente sólido sino que en su interior existían desavenencias sobre estrategia y táctica. Por un lado había un polo más bien moderado liderado por el mismo Alfonso Barrantes, quien buscaba un nivel de entendimiento con el APRA. Barrantes, como mencionáramos anteriormente, había sido aprista en su juventud y mantenía lazos, probablemente pensando que el APRA lo apoyaría para suceder a García en 1990 como candidato de una alianza entre ambas fuerzas políticas. Tras esta orientación se encontraba el antiguo planteamiento del Frente Único Antiimperialista que habían desarrollado los comunistas y socialistas latinoamericanos desde fines de los años 30⁹². Con Barrantes se hallaban los ex-velasquistas, los cuales buscaban diseñar racionalmente un camino socialdemócrata y su principal dificultad fue que en el Perú esa vía era ocupada tradicionalmente por el APRA.

Al otro extremo de la IU la conformaba la nueva izquierda marxista, nacida a consecuencia del influjo de las revoluciones china y cubana. Una parte importante de este grupo se

⁹¹ ZAPATA, Antonio: op. cit. pp. 241-242. Los representantes de IU surgían de la negociación y por lo tanto dependían de la correlación de fuerzas y de las alianzas entre los dirigentes de los partidos a nivel local.

Una revisión de la experiencia chilena respecto al mecanismo del cuoteo siempre aparece como una de las causas de la debilidad del movimiento popular en la víspera de la caída de Allende (entre otros, véase TOER, Mario: *La vía Chilena: un balance necesario*, Buenos Aires; Tiempo Contemporáneo, 1974, p. 216)

⁹² Dicha doctrina tenía la idea de reunir en un frente al pueblo con la clase media y la burguesía nacional para juntos realizar una etapa de capitalismo nacional administrado por un Estado benefactor.

hallaba unificado en el Partido Unificado Mariateguista (PUM), constituido por Vanguardia Revolucionaria (VR), el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR) y otros grupos menores. El PUM estuvo en una posición incómoda a lo largo del período, porque habían escogido luchar en el terreno electoral, pero con la intención de llegar al socialismo y hasta al comunismo. Así, el PUM vivió permanentemente atrapado por la contradicción entre sus métodos y sus propósitos.

Adicionalmente, la izquierda radical y legal tenía el problema de la lucha armada contra el sistema, iniciada por Sendero Luminoso (SL) en 1980, al cual se había sumado, desde 1983, el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA). En este último se reunieron ex-militantes de la izquierda marxista radical y que luego optaron por la lucha armada, muchos de ellos provenientes de las fuerzas del PUM desengañados de la lucha legal y las contradicciones entre fines y medios.

Similar problema lo tenía la Unión de Izquierda Revolucionaria (UNIR) que era el partido maoísta legal y que tenía un discurso radical. Más que el mismo PUM, perdieron militantes que viraron hacia los partidarios de la guerra, particularmente hacia Sendero, que era una alternativa militar más fuerte que el MRTA y más atractiva sobretodo para quienes ideológicamente ya eran maoístas⁹³.

En el centro del conglomerado izquierdista se hallaba el decano de la izquierda peruana: el Partido Comunista Peruano (PCP) de inspiración moscovita. Este mantenía el control de la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), principal gremio sindical obrero. El PCP mantenía menor presencia en barriadas y universidades. En este centro político también se ubicaba un grupo significativo de cristianos de izquierda, influidos por la Teología de la Liberación. Si bien no contaban con una fuerte militancia en bases, aportaban un universo de contactos con la sociedad peruana, dada su vinculación con sectores de la Iglesia Católica. Este centro mantuvo el equilibrio durante un tiempo, pero la lucha interna se agravó conforme se acercaban las elecciones municipales de 1989 y las presidenciales de 1990. Así el centro fue urgido a definir su posición en un contexto de agravamiento de las contradicciones internas.

⁹³ Una síntesis del punto de vista del PUM se halla en los artículos reunidos con ocasión del debate con Sendero. Ver WIENER, Raúl (ed): *Guerra e ideología: debate entre el PUM y Sendero*, Lima: Amauta, 1990, p. 94

En el plano municipal, las cosas no fueron mejor para la IU, dado que el municipio provincial dirigido por del Castillo puso en aprietos a los municipios distritales conducidos por el frente izquierdista. Siendo uno de los principales poderes del municipio provincial administrar las rentas que el Estado recaudaba y repartirlas a los distritales, el APRA usó de todos los mecanismos: cancelación de las asambleas de alcaldes distritales y arreglos entre unos distritos para perjudicar a otros, con el propósito de controlar el presupuesto como mecanismo de lucha política.

“A partir del triunfo de del Castillo en el APRA se impuso una línea más dura que se orientó decididamente a obtener el poder absoluto y realizar el sueño de cincuenta años de aprismo. El caso es que el funcionamiento de los municipios distritales dirigidos por IU fue mucho más difícil a partir de la derrota de Barrantes, porque lo que antes había sido una relación bastante armónica con la municipalidad provincial, después se volvió una pelea interminable que consumía tiempo, energías y sólo dejaba sinsabores”⁹⁴

La postura de Barrantes y los moderados fue, paulatinamente, perdiendo legitimidad entre los partidarios de IU, inclinándose el centro político hacia los radicales. La ruptura se consumó en el primer congreso de IU convocado a fines de 1988 para definir las candidaturas a las elecciones municipales de 1989 y presidencial de 1990. Tanto moderados como radicales, desde motivaciones distintas, impulsaron la ruptura del frente, bajo la idea que la depuración fortalecía. Los efectos de la ruptura de la IU fueron tremendos en las bases. La militancia, ya desalentada por la derrota municipal del 86, y la mayor parte de los simpatizantes de base se retiró de la actividad política y los cuadros de los partidos marxistas quedaron muy solos. Se había invertido el proceso de la década anterior. Si al final de los años 70 la izquierda era fuerte y tenía una gran presencia en barrios y sindicatos, diez años después se hallaba dividida y desalentada.

La ruptura de IU se produjo poco después del paquete de medidas económicas de setiembre de 1988. A partir de ese momento la situación económica se deterioró rápidamente y el país se precipitó al abismo.

⁹⁴ IU: *Programa del I congreso nacional de IU*, Lima: IU, 1990, p. 62 (en ZAPATA, Antonio: op. cit. p. 245)

Crisis del Estado y agudización de la violencia :

A fines de 1988 una serie de factores desencadenaron una desmoralización colectiva y agitó un miedo que adquirió particular expresión en Lima. Pueden destacarse tres elementos: en primer lugar, *la violencia senderista y la respuesta militar* que iban ganando crecientemente a la ciudad. Por otro lado, una *gran crisis económica* que entre los pobres había provocado una gran hambruna, cuyo efecto psicológico era depresivo y tenía a las masas muy excitadas. Finalmente, se añadió *la división de IU*, por quien los pobres de las barriadas habían votado mayoritariamente y consistentemente a lo largo de la década. Con ello, la esperanza política de un gobierno popular se desvanecía.

Sendero Luminoso:

A fines de la década del 60, SL había nacido de un desprendimiento del Partido Comunista del Perú, Bandera Roja, de orientación maoísta. Durante los 70, la historia de SL tuvo mucho en común con la vida sindical y universitaria de los cientos de pequeños grupos y células marxistas que luego se unificarían en la IU. Sólo había una diferencia central: Sendero se había tomado en serio el tema de la guerra popular y al final de los años 70 había comenzado a prepararse militarmente. Así, el 18 de mayo de 1980, al realizarse las elecciones presidenciales que significaban el retorno de la democracia al Perú, Sendero inició la lucha armada ⁹⁵.

“ Los primeros cuadros militares de Sendero Luminoso eran profesores y estudiantes de la Universidad San Antonio de Huamanga. Constituían una élite provinciana educada pero que había contemplado como su provincia se mantenía atrasada y la modernidad le era elusiva. Opuestos al centralismo limeño, algunos de ellos habían adherido al marxismo, aunque la mayoría fueron indigenistas. Sendero pertenece al primer grupo, puesto que en su caso el análisis de clase ha estado siempre por delante de la cuestión étnica” ⁹⁶

⁹⁵ Entre las principales investigaciones sobre Sendero, pueden consultarse: SCOTT PALMER, David (de) *The Shinning Path of Peru*, New York: St. Martin's Press, 1992. También un artículo de HINOJOSA, Iván: *Entre el poder y la ilusión; Pol Pot, Sendero y las utopías campesinas*, en Rev. Debate Agrario 15 (1992) pp. 69-95. Igualmente, un análisis del impacto de Sendero sobre la política peruana se halla en POOLE, Deborah y RENIQUE, Gerardo: *Peru: Time of Fear*, London: Latin American Bureau, 1992

⁹⁶ ZAPATA, A.: op. cit. pp. 249-250 (al respecto, ver DEGREGORI, Carlos Iván: *Que difícil es ser dios: ideología y violencia política en Sendero Luminoso*, Lima: IEP, 1989, p. 39)

Sendero mostró de comienzo a fin una identificación plena con el marxismo-leninismo-maoísmo, tomado como una ideología que ofrece una explicación absoluta del mundo, los mecanismos de su funcionamiento, previendo incluso lo que va a ocurrir. Esa idea le confirió a la dirección senderista mucho poder, sintiéndose dueños de la verdad revelada, y como intérpretes del futuro. Así, como fundamentalistas de inspiración marxista, se asumieron como los señores de la historia y entendieron que podían dirigirla mediante la violencia ⁹⁷.

A pesar de provenir del mismo horizonte ideológico del marxismo peruano y compartir esa concepción con los partidos de la IU, Sendero produciría un marcado proceso de diferenciación que, inicialmente, sería sólo una cuestión de método: SL apostó a la guerra, mientras que la IU lo hizo por la democracia. Los militantes de IU aspiraban a una justicia social en el reparto de la riqueza. Esa misma aspiración condujo a Sendero a sembrar el país de muertos.

Aunque SL nació en Ayacucho, desde al comienzo mismo había realizado acciones en Lima. Así, por ejemplo, en 1980 el primer año de la guerra, realizaron 48 acciones en Ayacucho y 38 en la capital ⁹⁸. La importancia de los grandes centros urbanos en la dinámica senderista llevó a una diferencia con la estrategia de los maoístas asiáticos. De acuerdo a Mao, la guerra popular debía comenzar en el campo y luego llegar a las ciudades, mientras que SL empezó al mismo tiempo en campo y ciudad. Este peso de la ciudad en el esquema insurreccional senderista causó polémica en el comité central, siendo acusado Abimael Guzmán, en los primeros años, de desviación ideológica.

Este punto es interesante porque es uno de los pocos en los que Guzmán justifica una peculiaridad que diferenciaba a Latinoamérica de Asia, y no repite, no cita y se atreve a plantear una especificidad del Perú. La característica que subrayó Guzmán era el peso relativamente superior de la estructura urbana sobre el mundo rural. Para el líder senderista, la clase obrera y los marginados de las barriadas debían ser las canteras que proveyeran de cuadros al movimiento armado, siendo las ciudades, y en particular, la capital la principal caja de resonancia de las acciones armadas. Según ese razonamiento, las acciones militares

⁹⁷ Desde fechas muy tempranas se ha aludido a SL como un movimiento fundamentalista, semejante con los movimientos religiosos que han estremecido al mundo en los últimos años, por ejemplo, los movimientos políticos y religiosos del mundo árabe.

⁹⁸ La información cuantitativa sobre la guerra interna fue sistematizada por DESCO, *Violencia política en el Perú, 1980-1988*, 2 vols., Lima: DESCO, 1989

en Lima agudizaban las contradicciones al interior de la reacción y debilitaban al viejo y podrido Estado que se trataba de destruir ⁹⁹.

Durante el primer congreso de Sendero, realizado en completa clandestinidad hacia fines de 1988, se volvió a discutir el tema, reiterándose la importancia de las ciudades. Adicionalmente se abrió curso a un esfuerzo sistemático por trasladar cuadros y recursos a la preparación de atentados en la capital y se concentraban recursos humanos y materiales para ganar adherentes en sindicatos obreros y organizaciones barriales. Creyendo que efectivamente el aparato estatal se encontraba en declive, el alto mando senderista calculó que acciones guerrilleras urbanas podían desmoronarlo.

Por otro lado, este movimiento hacia la ciudad era consecuencia de un hecho significativo: sucedía que la guerra en las alturas andinas había ingresado a un período de empantanamiento, dado que las Fuerzas Armadas (FFAA) pusieron en marcha una estrategia de rondas campesinas. Cada bando alistaba sus comunidades contra las del otro y así, las matanzas se repetían periódicamente. Nadie avanzaba decisivamente y sólo se repetía el horror rural. Temiendo cierta “colombianización” de su guerrilla, que continuara viva pero aislada y con escasa presencia política, Guzmán resolvió que el empate se debía romper en la capital.

Los problemas logísticos habían sido resueltos por Sendero en el valle del Huallaga. Durante la década de su lucha armada, se había encontrado con los narcotraficantes que operaban en esta región selvática y había establecido un pacto bajo la mesa que consistía en venderles protección armada a cambio de una participación en el negocio del embarque de la pasta básica hacia los laboratorios colombianos que la transformarían en cocaína pura. Aunque no existe un estimado exacto, para los estudiosos era evidente que hacia el final de la década del 80 Sendero actuaba con sólidos recursos económicos ¹⁰⁰.

⁹⁹ GUZMAN, Abimael: *El reportaje del siglo*, por Luis Arce Borja y Janet Talavera, Lima: El Diario, 1988, p. 19

¹⁰⁰ GORRITI, Gustavo: *Sendero; historia de la guerra milenaria en el Perú*, Lima: Apoyo, 1990, p. 301. Sobre el asunto de las conexiones entre Sendero y el narcotráfico, consúltese SCOTT PALMER, David: *Peru, the Drug Business and Shinning Path: Between Scylla and Charybdis?*, *Journal of InterAmerican Studies and World Affairs* 34, (1992), pp. 175-204

La ofensiva senderista: 1989-92

El conjunto de estos factores ocasionaron un gran salto de la actividad senderista, desde comienzos de 1989 hasta 1992, período comprendido entre la campaña por su primer congreso hasta la captura de Abimael Guzmán. Comparativamente, esto se refleja en el número de víctimas y de atentados hasta 1992, donde queda claro que a partir de 1989 la violencia política avanzó significativamente y se colocó casi en un 50% superior a los promedios de los años 80 ¹⁰¹. Así, en mayo de 1991, en ocasión del undécimo aniversario del inicio de la lucha armada, la dirección senderista informó que su guerra había alcanzado el estado de *equilibrio estratégico*. Ello significaba, en la ortodoxia maoísta respecto al cronograma de la revolución, que se pasaba del período inicial de *defensiva estratégica* a uno de transición, caracterizado por ser muy inestable donde se resolvía quien finalmente lideraba el curso de la guerra y obtenía la victoria. El tercer período y final era la *ofensiva estratégica*, en el cual la guerrilla debía estar en condiciones de asestar los golpes finales al Estado y empezar la construcción del nuevo orden.

La proclamación de haber alcanzado el estado de equilibrio estratégico suponía que Sendero había superado la más dificultosa de las etapas, en la cual podrían haber sido derrotados fácilmente. Con ello, Guzmán buscaba insuflar optimismo en sus cuadros y demandarles un esfuerzo superior. Al parecer, el líder senderista tenía claro el panorama estratégico: el Huallaga debía proporcionar los recursos materiales, el campo cumplir con una guerra de desgaste y las ciudades serían protagonistas y escenario del triunfo final. Sin embargo, el optimismo de Guzmán no tenía mucho asidero. La Dirección Nacional Contra el Terrorismo (DINCOTE), división especializada de la policía de investigaciones, capturó a principios de 1990 el local del comité central de Sendero ubicado en Lima cerca del cuartel general del Ejército Peruano. Durante 1991 cayó también en manos de la policía la casa donde vivía Abimael Guzmán, quien sospechando algo había salido con alguna antelación. En ambas capturas la policía detectó archivos, objetos personales y detuvo a importantes cuadros de seguridad.

Otro hecho importante en la estrategia fue la intención de cercar desde las barriadas el centro del poder económico y político nacional que se ubicaba en el casco urbano de la

¹⁰¹ Entre los años 1980-88 se produjeron en promedio 1750 atentados y 1350 víctimas anuales; en 1990, el año donde se registró el mayor número de acciones, estas cifras subieron a 3700 y 2750 respectivamente (ver ZAPATA, Antonio: op. cit. p. 254)

capital. Así, pusieron en marcha un plan que tenía varios elementos: paros armados que tendrían en cuenta la experiencia de luchas de masas realizada por los trabajadores peruanos a finales de los años 70, combinado con su propia práctica militar. Al principio sólo se presentaban en los mítines y paros tomando la conducción en los enfrentamientos con la policía. Posteriormente, empezaron a decretar ellos mismos los paros, al margen de las decisiones de las directivas sindicales. La idea era pulsar en enfrentamientos repetidos con los aparatos del represión del Estado, las FFAA y la policía. El escenario imaginado por Sendero en la batalla final por el poder, sería el de un golpe militar, donde las fuerzas armadas eliminaran a los partidos políticos democráticos y se produjera un enfrentamiento entre aparatos militares. En dicho enfrentamiento, la mayoría popular estaría a favor de ellos dada la brutalidad del poder militar.

“La base de este plan consistía en tomar el control de las barriadas e imponer su ley sobre ellas. Después de varias dudas, decidieron participar en las instituciones populares. Incluso en aquellas basadas en la idea de la ayuda mutua, donde los partidos de la IU tenían una presencia mayoritaria (. . .) Por ello su método preferido de comienzo a fin fue generar organismos de arriba abajo. Esto es, instituciones decretadas y controladas por el partido donde se encuadraba a los simpatizantes civiles de la lucha armada. Ese fue el método usado en sus asentamientos modelos, donde el partido gobernaba no sólo la acción política-militar sino incluso la vida social y personal”¹⁰²

Lograr este objetivo suponía terminar con la dirección política de las instituciones populares realmente existentes. Para ello, dispararon contra los dirigentes de los sindicatos y las instituciones sociales de base, pero sus blancos favoritos fueron las autoridades municipales locales. Muchos de ellos y ellas eran militantes de IU -ex dirigentes de instituciones de base- que habían accedido, a partir de 1980, al poder municipal en cada uno de los grandes distritos barriales de Lima Metropolitana. Si se tiene en cuenta que la violencia senderista se concentró en los dirigentes de asociaciones de autoayuda, una pregunta pertinente es ¿Por qué Sendero no concentró sus atentados en representantes de la élite económica y

¹⁰² ZAPATA, Antonio: op. cit. p. 256 (más información sobre el tema, ver art. *Gonzalo a la caza de Lima: informe sobre Raucana*, Rev. QUEHACER 73 (1991), Lima: DESCO, pp. 30-34)

social, como había sido el caso en la mayoría de las guerrillas latinoamericanas, incluyendo al MRTA? ¹⁰³

Una respuesta a la interrogante lanzada es que, dada su naturaleza fundamentalista, Sendero entendió que las instituciones sociales y políticas de base obstaculizaban sus planes. Ellas eran producto del poder local y expresaban un proceso de democratización de la sociedad peruana, que se había iniciado con la generalización del castellano, que había continuado con las migraciones y que en los barrios populares creó esas instituciones que eran la base de una cultura popular independiente. Esto último era el verdadero enemigo de SL y la naturaleza de sus atentados sólo confirma su carácter profundamente autoritario. Por ello, Sendero usó el terror, dirigido a eliminar a sus rivales en el movimiento popular.

Sendero Luminoso y Villa El Salvador :

Entre 1990 y 1992, *El Diario*, órgano de expresión de la dirección senderista, le dedicó una serie de artículos a VES ¹⁰⁴. Este periódico expresaba su rechazo por el modelo de comunidad autogestionaria que había sido el de la fundación de VES. Este modelo, era un engaño bobo, utilizado por el Estado para desprenderse de sus obligaciones de dotar de servicios públicos a los más pobres de la ciudad y se los trasladaba a los mismos pobladores. Instituciones como CUAVES, por ejemplo, surgidas para implementar este propósito, eran consideradas caducas.

Según Sendero, en la década del 80, había empeorado el récord reformista de VES. El municipio era definido como un organismo de base del aparato estatal reaccionario, aparato caduco que se derrumbaba y se mantenía exclusivamente porque tontos-útiles como VES lo sostenían por la base. La experiencia salvadoreña y su dirección política constituían la quintaesencia de todo lo que SL juzgaba incorrecto. Eran años en los que el municipio había alcanzado varios premios internacionales que le otorgaban un lustre particular a su experiencia ¹⁰⁵. Esto hizo que los dirigentes de VES, orgullosos de estas distinciones,

¹⁰³ Acerca de la violencia senderista sobre los municipios, ver PAREJA, Piedad y TORRES, Eric: *Municipios y terrorismo: impacto de la violencia subversiva en los gobiernos locales*, Lima: Camayequén, 1989, p. 174

¹⁰⁴ Sendero Luminoso, *Autogestión es traición*, *El Diario* (Mayo 1991), p. 3

¹⁰⁵ En 1986, VES obtuvo el premio Príncipe de Asturias a la Solidaridad y al año siguiente fue nombrada por la ONU como Ciudad Mensajera de la Paz. Estas distinciones hicieron que un sentimiento de orgullo se extendiera entre los pobladores. Este era una prolongación de su autopercepción colectiva de ser una barriada especial, un caso único.

aspirasen a representar la esperanza de paz con justicia social, objetivos políticos proclamados de la IU. Motivados por todo lo que significaba el terreno de los símbolos, SL dio un puesto particular a VES en su esquema insurreccional. Dicho rol era fundamentalmente ideológico y simbólico.

Aparte de convertir al distrito en parte del cerco sobre el poder central limeño, Sendero tenía la tarea de terminar con uno de los mitos que alimentaban a IU. Según la dirección senderista, en lo que a barriadas se refiere, VES jugaba un rol ideológico importante dentro del esquema de la izquierda legal. A pesar de que la ubicación geográfica no le permitía jugar un rol militar en términos militares, Sendero consideraba que la influencia política de VES ameritaba concentrar recursos para luchar por el control del poder local.

Los militantes de Sendero Luminoso en VES:

Los organizadores de Sendero en VES eran algunos maestros de filiación maoísta y artistas populares que durante la década del 80 montaron diversas obras teatrales de denuncia social. Si bien en 1983 votaron por IU, en algún momento posterior viraron a la guerra. En VES hicieron trabajo de inteligencia, elaboraron planes y, a la vez, recibían entrenamiento militar realizando pequeñas acciones en otros distritos limeños. Este grupo, siendo parte de la intelectualidad local, predominaba en los debates ideológicos, constituyendo un núcleo que ofreció coherencia y consistencia a quienes adhirieron posteriormente al senderismo.

Un estudio sobre los detenidos procesados por delito de terrorismo realizado por Chávez de Paz muestra que la mayor parte de los detenidos senderistas eran jóvenes con un nivel relativamente alto de educación y que además, en su mayoría, trabajaban en empleos muy precarios. Según este investigador, la combinación entre una buena educación y un pobre empleo suele ser fatal ¹⁰⁶.

Como vimos en el capítulo 1, la evolución histórica del nivel de educación a nivel barrial, y de VES en particular, formó parte de un proceso que permitió a la mayoría de los peruanos de sectores populares superar las condiciones culturales tradicionales. Hasta antes de las grandes migraciones internas, los campesinos andinos estaban incomunicados por una barrera lingüística y la situación habitual era el analfabetismo en castellano. En sólo dos

¹⁰⁶ CHAVEZ de PAZ, Dennis: *Juventud y terrorismo*, Lima: IEP, 1989, p. 29

generaciones, las mayorías urbano-populares han terminado la secundaria, manejan bien el idioma español y siguen buscando en la educación una herramienta para el ascenso social.

Dicho proceso tiene claros límites porque la educación en el Perú vive un proceso de aguda heterogenización, siendo claro que, en lo que a educación superior se refiere, la calidad educativa se concentra cada vez más en unas cuantas universidades privadas, caras y fuera del alcance de los pobladores barriales. Esto se encuentra asociado al deterioro de la educación pública en las antiguas y antes prestigiosas universidades nacionales. Así, en el Perú, existen profesionales de muy distinta categoría y las universidades dejan de ser espacios de generalización de la experiencia educativa para pasar a ser espacios segregados socialmente ¹⁰⁷.

Ello ha producido que, a las ya escasas oportunidades para los profesionales, se sume un elevado grado de deserción a nivel universitario. En VES, por ejemplo, el último censo nacional muestra que el número de graduados es aproximadamente el 40% de aquellos que alguna vez han pasado por las aulas universitarias ¹⁰⁸. Muchos de quienes dejan los estudios lo hacen por motivos económicos, pero también influye la disipación propia de un ambiente social marcado por una seria crisis. Al lado extremo se encuentran los profesionales provenientes de universidades nacionales, quienes al no encontrar trabajo, acaban empleándose en cualquier otro oficio, sea como taxista o bodeguero. De este grupo de universitarios surgieron varios cuadros locales de SL que siguieron al grupo de profesores que organizaron dicho partido en el distrito.

El desempleo y el racismo como condicionantes de la violencia política en VES:

Los *problemas del empleo*, en la década del 80, se tornaron dramáticos para los sectores populares. Veinte años después de la creación de VES, los empleos obreros cayeron 17%. Aunque todo el resto de categorías aumentan, los trabajadores independientes sólo lo hacen en tres puntos, cifra que contrasta con la abismal caída del número de obreros. En síntesis,

¹⁰⁷ RODRIGUEZ CUBA, Javier: *De profesional a taxista. El mercado laboral de técnicos y profesionales en los 90*, Lima: ADEC-ATC, 1995, p. 59

¹⁰⁸ Según el censo de 1993, en VES 6,200 personas tenían estudios universitarios incompletos, mientras que 4,532 habían terminado los estudios. INEI, *Censos de 1993*, Lima, vol. 5, p. 131

dicho proceso muestra que los trabajadores, como conjunto, son los que más perdieron con la evolución económica en esas dos décadas ¹⁰⁹.

Un dato que resalta en las cifras sobre empleo en VES muestran la disgregación de la comunidad original en diversas capas sociales. Ello es particularmente notorio por la historia de la barriada. Así, se constata que los empleos tradicionalmente reservados para los más pobres de la ciudad, -los empleos proletarios-, fueron los más afectados por la drástica contracción económica vivida en los años 80. Para los más pobres ni siquiera la informalidad fue una alternativa, ya que careció del dinamismo suficiente como para arrastrar a la mayoría de pobres al ascenso social.

El *racismo existente en el país*, fue otra de las motivaciones del grupo que organizó SL a nivel local.

“Desde el comienzo mismo de su historia como país, en el Perú sólo lo blanco identificado como occidental tiene valor social y el resto de la población: indios, negros, mestizos y asiáticos, han sido sistemáticamente postergados en la escala social. Así, la mayoría de los peruanos han sentido tanto el rechazo de sí como también la preferencia por otro debido al color de su piel. La experiencia del racismo ha creado sentimientos muy profundos que oponen a una parte del Perú a la otra” ¹¹⁰.

Sendero percibió este sentimiento que era común entre sus cuadros y sacó provecho de él. En la base del racismo se halla un proceso de exclusión que se remonta al período de la conquista española, el cual se expresa en el desprecio e ignorancia activa que las minorías blancas tienen por el destino de la mayoría. También se expresa en una suerte de compasión por la suerte de los pobres, donde el racismo adopta una actitud de misericordia y asistencialismo de los poderosos. Los indios y cholos son vistos como pobrecitos, casi niños y adolescentes, que deben ser guiados al mundo de la razón occidental.

Esta sensibilidad frente al racismo llevó en primer lugar al resentimiento, aunque también a la admiración por lo blanco y la preferencia subjetiva por el rubio. Ese racismo acumulado

¹⁰⁹ Ver cuadro: VMT y VES, 1972-1993: fuerza laboral por categorías de ocupación (%), en INEI, *Censos de 1993*, Lima

¹¹⁰ ZAPATA, Antonio: op. cit. p. 264

durante siglos ha producido una rabia andina que en un momento dado estalló y llegó a Lima. Los hijos de esa rabia andina fueron los estudiantes secundarios que adhirieron ideológicamente al discurso de los profesores que organizaron Sendero y algunos universitarios en las primeras células en VES.

Sendero y el movimiento vecinal en VES:

En el plano de los hechos SL logró dominar brevemente al movimiento vecinal cuando ganó una fuerte presencia en el asentamiento Pachacámac, el cual se había constituido por diversas invasiones y siguió el perfil urbanístico promovido por ENACE en los primeros años de la década del 80. Ello provocó una asociación vecinal débil sin fuerte participación de bases. En 1991, esta asociación cayó en manos de Sendero. En Pachacámac se habían reunido unos 50,000 pobladores, cuyos principales servicios públicos, como por ejemplo recojo de basura, habían sido encargados al municipio local sin que el gobierno central transfiriera partida económica para ello no obstante que este había traído esa nueva población al distrito.

Sendero logró, por estas circunstancias, voltear la población contra la política municipal. En aquella oportunidad la alcaldía se encontraba en manos de Yoni Rodríguez, siendo teniente alcaldesa María Elena Moyano. Ambos, militantes de IU, constituyeron una dirección política más joven e inexperta que sufrió la arremetida de SL y la contraofensiva militar perdiendo el control -y algunas como la lideresa, también la vida- en medio del desbarajuste social y político. Rodríguez, en el momento más duro de la historia de VES, redobló esfuerzos por convertir el municipio en una barrera contra el senderismo, cumpliendo parcialmente su cometido.

Ante la ausencia de un plan de desarrollo vigente y el crecimiento caótico del asentamiento, Sendero se posesionó, así, de los márgenes sur-este del distrito, montando sus escuelas populares y dando entrenamiento a los jóvenes captados en VES. Armaron un grupo propio y logró dominar una convención de la CUAVES, durante la gran ofensiva del equilibrio estratégico en 1992. Desde esta instancia amenazaron al municipio y a todos los organismos del Estado a los que conminaron a abandonar la localidad y cederle el paso al poder popular. El autoritarismo de Sendero era tal que nunca aceptaron las antiguas instituciones sociales de los pobladores, a las que miraron con desconfianza porque sabían que allí se reunía un tejido social que actuaba en función de la democracia y la modernidad.

Acerca de la relación entre el grupo fundamentalista y las instituciones de VES, refiere el siguiente texto de Zapata:

“Sendero no logró nunca controlar ni a los Grupos Residenciales ni a las dirigencias tradicionales de la vida vecinal representadas en la CUAVES. Los dirigentes de este nivel que eran los verdaderos iniciadores de la vida comunal en VES, se replegaron y dejaron que Sendero actuara. Su repliegue a lo largo de 1992 tuvo que ver con el profundo temor que la guerra civil produjo en ese año, pero ni fueron ganados por SL ni tampoco fueron reemplazados por dirigentes proclives a la guerra senderista”¹¹¹.

Otro espacio que logró ser controlado por Sendero fue la *asociación de talleristas*, dada las contradicciones del proyecto de desarrollo municipal. La Autoridad Autónoma del Parque Industrial de Villa El Salvador (AAPIVES), creada durante la gestión de Azcueta, fue vista por un grupo numeroso de talleristas como burócratas inútiles, caros e inservibles. Estos ataques fueron alentados por SL, quienes tildaron de corruptos al personal de AAPIVES acusándolos de negociar con las donaciones de la cooperación internacional de manera servil. Ello le permitió ganar adeptos en esta nueva batalla contra el mismo rival que estaba buscando destruir: el municipio distrital y la IU.¹¹²

El *contexto global*, por tanto, no podía ser más desalentador: el Estado parecía derrumbarse, la crisis económica destruía proyectos individuales y la IU se dividía, alejándose así la oportunidad de alcanzar la presidencia. Muchos cuadros izquierdistas quedaron sueltos y algunos eran atraídos por SL, el cual había incrementado el nivel de sus acciones. En la APEMIVES, los dirigentes y talleristas que viraron hacia Sendero eran, en su mayoría, pequeños empresarios sumamente individualistas, enemigos de todo control a cargo de agencias del poder del Estado. Un cierto espíritu anarquista del viejo artesanado primaba entre ellos y una actitud confrontacional frente al municipio. En comparación con el control ejercido por Sendero en las asociaciones vecinales, la influencia entre los talleristas era más limitada, dado que su propuesta política-ideológica contradecía las tendencias socio-económicas de estos pequeños empresarios.

¹¹¹ ZAPATA, Antonio: op. cit. p. 267

¹¹² El Periódico, *Municipio de Villa El Salvador: el olor de corrupción es cada día más fuerte*, Año 2, N° 2, febrero de 1992.

Un actor clave en la lucha contra Sendero: el movimiento de mujeres

Fue en el *movimiento de mujeres* donde se produjeron los hechos más graves y sangrientos. Es un hecho varias veces resaltado que en Sendero las mujeres han ocupado altos cargos. Incluso, en diversas estructuras senderistas, incluyendo los comandos de aniquilamiento se ha constatado una elevada participación de mujeres ¹¹³. Pero, así como había bastantes mujeres en la dirección senderista, también había mucho recelo con las lideresas de otros grupos.

En el contexto de agravamiento de la crisis económica ocurrida cuando Alan García terminó su presidencia y aplicó el paquete de medidas macroeconómicas más severo de la historia republicana, es que las asociaciones de mujeres y su práctica asistencialista empezó a vivir su momento más difícil. Debe mencionarse que la pobreza se duplicó en setiembre de 1988 e hizo que la mitad de la población (12 millones) formara parte de esta categoría. Con la extensión de la pobreza, las donaciones fueron insuficientes y empezaron los problemas del reparto. La FEPOMUVES había alcanzado prestigio años atrás por hacer de la solidaridad una actitud eficiente tanto a través de los comités del vaso de leche y los comedores populares. Sin embargo, cuando la pobreza provocó hambruna generalizada la población tendió a encerrarse en sí misma, tanto dentro de las familias como de las instituciones.

En los años ascendentes de la FEPOMUVES es que crece el liderazgo de María Elena Moyano, joven dirigente, social y políticamente comprometida de los años 70. Carismática y elocuente, fue lideresa de IU resultando elegida teniente alcaldesa del distrito en 1989. Desde el comienzo Sendero concentró su campaña en desprestigiarla y lanzar todo tipo de acusaciones contra ella. A lo largo de 1991, diversos atentados contra los locales de comedores, fueron atribuidos falsamente a la propia María Elena Moyano para esconder sus supuestos hurtos ¹¹⁴.

Durante el segundo semestre de 1991 Sendero perpetró varios asesinatos de dirigentes populares, siendo el aniquilamiento un instrumento político cotidiano. Dado que la dirigente salvadoreña constantemente los desafiaba ideológica y políticamente, fue eliminada el 15 de febrero de 1992. La víspera de su muerte, la lideresa había asistido a una mesa redonda

¹¹³ KIRK, Robin: *Grabado en piedra: las mujeres de Sendero Luminoso*, Lima, IEP, 1993, p. 76

¹¹⁴ El Periódico, *¿Quién puso la bomba en la FEPOMUVES?*, Año 1, N° 1, setiembre 1991, p. 1

contra un paro armado decretado por SL. Debe mencionarse que a pesar de las constantes amenazas, María Elena Moyano aparecía constantemente sola y muy poco resguardada. Ello se debía al miedo y sospecha que habían cundido en VES, haciendo que ella se encontrara aislada de su grupo en la FEPOMUVES y también en la municipalidad. Finalmente, un comando de la muerte después de abalearla, despedazó su cuerpo con una carga de dinamita ¹¹⁵.

La reacción militar contra la subversión :

No se puede hablar de la violencia política sin mencionar el papel de las Fuerzas Armadas. Durante la larga guerra civil, iniciada en los 80, las FF.AA evolucionaron. Llamadas a intervenir desde 1983 durante el gobierno de Belaúnde, cuando se hizo evidente que los senderistas habían derrotado a la Guardia Civil en Ayacucho, pronto se mostró la existencia de dos estrategias al interior de los militares. Por un lado, quienes opinaban que debía obtenerse una *victoria rápida y total* a cualquier costo. Esto implicaba un trato brutal con la población civil dado que entre ella se escondían los subversivos y se inspiraba en la “solución argentina” ante la guerra interna. La aplicación inicial de esta línea desencadenó que a fines de los 80 hayamos sido el país del mundo con más detenidos-desaparecidos por las fuerzas del orden ¹¹⁶.

Por otro lado, también en el ejército existía otra concepción de la lucha contrasubversiva. Quienes se identificaban con ella pensaban que era necesario establecer un nivel de *cooperación y entendimiento con la población civil*, para con ello aislar a Sendero y derrotarlo a más largo plazo y con menor costo social. Si bien inicialmente la primera postura tuvo más peso, a partir de la segunda mitad de la década de los años 80 ambas concepciones estuvieron presentes en las fuerzas armadas y sus integrantes se orientaban alternadamente en una u otra dirección.

La *situación del ejército*, al final del gobierno de García, era realmente grave. Por un lado, debido a los bajísimos sueldos y la presión producida por el curso de la brutal guerra interna, muchos oficiales estaban renunciando. Por otro, el narcotráfico y sus tentaciones tocaban las puertas de los oficiales que permanecían en la institución. Lo más serio de todo era que

¹¹⁵ María Elena Moyano no fue la única víctima de SL en VES. Las estadísticas indican que, durante la campaña del equilibrio estratégico, hubieron cerca de veinte emboscadas a dirigentes populares, de las cuales sólo fallaron en el atentado contra el ex-alcalde Michel Azcueta realizado el 16 de junio de 1993.

el manejo político de la guerra interna había sido errático y existía un descontento grande en el seno de las FFAA. El desgobierno y la oscilación existente al final de los años 80, hizo que los políticos en general se desprestigiaran entre los oficiales creando un clima de desconfianza entre civiles y militares.

En *el campo* hubo un hecho decisivo que tendría implicancias en el curso posterior de la guerra. Las comunidades altoandinas, en su mayoría, se volcaron hacia el ejército y SL empezó a perder la guerra campesina. Una razón de este hecho fue la brutalidad autoritaria de SL que fue excesiva incluso comparada con la “guerra sucia” de las FFAA. Es en este contexto que el ejército aprovechó este cambio de ánimo campesino para armar las *rondas de autodefensa*, las cuales empezaron a recibir armas a fines del gobierno de García y se aceleró durante el mandato de Fujimori ¹¹⁷.

Desde el año 90, esta estrategia, fruto de la combinación de las dos concepciones existentes el interior de las FFAA, sería la predominante. De este modo, se mantenía la idea de realizar grandes *batidas y operaciones de rastrillaje* ¹¹⁸ en los barrios populares. Esto motivó grandes excesos y abusos, perjudicando particularmente a los pobladores de barriadas.

En 1992, conforme se libraba la batalla que Sendero denominó de equilibrio estratégico, el *ejército cumplió ciertas tareas sociales* montando campamentos en las barriadas, tales como apoyar obras públicas locales y participar en la vida dominical de las asociaciones populares. El propósito del ejército era doble: por un lado, amedrentar con su fuerza, pero también intentaron ganarse la confianza de la población. Para lograr este objetivo, la policía y el ejército presionaron a los dirigentes populares, estableciendo comités cívicos y entregando información que permitiera realizar una represión más selectiva. Así, se *priorizó un trabajo de inteligencia a diverso nivel*, el mismo que luego daría sus frutos.

¹¹⁶ APRODEH: *Informe anual a la comisión de derechos humanos de la ONU*, ms., 34

¹¹⁷ DEGREGORI, Iván y RIVERA, Carlos: *Perú 1980-1993: Fuerzas Armadas, subversión y democracia*, Lima: IEP, 1993

¹¹⁸ Operativos militares donde masas de población eran sometidas a revisiones en busca de todo tipo de sospechosos. Pocas veces se capturaron cuadros senderistas importantes y por el contrario, se aterrorizaba y hostigaba a la población civil.

La captura de Abimael Guzmán:

Un hecho central que permitió el triunfo de esta estrategia, fue la captura de Abimael Guzmán en setiembre de 1992. Luego del trabajo realizado por la unidad de inteligencia contraterrorista de la policía nacional (DINCOTE), que se dedicó a seguir a algunos mandos senderistas, que no eran detenidos ex profeso, en dicho mes se ubicó la casa donde el principal líder se escondía y lo apresó, precipitando la debacle de SL. En términos político-militares, la derrota de SL fue causada por una gruesa sobrestimación de sus propias fuerzas

119

Si bien es cierto, la violencia política, organizada por SL y el MRTA desaparecieron de escena, sus *consecuencias políticas* aún están en curso. Por un lado, el gobierno central apareció como el gran vencedor de una guerra interna que, en sus momentos más álgidos, sacudió gran parte del país. Recordemos que en el tránsito de los años 80 a los 90, el Estado se vio seriamente comprometido, con las victorias de los insurrectos que amenazaban la estabilidad estatal. Así, el *triunfo sobre SL dio al gobierno de Fujimori fuerza y legitimidad*, sacando al Estado del nivel de desprestigio en el que lo dejó García ¹²⁰. Por otro, incluso antes de la derrota de SL, el gobierno venía aplicando un programa de profundas reformas neoliberales que han sacudido al Perú de una manera integral.

Aún cuando el ciclo político abierto por Fujimori aún está en curso y no permite una mirada con la amplitud que el análisis histórico le dará posteriormente, respecto a la *relación actual entre las instituciones de base de las barriadas y el Estado*, -eje central del presente trabajo-, podemos hacer algunas afirmaciones.

Las *nuevas dirigencias sociales* surgidas con posterioridad a la guerra interna han sido atraídas por un poder estatal renovado. Ello debido al efecto de dispersión que tuvo la violencia senderista, la cual dio lugar a una nueva dirigencia local replegada, heredera de la antigua élite. Un ejemplo claro lo tenemos en lo sucedido con la FEPOMUVES luego del asesinato de María Elena Moyano, cuyas dirigentas se replegaron. Algo parecido sucedió con las bases, las que inicialmente dejaron de participar, pero, como la necesidad era tan o más dramática que antes, paulatinamente las señoras volvieron a las instituciones que

¹¹⁹ REYNA, Carlos y MONTOYA, David *Sendero: informe de Lima*, Rev. Quehacer 76 (1992) pp. 34-55

¹²⁰ Una de las razones de la alta votación (65%) obtenida por Fujimori al ser re-electo en 1995, fue el triunfo sobre la subversión.

canalizaban los alimentos.

Al consolidarse la imagen de derrota de SL, -con la firma del Acuerdo de Paz en 1993 suscrito por Abimael Guzmán y el gobierno-, a lo cual se sumaba la disgregación de IU y el desprestigio del APRA, los cuadros dirigentes de FEPOMUVES fueron renovados y la mayoría de los elegidos se plegó al gobierno. Sea porque no existía ninguna alternativa a la vista o por un sentido de realismo político, lo cierto es que los acontecimientos hicieron reaparecer el viejo clientelismo dentro de las instituciones sociales.

“Así, las donaciones dejaron de ser consideradas el pago justo por el trabajo y la organización social. Por el contrario, se volvió a las actitudes prevalecientes en décadas anteriores, cuando las donaciones y el apoyo estatal para obras de desarrollo en las barriadas eran intercambiadas por lealtades políticas. Así en los procesos electorales subsiguientes, las barriadas pasaron a constituirse en el bastión del partido de gobierno”¹²¹.

La finalización del ciclo de violencia política, coincide con el debilitamiento de la misma idea de comunidad. En VES, el conflicto se desborda y se transforma en una violencia indiscriminada, produciéndose anomia y pérdida de vínculos sociales. Así, al final del ciclo de la violencia, la comunidad de VES tenía instituciones muy debilitadas, afectadas de una u otra manera por este fenómeno.

A ello debemos agregar la *realidad de la juventud salvadoreña*, ya mencionada en este capítulo, respecto que ella es una generación más segura de sí aunque menos solidaria y más individualista. Esta es, a su vez, cada día más metropolitana en sus actitudes y expectativas, haciendo que *VES pierda su carácter de comunidad aparte*, transformándose en un barrio más de Lima. Es oportuno agregar aquí que, en 1993, el municipio distrital estuvo dirigido por un grupo corrupto, encabezado por el alcalde que acabó preso por dicho delito, al igual que su sucesor. Es decir, en menos de tres años, *al final del ciclo de la violencia un estado anómico se extendió en la comunidad.*

Obviamente, este retroceso no es ilimitado ni ha afectado a todas las instituciones en forma igual. Las instituciones de autoayuda, por ejemplo, aún existen y, así como en el pasado

¹²¹ ZAPATA, Antonio: op. cit. p. 276. Nótese que en las elecciones municipales de 1995, en todas las barriadas, -excepto VES-, triunfó el gobierno.

fueron un valioso instrumento para pasar del clientelismo a la independencia de criterio, mañana podrían volver a jugar un rol decisivo en la definición social del distrito. No debe olvidarse que VES es un barrio con fuerte personalidad pero que, cada vez más, vive y piensa como parte de la metrópoli limeña.

El triunfo de Michel Azcueta en las elecciones municipales de 1995 y el de un candidato que asegura continuidad en las recientes elecciones de octubre de 1998, le dan al municipio una nueva oportunidad de *retomar la planificación* que permita hacer de los *vínculos comunales una palanca del desarrollo*.

A modo de *conclusión de este capítulo* señalamos que los cambios ocurridos a nivel del Estado peruano, la profundización de una crisis económica por efecto de la deuda externa y el fenómeno de la violencia política desarrolla en la década de los años 80, aceleró una serie de transformaciones al interior de Villa El Salvador, alterando sus peculiares rasgos de Comunidad Urbana Autogestionaria y debilitando su proyecto social iniciado en la década anterior. También debemos reconocer, en la presencia de los nuevos actores sociales aparecidos en el contexto de la *municipalización* del distrito, el surgimiento de nuevas iniciativas de organización donde se mezclan respuestas individuales y colectivas. Ellas intentan responder a los nuevos desafíos de la transformación del Estado y su ausencia de protagonismo social, lo cual será más claramente evidenciado al inicio de la década de los años 90.

CAPITULO 4 :

La regresión autoritaria de los años 90 y la crisis del modelo

La finalidad de este capítulo es mostrar el contexto de la aplicación del ajuste neoliberal en el Perú a inicios de la presente década bajo el gobierno autoritario del presidente Fujimori, las reformas estructurales realizadas a partir de 1992, su correlato de empobrecimiento de los sectores de menores recursos y capas medias, el ocaso de la violencia política y el descrédito de los partidos políticos “tradicionales”. Todo ello, pone en evidencia el agotamiento de un modelo de desarrollo y la necesidad, en un contexto de cambios acelerados, de pensar y articular propuestas alternativas para responder a la crisis por la que atraviesan nuestras sociedades latinoamericanas y, en particular, la realidad peruana.

4.1 Reforma y modernización del Estado peruano en el contexto del ajuste estructural de A. Latina:

Con el triunfo de Alberto Fujimori en las elecciones de 1990, el Perú entró a una fase de rápidos cambios estructurales. Tal como sucede en la gran mayoría de países latinoamericanos, este proceso de *Reforma Estructural del Estado* se da en un contexto de cambios de paradigmas y creciente internacionalización de la economía y la política. En este contexto, se ha reavivado la discusión sobre el Estado, surgiendo diversas posturas sobre su carácter y el rol que debe desempeñar en dicho proceso, el mismo que está íntimamente relacionado a los temas de *modernización, desarrollo y la transición democrática* en la que, -aún de manera muy precaria-, nos encontramos.

A principios de la década del 90, como dijimos anteriormente, el Perú se encontraba en una grave crisis económica caracterizada por una hiperinflación y una violencia política ascendente que parecía extenderse por el país. El proceso electoral de 1990 se realizó en medio del descrédito que la política “tradicional” enfrentaba luego del fracaso del gobierno de García y la división de la IU. En el caso del APRA, este partido terminó sus días relegado a un tercer lugar en dichas elecciones enfrentando frontalmente la candidatura de la derecha. Por otro lado, la división de la izquierda en plena campaña electoral, la toma de la iniciativa de la derecha liberal con el escritor Mario Vargas Llosa y el derrumbe del socialismo real en Europa el Este, sumieron a la izquierda en una profunda crisis. La derecha por su parte, en un contexto internacional que le favorecía por la aplicación del

modelo neoliberal, se reunió en una alianza política denominada Frente Democrático (FREDEMO). Estuvo conformado por el Partido Popular Cristiano, Acción Popular y Movimiento Libertad.

Por su lado, un desconocido para la política, el Ing. Alberto Fujimori Fujimori, ex-rector de la Universidad Nacional Agraria y antiguo presidente de la Asamblea Nacional de Rectores, logró capitalizar la crisis de los partidos tradicionales y de la política y en una sorprendente campaña dotada de pocos recursos y sin mítines masivos ni mayor despliegue publicitario, lograra obtener el segundo lugar en la primera vuelta. Su Movimiento Independiente Cambio 90 obtuvo el 29.1% de los votos emitidos, detrás del FREDEMO que alcanzó el 32.6% y, superando al candidato aprista que logró un 22.5%. Dado que la constitución peruana exige que alguno de los candidatos alcance mayoría absoluta, se realizó una segunda vuelta electoral donde el reacomodo de fuerzas políticas le permitió a Fujimori alcanzar 62.4% gracias al endose del APRA y de la izquierda, mientras el FREDEMO apenas obtenía 37.6%.

La campaña política de Cambio 90 se realizó de manera muy sencilla. Fujimori siempre fue hombre de pocas palabras y que presentaba sus ideas de manera directa. Rápidamente fue ganando aceptación entre los sectores populares que lo veían como alguien de los suyos y que, siendo hijo de inmigrantes japoneses, sabía de la marginación y la exclusión que vivía la gran mayoría de peruanos. Su lema se reducía, en la práctica, a tres palabras: *honestidad, tecnología y trabajo*, y la promesa, en oposición del programa del FREDEMO, que no aplicarían, ningún “shock” económico para salir de la hiperinflación heredada del aprismo.

Con Fujimori se cimenta una tendencia ya observada durante 1989 que es la irrupción de candidaturas independientes. En ese contexto, dada la precariedad de la institucionalidad política, y la existencia de partidos políticos débilmente organizados, algunos líderes independientes fueron creando y articulando opinión sobre los que debe ser el político y su relación con las maquinarias partidarias. Los independientes hicieron de la crítica a los partidos políticos su bandera; pero al interior de ellos se asentaron y beneficiaron de su articulación con sus núcleos militantes y sus maquinarias y, a la vez, contribuyeron a erosionar la imagen de los partidos políticos.

“Si las adhesiones políticas electorales fueron siempre variables y volátiles, al final de la década, rompieron los canales convencionales de los partidos políticos

y, como un aluvión, buscaron su propios cauces: Ricardo Belmont, elegido alcalde de Lima en 1989, Alberto Fujimori en 1990, lo demostraron. Paradójicamente, veinte años después, Fujimori, -como Velasco en su momento- quiere hacer política con un discurso antipartido. No quiere oxigenar el sistema de partidos y promover la democracia interna de los mismos, sino sobreponerse a él y a sus integrantes”

122

Al debilitar el sistema político, puso a prueba a éste forjado sobre la base de partidos políticos. Sin ellos, incapacitados de renovarse y desarrollar alternativas adecuadas para recobrar credibilidad, emergieron y se desarrollaron dinámicas caudillescas y mesiánicas.

Una vez en el poder y contradiciendo los planteamientos de su campaña, Fujimori inició su gobierno en 1990 con reformas económicas radicales, sustentadas en una racionalidad que pone énfasis en el papel de las fuerzas impersonales del mercado. Este sistema requiere de un alto grado de capacidad individual para enfrentar las exigencias de una sociedad cada vez más competitiva. Como dijimos en el capítulo anterior, las políticas económicas puestas en práctica tuvieron éxito en controlar la hiperinflación heredada del gobierno anterior, si bien a costa de una profunda recesión y un aumento en los índices de pobreza. La concreción de estas dependerá de las medidas que se tomen en campos como los de la *reforma del Estado*, las cuales deberán mejorar sus capacidades para administrar y gestionar sus propias políticas, elevar sus niveles de eficacia y eficiencia y, de otro lado, a disminuir las tensiones producidas por la *crisis social y la pobreza y la violencia que se nutre de ellas*. Al mismo tiempo, como también detallamos en el capítulo anterior, el gobierno del ingeniero Fujimori aplicó una estrategia antisubversiva que logró reducir significativamente las acciones de los grupos terroristas así como a capturar al líder de Sendero Luminoso.

4.2 Las reformas estructurales del régimen

De manera breve describiremos las reformas más importantes emprendidas:

1.- *Apertura externa y liberalización comercial*: caracterizado por la progresiva reducción de aranceles y sobretasas, eliminación de monopolios estatales, entre otras.

¹²² TUESTA S., Fernando: *Perú político en cifras*, Fundación Friedrich Ebert, 2ª edición 1994, Lima, p. 40

2.- *Balanza de pagos y apertura comercial*: se incrementó las importaciones, provocando inicialmente el estancamiento de las exportaciones, receso productivo y deficitaria balanza comercial.

3.- *Reforma de la administración tributaria*: se revirtió la situación de evasión tributaria y la recesión que bajó la recaudación a menos del 4% a fines de los años 80. La reactivación de la Superintendencia Tributaria (SUNAT) y el uso de mecanismos eficientes de recaudación se elevó considerablemente dicho porcentaje.

4.- *Apertura y liberalización financiera*: el crecimiento del narcotráfico, la dolarización de la economía y la hiperinflación hizo inoperantes los diversos mecanismos cambiarios usados en las últimas cuatro décadas. Se unificó por ello el mercado de cambio, se eliminaron las restricciones de compra y venta de divisas y se integraron los mercados financieros nacional e internacional .

5.- *Desregulación, privatización y nueva estructura del sistema financiero*: se redujo la presencia del Estado en el sistema financiero a casi la mitad de las colocaciones del sistema (de 85% en 1989 a 45% en 1993), se liquidó la banca de fomento, así como se produjeron algunas fusiones y quiebras en la banca comercial. Con la creación de las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFPs) se han venido captando importantes aportes de contribuyentes para dinamizar el mercado de capitales.

6.- *Privatización de empresas estatales*: la crisis y debilidad del Estado y el agotamiento de un modelo de crecimiento en los años 80 pone en discusión la conveniencia o no de la privatización de una economía en la cual el Estado llegó a representar en 1988 el 15% del PBI. Entre junio de 1991 y abril de 1994 se privatizaron 30 empresas y paquetes accionarios por más de US.\$ 2,500 millones.

7.- *Reforma del marco legal para inversiones*: a través de éste se garantiza la libre iniciativa privada y la libre competencia, el pluralismo económico, trato igualitario de las empresas en materia cambiaria, tarifaria y de derechos, estableciéndose que ninguna actividad económica es reservada para el Estado. Con ello se busca mayor estabilidad económica y condiciones más duraderas para la inversión económica.

8.- *Regulación antimonopólica, competencia desleal y defensa del consumidor:* se crea un entorno más favorable a la libre competencia dándose una Ley Antimonopolios (D.Leg. 701), se crea un organismo regulador de la libre competencia encargada de supervigilar y proteger al consumidor, establecer barreras a la libre entrada y salida del mercado y sancionar la competencia desleal.

9.- *Privatización en otros sectores:* en los últimos veinte años, se ha venido produciendo una *privatización de hecho* dada la creciente ingerencia del sector privado en ámbitos tradicionalmente asignados a la acción estatal. El deterioro de los servicios públicos hace que la sociedad civil los asuma a través de centros educativos, servicios privados de vigilancia, servicios de mensajería, salud y previsión, etc. Ello produce una distorsión de roles entre el Estado y la actividad pública.

10.- *Integración regional :* siguiendo las tendencias internacionales, dada la heterogeneidad de situaciones nacionales, el contexto regional afirma la tendencia de conformar simples zonas de comercio a diferencia de los postulados del esquema subregional como el que inspiró el Acuerdo de Cartagena.

11.- *La reforma de los mercados de factores:*

- Mercado Laboral: además de la caída de los salarios reales y el nivel de empleo, se liberalizó el sector laboral quedando sin efecto los beneficios sociales vigentes durante la legislación laboral, contratándose trabajadores sin compromiso de beneficios ni estabilidad, limitándose los beneficios de la negociación colectiva, la filiación sindical, entre otros.

- Mercado de tierras y créditos para el agro: se eliminaron las restricciones que consideraban las tierras agrarias como un bien particular y los límites existentes sobre su propiedad y se permite que cualquier persona jurídica acceda a ella. Subsisten aún problemas respecto a la titulación y registro, tierras eriazas, tierras de comunidades campesinas, acceso a créditos, etc.

4.3 El autoritarismo del régimen

Un rasgo central del período “fujimorista” iniciado en 1990 es el comportamiento autoritario del presidente. Ello, sumado a cierta inexperiencia llevaron al régimen a enfrentar sus dificultades con la oposición en el parlamento mediante el autogolpe de Estado en abril de 1992. A través del llamado “fujigolpe”, clausuró el Parlamento, intervino el Poder Judicial y cerró el Tribunal de Garantías Constitucionales, acompañado de un discurso antipartidos, que logró aceptación ciudadana. Esta interrupción del orden constitucional representó una vuelta a la alternancia de gobiernos autoritarios y democráticos, que es la expresión más clara de la serie de crisis de *governabilidad y buen gobierno*¹²³ que ha vivido el Perú durante la mayor parte de su vida republicana. Sin embargo, los logros arriba señalados fueron percibidos por la ciudadanía como una muestra de eficiencia gubernamental, lo que se tradujo en altos niveles de aprobación al gobierno y al ingeniero Fujimori. Estos índices llegaron al 80% en abril de 1992 y se mantuvieron alrededor del 65% a lo largo de ese año.

Con los resultados de las elecciones del Congreso Constituyente Democrático (CCD), -convocado para elaborar una nueva Carta Magna en noviembre de 1992, y las municipales, en enero de 1993-, dentro del plan de vuelta a la constitucionalidad pactada entre el gobierno de Fujimori y la comunidad internacional, y el triunfo de los diversos matices de independientes, se fueron concentrando así, peligrosamente, todos los elementos para que se instalen autoritarismos de variadas formas. El *autoritarismo populista del régimen*, por cierto, tiene sus límites. Ello se evidencia en la incapacidad para constituir sustitutos de los partidos a los cuales se critica, ya que esta tarea requiere maquinaria, doctrina política, organización, liderazgos, cosas todas ellas a las que el afán concentrador y la desconfianza de la que hace gala Fujimori se oponen abiertamente.

¹²³ Refiere a las dificultades históricas que enfrenta el Perú para constituirse en una nación integrada social, económica, política y culturalmente. Ellas guardan relación con el trauma de la conquista europea del Imperio Incaico que constituyó la fundación del Perú estableciendo una brecha social persistente entre vencedores y vencidos y la creación de un orden social, económico e institucional derivado de aquella ruptura (ver SAGASTI Francisco, PATRON Pepi, LYNCH Nicolás, HERNANDEZ Max: *Democracia y buen gobierno - Proyecto Agenda: Perú*, Segunda edición: 1996, Edit. Apoyo, Lima, pp. 25-26

4.4 Breve evaluación de las reformas :

No se puede negar los avances dados y la profundidad de las reformas en cuanto a la *flexibilización y apertura del mercado* así como su *relativa integralidad* a pesar de las ausencias, particularmente en los campos sectoriales. Se trataría, fundamentalmente, de una *transición o reestructuración del sector privado de un entorno subsidiario y protector a uno de eficiencia, competitividad y modernidad*. En tal sentido, a 8 años del inicio del régimen sigue pendiente la *reestructuración del Estado y reforma de la gestión pública* que le permita aumentar su capacidad de diálogo, concertación y negociación con los agentes privados en dicha transición.

Entre las reformas pendientes se encuentra la del *aparato judicial*, el cual luego del “fujigolpe” del 5 de abril de 1992 resultó aún más politizado de lo que estaba, dependiente y obsecuente al gobierno. Para el común de la ciudadanía, el Poder Judicial es una de las instituciones más deshonestas, ineficientes y de menos confianza.

Una interrogante central es la *irreversibilidad de las medidas y su legitimidad*. Dada la trayectoria pendular de la opinión ciudadana a través de la historia, la cual a pesar de la aceptación inicial de las mismas va sintiendo un creciente descontento al ver que su situación cotidiana no mejora. Otro factor que debe tenerse en cuenta al nivel cultural es el *surgimiento de un nuevo orden social* llamado por algunos investigadores “nueva nación chola”, producto del sincretismo de lo andino con lo occidental y que en los últimos años, es su versión más informal y anómica, ha sido denominada *cultura combi*, en alusión al aumento desmedido y caótico de microbuses en la circulación vial, la cual se caracteriza por el irrespeto a las reglas, la búsqueda de la ventaja personal, aún a costa de maltratar los derechos de los demás y donde todos los medios son válidos para surgir.

Un problema agravado luego de 1992 es el *centralismo de Estado* que el régimen ha puesto en práctica y ha consagrado en la Constitución de 1993. El proceso concentrador limeño no se origina con la República sino que tiene su origen en los siglos de la Colonia XVI al XVIII. Se refuerza a través del patrón de desarrollo desigual implementado para atender la demanda de los países metropolitanos, principalmente en el agro y la minería. Luego de la

Segunda Guerra Mundial se refuerza el centralismo con el modelo de crecimiento industrial periférico asentado fundamentalmente en Lima y Callao ¹²⁴.

La organización político-administrativa del territorio ha oscilado entre las formas liberales más generosas (Constitución de 1823) que daban a las Juntas Departamentales amplias atribuciones para su desarrollo, y las más reacias formas de centralización como la “Constitución Vitalicia” de 1826. Los procesos de descentralización iniciados en varios períodos se han visto continuamente interrumpidos por rivalidades políticas, la tendencia al “borrón y cuenta nueva”, revueltas y motines militares, así como las exiguas dotaciones de recursos de los gobiernos centrales.

Es importante señalar que las sucesivas frustraciones del proceso de descentralización del Estado, se deben también a que no se ha logrado interpretar cabalmente las aspiraciones de la población, particularmente de las mayorías marginadas por el modelo de acumulación económica. Incluso la regionalización impuesta por la Constitución de 1979 fue, con el “autogolpe del presidente Fujimori a partir del 5 de abril de 1992, decretada en suspenso. La nueva Constitución Política, aprobada por referéndum en 1993, debilita el régimen municipal y reduce a su mínima expresión el asunto de los gobiernos regionales.

Lo anterior es claramente observable a través de la dación del Decreto Legislativo 776 del 31 de diciembre de 1994, denominado nueva Ley de Tributación Municipal, por el cual el gobierno central limita fuertemente la autonomía local a través de la racionalización o, más propiamente, recorte del financiamiento a los municipios, principalmente, los provinciales. Dicho dispositivo destruyó un sistema de financiamiento que se gestó a mediados de la década de los 80 cuando los gobiernos locales fueron revalorados como instancias democratizadoras que apuntaban hacia la descentralización del país. Se vuelve así, dentro del movimiento pendular que caracterizó a la política peruana, desde su creación republicana, a un reforzamiento del centralismo y concentración del poder en la cúpula.¹²⁵

¹²⁴ JOHNSON U., Jaime: *Reforma y modernización del Estado: la experiencia del Perú* - Grupo Propuesta del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) Lima - Perú (en dossier ILADES del Seminario: Modernización del Estado y Sociedad - otoño 1997 Stgo.)

¹²⁵ DELGADO SILVA, Angel: *Decreto Legislativo 776 - Atentado a la democracia local*; Instituto Sociedad y Desarrollo; Imp. EDIAS S.A; Lima, 1995; pp. 4-6

CAPITULO 5

El Desarrollo Local y la Participación Ciudadana: El aporte de *lo local* en la democratización y desarrollo de nuestras sociedades

En este último capítulo realizaremos las reflexiones más teóricas de este trabajo respecto del *desarrollo local* como camino alternativo a la crisis del modelo político y económico existente en el Perú, revisando posteriormente cual es el aporte de *lo local* en la democratización y desarrollo de nuestras sociedades. La historia de Villa El Salvador, en nuestra opinión, presenta algunos de los elementos que caracterizan a las experiencias de desarrollo local, uno de cuyos componentes es la *participación ciudadana*. Para ello, en la primera parte contextualizaremos la realidad salvadoreña en el nuevo escenario existente para el desarrollo local y la participación ciudadana, las nuevas condiciones internacionales impuestas por la globalización de la economía. En la segunda parte, tomaremos un ejemplo de la organización juvenil en Villa El Salvador -la Casa Alternativa Joven- como ruta posible para la participación ciudadana en un caso donde intervienen varios actores sociales.

En la tercera parte de este capítulo, mostraremos las principales razones teórico-prácticas por las cuales el *espacio local* ha sido valorizado como un ámbito que hace posible estrategias de desarrollo y democratización en nuestras sociedades. Para ello, presentaremos ahora algunos elementos a considerar para un tratamiento conceptual de *lo local* y su relación con dinámicas de desarrollo que se inscriben en dicho paradigma. En la cuarta parte, presentaremos la propuesta de valorización de *lo local* en una *perspectiva integradora* que aporte en la búsqueda de “puntos de equilibrio” respecto a los ideales de una democracia y un desarrollo que priorice la satisfacción de las necesidades de los sectores más excluidos de la población. Es decir, lo local como espacio para construir una democracia *con y desde los de abajo*, en términos del investigador mexicano Pablo Gonzales Casanova. En quinto y último lugar, presentaremos algunos de los *desafíos* que el tema de las realidades locales presenta al *conocimiento*, en particular, en lo que se refiere al aumento de nuestras capacidades de análisis de dichas realidades y la elaboración de propuestas socio-políticas.

5.1 El Desarrollo local y la participación ciudadana: una ruta posible para el desarrollo alternativo

5.1.1 Un nuevo escenario contemporáneo:

A nivel global, se perciben hoy dos formas de ver la sociedad contemporánea según la mayoría de analistas sociales. Una primera enfatiza la importancia de los *procesos supranacionales, los mercados globales y la existencia de una lógica planetaria*. Dicha lógica afirma lo global sobre los restos de los Estados-Nación y las viejas identidades que intentan resistir a estos cambios. A diferencia del modelo de integración uniformizante característico de la sociedad industrial, se trataría de construir hoy un nuevo modelo de integración (post-industrial)

Una segunda percepción destaca la *disociación* creciente entre la *racionalidad instrumental* que caracterizó a la sociedad y las *diversas maneras* como los sujetos *expresan sus referencias básicas*. Esto es, el desarrollo tecnológico relativamente autónomo y homogéneo y; las identidades (étnicas, regionales, de género, etc.) que producen diversidades radicales. Esta percepción acentúa la complejidad que supone buscar alguna forma de articulación entre lo diverso, pensando la sociedad en términos de tensión. La emergencia de estas singularidades, lejos de incentivar al desarrollo de tendencias uniformizantes debe desafiar a *construir la unidad en la diversidad*. Para esta segunda, la dimensión local puede aparecer como un lugar privilegiado de articulación entre la racionalidad instrumental propia de los procesos de desarrollo y las identidades locales necesarias para dinamizar esos procesos ¹²⁶.

5.1.2 El desarrollo local frente a la globalización :

La presente década está dominada por la idea de globalización que subyace en la mayoría de discursos políticos, económicos, sociales, culturales y tecnológicos. Dicho proceso genera una lógica que tiende a disminuir las autonomías, a aumentar las interdependencias, a acrecentar la fragmentación de los territorios, produciendo marginación de algunas zonas. Así, la globalización se convierte en un *nuevo paradigma organizacional* que está acabando con el anterior.

¹²⁶ AROCENA, José: *Globalización, integración y desarrollo local*, en Rev. Persona y Sociedad, Vol. XI, Nº 1, abril 1997, pp. 11-12, ILADES, Stgo.

Existen tres maneras de situar el tema de “lo local” frente a la globalización (Arocena, 1997):

- la globalización avasalla cualquier intento de desarrollo local dentro del actual modelo de acumulación basado en una dimensión tecnológica (desterritorialización del capital).
- “lo local” como alternativa a un proceso de globalización negativamente connotado, planteando por lo tanto una especie de revolución anti-global que devuelva a los actores locales el poder necesario para construir auténticas democracias (perspectiva de “movimientismo utópico”).
- un análisis de la complejidad de los procesos que caracterizan la sociedad contemporánea intentando superar la antinomia global-local por un esfuerzo de articulación al interior de una tensión que es real (oportunidades y desafíos).

En concordancia con Arocena, creemos que la temática del desarrollo local debe necesariamente referirse a la *compleja* relación que tiene con los procesos de globalización, buscando formas de articulación local-global.

Lo anterior supone que el análisis de los procesos de desarrollo local plantea el difícil desafío de reconocer lo *singular* dentro de la existencia de *estructuras*. Dicho de otra forma, debemos mantener al mismo tiempo una apertura total a lo *particular* y una capacidad de observación de las maneras como se inscribe *lo universal en lo particular* y como, entre ambos, puede darse una relación fructífera e incluyente. En ese sentido, la globalización presenta no sólo amenazas, sino también oportunidades para las regiones y las localidades. Por ello es importante darle relevancia a las estrategias locales, de forma que toda sociedad local pueda jugar al interior de la estructura de acumulación capitalista articulando el potencial local con las oportunidades emergentes a nivel global.

5.1.3 *Desarrollo e integración social* :

Un rasgo central de la sociedad de la que venimos fue la *integración por la uniformidad*. Esto se manifestó tanto en las orientaciones que dominaron el modo de desarrollo, como en las formas de producir. La noción de *desarrollo* fue objeto en las últimas cuatro décadas de innumerables reflexiones, estudios, precisiones, críticas. Sin embargo la noción sigue fuertemente marcada por su origen. Quienes propusieron la utilización de la noción de

desarrollo se consideraron así mismos como “desarrollados”, es decir, como perteneciendo a sociedades que habían alcanzado la madurez.

En cuanto a la forma de producción industrial, ésta se basó en productos concebidos para ser consumidos por grandes masas, que tendieron a uniformizar el consumo. Esta lógica de producción se desarrolló con pocos sobresaltos hasta la década del 70, caracterizándose por:

- la construcción uniforme de grandes plantas
- la concentración masificante de los hombres alrededor de las máquinas
- la despersonalización del acto de producción
- la destrucción de la bio-diversidad en nombre de una forma única de crecimiento

En este modelo el progreso apareció como un proceso ilimitado, al cual todos estaban llamados a acceder.

A fines de los años 70 el modelo uniformizante empezó a mostrar signos muy claros de una crisis que en los últimos años se ha revelado como estructural ya que cuestiona las bases sobre las que se construyó el modelo. Los rasgos principales de esta crisis son: caída de las tasas de crecimiento, la disminución de las inversiones, el aumento de la desocupación, las dificultades para el reciclaje del recurso humano, la ruptura de los consensos sociales, la caída de grandes centros industriales. A pesar de la sucesión de políticas económicas neoliberales y otras de tipo neo-keynesiano en estos 20 años, los signos de la crisis no han cesado de agravarse.

Coincidentemente con la crisis señalada, en las últimas décadas se ha hecho más visible los graves problemas existentes en ciertas regiones del planeta tales como el avance del hambre y de la miseria, la violencia racial y xenófoba, la destrucción masiva de la vida. Se perciben también fuertes agitaciones producto de los regionalismos, los nacionalismos, los localismos que han renacido con fuerza. Estos movimientos se muestran poderosos en el antiguo Segundo Mundo y en el Tercer Mundo: el conflicto de Medio Oriente, la guerra del Golfo, las guerras de etnias y nacionalidades en Yugoslavia, la situación conflictual en la antigua URSS, los nacionalismos africanos, asiáticos, latinoamericanos, el integrismo musulmán, etc.

La emergencia de estas diferencias está señalando el *final de una época en la que reinó la uniformidad* y la crisis de un modelo de civilización identificado con la “modernidad”. Aún cuando sus perfiles son muy difusos, el nuevo modelo de civilización parece asomar en su principal rasgo: la diferencia, la diversidad en su dimensión natural y social.

5.1.4 El desarrollo local en América Latina :

América Latina forma parte de ese mundo excluido del “orden” establecido después de la II Guerra Mundial. Fue uno de los continentes destinados a “desarrollarse”. Durante los últimos 40 años, América Latina tuvo un crecimiento desarticulado, observándose que entre 1950 y 1980 el continente multiplicó su producto industrial, aumentó la producción de energía y se realizaron importantes trabajos de infraestructura. Sin embargo, al mismo tiempo creció enormemente la deuda externa, varios países latinoamericanos conocieron procesos de hiperinflación y aumentó el número de personas que viven en situación de pobreza absoluta.

En este contexto macro es necesario ubicar la *iniciativa local* en nuestro continente, la misma que está marcada por la desocupación, la dependencia tecnológica, el desarrollo del sector informal, la marginación de vastos sectores de la población, entre otros.

A esta realidad se debe agregar la debilidad de las instituciones locales latinoamericanas, principalmente de los municipios de ciudades medias y pequeñas. A diferencia de lo que ha sucedido históricamente con los países europeos, cuyas antiguas tradiciones se expresan en instituciones locales reconocidas y consolidadas, en nuestro continente, numerosos indicadores están mostrando, -en diversos grados-, la presencia de instituciones débiles y de escasa capacidad de incidencia en la vida de la comunidad.

Las excepciones a esta realidad de instituciones débiles se puede ver en ciudades medias que por su tamaño han logrado recursos relativamente importantes con más posibilidades de desarrollo autónomo. La utilización de dichos recursos en favor del fortalecimiento institucional ha dependido de la orientación y capacidad de los gobernantes locales. Otros casos excepcionales son aquellos que han logrado un cambio en el funcionamiento municipal debido a la implantación de mecanismos participativos. Estos, al desarrollar una estrategia tendiente a implicar a las poblaciones en el tratamiento de los problemas y en sus eventuales soluciones, han buscado fortalecer la institución local apelando más a la sociedad civil que a reformas político institucionales.

En algunos países se han procesado también cambios institucionales que pueden tener en un futuro cierta significación. Son los casos de Brasil, Bolivia, Colombia, en parte Argentina, Uruguay, Venezuela, en los que existiría una progresiva conciencia de la necesidad de fortalecer instituciones locales en América Latina. El desarrollo de esta tendencia, permitiría, -desde el punto de vista de la iniciativa local-, la superación de la tradicional debilidad de las instituciones locales como un cambio cualitativo que abrirá nuevos caminos de desarrollo.¹²⁷

Esta ambivalente realidad latinoamericana ha llevado a muchos analistas a interrogarse sobre la viabilidad de los procesos de desarrollo local, tal como se han experimentado en Europa. Algunos señalan el riesgo que dichas políticas, tendientes a aumentar las autonomías locales podría producir un efecto perverso abriendo aún más las puertas a la penetración del gran capital multinacional y limitando las posibilidades de los actores locales para defender el interés local.

Otros analistas señalan que el entusiasmo mostrado por ciertos organismos internacionales, algunos gobiernos de países industrializados, así como los voceros del pensamiento neoliberal respecto a los procesos que estimulan la iniciativa local, hace que se generen dudas acerca de quienes realmente se benefician y hasta que punto estos procesos son funcionales al sistema de dominación.

Una línea de reflexión distinta afirma que una clave de comprensión de la sociedad contemporánea es la noción de *complejidad*¹²⁸. En nuestras sociedades latinoamericanas, ella obliga a una lectura en la que la debilidad de los actores no es sinónimo de impotencia absoluta. En tal sentido, para estos autores, aún en situaciones fuertemente condicionadas por las lógicas de un modelo de acumulación dominante, existen estrategias de actor. Ello lleva a pensar en *modelos de integración* que no parten de la uniformación, sino de la diferencia expresada en las *estrategias e identidades específicas*.

5.1.5 *Desarrollo local y ciudadanía*

Uno de los elementos más insistidos respecto de las virtualidades del DL es su

¹²⁷ AROCENA, José: op. cit., p. 20

contribución a formas democráticas más participativas. La “democracia participativa” aparece como una aspiración para la sociedad y respecto de la cual aun queda mucho camino por recorrer. En ese sentido la democracia participativa tiene estrecha relación con el desarrollo de sociedades civiles fuertes, concientes de sus derechos ciudadanos y capaces de proponer ideas y programas de acción

Si bien la democracia electiva aparece como un logro para buena parte de los países latinoamericanos, ello satisface solo parcialmente las aspiraciones democráticas las mayorías en el continente. Debe recordarse que en el caso latinoamericano, la idea de democracia y democratización se reforzaron como objetivo societal luego de la experiencia generalizada de regímenes militares dictatoriales. Sin embargo, frente a la legitimidad que en ese marco gana la democracia liberal se han levantado dos críticas que muestran, por un lado, su insuficiencia en términos de su carácter participativo y, por otro, su limitada naturaleza social.

Respecto de la primera crítica, el nivel local aparece con *potencial de generar procesos más participativos*. Se constata, por ejemplo, que la calidad democrática de nuestras sociedades es aún precaria y conduce a plantear que un desafío central es el del *desarrollo de la ciudadanía*. Esto se expresa en afirmaciones de falta de democracia, de lazos asociativos, de control de lo que ocurre, lo que ha conducido a criticar la posibilidad de que se consolide una ciudadanía de “baja intensidad”¹²⁹.

En ese sentido, hay una mirada de la *sociedad civil* que hace de su activación y fortalecimiento un gran desafío. Hay una percepción más o menos generalizada, y en ella se basa la segunda crítica de que la sociedad civil es débil en AL. Algunos hablan de su debilidad secular frente al Estado, mientras otros la sitúan en los últimos tiempos producto de la realidad política y económica de las últimas décadas ligada a los militares y al neoliberalismo. Diversos estudios diagnostican un cansancio crítico a la política y al público, lo que se expresa con especial fuerza en los jóvenes. Asimismo, hay un dominio del

¹²⁸ La complejidad es un tema desarrollado por Edgar Morin en varios textos, particularmente para referirse a la política. Sugerimos revisar *Pour sortir du XXème Siècle*, De. du Séuil, Coll. Points, 1984, p. 8.

¹²⁹ GONZALEZ M., Raúl: *Síntesis del Seminario Latinoamericano sobre Desarrollo Local, Democracia y Ciudadanía*; Impresora Editorial Maqui - Centro de Participación Popular de Montevideo (Uruguay); 1997, p. 149.

pragmatismo en los individuos. Esta enajenación de lo que ocurre es visible aún respecto de lo más próximo como es la realidad local.

5.2 La Casa Alternativa Joven: un ejemplo de organización juvenil y particip. ciudadana

A pesar de lo anteriormente expuesto, también es posible observar la emergencia de procesos nuevos que hay que saber leer. Así, existe, todavía, una vitalidad societal que puede ser reforzada. Por ejemplo, existen diversas iniciativas de grupos de jóvenes, reacios a participar por vías tradicionales pero que se van involucrando en proyectos alternativos, exigiendo y aportando en el diseño de políticas de desarrollo urbano que contengan una política de desarrollo para los jóvenes, es decir, una política de juventud que promueva el bienestar personal y social de los jóvenes.

Tal es el caso de una organización juvenil distrital como la Casa Alternativa Joven en Villa El Salvador (Lima), la cual, en coordinación con el municipio y con la cooperación de la Ciudad Hermana de Rezé-Francia, realizó el primer diagnóstico sobre las opiniones, demandas y aspiraciones de los jóvenes del distrito en 1997. El diagnóstico se elaboró en base a dos objetivos: primero, se buscó conocer las inquietudes y opiniones de los jóvenes sobre algunos temas de actualidad, sus percepciones de los problemas y las alternativas que plantean a los mismos. Así, se tuvieron algunos elementos que permitieron conocer, entre otras cosas, el grado de identificación con el barrio, los niveles de participación, los conceptos de ciudadanía que manejan, la relación con los medios de comunicación masiva, su percepción de la educación y el empleo. Segundo, los resultados del diagnóstico debían permitir a la Casa Alternativa Joven redefinir su proyecto institucional, en tanto organización que realiza actividades con niños, adolescentes y jóvenes del distrito.

El énfasis, -según los objetivos enunciados-, está puesto en los jóvenes en tanto actores sociales. Aspectos no menos importantes, como son la afectividad, la sexualidad o la diversión. El mundo subjetivo de los jóvenes es abordado tangencialmente, y sólo a partir de las relaciones familiares y de amigos. Se considera que esta esfera de la problemática juvenil tendera que ser materia de un estudio específico en el futuro.

Para valorar mejor esta iniciativa, debe mencionarse que en el proceso de consolidación de los barrios, la aparente mejora de las condiciones de vida, -expresada en contar con agua,

desagüe, luz, material noble en sus viviendas, vías asfaltadas, mercados, bancos, comercios- se oculta, frecuentemente, la realidad de la pobreza. Respecto de esta realidad, los investigadores Cisneros y Llona, afirman que:

*“En este marco, los jóvenes son una de las poblaciones más expuestas a ella. Espacios y viviendas saturadas; educación y capacitación de escasa calidad que no facilita su incorporación al mercado laboral; empleo temporal, precario y con baja remuneración; seguridad social relativa; ausencia de marcos legales e institucionales que los protejan y promuevan; ausencia de espacios públicos que fomenten su expresión y participación social”*¹³⁰.

La importancia de esta iniciativa radica en que los habitantes de un distrito relativamente nuevo como Villa El Salvador son fundamentalmente jóvenes (el 70 % de su población tiene menos de 25 años). Estos jóvenes urbanos que viven y se desenvuelven, en su gran mayoría en un medio caracterizado por la pobreza, presentan nuevas demandas y aspiraciones relacionadas con la vivienda, la educación, el empleo, la cultura, la recreación y la participación. Siendo que la pobreza limita sus logros, los jóvenes urbanos de sectores populares como VES resultan siendo los nuevos protagonistas de la nueva ciudad.

Como bien señala la CEPAL, la marginación, la exclusión social, y la falta de equidad en el acceso a los bienes y servicios sociales es uno de los factores limitantes de la gobernabilidad de nuestras sociedades.

Es así como, teniendo en cuenta los resultados de este diagnóstico y otras herramientas metodológicas como datos estadísticos de la localidad, se ha elaborado un proyecto de corto y mediano plazo por el cual la Casa Alternativa Joven de VES, -a través del municipio y otras instituciones representativas- se han gestionado los fondos y recursos ante gobierno central y cooperación internacional para la implementación de programas de promoción juvenil¹³¹.

5.2.1 Algunos rasgos de la juventud salvadoreña : necesidades y potencialidades :

¹³⁰ CISNEROS C., Luis y LLONA R., Mariana: *Por una zona franca para los jóvenes -Una política de juventud para Villa El Salvador (Lima)*; DESCO - Lima, dic. 1997, p. 17.

¹³¹ CISNEROS C., Luis y LLONA R. Mariana: op. cit. p. 17-18.

A continuación veremos los rasgos principales de la juventud de VES, según el diagnóstico realizado por la Casa Alternativa Joven y los investigadores Cisneros y Llona. Una primera conclusión es que los resultados del diagnóstico se desprenden tres necesidades percibidas por la mayoría de los jóvenes del distrito: *empleo* (en la mayor parte de los casos la demanda es por empleos temporales, *educación* entendida como formación corta orientada al mercado de trabajo), y *expresión y participación social* (entendida como espacios adecuados para aportar).

Pese a que algunos jóvenes consideran que Villa El Salvador es un pueblo joven con muchos problemas, la mayoría de ellos muestran una clara *identificación* con el distrito, siendo notoria la existencia de un elemento que podríamos denominar la “vertiente de la tradición”. Esta *memoria colectiva* heredada de los padres y otros adultos significativos para los jóvenes, es a la vez una fuente de orgullo y un motor indispensable para el desarrollo de la comunidad; supone una alta valoración del trabajo *mancomunado* y de la *solidaridad*. Ello se convierte, a nuestro juicio, en el principal *activo* de VES y elemento central que da cohesión a su ciudadanía.

Sin embargo, no todos los jóvenes se rigen a partir de los valores heredados. Si bien muchos quisieran actuar como sus padres, la realidad parece obligarlos a ser diferentes a ellos. Ello es indicador de una *distancia entre dos generaciones* que viven procesos sociales distintos. Por ello, la que está en proceso de construir su identidad tiene que romper con el pasado para poner en movimiento otros recursos. Así, forja su identidad en base a los elementos que la propia realidad proporciona.

A pesar de la tendencia actual hacia la *atomización de la sociedad*, y la cancelación de los espacios colectivos (y por lo tanto, de privilegio del pragmatismo) -expresada en que la mayoría de los jóvenes de VES no está involucrada en ninguna de las organizaciones de su comunidad, la *participación* aparece constantemente como una reivindicación juvenil, dada la real ausencia de espacios atractivos que convoquen y despierten el interés de los jóvenes. Por ello, es necesario *establecer espacios* y *crear redes* capaces de canalizar sus iniciativas o simplemente desplegar sus energías.

Una comprobación realizada en la investigación en mención es que los esquemas tradicionales de las instituciones de servicios para jóvenes no alcanzan a más de un 20% de esta población, los cuales muestran total desconfianza de las instituciones existentes. Por

ello, un nuevo escenario que se plantea la iniciativa de participación ciudadana desarrollada desde la Casa Alternativa Joven, es *la calle* como el ambiente más propicio para la intervención social y, del otro, la participación de *redes de animadores juveniles* altamente capacitados en *resolución de conflictos*, como las personas idóneas para hacerse cargo de los problemas de este porcentaje significativo de la población.

Otro cambio significativo que se observa tiene que ver en la percepción que los jóvenes tienen del *empleo*. Este se ha convertido en un “problema” personal, perdiendo así su característica de demanda colectiva y de derecho universal. Si el empleo es un asunto individual (“yo veo como me lo consigo”), entonces no tiene por que involucrar a terceros en su solución. Esa es la lógica por la cual se relativizan las negociaciones colectivas y la afiliación sindical.

Respecto del *liderazgo* priorizado en VES, se constata que éste se ha preocupado más por el sentido de lo *popular-comunitario* que trasmite solidaridad, dejando de lado el tema del recambio generacional y el proceso de *construcción de la ciudadanía*. En ese sentido, los nuevos líderes son ajenos al discurso reivindicativo (válido en décadas pasadas) y se encuentran desprovistos de nuevos elementos *dinamizadores de la práctica política*.

En apretada *síntesis*, tenemos que en VES, según el diagnóstico realizado por la Casa Alternativa Joven, la mayoría de los jóvenes desconfían de sus instituciones; desconocen sus derechos y deberes, y los pocos derechos que destacan tienen un carácter básicamente funcional; se muestran desinteresados de participar en las organizaciones de la comunidad; la oferta actual de espacios para la participación, no les resulta atractiva; no reconocen su quehacer político cotidiano, no creen en los partidos políticos, demandan la renovación de nuevos liderazgos y de nuevas opciones partidarias; y desconocen las potenciales funciones estratégicas de su municipio.

Lo anterior nos habla de la ausencia de *valores y prácticas democráticas* entre las poblaciones más jóvenes y, por lo tanto, el *escaso valor de la propia ciudadanía*. Pero hablar de ciudadanía implica hablar de *derechos y deberes*, los que cada vez más dejan de tener sentido por las reglas de la sociedad en las que estamos. Hoy, por ejemplo, para los jóvenes ser ciudadano es tener empleo, tener recursos y ser competitivo en el mercado.

Debido a esta realidad, el objetivo central de la iniciativa de participación ciudadana propuesta por la Casa Alternativa Joven de VES es establecer una línea de trabajo para la *promoción de los derechos de la ciudadanía*, ya que sólo conociendo y ejercitando sus derechos, los jóvenes se podrían reconocer ciudadanos y, por lo tanto, participar más activamente en las organizaciones de su comunidad local y nacional.

Si bien la ciudadanía en los jóvenes se construye a partir de la vigencia de sus derechos, también existen otros factores que motivan su comportamiento social. De estos, un tema que debería ser profundizado es el relacionado con los *medios masivos de comunicación*. La importancia del vínculo entre los jóvenes y los medios radica en que estos *no sólo informan* sobre un conjunto de temas de interés para la audiencia juvenil, sino que también son un *espacio significativo para la exposición publicitaria*. Los medios y sus mensajes se convierten en espacios de socialización, en canales para la exposición de estereotipos y modelos únicos, y para el aprendizaje de patrones de consumo para los jóvenes. Conocer mejor esa relación y sus efectos sobre los jóvenes, resulta relevante.

Finalmente, es fundamental para fortalecer el *ejercicio ciudadano* de los derechos y deberes de los jóvenes, y teniendo en cuenta las principales manifestaciones que el protagonismo juvenil asumió durante 1997, investigar, por ejemplo, el significado que tuvieron para los jóvenes de VES las marchas protagonizadas por universitarios durante junio de ese año, el peso que tiene en el distrito el Servicio Militar Obligatorio (SMO) como mecanismo de control social, y, ver que opinión les merece el papel del servicio militar en la formación de valores democráticos. Estas dos últimas interrogantes, se plantean debido a los serios cuestionamientos que diversos sectores de la sociedad tienen acerca de la eficacia y finalidad del SMO, los abusos que frecuentemente se producen en el reclutamiento de jóvenes ¹³².

¹³² En el caso de las marchas universitarias, realizadas en Lima y otras ciudades del interior, protestando contra los abusos del gobierno, estas pasaron de una primera etapa "espontaneísta" a otra de mayor organización en la que se busca constituir un movimiento universitario alrededor de temas relacionados con sus derechos.

Respecto al SMO, se han comprobado diversos abusos contra los derechos humanos, realizados por efectivos del ejército en perjuicio de la juventud reclutada. Ello, por un lado, abrió un debate acerca de la conveniencia de reimplantar el curso de Instrucción Pre Militar (IPM) para los estudiantes secundarios de los últimos años. Por otro lado, existen opiniones favorables en el sentido de diseñar, desde el gobierno municipal, un *programa ciudadano sustitutorio del SMO*, donde se fomenten valores democráticos como la solidaridad, la tolerancia, la paz y el desarrollo. Así, se podría integrar, el respeto a los derechos juveniles y el cumplimiento de sus deberes con la sociedad.

Estas son sólo algunas cuestiones relevantes a las que habría que responder para fortalecer esta experiencia de participación ciudadana.

A manera de conclusión parcial de la primera y segunda parte de este capítulo, podemos afirmar que en el contexto de aplicación del modelo neoliberal en la realidad peruana, la debilidad de los partidos e instancias políticas y la regresión autoritaria impuesta por el “fujimorismo” -una de cuyas características es la exclusión social y la concentración y centralización del poder-, aparece necesario reforzar iniciativas de desarrollo local con participación ciudadana.

Tal como, limitadamente, se intenta hacer desde la experiencia de Villa El Salvador, en el nivel local, se pueden desarrollar formas en que la sociedad local participe en la formulación de las políticas sociales y en la manera más participativa de ejecutarse. De estos planteamientos se desprende la idea de un nuevo “modelo” de gestión pública con participación social, en la cual un planteamiento de una nueva *ciudadanía radical* es asociada a esta perspectiva de protagonismo social en la política pública descentralizada.

En ese sentido, iniciativas como la realización del diagnóstico juvenil realizado por la Casa Alternativa Joven de Villa El Salvador en Lima, deben tener como finalidad el involucramiento de actores locales en tareas de desarrollo en dicho ámbito y el fortalecimiento de una “democracia sustantiva” que se proponga metas realistas que cuenten con la participación de amplios sectores de la ciudadanía (actores, instituciones), sector gobierno central, cooperación internacional, entre otros.

5.3 La valorización de *lo local* en las últimas décadas :

5.3.1 *Lo “antiguo” y lo “nuevo” en la valorización de lo local:*

El planteamiento del tema del desarrollo local, en nuestra opinión, no es una pura moda ya que existen algunos hilos que atan las discusiones presentes con otras provenientes de una historia un poco más larga. En las diversas aproximaciones valorativas de *lo local* se puede observar que muchos de los elementos que han hecho que este adquiera un mayor status político y académico se establecen una continuidad relativa con razonamientos cuyo origen

no es estrictamente presente. Algunos de ellos están asociados a problemáticas como la Democracia, el Desarrollo o el Estado.

Ejemplos como son el desarrollo comunitario, las experiencias de organización social territorial, las tradiciones municipalistas y las proposiciones en torno a materias específicas ilustran los puentes establecidos con el pasado desde una perspectiva histórica. El especialista en desarrollo local, Raúl González, afirma:

*“La idea del desarrollo comunitario, extendida por gran cantidad de países pobres desde hace ya unos cuarenta años, fue la de integrar la participación local de las poblaciones con mayores carencias en la ejecución de proyectos de desarrollo. Una buena cantidad de programas de organismos internacionales, como la OMS, OIT, UNICEF o FAO, en distintos países, ha tenido esa filosofía”*¹³³

En América Latina, aun en planteamientos macro-estructurales respecto del desarrollo, con énfasis en agentes y espacios nacionales, las iniciativas de desarrollo comunitario fueron también tenidas en cuenta, por ejemplo, en la década del 60 por Raúl Prebisch y la CEPAL en sus consideraciones sobre el movimiento cooperativo como una forma de simplificar y hacer más eficiente la acción del Estado.

Un aporte central fue dado por el trabajo social como disciplina, al desarrollar una noción paradigmática, fruto de polémicas respecto a su finalidad y ámbito propio. Las discusiones, en torno a su real aporte para un mejoramiento y transformación de las condiciones de vida de los sectores populares, y a las relaciones entre las comunidades y el Estado, mostraron diversas lecturas dentro de los trabajadores sociales, al expandirse esta profesión a partir de los años 50.

Un ejemplo bastante extendido en estos años y que muestra la valorización de *lo local* es la multiplicación de *experiencias populares de sobrevivencia*, lo cual permite constatar que dicha visión no puede considerarse totalmente nueva. Al respecto, es fácilmente observable que, primero en áreas rurales y luego en áreas urbanas, -a partir del proceso migratorio de

¹³³ GONZALEZ M., Raúl: *Espacio local, Sociedad y Desarrollo - Razones de su valorización*; Programa de Economía del Trabajo - Universidad Academia de Humanismo Cristiano, 2ª. edición 1996, Santiago, p. 67

los años 50 y 60-, estas ideas fueron desarrolladas en la mayoría de las capitales latinoamericanas.

En dicho período, son visualizadas las potencialidades de la acción vecinal, la cual, entre otros fenómenos, se va a expresar en una proliferación de legislaciones que se van a expandir en los años 60, en varios países de América Latina. Con ello se intentará formalizar y regular la constitución y funcionamiento y los ámbitos de acción de dichas organizaciones. Dos fueron los objetivos de esta intervención, por un lado el reconocimiento y proyección de la acción vecinal y, por otro, su control y el establecimiento de una relación clientelística con los diversos regímenes políticos.

En el caso peruano, como afirmáramos en el primer capítulo, es en la segunda parte de los años 50 que se profundiza el interés por los estudios poblacionales, producto de las oleadas migratorias precedentes y se hace evidente la necesidad de legislar sobre la problemática de las barriadas. Fue así que surge la *ley 13517*, llamada de “Remodelación, Saneamiento y Legalización de Barrios Marginales” en 1962, como influyente instrumento de la urbanización moderna en el país. A través de este, el Estado se comprometía al diseño de un plano de asentamiento y mínimos servicios públicos, quedando encargado a la acción vecinal, la continuación y culminación de las viviendas.

En las experiencias populares de sobrevivencia existentes durante los años 80, se encuentra presente una visión de cada vez menor confianza en que, bajo las dinámicas externas y estructurales o bajo una u otra estrategia global, los más pobres van a ser absorbidos por el sector moderno o formal. Ello se refleja, en diversa medida, en la búsqueda de nuevos protagonismos sociales para convertir a los sectores de menores recursos en actores de su propio destino, siendo *lo local* un ámbito apropiado para ello.

Respecto a la *valorización político-institucional administrativa del municipio*, en la mayoría de los países de América Latina se han venido realizando diversas iniciativas políticas que podríamos catalogar como “municipalistas”, las mismas que en determinadas coyunturas históricas, adquieren una relevancia doctrinaria y política. Sea como una extensión moderna del cabildo español, sea como una lectura positivista de la ciudadanía local en tanto fundamento democrático, sea entendiendo la comuna como agrupación natural preexistente al Estado, o, más pragmáticamente, en las condiciones que presenta para un

buen funcionamiento estatal; se proponen diversos roles y márgenes de autonomía para los municipios.¹³⁴

Debemos mencionar aquí lo importante que significa *reforzar el rol transformador* que los municipios, en tanto instituciones de *poder local*, pueden jugar en el plano político. Como veíamos en el caso de la *municipalización de Villa El Salvador*, este hecho significó cambio de actitudes entre sus principales líderes al tener que situarse con las “reglas de juego” de esta particular institución estatal. Así, pasaron de una actitud reivindicativa y -hasta cierto punto de autogobierno- a una más funcional y de gestión oficial. Ello pone a prueba la cohesión de un proyecto de desarrollo y gestión que, haciendo uso adecuado de la autonomía del espacio municipal, refleje las aspiraciones de la sociedad local y sus diversos actores.

Es en ese sentido que, teniendo en cuenta las diferentes realidades nacionales y regionales, cada cierto tiempo, es denunciada la situación de crisis del municipio latinoamericano, en términos de falta de autonomía, recursos, competencias, calificaciones y otros aspectos. En ello existe una tendencia a entender este fenómeno cíclico como el “avasallamiento” desde los gobiernos centrales.

En el caso peruano, tal como lo mencionáramos en el capítulo anterior, la Constitución aprobada en 1993 y la conducta autoritaria del régimen detuvo el proceso de regionalización iniciado en 1989 y ha recortado, por ejemplo, a través del D. Legislativo 776 la autonomía financiera de la cual gozaban los municipios provinciales, limitando su capacidad de inversión y gestión económica y administrativa.

Ya desde los años 60, en América Latina, respecto a los servicios públicos como salud, educación, apoyo agrícola, se menciona el excesivo centralismo existente y la necesidad de establecer poderes territoriales locales como base para la descentralización del sistema político.

De los ejemplos señalados brevemente, se desprende que el tema de *lo local* no resulta tan nuevo como se cree y que más bien, son determinadas condiciones históricas las que hacen aparecer un momento particular como crítico, desde variados aspectos y ángulos. Es así que, como señaláramos en el capítulo anterior al referirnos al tema del *desarrollo local*, se han

¹³⁴ GONZALEZ M., Raúl: op. cit. p. 69

ido rompiendo paradigmas teóricos y modelos societales de referencia y se ha abierto puertas a la aparición de nuevas ideas, o que cobren importancia otras que ocupaban un segundo plano en el debate y la orientación de la sociedad. Hoy, se va extendiendo cierta noción de *complejidad* para graficar muchas de las situaciones sociales, especialmente las provenientes de la dinámica de la economía, la cultura y la política, obligan a cambiar o aumentar el arsenal de respuestas tanto estatales como en el seno de la sociedad misma para defender niveles adecuados de vida.

En concordancia con González creemos que lo novedoso se encuentra en que, -por diversas razones-, los territorios y realidades locales se vuelven un objeto bastante más significativo en la política, la acción social y la teoría social. Esto se expresa en el interés de sectores significativos de la sociedad en torno a la *cuestión local* la cual se convierte, así, en un punto de partida, de llegada, de intersección, de convergencia o de polémica de variados diagnósticos y proposiciones ¹³⁵.

5.3.2 *Proposiciones para ordenar la diversidad de entradas respecto a lo local*

Teniendo en cuenta la diversidad de aspectos existentes en la valorización de los territorios locales y reconociendo que estos constituyen un lugar donde confluyen diferentes inspiraciones, es útil hacer un ordenamiento analítico de sus principales ejes temáticos. Existen, al menos, tres campos de tensiones, teniendo cada uno de ellos una naturaleza propia:

- un primer campo se define según la *naturaleza de los agentes* que son considerados al valorizar lo local. La tensión que aquí se define es entre “lo social” contrapuesto a “lo institucional” (estatal). En ellos, se destacan, por un lado, elementos pertenecientes preferentemente a la esfera de la institucionalidad municipal o a las agencias municipales del Estado; mientras otros están centrados, de preferencia en dinámicas sociales populares, sea alrededor de la noción de movimientos o de experiencias, sociales o populares.
- uno segundo tiene que ver con la *dimensión de la realidad* desde la cual se hace la valorización. Aquí la tensión queda definida entre elementos que enfatizan “lo político”, “lo económico”, “lo cultural” o “lo administrativo”. En la primera dimensión las

cuestiones claves son la participación y la democracia; en la segunda, la preocupación radica en el mejoramiento de las condiciones materiales de vida, incluyendo la calidad de los satisfactores ¹³⁶; en la tercera, son modos de vida, de sociabilidad y de racionalidad, los que son destacados; en la cuarta, lo central son las modalidades de la gestión estatal.

- el tercer campo se refiere al *significado transformador* con que es acompañada la valorización. En este caso, la tensión se presenta entre elementos que destacan lo local con un énfasis “realista y pragmático”, versus, un énfasis “utópico y alternativo”. Respecto al primer énfasis, se parte de reconocer ciertas condiciones difíciles del presente, en cualquiera de las dimensiones antes señaladas, que requieren respuestas nuevas. Desde el segundo, se propone un cambio que no queda agotado en el enfrentar esas condiciones, sino que se presenta como un nuevo *deber ser* de la sociedad; como un proyecto global de transformación.

En este tercer campo, la *dimensión política* adquiere una connotación particular. Sea que ella se ubique en la perspectiva “realista y pragmática” o tenga más bien un énfasis “utópico y alternativo”, la política en el ámbito local debe ser el espacio de la deliberación y el debate de los asuntos públicos que interesen a la población. En nuestra opinión, ella no debiera restringirse a la resolución de problemas inmediatos sino que debería motivar una más amplia participación democrática de la ciudadanía en temas como salud, educación, la vivienda, la seguridad, la preservación del medio ambiente, la higiene o el transporte.

Bajo este esquema de campos y tensiones, es pertinente tener en cuenta una serie de consideraciones:

1. las tensiones de cada campo, no pueden ser entendidas, necesariamente, como no conciliables entre sí. Un ejemplo de ello, es la aproximación ecologista, la cual apela tanto a razones del orden del realismo como de lo alternativo. Del mismo modo, hay propuestas participacionistas que se mueven en la esfera social e institucional, a la vez, así como la descentralización administrativa puede ser integrable de manera complementaria tanto en lo político, lo económico o lo cultural.

¹³⁵ GONZALEZ M., Raúl: op. cit. p. 72

2. los énfasis en que se descompone cada campo, pueden llegar a constituir una tensión fuerte. Esto puede darse bajo la modalidad de una pugna explícita o de una desconsideración mutua. Así, las aproximaciones desde una sensibilidad por los procesos sociales, suelen despreciar la consideración de lo institucional, viéndolo sólo como elemento amenazador de autonomía de la acción social y viceversa. Lo mismo sucede con las tensiones existentes entre énfasis en lo económico y lo político cuando se trata del desarrollo, demandándose, -según el énfasis-, la acción del Estado o la autonomía de la acción local. Esto se ve reforzado, aún más, cuando se introduce el tema de la identidad cultural.
3. estos campos y tensiones no deben ser vistos aislados entre sí, sino combinándose de múltiples formas. A través de cada combinación particular, podemos acercarnos a definir una postura en la valorización de lo local. De este modo, el énfasis institucional o el social, podrá combinarse con cualquiera de los énfasis administrativo, económico, político o cultural. Dicha combinación, podrá presentar, por tanto, una orientación realista o utópica.

Tal como afirma González *“una amplia red de combinaciones entre las tensiones que componen cada campo es posible y reconocible en la realidad. Una amplia gama de posturas podrán ser ordenadas, y que podrán ir desde aquellas más institucionales, administrativas y pragmáticas -como algunas versiones de la descentralización-, hasta aquellas centradas en la sociedad, la cultura y la búsqueda de alternativas -como las ideas de comunidades autosuficientes-”*¹³⁷.

Respecto a la valorización de *lo local*, resulta importante entenderlo no bajo la forma de un espacio delimitado en términos geográficos, en el que todas las aproximaciones coinciden. Esto no solo puede ser motivo de confusiones respecto de la escala local de la que se está hablando sino, más importante aún, de contradicciones respecto de la extensión de espacio que aparece valorable desde un punto de vista y que bien pudiese ser contradictorio desde otro.

¹³⁶ En la definición de MAX-NEF, Manfred en: *Desarrollo a Escala Humana, una opción para el futuro*, los satisfactores son la modalidad dominante que una cultura o una sociedad emplea en la realización de sus necesidades humanas (1986: 35).

Podemos concluir estas consideraciones sobre el conjunto de *campos y tensiones* y la diversidad como ellos se expresan, señalando el triple efecto que producen sobre *lo local* como objeto de discusión:

Primero, *lo local* se constituye en un objeto significativo en el cual, desde varios ángulos se converge su valorización. Segundo, un efecto positivo por el cual la suma de los variados razonamientos se refuerzan entre sí. Esto abre un amplio espacio para la integración de ópticas distintas ¹³⁸. Tercero, se da también un resultado de tensión y disputa entre las lecturas que le conceden importancia al espacio local. Así, la valorización de *lo local* debe ser comprendida como *proposición en disputa* que reclama opciones o, al menos, subordinaciones de ciertos aspectos a otros.

5.3.3 Grados de Legitimidad y Críticas a la Valorización de lo Local:

Si bien existe gran amplitud de aproximaciones que han valorizado lo local, no puede desprenderse de ello el que goce de una legitimidad extendida a nivel social. Esto puede observarse en dos ámbitos: primero, al nivel del conjunto de la sociedad, y, segundo, más específicamente al de los círculos en los cuales se establece como materia de interés y discusión.

Si nos remitimos al grado de popularidad que estas ideas tienen a nivel social, tenemos que, por ejemplo, un tema como la *descentralización* despierta una baja preocupación en la “opinión pública”. Ello se debe a que, en parte la descentralización es asociado a reformas administrativas que no generan mayor interés.

Aquí es necesario recordar que, históricamente, los Estados latinoamericanos han tendido a la centralización y a la eliminación de las autonomías locales. Un estudio de casos que incluyó Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela -realizado a fines de la década anterior- afirma que la tradición centralista de América Latina está relacionada con el *predominio del Estado sobre la sociedad* en la constitución y

¹³⁷ GONZALEZ M., Raúl: op. cit. p. 78

¹³⁸ Un mismo agente social articula, de hecho, varias aproximaciones en un mismo análisis o proposición. La separación entre las proposiciones, resulta ser un recurso analítico más que la expresión de un discurso social completo. Por ejemplo, el consenso que supone el *desarrollo institucional del municipio*; si bien está asociado a una mayor eficiencia administrativa del Estado, constituye también, parte de otras aproximaciones.

consolidación de la sociedad de los Estados-nación, y con su rol como agente motor - muchas veces el principal- del desarrollo.¹³⁹ Así, el tema de la descentralización adquiere mayor importancia en las últimas décadas con el desarrollo de propuestas de mayor autonomía jurisdiccional y la creciente ineficiencia del Estado para administrar la “cosa pública”

Sin embargo, cuando la *descentralización* adquiere una connotación cercana a *democratización*, es revestida de más interés y expectativas que, como en el caso español a la muerte de Franco, la convierten en un deseo social extendido ¹⁴⁰.

Algunos autores resaltan la existencia de tendencias fuertes, a nivel de la sociedad, a presionar por canales de participación y democracia más cercanos y apropiables. Dichas tendencias son planteadas como condiciones sociales imprescindibles para descentralizar. En esta dirección se ubica un estudio, realizado en Lima sobre los objetivos principales de 129 movilizaciones realizadas entre 1980 y 1986, y en donde el segundo motivo más recurrente era el aumento de las rentas municipales ¹⁴¹.

Es importante señalar aquí que, a la vez que se ha desarrollado el conjunto de aproximaciones valorativas de la *acción local*, se han generado también polémicas con ellas y posturas fuertemente contrarias. Puede identificarse, de esta forma, una especie de “contra discurso” que se refiere a distintos aspectos. Este se mueve desde el intento de moderar las expectativas respecto de las bondades de la descentralización y los espacios locales, hasta la denuncia de aquella valorización como una proposición funcional a la mantención del “status quo”. En ese sentido, constituiría una reacción y propuesta conservadora producto de lo que podría ser una injustificada, desmedida o perversa confianza a nivel de la *acción local*.

Al respecto podemos señalar tres líneas críticas. Una primera se relaciona a lo que sería la *ingenuidad del diagnóstico* subyacente a una perspectiva descentralizada de la realidad, dados los macro-procesos y la internacionalización que caracterizan la actualidad. En dicha

¹³⁹ AROCENA, José: *El Desarrollo Local: Un desafío contemporáneo*. CLAEH-Nueva Sociedad. 1ª edición, Caracas, 1995, p. 59

¹⁴⁰ GONZALEZ E., José: *La descentralización en España*, en Dieter Nohlen (editor): *Descentralización política y consolidación democrática*. Síntesis, Caracas, 1991.

¹⁴¹ BARRIG, Maruja: *Quejas y contentamientos: historia de una política social. Los municipios y la organización femenina en la ciudad de Lima*. En RACZYNSKI, Dagmar y SERRANO, Claudia (editoras): *Políticas sociales, mujeres y gobierno local*. CIEPLAN, Santiago, 1992.

perspectiva, los procesos sociales son vistos como crecientemente imposibilitados por esa realidad cada vez más envolvente y condicionante.

En esa argumentación, en base al análisis de experiencias locales concretas, se plantean dudas por las reales capacidades de acumulación con efecto social significativo. Allí se señala su pequeña magnitud, su aislamiento, la dificultad para articularlas, y de lograr una representación en niveles más centrales de la sociedad, su incapacidad para modificar, favorablemente, las instituciones públicas.

Al respecto, Coraggio critica lo que define como “separación entre lo local y la autodeterminación nacional”. Constata una contradicción -y evidencia su temor- al entender que estas estrategias supondrían la fragmentación de la fuerzas populares en las instancias locales, abdicando de la revitalización de las luchas -de los sectores populares- encaminadas a asumir lo nacional ¹⁴².

Una segunda línea crítica resalta que, lejos de tratarse de una alternativa favorecedora del desarrollo, la propuesta descentralizadora y de iniciativas locales expresa una forma de hacer frente a la crisis económica *descargando de responsabilidades al Estado* y las carga directamente a los sectores populares.

Esto ocurriría asignando a los agrupamientos diferenciados territorialmente la carga de la crisis económica a las administraciones y los habitantes locales, aliviando así al nivel central del gobierno y al Estado ¹⁴³. Adicionalmente, esta crítica enfatiza los efectos de desigualdad que provocaría esta descentralización y mayor autonomía local ya que cada territorio local quedaría más dependiente de sus propios recursos, lo que iría en perjuicio de las comunas y zonas más pobres. La eliminación de mecanismos centrales de redistribución territorial de ingresos, así como de otros tipos de transferencias estatales provocaría una mayor brecha entre las condiciones de vida de las distintas poblaciones locales.

¹⁴² CORAGGIO, José Luis: *Ciudades sin rumbo: investigación urbana y proyecto popular*, SIAP-CIUDAD, Quito. En VARGAS CASAS, Luis: *Desarrollo Humano y Desarrollo Local. Apuntes para la reflexión*. Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS). Lima, octubre 1997, p. 28

¹⁴³ En el caso de Latinoamérica, se señala que esta es una nueva manera como el sistema capitalista enfrentaría su incapacidad para garantizar la reproducción de los sectores sociales no incorporados como fuerza de trabajo formal, y de buena parte de aquellos que, si bien están incorporados, reciben los menores ingresos (HARDOY, J. Enrique y HERZEG, Hilda: *Gobierno Local*. En CLICHEVSKI, Nora, et. al.: *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*. CLACSO, Buenos Aires, 1990)

Coraggio, nuevamente, desarrolla un punto crítico al cuestionar la “viabilidad de la autonomía local”, sobre todo para hacer frente a la resolución de problemas de carácter más nacional ¹⁴⁴. En este punto se insiste, particularmente, en lo que sucede con la *descentralización de la salud y de la educación*, en las que produciría una acentuación de la diferencia de calidad de servicios, entre comunas pobres y ricas.

La tercera y última línea crítica plantea los *problemas de gobernabilidad nacional* que acarrearía una descentralización, los cuales se ven acrecentados por fenómenos como la crisis económica y un proceso de atomización social ocurrido en la última década, no sólo en América Latina. Para esta óptica, la descentralización fragmentaría, aún más, el poder nacional, dejándolo en manos de grupos locales poderosos, sin referencia a estrategias y objetivos generales de la nación.

En esta perspectiva crítica, el aumento de los poderes locales aportaría menos a una democratización o a una estabilidad política, -como sostenían las aproximaciones democratizadoras y de desconcentración del conflicto, respectivamente-, y más en amenazar con mayores desigualdades de poder y mayores dosis de inestabilidad e ingobernabilidad.

Según Carlos de Mattos, a nivel internacional, esta disminución de poder nacional es asociada , a su vez, a una estrategia de los grandes agentes económicos privados. La descentralización, en tanto fragmentación del poder central nacional, deja libre el camino a la actividad de aquellos agentes internacionales ¹⁴⁵.

5.4 Hacia una perspectiva integradora de lo local como aporte a la democratización y desarrollo de nuestras sociedades:

Junto con las consideraciones generales de orden histórico y analítico respecto de la valorización de los espacios locales, las cuales han evidenciado las tensiones entre las distintas formas de aproximarse al tema y las críticas más extendidas, creemos necesario presentar las bases sobre la cual sustentar una proposición propia de valorización de las realidades locales y su aporte a la democratización y desarrollo.

¹⁴⁴ CORAGGIO, José Luis: op. cit. En VARGAS CASAS, Luis: op. cit. p. 29

¹⁴⁵ DE MATTOS, Carlos: *La descentralización: una nueva panacea para el desarrollo local*. En cuadernos del CLAEH, N° 51, Montevideo, 1989.

Coincidentemente con la opinión de Raúl González, queremos señalar que las dinámicas sociales originadas localmente, constituyen un componente muy importante en la visión y en las estrategias de desarrollo. En tal sentido, nos interesa reforzar una *visión del desarrollo* que resulta ser una *combinación* de procesos de carácter *macrosocial* y de procesos de carácter *local*¹⁴⁶.

Los procesos *macrosociales*, son articuladores de geografías distantes, cada vez más internacionales; producen eslabonamientos generalizados en las múltiples dimensiones de la realidad; arrastran o paralizan dinámicas económicas de lugares diferentes y heterogéneos; atraviesan el espacio y se localizan o deslocalizan según lógicas funcionales y sectoriales de agentes no comprometidos con el desarrollo de territorios locales específicos; junto a dinamismos de amplia cobertura generan desigualdades y jerarquías territoriales.

Los procesos *locales* son dinámicas de desarrollo que tienen iniciativas propias y con componentes endógenos; con agentes locales como protagonistas; que se distribuyen por todos los puntos del país; que se conectan con los entornos mayores, es decir, no son autorreferidos, pero lo hacen desde una perspectiva local y desde un compromiso con la calidad de vida de su localidad específica.

A fin de ir concretando la perspectiva descrita, resulta un desafío principal el reforzar este segundo componente del desarrollo; es decir, *las dinámicas locales desde sus realidades y actores específicos*. En opinión de González:

“El impulso de dinámicas de desarrollo local, significa que se produzcan procesos de acumulación de capacidades políticas, económicas, culturales y administrativas al nivel local; que permiten planificar, invertir, tomar decisiones, tener objetivos de desarrollo, resolver carencias, innovar, participar, crecer en identidad. Significa, paralelamente, la acumulación de capacidades locales de resistencia, regulación, potenciación o de sacar provecho propio, de

¹⁴⁶ GONZALEZ M., Raúl: op. cit. p. 87.

*aquellas dinámicas de carácter macrosocial que, inevitablemente, son componentes e influyentes de lo que ocurre en cada espacio local*¹⁴⁷.

En esta lógica, cada valorización de lo local antes vista recoge aspectos de la realidad que son necesarios de considerar. Así, cuestiones levantadas desde planos institucionales o sociales; desde ángulos políticos, económicos, culturales y administrativos; bajo motivaciones pragmáticas o de largo aliento. Todas resultan atendibles y *abren cursos de acción para una acumulación de capacidades locales*. Lo que no resulta adecuado es estrechar el espectro con enfoques unilaterales.

- Una propuesta *centrada sólo en lo institucional*, a través del robustecimiento municipal o la desconcentración de servicios estatales, puede desperdiciar capacidades creadoras, existentes o potenciales, de los habitantes locales, de sus organizaciones, de sus prácticas.

- Hablar desde la sociedad, a través del *reforzamiento de organizaciones y experiencias*, sin considerar las instituciones públicas, renuncia a adecuar estas a las necesidades locales y, en nombre de una autonomía social, a no considerar lo que finalmente se reconoce como clave para cualquier cambio social, cual es la *reforma del Estado*.

Al respecto es oportuno recordar que en caso de Villa El Salvador, la *municipalización* del distrito realizada en 1984, supuso una adecuación de sus organizaciones, tradicionalmente acostumbradas a ser interlocutores y demandantes del gobierno central, obligando al poder local a reestructurarse a fin de ejercer el gobierno local, presentando un proyecto viable que incluyese estudios de factibilidad desde el marco de la municipalidad recién creada.

- Del mismo modo, un proceso de *mayor dominio de la sociedad local, sobre lo que pasa en su propio interior*, no puede sino considerar iniciativas que involucran planos diversos. La economía, la cultura, la administración y la política, locales, son ámbitos desde los cuales debe simultáneamente contribuirse a enriquecer la vida local.

“Ello significa, por ejemplo, incidir más en fortalecer y crear empresas asentadas localmente; en fortalecer mecanismos de participación, representación, diálogo, articulación y disputas de intereses al nivel local; en fortalecer sentidos de

¹⁴⁷ GONZALEZ M., Raúl: op. cit. p. 88.

*pertenencia cultural y compromiso afectivo territorial; en fortalecer competencias, recursos y eficiencia de los órganos administrativos locales”*¹⁴⁸.

Cada momento específico puede mostrar déficits diferenciados en esos aspectos, lo que podrá dar origen a determinadas estrategias de acción correspondiente. Aún cuando existan aspectos conflictivos entre ellos, ninguno puede ser negado como un plano fundamental de fortalecimiento local.

Finalmente, desde esta *perspectiva integradora* en torno a la idea de desarrollo local, debe combinarse una capacidad local de responder a problemas urgentes e inmediatos junto al aporte que desde esos espacios puede realizarse para construir nuevos horizontes para la sociedad. Así, en la medida que una propuesta de valorización local de cuenta de la manera en que, localmente, se puede actuar frente a problemas inmediatos -empleo, servicios, seguridad, medio ambiente, alimentación, urbanización- ella podrá evitar el riesgo en un puro discurso, desconectado de los problemas locales.

Por otro lado, actuar en *pura referencia a lo inmediato* impide entender y orientar las iniciativas locales hacia cambios o salidas frente a desafíos de más largo alcance en nuestra sociedad. Valorizar *lo local* debe significar tener en cuenta los desafíos amplios de construcción de comunidades humanas más *respetuosas del medio ambiente, más solidarias, con mayor identidad cultural y más dueñas de su destino*.

5.4.1 El aporte de lo local en la democratización y desarrollo de nuestras sociedades:

En la presente perspectiva integradora se trata de entender la revalorización local como componente significativo de la puesta en relación del debate de la *representación democrática* y participativa, con el de la *reorganización o recreación de un nuevo tipo de Estado* y acción pública y con el de un nuevo rol de la sociedad civil en el desarrollo. La revalorización local, es vista como un aporte frente a desafíos simultáneos por la *democracia y el desarrollo*; por las instituciones públicas y por las organizaciones sociales; por la resolución de las urgencias y por el cambio social.

¹⁴⁸ GONZALEZ M., Raúl: op. cit. p. 89.

Por otro lado, dicha óptica no puede ser calificada, inevitablemente, como una estrategia de *descarga del Estado en sectores pobres*; de fragmentación de orientaciones globales que puedan acompañar la acción colectiva de los sectores populares; de vía para mayores desigualdades socio-territoriales; o de imposibilitar la gobernabilidad nacional. Al contrario, una perspectiva de desarrollo local se ofrece como una vía de aporte para ayudar al *fortalecimiento del tejido social y la acción pública*, como una vía para nuevas estrategias de *acción contra la pobreza*, como una vía para reinventar nuevas maneras de un gobierno que está ya en crisis ¹⁴⁹.

Dado que la propuesta de desarrollo local no puede obviar las *tensiones* existentes entre las aproximaciones que valorizan *lo local*, y que no todo puede ser sumado fácilmente según la propuesta esbozada, es necesario tener en cuenta estas contradicciones evitando los discursos simplistas e ingenuos. En opinión de González:

“Se debe considerar , además, los probables efectos perversos o los límites de diverso orden que rodean la concreción de esta perspectiva de valorización, expresados en las visiones críticas anteriormente reseñadas. El reconocimiento de aquellos, permite que pueda ser enriquecida la propuesta de valorizar los espacios locales, pues obliga a buscar respuestas a cuestionamientos que son sobre aspectos decisivos y que tienen fundamentos serios” ¹⁵⁰.

En el sentido de la recomendación anterior, debe tenerse claro que, si bien la *descentralización* y el fortalecimiento de *iniciativas y poderes locales* son perspectivas enriquecedoras frente a muchas problemáticas de la sociedad, presentan también nuevos desafíos sociales que deben ser bien definidos y asumidos. Entre ellos se encuentra la propia *superación de culturas centralistas y estatistas* que disminuyen las potencialidades locales a tomar responsabilidades mayores, convirtiéndolas en parte de un engranaje funcional, distanciándola de los asuntos públicos y reduciéndolas, -frecuentemente-, a meros objetos del desarrollo.

¹⁴⁹ Es también una alternativa a la vía neoliberal de enfrentar la crisis del Estado -en tanto institución que concentra los mecanismos de solidaridad social, que busca solamente reducirlo y reemplazarlo, radicalmente, por el mercado. Por ello y dado los efectos sociales que produce, la vía neoliberal puede ser calificada de una manera socialmente “regresiva” de resolverla. (Ver ROSANVALLON, Pierre: *La crise de l`état de providence*. Seuil, París, 1981).

¹⁵⁰ GONZALEZ M., Raúl: op. cit, p. 92.

5.5 Las Realidades Locales como Desafíos al Conocimiento:

Una serie de desafíos se desprenden, en el plano del conocimiento social, para fortalecer la perspectiva integradora del desarrollo local señalada en el punto anterior. Ello hace necesario enriquecer las proposiciones y experiencias relativas al desarrollo local acompañándolas con un aumento de nuestras capacidades de análisis de las realidades locales.

A continuación señalaremos tres desafíos que creemos centrales:

1.- Debe avanzarse en definir que buscamos designar por *espacio o realidad locales*; en reconstituirlos en sus flujos, en sus componentes, en sus subjetividades y en sus historias. Este es un desafío de *reconstrucción histórica* de los espacios locales¹⁵¹. Junto con otros investigadores del tema, observamos que este déficit de una historiografía local es común al conjunto de las ciencias sociales, careciendo América Latina de una sociología, de una economía y de unas ciencias políticas de lo local que brinden claves teóricas metodológicas para entender la dinámica de dichos procesos.

Así, las realidades locales, como objetos de análisis, quedaron circunscritas al terreno de los antropólogos y en relación a minorías étnicas o comunidades aisladas. En un sentido operacional y sin pretensiones teóricas, lo local fue un campo de acción del trabajo social a través del *desarrollo comunitario*, de los arquitectos a través de los *planes reguladores comunales* o de juristas y administradores, a través de la *organización y competencias municipales*.

2.- Para evaluar las perspectivas de valorización local y para enriquecer el debate en sus puntos de mayor discusión, se necesita la producción de un *conocimiento sustantivo de las realidades locales*. Al respecto hay cuatro planos de investigación de los espacios locales que es necesario enfatizar.

a) *Identidad y cultura locales*: el debilitamiento de los lazos objetivos y subjetivos que da la pertenencia a una realidad local (comuna o zona determinada) es un hecho

¹⁵¹ TERNAVASIO, Marcela: *Reflexión para una reconstrucción histórica del espacio local*. En Ministerio del Trabajo y Seguridad Social de España: *Iniciativas locales de empleo*. Seminario de Valencia, España, 1990.

que caracteriza a la sociedad moderna. Sin embargo, distintos fenómenos culturales y afectivos presentes hacen que la identidad y cultura locales no se extinga, siendo, por el contrario, un objetivo que sería posible de defender, recuperar o reinventar ¹⁵².

Así, adquiere gran interés y debe ser motivo de profundización, la interrogante acerca del *grado de identidad* que produce la pertenencia a un territorio y cuán importante es como *recurso subjetivo* para trayectorias de desarrollo local.

b) *Necesidad de mayor conocimiento de los procesos políticos locales*: Aún en contextos de fuerte centralismo político, no debe obviarse la existencia de procesos políticos locales donde se expresan grupos, intereses y visiones de raíz locales. Si bien esas expresiones, sin duda, son mediadas o condicionadas por agentes y lógicas que refieren a espacios mayores, la manera como ocurre esa articulación entre los diferentes niveles, es uno de los aspectos políticos a profundizar para entender la dinámica local.

Centralmente, la interrogación de fondo en este segundo plano, consiste en ver hasta que punto puede fundamentarse la existencia de un *sistema político local* y como este se relaciona con espacios mayores. Asimismo, ver cuáles son sus características, formas de funcionamiento y actores componentes. Estas materias son importantes para pensar y enriquecer procesos de democracia y de constitución de actores locales.

c) *Necesidad de desarrollar el nivel de la economía local*: los espacios relevantes para el análisis y la intervención desde la economía han excluido, prácticamente los espacios locales. Aún durante el florecimiento de la década del 60 de la región, - como espacio para el desarrollo-, las escalas y niveles menores han recibido escasa atención. Es indispensable que las diversas aproximaciones que han venido valorizando lo local superen el déficit respecto a lo que serían las bases económicas y productivas para el desarrollo local.

¹⁵² Ello se expresaría para un investigador como J. Arocena en el análisis de identidades populares urbanas locales, de centros históricos, de pueblos o ciudades pequeñas, de lugares definidos por su historia, su geografía, su actividad o su estética, etc. En algunos casos, se concede a la cuestión de la identidad local, la misma fuerza que tuvo, en el pasado, la identidad nacional (ver AROCENA, José: *Discutiendo lo local: las coordenadas del debate*. En cuadernos del CLAEH, N° 45-46. Montevideo, 1988).

Al respecto son fundamentales las preguntas sobre que debe ser entendido como una *base de recursos económicos locales*, sobre como generar procesos de reproducción ampliada de la economía local, y sobre como interactuar con los procesos económicos, cada vez más globales, de forma que se sustenten desarrollos locales.

d) *Necesidad de analizar las condiciones que afectan el grado de descentralización de algunos asuntos de responsabilidad pública:* Temas como la salud, la educación, la vivienda, la seguridad, la preservación del medio ambiente, la higiene o el transporte, están sujetos a una serie de factores técnicos, economías de escala y condiciones territoriales para la administración, los cuales influyen a la hora de tomar decisión de como organizar la producción de una *política pública*. Dichas condiciones afectan de manera distinta las diversas materias, lo cual implica interrogantes respecto de como articularlas en una *política de desarrollo local única*, que incluya la integralidad de las mismas.

Además de los factores técnicos y económicos, es importante determinar la relevancia que se da a las distintas materias en el nivel local. Así, si se valora el rol del nivel primario de salud, la flexibilidad curricular de la educación según las particularidades locales, el papel de la pequeña producción en el crecimiento y el empleo, la gestión ambiental con participación ciudadana, -por citar ejemplos representativos-, probablemente se va a dar gran importancia a la acción estatal y social en los espacios locales.

Lo anterior refiere, en términos generales, a las *competencias locales en la resolución de problemas sociales*. Es una interrogante decisiva el hasta que punto podemos hablar de una escala local, dotada de competencias y márgenes de maniobra, para enfrentar situaciones presentes en la localidad.

Sobre la importancia de este ordenamiento temático, González afirma que:

“Estos cuatro planos descritos, son relevantes para avanzar en el conocimiento de los espacios locales y para fundamentar u orientar prácticas sociales promotoras de desarrollo local. Ellos exploran y reconstruyen facetas de lo que ocurre en la escala local que deben combinar disciplinas diferentes. La

*exploración de la cultura, política, economía y administración, locales, obliga a un esfuerzo transdisciplinario, que permita reconstruir integralmente la realidad”*¹⁵³.

3.- Conocer mejor la realidad local, obliga, además, a tomar distancia crítica de marcos teóricos cerrados que lo han limitado. Es el caso, por ejemplo, de las miradas *funcionalistas o evolucionistas* que tratan las particularidades locales como resistencias a una universalidad frente a la cual lo local es atraso, folklor o irracionalidad, o miradas *estructuralistas* que han visualizado lo local como simple reflejo de las dinámicas de orden macro estructural.

Como afirmábamos al iniciar este capítulo, al tocar el tema de “lo nuevo” en la valorización de *lo local*, la realidad presenta hoy cuestiones que se revelan más *ambivalentes y complejas*. Las visiones cerradas, sin negar sus aportes parciales, “diluyen” la realidad local en un orden sistémico general, al cual debe adecuarse o desde el cual se explica en su totalidad. Así, lo local desaparece como objeto propio, sin dejar mucho lugar a posibles particularidades, no reductibles a totalidades y abiertas a trayectos originales en los cuales exista como *sujeto real y potencial*.

Al finalizar este capítulo, afirmamos, entonces, que en oposición a visiones reductivas y cerradas de este fenómeno, las realidades locales contemporáneas, particularmente en América Latina, aparecen hoy, atrayentes, como *sujetos de historias, como objetos para el conocimiento y espacios potenciales para transformaciones políticas relevantes*. Esta última peculiaridad desafía, como dijimos anteriormente, a hacer de estos espacios un lugar de deliberación democrática sobre la realidad local, generadores de proyectos alternativos de desarrollo que tengan en cuenta la necesaria *articulación* entre los procesos macrosociales y el proceso local desde una *perspectiva integradora*, una de cuyas características debe ser la intervención creciente de sus diferentes actores sociales.

Así, en el caso particular del Perú, lo local puede convertirse -en un contexto de regresión autoritaria y concentradora del poder- en un paradigma movilizador de iniciativas por la *democracia y el desarrollo* en ámbitos específicos, política y jurisdiccionalmente hablando.

¹⁵³ GONZALEZ M., Raúl: op. cit. p. 97.

CONCLUSIONES.

Al iniciar las conclusiones centrales de esta investigación, deseamos recordar, brevemente, el contexto de la misma.

En nuestra opinión, el gobierno autoritario del presidente Fujimori iniciado en abril de 1992 en el Perú, puso en cuestión la vigencia de las perspectivas descentralistas y desconcentradoras que al nivel político y económico se pusieron en marcha en el país en la década anterior. Al iniciarse un período de reformas políticas y económicas neoliberales que ponen en manos del mercado la regulación de las relaciones económicas y su impacto en la vida social, se han recortado también una serie de conquistas ciudadanas y se ha afectado seriamente las posibilidades de continuar con el proceso de democratización, que aunque limitado, fueron llevados a cabo desde los años 70.

En concordancia con los objetivos planteados, hemos tratado de fundamentar como se expresa dicha regresión autoritaria en los espacios locales; cómo es que paulatinamente se debilita, en el caso de VES, una perspectiva de *comunidad urbana autogestionaria* y, con ella, se debilitan también los gobiernos municipales como ámbitos potenciales para fortalecer propuestas de desarrollo local con participación ciudadana. Así, a partir de las hipótesis formuladas al inicio de la presente investigación, llegamos a las siguientes conclusiones:

- 1.- En la *primera hipótesis*, respecto a la regresión autoritaria que vive el Perú desde 1992, comprobamos que la concentración del poder político en manos del Poder Ejecutivo ha debilitado el rol democratizador de los espacios locales, como efecto de la aplicación del modelo neoliberal, el proceso de globalización con su perspectiva homogeneizadora en curso. En la experiencia de los municipios peruanos, en general, y de Villa El Salvador, en particular, el quiebre del proceso de descentralización política iniciado en los años 80 ha significado serios recortes a la autonomía de los espacios locales, reduciendo su capacidad de gestión financiera, toma de decisiones políticas en su ámbito, administración de recursos, entre otros. Ello implica un retroceso al nivel del *poder local* y limita fuertemente los procesos de participación social, reduciéndolos, -frecuentemente- a espacios funcionales y clientelísticos.

En dicha medida, se han debilitado los espacios de *deliberación democrática* entre los diversos actores sociales, -para dar paso a estilos pragmáticos de gestión local- y se asume un discurso de la globalización como fenómeno que niega el valor de la *diferencia y la especificidad*, que es uno de los principales aportes de una perspectiva democratizadora a partir de *lo local*.

- 2.- En la *segunda hipótesis*, respecto a la necesidad de una perspectiva *integral y articuladora* del desarrollo local, ella debe tener en cuenta las especificidades comunales, la interrelación de los diferentes agentes del desarrollo (Estado, sociedad civil, organizaciones gremiales y políticas), en la cual el municipio juegue un rol activo. En la experiencia salvadoreña, por ejemplo, cuando esta fue elevada a municipalidad distrital en 1984, hubo una reestructuración del *poder local* con la aparición de nuevos actores sociales y económicos, los cuales realizaban diversas demandas y representaban a nuevos intereses existentes en la localidad (economía informal, organizaciones vecinales). El municipio, como nueva institucionalidad distrital, debió jugar un rol articulador que tuviera en cuenta los diferentes intereses presentes en la sociedad local, integrándolos en un proyecto de desarrollo .

En tal sentido, las propuestas de desarrollo local, lideradas por los municipios, necesitan ser contextualizadas, promoviendo diversos grados de concertación entre los diversos actores, tener criterios de flexibilidad frente a cambios de coyuntura económica y política y una perspectiva planificadora de, al menos, mediano plazo en su formulación. En dichos proyectos, si podemos decirlo en pocas palabras, deberían articularse “un sentimiento de *protesta*, con una capacidad de *propuesta*”.

- 3.- En la *tercera hipótesis*, sosteníamos que la viabilidad de gobiernos municipales comprometidos en tareas por el Desarrollo local, precisan del fortalecimiento de la *participación ciudadana* y la *organización social* en tanto actores que puedan responder a situaciones desafiantes y disgregadoras como la pobreza, violencia urbana y el individualismo. La experiencia de VES es clara en el sentido del rol de sus organizaciones sociales en la creación y desarrollo del asentamiento humano (posteriormente elevado a distrito), su activa participación en las diversas etapas de su historia y su protagonismo frente la crisis del Estado en los años 80, el recrudecimiento de la crisis económica y el fenómeno de la violencia política en dicha década. Ello, si bien es cierto se vio facilitada por la vigencia de paradigmas

BIBLIOGRAFIA

Tema : DEMOCRACIA

- ALVAYAY, Rodrigo y RUIZ, Carlos: **Democracia y Participación**; Santiago / CERC; Edit. Melquiades; marzo 1988
- BOBBIO, Norberto: **Crisis de la democracia**; Barcelona, Edit. Ariel S.A, 1985
- BOBBIO, Norberto: **El futuro de la democracia**; México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- BOBBIO, Norberto: **Las ideologías y el poder en crisis**; Barcelona, Edit. Ariel S.A., 1988.
- CAPEL: **Elecciones y democracia en América Latina**; San José-Costa Rica, 1988.
- CEAAL - PALMA, D.: **La democracia en América Latina**; Santiago, CEAAL, 1991.
- DOS SANTOS, Mario y FLISFISCH, Angel: **Concertación social y democracia**"; Santiago, Centro de Estudios del Desarrollo - CED, noviembre 1985
- ORTEGA, Eugenio: **Condiciones políticas para una democracia estable**, Santiago, Centro de Estudios del Desarrollo - CED, agosto 1984.
- VIERA-GALLO, J.A. y SANCHEZ ORTUZAR, D.; **Reflexión sobre el terrorismo: exigencias de una política democrática**; Santiago, Centro de Estudios del Desarrollo - CED, diciembre 1988.
- GAJARDO, Patricio y RINARD, Guillermo: **Procesos de transición a la democracia - I**; Santiago, U. de Chile - Instituto de Ciencia Política, 1990.
- GAJARDO, Patricio y RINARD, Guillermo: **Procesos de transición a la democracia - II**; Santiago, U. de Chile - Instituto de Ciencia Política 1990.
- CENTOLLA B., Enrique: **Raíces éticas de la democracia anglosajona**, Santiago, U. de Chile - Instituto de Ciencia Política, nov.95

- Centro de Estudios Michimalonco: **Acerca del concepto de democracia;** CEM, agosto 1985.
- COTLER, Julio (comp.): **Para afirmar la democracia;** Instituto de Estudios Peruanos (IEP) - Lima, setiembre 1987.
- OLLER, M. Dolors: **Ante una democracia de baja intensidad,** Barcelona, Cristianisme y Justicia, Enero 1994.
- Secretaría de Estado de EE.UU.: **La democracia en latinoamérica y en el Caribe;** Washington, Agosto 1984.
- GARRETON, M.A : **La democracia entre dos épocas. A. Latina 1990,** Santiago, FLACSO, abril 1991.
- BRUNNER, José J.: **La educación y el futuro de la democracia;** Santiago, FLACSO, setiembre 1985.
- OTTONE, Ernesto: **¿Un futuro democrático para A. del Sur ?,** Santiago, FLACSO, junio 1991
- FLISFISCH, Angel: **Una nueva ideología democrática en el sur de A. Latina;** Santiago, FLACSO, nov. 1982
- LECHNER, Norbert: **Problemas de la cultura política en la teoría de la democracia,** Santiago, FLACSO, octubre 1984.
- PARAMIO, Ludolfo: **Problemas de la consolidación democrática en A. Latina;** Santiago, FLACSO, marzo 1992.
- FLISFISCH Angel, LECHNER Norbert, MOULIAN Tomás: **Problemas de la democracia y la política democrática en A. Latina;** Santiago, FLACSO, 1985
- BRUNNER, José J.: **¿Pueden los intelectuales sentir pasión o tener interés en la democracia?;** Santiago, FLACSO, 1986.
- LECHNER, Norbert: **¿Son compatibles modernidad y modernización?. El desafío de la democracia latinoamericana?;** Santiago, FLACSO, marzo 1990.
- FRIEDMANN, Reinhard: **Introducción a la politología. II parte: política y democracia,** Santiago, Fund. F. Naumann, abril, 1995.
- Fund. Simón Bolívar: **Democracia y participación;** Bogotá, Fund.

S.Bolívar; P.U. Javeriana, Colombia, setiembre 1983.

- GONZALES GARCIA, J. y QUESADA, Fernando: **Teorías de la democracia**; Edit. Anthropos; s.l., 1988.

- GUTIERREZ OJEDA, Gabriel: **Fuentes de poder y democracia**; Santiago, Corporación para el desarrollo de la democracia (COPADE); Edit. La Noria; julio 1991.

- HEVIA, Renato: **Camino a la democracia**; Santiago, Edic. Chile-América CESOC / Mensaje, enero 1989.

- HINKELAMMERT, Franz J.: **Democracia y totalitarismo**; Santiago; Amerinda Edic.; setiembre 1987.

- PRESSACCO, Carlos Fabián: **Estado, democracia y movimientos sociales. Una revisión teórica de la relación entre sociedad civil y sociedad política**; Santiago, ILADES 1991 (tesis Magister).

- ISRAEL ZIPPER, Ricardo: **Democracia y liberalismo** (en Cuadernos de Ciencias Políticas N° 7); Santiago, junio 1984.

- LECHNER, Norbert: **Capitalismo, democracia y reformas**; Santiago, FLACSO, 1991 (Serie Libros FLACSO).

- MARINI, Ruy Mauro y MILLAN, Mária: **La teoría social latinoamericana**; México, UNAM; Edic. Caballito 1996.

- RUIZ SCHNEIDER, Carlos: **Seis ensayos sobre teoría de la democracia**; Santiago; U.N. Andrés Bello; Noviembre 1993 (serie monografías).

- TOCQUEVILLE, Alexis de: **La democracia en América**; México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

Tema : PODER

- FLISFISCH, Angel: **Concentración de poder y desarrollo social**; Santiago, FLACSO, mayo 1982.

- POZO, Hernán: **Espacio cotidiano y poder**; Santiago, FLACSO, noviembre 1988.

- BRUNNER, José J.: **El orden de lo cotidiano, la sociedad disciplinaria y los recursos del poder**; Santiago, FLACSO, noviembre 1977.
- GUTIERREZ OJEDA, Gabriel: **Fuente de poder y democracia**; Santiago, Corporación para el Desarrollo de la Democracia (COPADE); Edit. La Noria julio 1991.
- HEINTZ, Peter (ed.): **Sociología del poder**; Santiago, Edit. Andrés Bello, 1960.
- LANGTON, Kenneth: **Personalidad, poder y participación**; Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo de la Participación - CEDEP, 1981.
- MANNHEIM, Karl: **Libertad, poder y planificación democrática**; México, Fondo de Cultura Económica, mayo 1982.
- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio: **Sociología del poder**; México - UNAM - Instituto de Investigaciones Sociales, 1969
- MILLS, G. Wright: **Poder, política, pueblo**; México, Fondo de Cultura Económica, 1964.
- CASTILLO, Jaime y CUMPLIDO, Francisco: **El poder político en una sociedad de participación**; Santiago, Edit. del Pacífico / IDEP, 1973.
- WEBER, Max: **Los tipos de dominación** (en HEINTZ, Peter: "Sociología del poder" pg. 20 - 54).
- ZAPATA VELASCO, Antonio: **Sociedad y poder local - La Comunidad de Villa El Salvador 1971 - 1996**; DESCO - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo; Lima, 1996.

Tema : MUNICIPIOS

- RACZYNSKI, Dagmar (ed.): **Políticas sociales, mujeres y gobierno local**; Santiago, CIEPLAN, mayo 1992.
- RODRIGUEZ, Alfredo (de.): **Municipios y servicio público. Gobiernos locales en ciudades intermedias de A. Latina**; Santiago, Edic. SUR, 1994.
- VIVANCO, Jaime: **La democracia consociativa y el desarrollo municipal. Propuesta para la participación en lo local**; Santiago, ILADES, 1991.
- PRESSACCO, Carlos Fabián: **Municipios y desarrollo. Balance y**

desafíos; Santiago, ILADES, julio 1994.

- GALLARDO, Bernarda: **De la municipalidad, el autoritarismo y la democracia. Reflexión**; Santiago, FLACSO, agosto 1989.

Tema : MUNICIPIOS - GOBIERNO

- MORALES M., Eduardo: **Descentralización del Estado y realidad comunal**; Santiago, FLACSO, agosto 1986.

- MORALES M., Eduardo: **Gestión municipal: autoridad y liderazgo local**; Santiago, FLACSO, agosto 1991.

- MORALES M., Eduardo y ROJAS, Sergio: **Sectores populares y municipios**; Santiago, FLACSO, octubre 1987.

- AHUMADA Jaime, BARRIL Alex, BECA Carlos E.: **Gobierno local y participación social. Debate desde una perspectiva agraria**; Santiago, GIA, 1988 (Serie GIA / 2)

- GONZALEZ M., Raúl: **Desarrollo económico local, Acción municipal y microempresa**; Santiago, PET, julio 1995.

- GONZALEZ M., Raúl: **El marco de las transformaciones municipales**; Santiago, Doc. estudio SUR, mayo 1983.

- CUERVO PEREZ, Adriana: **La complementariedad de los métodos evaluativos de la acción social: caso programa municipal y participación**; Santiago, ILADES, enero 1991.

- PRESSACCO, Carlos Fabián: **El consejo económico-social comunal. Desafíos**; Santiago, ILADES, Programa de postgrado Ciencias Sociales, N° 13, enero 1993.

- IRARRAZAVAL, Ignacio: **Más recursos para la ciudad. Nuevas perspectivas**; Santiago, CEP - UCV, julio 1994.

- PALMA C., Eduardo y BOISIER, Sergio: **La descentralización política de Chile: los gobiernos regionales**; Santiago, Instituto Chileno de estudios Humanísticos, noviembre 1993.

- GONZALEZ M., Raúl: **Espacio local, sociedad y desarrollo. Razones de su valorización**; Santiago, PET, febrero 1994.

- RACZYNSKI, Dagmar: **Políticas sociales, mujeres y gobierno local**; Santiago, mayo 1992.
- RODRIGUEZ, Alfredo (de.): **Municipios y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de A. Latina**; Santiago, Edic. SUR, 1994.
- CHARLIN, Marcelo y ROJAS, Sergio: **Participación, concertación y partenariado, descentralización del Estado en una perspectiva local**; Santiago, FLACSO, octubre 1992.
- BORJA, Jordi: **Descentralización del Estado, Movimientos Sociales y gestión local**; Santiago, FLACSO, ICI / CLACSO, 1987.
- AROCENA; José: **El Desarrollo Local: un desafío contemporáneo**; Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) - Universidad Católica del Uruguay, Edit. Nueva Sociedad, Caracas, 1ª edic. 1995.
- VARIOS AUTORES: **Democratización y Modernización del Estado: el caso peruano**, en *Democratización / Modernización y actores sociopolíticos N° 2*; Biblioteca CLACSO; Buenos Aires, marzo 1990.
- MASBERNAT M., Nancy y CARMONA G., Erika: **La Participación local: Realidad y desafío** en Rev. Estudios Sociales N° 88/ trimestre 2/ 1996, Corporación de Promoción Universitaria; Santiago, 1996.
- VARIOS AUTORES: **El Desarrollo Local en los Noventa**; en Revista Persona y Sociedad, Volumen XI, N° 1, ILADES, Santiago, abril 1997.

Tema: DESCENTRALIZACION

- POZO, Hernán; **Descentralización, democracia y desarrollo local**; Santiago, FLACSO, agosto 1990.

Tema: DESARROLLO SOCIAL

- DESAI, Meghnad: **Índice de progreso social. Una propuesta**; Santa Fe D 441 de Bogotá, PNUD, mayo 1992.



MAGISTER EN ESTUDIOS SOCIALES Y POLITICOS LATINOAMERICANOS

ACTA DE CALIFICACION DEL EXAMEN DE GRADO

El candidato Carlos Rufino Ching Chevez, autor de la Tesis "Poder Local y Participación Ciudadana – La Experiencia del Municipio de Villa El Salvador en Lima - Perú", ha cumplido con todos los requisitos del Plan de Estudio de su promoción 1997 - 1999, con un promedio de 9.0 siendo esta su nota de presentación al examen.

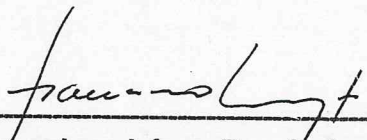
Leída la tesis, oída la exposición y defensa de la misma, esta Comisión Examinadora resuelve calificar el texto escrito con nota 9.5 y el examen oral con nota 9.0 Fundando su calificación en los siguientes argumentos:

Investigación lograda. Buen manejo bibliográfico. Conocimiento profundo del proceso analizado. Se observa sin embargo una articulación no del todo lograda entre el marco conceptual utilizado y el análisis de la experiencia.

En consecuencia, esta tesis es calificada con nota 9.3

La nota final sería en consecuencia. (promedio de la nota de presentación y la nota final de tesis) : 9.2 (nueve coma dos en la escala de 1 a 10).

En constancia firman


Francisco López Fernández
Director de Tesis

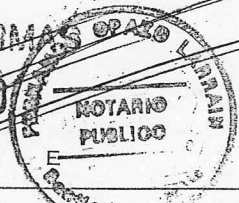

Carlos Fabian Pressacco
Director del Programa y
Profesor Informante



Santiago de Chile, 06 de Abril de 1999.

AUTORIZO LAS FIRMAS

14 ABR 1999



LA UNIVERSIDAD JESUITA DE CHILE



MAGISTER EN ESTUDIOS SOCIALES Y POLITICOS LATINOAMERICANOS

ACTA DE CALIFICACION DEL EXAMEN DE GRADO

El candidato Carlos Rufino Quiroga, autor de la Tesis "Poder Local y Participación Ciudadana - La Experiencia del Municipio de Villa El Salvador en Lima - Perú", ha cumplido con todos los requisitos del Plan de Estudio de su promoción 1987 - 1988, con un promedio de 0,2 en el examen.

Leída la tesis, oída la exposición y defendida, resuelve calificar el texto escrito con la siguiente calificación en los siguientes rubros:

Investigación lograda. Buen manejo de los conceptos. Se observa un proceso analítico. Se observa el marco conceptual utilizado y el análisis de la experiencia.

Legalizada en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile

Firma del Señor _____

 MIGUEL REYES VARGAS
Oficial de Legalizaciones

29 ABR 1988


Carlos Fadián Proceso
Director del Programa y Profesor Informante


Francisco López Fernández
Director de Tesis



Santiago de Chile, 08 de Abril de 1988.

LA UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO