

# Lima, “Jardín de los senderos que se bifurcan”: segregación e integración\*

Jaime Joseph A.\*\*

Themis Castellanos

Omar Pereyra

Lisette Aliaga

## Introducción

LIMA, COMO TODA ciudad, ha sido construida por sus habitantes. Lo particular de la Lima de hoy es que ha sido transformada por los migrantes, quienes desde la segunda mitad del siglo pasado construyeron los denominados barrios marginales, los conos de Lima. Por su geografía, el área metropolitana urbanizada se expandió en tres conos, norte, este y sur, cado uno en torno a la cuenca de un río: Chillón, Rímac y Lurín.<sup>1</sup> En estos conos los migrantes se instalaron y dieron a Lima la imagen de un patrón de segregación centro-periferia. Sin embargo, esta segregación habitacional no significó una exclusión de la metrópoli. Los nuevos habitantes se integraron a la ciudad a través del mercado de trabajo en expansión a partir de la etapa de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Paralelamente construyeron sus propios barrios y hábitat y crearon en los conos circuitos de pequeños y medianos mercados que abastecían de productos de primera necesidad a los pobladores. Además del empleo conquistaron sus derechos sociales básicos, marcaron la vida política de la ciudad –y lo que ocurre en Lima, marca a la nación– a través de una densa y pujante red de organizaciones sociales y políticos: sindicatos, comités vecinales, comunidades cristianas y partidos políticos, entre otras. Esta experiencia organizativa es uno de los recursos principales de los habitantes de los barrios de Lima, y los po-

\* Este texto ha contado con los aportes especiales de Paul Peters de la Universidad de Texas en Austin. Forma parte del Programa Mellon sobre Urbanización y Migración coordinado por Bryan Roberts (Center of Study of Urbanization and Internal Migration in Developing Countries, Texas University) y Alejandro Portes (Center for Migration and Development, University of Princeton).

\*\* Coordinador del Departamento de Investigación del Centro Alternativa.

<sup>1</sup> Véase mapa 1 del anexo.

bladores, sus organizaciones, y de forma especial los líderes, han mostrado una capacidad de adaptación a las diferentes etapas en el proceso.

El proceso histórico capitalino se puede dividir en cinco grandes etapas desde la fundación de la República. La primera etapa oligárquica y aristocrática comprende todo el periodo desde la Independencia hasta el proceso de industrialización. La segunda etapa de industrialización que se inicia con la política de industrialización por sustitución de importaciones a partir de 1950 y se extiende hasta finales de 1960, que denominamos *crecimiento por desarrollo*. La tercera etapa de *crecimiento por crisis* que se inicia en 1970 cuando Perú entra en crisis, económica primero y política después. En esta etapa, la población de Lima aumentó explosivamente por migración como producto de la debacle del agro, el terrorismo y la guerra sucia. La cuarta etapa se inicia en agosto de 1990 con el *fujishock* que marca la aplicación, con una ortodoxia extrema de las políticas de ajuste neoliberales, que se inicia con el autogolpe de Fujimori en abril de 1992. Finalmente, la etapa actual se podría llamar de *transición democrática*. Actualmente, en Perú se está desarrollando un proceso de descentralización nacional, en el cual Lima muestra dos características principales: por un lado mantiene un rol centralista dentro del sistema urbano nacional y por otro agudiza su fragmentación interna. Esta última característica alcanza a diversos aspectos de la organización de la ciudad, como son sus mercados laborales, sus aspectos políticos y hasta la manifestación de la anomia representada en el crimen.

De esta manera, pretendemos analizar y documentar la Lima de hoy,<sup>2</sup> comprendiendo las diversas, y en muchos aspectos contradictorias, tendencias que se encuentran en la ciudad, sus habitantes y actores principales. Para ello, priorizamos los actores y procesos en los conos, documentando la transformación de Lima desde su etapa de crecimiento por desarrollo, pasando por la etapa de crecimiento por crisis hasta la actualidad. Sostenemos que lo que sucede en los conos y la relación de éstos con el resto de la ciudad fue determinante en definir el curso que ha seguido la ciudad de Lima en la segunda mitad del siglo pasado. Buscamos ahora contribuir a la comprensión de los cambios producidos en el sistema urbano y en la vida dentro de las ciudades como consecuencia del proceso de globalización neoliberal y los ajustes estructurales.

El capítulo se divide en cuatro apartados principales. En el primer apartado presentamos un breve repaso histórico para introducir los cambios suscitados en

<sup>2</sup>Una limitación de este estudio es la falta de información más actualizada y comparable en el tiempo. En Perú, el censo más reciente data de 1993 y algunos indicadores no cuentan con cifras oficiales que sean publicadas de manera periódica. Por ello, usamos fuentes secundarias de información. Advertimos que algunas de las secuencias históricas de ciertos indicadores son discontinuas y nos basamos en proyecciones generadas por distintas instituciones.

la estructura urbana interna y el rol actual de Lima metropolitana en el sistema urbano nacional. En el segundo apartado analizamos el impacto de las medidas de ajuste en los mercados laborales y en la vulnerabilidad social. En el tercer apartado presentamos un estudio de caso que da cuenta de la faceta anómica de la ciudad, el caso del crimen. En el cuarto apartado presentamos experiencias de organización social que manifiestan la búsqueda de integración de los actores, particularmente el caso de las mesas de concertación. A modo de conclusión, presentamos nuestras reflexiones al final del documento.

### Lima "la vieja" y su transformación

Durante todo el siglo XIX, Lima fue poco más que un lugar de paso, entidad burocrática administrativa, entre el puerto del Callao y la zona minera de la sierra central. El presidente Leguía (1919-1930) intentó romper el aislamiento y se propuso entrar en los mercados regionales; construyó 8,000 kilómetros de carretera. Posteriormente, en 1940 se construyó la carretera Panamericana. Previo a ello el crecimiento de la capital se debía al sector minero, que requería un aparato burocrático en Lima. Entre las décadas de 1920 y 1950 el flujo migratorio fue en gran medida el resultado del crecimiento minero e industrial; y en la segunda mitad del siglo, con la política de industrialización por sustituciones de importaciones, aumentó su población principalmente por la migración campesina (Caravedo, 1987). Esta migración entraba a trabajar en el mercado doméstico y en el sector industrial, de esta manera se mantiene una atracción creciente de la ciudad hasta finales de la década de 1960. Es por ello que a esta etapa le corresponde un *crecimiento* urbano *por desarrollo*. Cabe señalar que la atracción urbana no se limita a Lima. Como hemos demostrado en otro estudio la curva de urbanización ha reflejado la de industrialización hasta 1961 (véase gráfica 1 del anexo).

Entre la década de 1970 y la de 1990 se podría definir un *crecimiento* urbano *por crisis*. En los setenta, Perú entró en lo que podríamos llamar una crisis estructural al inicio de la segunda fase de la dictadura militar de Velasco Alvarado. Su versión del socialismo participativo o populismo sin partidos colisionó con las debilidades de la base productiva industrial, el debacle de la reforma agraria y con el cambiante mundo globalizado. Lima contaba en 1972 con el 72.9 por ciento de los establecimientos industriales y el 47 por ciento de la mano de obra ocupada en la industria (INEI, 1981). Durante el segundo quinquenio se detecta una disminución del crecimiento del PIB (véase gráfica 2 del anexo) y un retraimiento de la construcción y la agricultura. La crisis mundial afectó gravemente la economía social considerando el modelo económico se basaba en ISI y en la exportación de recursos naturales.

En 1975 se iniciaron los ajustes económicos y los cambios de la política del Estado. La inflación y “sinceramiento” de los precios, la reducción de los salarios reales, la “flexibilización” en las leyes laborales, los despidos, junto con las crecientes exigencias por deuda, pusieron al país frente a un partir de aguas, y el curso que se siguió fue el inicio de las políticas de ajuste estructural que marcaron el cambio de rumbo. La reacción de los sectores populares –campesino, obrero y urbano popular– fue de rechazo a las medidas y a la dictadura. La dictadura se fue con un retiro concertado y ordenado, convocando a una Asamblea Constituyente y luego a elecciones presidenciales y municipales.

Es en la década de 1980 cuando resulta evidente que el modelo de desarrollo económico de sustitución de importaciones por el cual se optó, había colapsado. El desempleo masivo, el deterioro de la infraestructura básica económica y social conjuntamente con la violencia política, son distintivas de los gobiernos democráticos de Fernando Belaúnde y Alan García, llegando incluso con este último a la terrible crisis hiperinflacionaria.<sup>3</sup> La crisis económica afecta definitivamente el crecimiento de la ciudad: Lima disminuye su participación en el PIB nacional y los sectores más dinámicos de la ciudad; tanto el sector manufacturero y el de servicios, no contribuyeron a generar ingresos como en décadas pasadas. Se constituye y crece la “economía informal” que muestra gran dinamismo y diversificación. Cabe mencionar que en este periodo, luego de la apertura de la democracia representativa y el fracaso de las izquierdas<sup>4</sup> de ofrecer una alternativa a la población, surge el terrorismo de Sendero Luminoso y del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru. Si bien hasta la primera mitad de la década de 1980 los escenarios de lucha eran principalmente rurales, se empezaba a debilitar el sistema político de partidos y crecía el rol de las fuerzas militares.

Entre 1990 y 1992, recién iniciado el gobierno de Alberto Fujimori, se produce el periodo de ajuste neoliberal. En un día, 3 de agosto de 1990, la inflación subió en más de 400 por ciento y el Estado redujo su responsabilidad en las áreas de servicios básicos, iniciando el proceso de privatización, aumentando la flexibilización laboral y los despidos masivos. Del mismo modo, siguiendo la pauta de los organismos multilaterales, se aumentaron los recursos y los programas para la lucha contra la pobreza, pero a la vez se expusieron nuestros mercados locales a la libre importación de bienes finales, lo que dificultó la po-

<sup>3</sup> Por ejemplo un pan que costaba 0.20 Intis en el año 1965, valía 1,700 Intis en 1990. En cinco años de gobierno (1985-1990) la inflación acumulada era de 2'178,482 por ciento (“Alan nunca más, <http://www.alangarcia.itgo.com/Inflacion.htm>).

<sup>4</sup> La izquierda que lideró la protesta social contra la dictadura militar no pudo concretar la protesta en propuesta electoral. La población volvió a elegir a Fernando Belaúnde Terry.

sibilidad de competir de nuestros empresarios "informales", cuya baja productividad y altos costos relativos son conocidos. Durante 1993, y hasta 1997, las medidas de ajuste, sin embargo, estabilizaron la economía produciendo un crecimiento positivo del PIB y las cifras de inflación se redujeron sostenidamente (véase gráfica 3 del anexo).

Ante la caída del régimen de Fujimori, debido principalmente al debilitamiento de su aparato de corrupción, se inicia "la transición democrática", con el gobierno provisional de Valentín Paniagua, y la elección de Alejandro Toledo, quien se colocó como líder de la oposición a la dictadura. Las políticas económicas no cambiaron, tienen como objetivo mantener el equilibrio macroeconómico tendiendo a reducir cada vez más la inflación. Desde 2001 hasta 2003, según estimaciones de la CEPAL, el producto interno bruto muestra una tasa anual de variación positiva del 0.2 al 3.5 por ciento, explicándose en mayor medida por el crecimiento de los sectores extractivos y de exportación. Por otro lado, la transición inició un proceso intenso pero algo "desordenado" hacia la institucionalidad democrática, como lo muestra la elección de gobiernos municipales y regionales antes de tener la base constitucional y las leyes aprobadas para ordenar el ejercicio de los gobiernos locales. En este contexto, Lima aparece como una ciudad fragmentada, manteniendo su primacía en el sistema urbano nacional pero desarticulándose en varios centros que marcan procesos de segregación entre sus habitantes.

#### *Urbanización y migración: La primacía se mantiene*

Si bien la tasa anual de crecimiento poblacional en Lima se redujo del 5.5 por ciento en 1972 al 3.9 por ciento en 1981 y 2.4 por ciento en 1993 y para el año 2000 esta tasa de crecimiento llegó al 2 por ciento (INEI, 1996), Lima es una de las pocas ciudades de América del Sur que ha mantenido su primacía. Por un lado, hay otras ciudades en el país cuya tasa de crecimiento es mayor que el promedio nacional del 2 por ciento, debido a actividades comerciales, productivas y sobre todo extractivas. En la selva hay ciudades que han crecido en los últimos años a un ritmo sorprendente como Pucallpa (5.6 por ciento), Tarapoto (6.9 por ciento), Moyobamba (4.6 por ciento). Las razones de este crecimiento no han sido debidamente estudiadas, pero una hipótesis plausible para explicar el crecimiento es la influencia de la violencia política, que ha expulsado a la población rural de sus comunidades y las actividades vinculadas al narcotráfico. En todo caso, pese a estos cambios en las tendencias de urbanización, Lima no ha perdido su primer lugar y aún no hay índices claros de que las ciudades secundarias estuviesen formando redes como sustento del desarrollo regional o

macrorregional.<sup>5</sup> Como observamos en la gráfica 4 del anexo, si bien la curva de crecimiento de las ciudades secundarias tiende a aglomerarse en el año 2000, la brecha entre Lima y las cinco ciudades más grandes del país entre 1981 y 2000 no se ha acortado sustantivamente.

Asimismo, podríamos decir que Lima continúa siendo una ciudad de migrantes. Si bien en la comparación de Lima con otros departamentos observamos que Lima no ocupa el primer lugar en cuanto tasa de inmigración se refiere, la intensidad y volumen de la misma sigue siendo alto (véase gráfica 5 del anexo). Entre 1981 y 1993 la tasa de inmigración aumentó de 15 a 20 por ciento, mientras que la emigración descendió levemente de 8.9 a 8.3 por ciento (véase cuadro 1 del anexo). Asimismo, el incremento de la tasa de inmigración en otros departamentos permite reforzar la tendencia al incremento poblacional asociado con el desarrollo de actividades económicas extractivas, como es el caso de Ucayali, San Martín y Madre de Dios o de exportación, como son los departamentos fronterizos de Tumbes y Tacna.

Después de una serie de cambios económicos, políticos y sociales catalizados por las políticas neoliberales, la ciudad de Lima llega al siglo XXI manteniendo su primacía dentro del país y su rol como uno de los principales polos de atracción del flujo migratorio. De esta manera, las ciudades secundarias aún no muestran claras señales de desarrollo y no se han consolidado redes de articulación entre las ciudades en las diferentes regiones. Es de suponer que con la consolidación del proceso de descentralización habrá mejores posibilidades para otros centros de desarrollo.<sup>6</sup>

### *La construcción del hábitat y la segregación residencial*

Históricamente, Lima ha crecido expandiéndose hacia los conos, los cuales absorben el grueso de este crecimiento (Herrera, 2003: 8). El mapa 1 del anexo dibuja el proceso de ocupación de terreno en Lima metropolitana desde 1940 a 1993. Se observa que en las últimas décadas la proporción del área agrícola con respecto a la urbana se invierte, de 532 *versus* 80 hectáreas en 1961 pasa a 105 *versus* 507 hectáreas en 1993. La ocupación de estos terrenos muestra un carácter expansivo en las periferias de la ciudad.

<sup>5</sup> Para mayor información sobre el crecimiento urbano de Lima y ciudades secundarias véase Castellanos y Joseph A. (2003).

<sup>6</sup> Miriam Chion detecta “la emergencia de una estructura de regiones metropolitanas organizadas alrededor de redes especializadas en funciones urbanas específicas que conectan los múltiples centros metropolitanos. En esta organización espacial emergente, los lugares no están simplemente definidos por la acumulación de recursos, sino también por los flujos de transacciones financieras y de intercambio de información, así como por la habilidad para atraer una fuerza laboral capacitada” (Chion, 2002: 3).

Durante el periodo comprendido entre 1950 y 1990 encontramos que no existió una continuidad en políticas de vivienda social. Cada presidente y cada gobierno propusieron y llevaron a cabo, dentro de sus posibilidades y de acuerdo con su voluntad política, diferentes políticas de vivienda. La ausencia de programas masivos para responder a la demanda de migrantes pobres consolidó a la autoconstrucción y la "informalidad"<sup>7</sup> como las modalidades más utilizadas para generar vivienda. El papel del Estado se caracterizó por la permisividad y la tolerancia ante las invasiones "ilegales" de sus propiedades, donde posteriormente se construyeron barriadas, pueblos jóvenes y asentamientos humanos. Driant (1991) ha llamado a esta actitud la "política de dos caras", ya que por un lado el Estado llegó a considerar a la barriada como la solución para el problema de la vivienda para sectores populares, justificando además la poca inversión pública realizada en programas de vivienda y en la infraestructura urbana básica.

En la década de 1980, la modalidad privilegiada de asentamiento urbano han sido las invasiones que llevaron a un proceso de autoconstrucción de la vivienda. Al iniciarse la década de 1980 un tercio de la población de Lima vivía en barriadas, sin embargo, muchas de estas barriadas tenían hasta más de 40 años de existencia. Debido a estas diferencias en nivel de consolidación de vivienda, Lima empieza a padecer de problemas que la afectan en su conjunto (Riofrío, 1991: 63). Los nuevos asentamientos humanos se sitúan en terrenos que necesitarán una inversión muy alta para su habilitación urbana, ya sea por sus condiciones topográficas (zonas altas de cerros) como por su ubicación más lejana de los puntos de aprovisionamiento de agua y electricidad.<sup>8</sup>

Actualmente, el acceso a terrenos cada vez se hace más difícil, ya que progresivamente éstos se hacen más escasos. Por otro lado, el costo de construcción de una vivienda ha aumentado considerando la caída del ingreso desde la década de 1980. Una familia enfrenta mayores dificultades para la edificación de la vivienda que en décadas anteriores. En las zonas ya consolidadas se observa que las casas a medio terminar se han convertido, como señalara Riofrío, en su característica más saltante. Además, hay un número mayor de ocupantes por habitación, ya que viviendas pensadas como unifamiliares están convirtiéndose en viviendas multifamiliares. Cada vez se utiliza menos el recurso de la autoconstrucción que caracterizó el crecimiento horizontal de la ciudad para dar paso a una creciente tugurización de viviendas. Herrera (2003) presenta datos que sustentan esta diferenciación: los conos representan el 67 por ciento de la población y sólo el 49 por ciento del gasto y la precariedad de la vivienda es más

<sup>7</sup> Es decir, la ocupación del terreno sin títulos de propiedad y su construcción sin licencias.

<sup>8</sup> Julio Calderón (1999) ha estimado un costo inicial de 153.6 dólares por lote de 98 m<sup>2</sup> en el caso de ser invasor por habilitación urbana, incluyendo la gestión inicial de ocupación, la nivelación y planos.

en los conos que en las zonas intramuros. Por ejemplo, en los conos el 25 por ciento de los hogares no tiene agua potable, mientras en todo Lima la cifra es de 18 por ciento (Herrera, 2003 4-7).

Al ir consolidándose diferencialmente estas modalidades de autoconstrucción por diferentes periodos migratorios, se tiene como resultado barrios heterogéneos pero también segregados. Los siguientes mapas muestran algunos de los aspectos de esta diferenciación. El mapa 2 del anexo indica la cantidad de la población en viviendas con características inadecuadas. Como se puede apreciar, esta población se ubica en el Centro Histórico de Lima, en los conos y en particular en las zonas periféricas y en los cerros que bordean los conos, que son los únicos terrenos disponibles debido a la saturación de las áreas habitables. En los barrios populares, los conos de Lima, los hijos de los migrantes y los nuevos migrantes están condicionados a ocupar las escasas zonas libres, bolsones de terreno en las partes altas de los cerros donde construir es más caro, al igual que la instalación de los servicios básicos, y más riesgoso. La precariedad del hábitat de estos pobladores *marginales* a las zonas consolidadas de los conos populares es una señal de los cambios que se están produciendo en estos barrios.

Esto implica un patrón de segregación social muy particular en las diferentes zonas de Lima metropolitana. Por un lado, la distribución espacial de la población no llega a reproducir el modelo de ciudad europea compacta, pero tampoco refleja el modelo norteamericano de un centro urbano rodeado de suburbios (Sabatini, 2003). Más bien se observan *citadelas* de clases altas y medias y una mayor heterogeneidad en las clases bajas (Poulsen, Forrest y Johnston, 2002).<sup>9</sup> El mapa 3 del anexo identifica espacialmente el potencial de contacto, *exposure*, “el grado de contacto potencial, o la posibilidad de interacción”, y el grado de exclusión, *isolation* “el grado en que grupos de mayoría y minoría están segregados los unos de otros dentro de unidades de análisis”<sup>10</sup> (Massey y Denton, 1988).<sup>11</sup> El mapa muestra que se mantiene un alto grado de segregación que diferencia los conos y la zona céntrica, pero también indican un nivel significativo de heterogeneidad dentro de los conos mismos, mientras la zona

<sup>9</sup>Un tema que va cobrando importancia en la reflexión sobre segregación en Lima es la relación entre lo urbano y rural. Uno de los errores en la estrategia de ISI fue no integrar el agro. Lima, como las otras ciudades principales del país, está integrando las zonas rurales a las dinámicas de la ciudad extendida en el sentido de Friedman (2002).

<sup>10</sup>El índice de *exposure* o exposición mide el grado de contacto potencial o la posibilidad de interacción entre la población minoritaria y mayoritaria dentro de las áreas o tramos censales de una ciudad. El rango varía de 0 a 1, donde 1 es la segregación total y 0 la completa integración.

El índice de *isolation* o aislamiento mide el grado en el que la población minoritaria está solamente expuesta a otros miembros de su misma población, en vez de otros miembros de la población mayoritaria. El rango varía de 0 a 1, donde 1 es el aislamiento total y 0 la completa integración.

<sup>11</sup>Traducción realizada por el autor.

céntrica consolidada muestra una homogeneidad que indicaría menos relación con el resto de la metrópoli.

Se pueden observar las consecuencias de la segregación en la segmentación del consumo, que se manifiesta en la consolidación de áreas comerciales. En el mapa 4 del anexo vemos que los modernos centros comerciales se vienen ubicando en zonas que experimentan una relativa mayor segregación por consumo. En los últimos años, ha habido cambios en los conos de Lima que muestran que no sólo son espacios segregados que albergan la mayoría de la población que vive en condiciones de pobreza, sino que también son espacios potenciales de desarrollo económico endógeno. Un ejemplo de este potencial es la inversión hecha el año pasado por un consorcio de empresarios en el corazón del Cono Norte. Invirtieron más de 50 millones de dólares, para crear el centro comercial que se conoce como Mega Plaza. En este centro participan las cadenas más importantes de casas comerciales y de *comida rápida*, además de bancos. Antes algunos supermercados habían abierto establecimientos en la zona, pero la inversión y su impacto fueron menores. Además de Mega Plaza, se han construido salas de cine, que se comparan con las mejores de Lima, y el Gold's Gym, anunciado como "el gimnasio más grande de Perú". Por un lado este sorpresivo hecho ha cambiado la imagen que se tenía del cono como un lugar de *pobres*. Pero, por otro lado, hay preocupación por los efectos que tendrá Mega Plaza en la población del cono.

En los demás conos, aparecen nuevos nodos, *hubs*, o espacios públicos en Lima. Estos nodos tienen diferentes características culturales pero no son nodos cerrados y ofrecen servicios y productos no sólo a los habitantes del barrio o cono sino a toda la ciudad, generando flujos de la población limeña entre estos nodos. Por ejemplo, el lugar para comprar muebles baratos y buenos, que la clase media necesita, es en el distrito de Villa el Salvador en el sur. Las discotecas del Boulevard en el distrito de Comas y en Los Olivos del Cono Norte son lugares que atraen a jóvenes de toda la metrópoli. Son algunas de las discotecas más modernas del país. En el Cono Este lo más importante son el mercado principal de productos agrícolas para abastecer la ciudad y las zonas de recreo. Uno de los centros productivos y comerciales de vestimenta más importantes está ubicado en el distrito de la Victoria, cerca al Centro Histórico de Lima. Son sólo algunas de las actividades que generan flujos entre las diferentes zonas segregadas.

En Lima, a diferencia de lo que ocurre normalmente en las ciudades, en las que el lugar de trabajo está separado de las zonas de vivienda, los trabajadores informales hoy, sobre todo los *micro* y pequeños empresarios, están obligados, por los altos costos de producción y la severa competencia, a ubicar sus talleres y tiendas en su vivienda. Los barrios en los conos desarrollaron en sus inicios

pequeños mercados locales que se han ido consolidando y donde actualmente se están ubicando los centros comerciales de mayor inversión. Es evidente que esta situación está afectando a muchos pequeños comercios y bodegas que no pueden competir y cuyo mercado se reduce en volumen y atienden a la población de menores ingresos. Los *micro* y pequeños productores también están perjudicados en cuanto las grandes cadenas comerciales y restaurantes promueven la importación de insumos y bienes finales, desplazando lo producido en el propio territorio con la pérdida de empleo que esto puede generar.

En resumen, pese a la consolidación urbana de los barrios populares, sigue vigente lo que Sabatini llama “el patrón tradicional” de segregación (Sabatini, 2003: 6) y las medidas de exclusión (económicas, como el costo del terreno, impuestos y arbitrios) políticas (zonificación, límites de terrenos, normas de construcción), y culturales (el racismo) aún tienen su impacto. La segregación durante la etapa de expansión urbana tenía muchas características que reflejaban la desigualdad y marginalidad expresadas en el tipo de trabajo (diferencias de clase) e ingresos, diferencias culturales y raciales, calidad y acceso a servicios básicos urbanos, salud y educación. Muchas de estas condiciones existen hoy. Sin embargo, ni antes ni hoy se llegó a zonas tan heterogéneas en el interior de clases bajas y homogéneas en los distritos de clase alta y media. En la etapa actual la segregación de Lima está cambiando y se hace más compleja. Chion (2002) encuentra que desde la década de 1990, “el patrón espacial emergente en Lima metropolitana se caracteriza por el crecimiento de múltiples centros especializados dentro de una estructura cada vez más descentralizada. El Centro Histórico de funciones múltiples se ha desdoblado en múltiples centros metropolitanos especializados en determinadas actividades informacionales, industriales, comerciales o culturales, los cuales se articulan a través de redes de información, de transacciones comerciales o de relaciones sociales” (Sabatini, 2003: 12).

### *El transporte urbano: ¿resistencias a la segregación?*

Si bien Lima desde la década de 1960 ha sido una ciudad segregada residencialmente en términos de centro y periferia, la evolución del transporte urbano ha hecho posible que sea una ciudad relativamente articulada en términos de movilidad espacial.<sup>12</sup>

A comienzos del siglo xx se genera en la ciudad un acelerado crecimiento industrial, contexto en el cual surge el tranvía, el cual articulaba las zonas de producción con las zonas de residencia y era administrado por una empresa privada. La aparición de nuevos asentamientos y alta migración hace que este

<sup>12</sup>La importancia de la movilidad social y el proceso de reproducción de la ciudad ha sido trabajado en un reciente artículo de Pablo Vega Centeno (2003).

sistema privado deje de ser rentable y se asuma como un servicio público. Dejando de lado el tranvía, el transporte público busca atender a la población diseminada en las periferias. Es así que a partir de la década de 1950, el sistema está compuesto básicamente por ómnibus y microbuses (Sánchez León, Calderón y Guerrero, 1978). Asimismo, las demandas crecientes por parte de las poblaciones desatendidas y la baja rentabilidad de las empresas de transporte con altas deudas sociales contraídas con los trabajadores hacen que el Estado durante el periodo de la Junta Militar reorganice las empresas en forma de cooperativas. Esta forma legal da inicio a lo que actualmente son las asociaciones de transportistas. Por lo tanto, el crecimiento de la ciudad significó una creciente demanda por un sistema de transporte público masivo que abarcara rutas por las nuevas zonas pobladas y conectándolas con el resto de la ciudad.

En la década de 1970, el Estado tuvo una participación indirecta a través de la gestión municipal por intermedio del Servicio Municipal de Transporte (SMT) y luego por la Administradora Paramunicipal de Transporte (APTL). El SMT cubre líneas clave que tenían al centro como articulación vital. La presencia de la APTL en reemplazo del SMT satisficará la demanda del sector medio y de las nuevas urbanizaciones distantes al casco tradicional. Recién en 1976, el Estado interviene directamente en la gestión del servicio ante el fracaso de la empresa privada y por el precario estado económico y financiero de la APTL, a través de la Empresa Nacional de Transporte Urbano Enatru-Perú. La ausencia de rentabilidad del sistema fuerza la presencia del Estado para, a pesar de ello, satisfacer la necesidad de traslado de la población especialmente hacia los centros laborales. Enatru-Perú asume la ejecución de la política de transporte. Su objetivo es el estudio, el planeamiento, la proyección y la coordinación de las empresas dedicadas al transporte urbano. No obstante, el transporte público se convierte desde la década de 1980 en una importante demanda de la población que no ha sido aún satisfecha. Como da cuenta el Estudio de Racionalización del Transporte Público Urbano desagregado por zonas, desde 1981 hasta 1982 se encuentran registradas 23 solicitudes entre memoriales y oficios, procedentes de diferentes organizaciones vecinales de los distritos de Carabayllo, Comas e Independencia, entre otros dirigidos al Ministerio de Transporte.

Se podría decir que con el sector transporte, el Estado ha jugado el mismo papel ambiguo que tuvo para con los invasores de terreno y la construcción de la vivienda (Riofrío, 1991). Es decir, no interviene directamente en la solución del problema pero da normas que favorecen las soluciones informales. A inicios de la década de 1990, Fujimori dictó leyes que favorecieron la importación a bajo costo de vehículos asiáticos para el transporte urbano. Ante la ineficiencia de las Enatru y las reformas previamente establecidas, que facilitaron la constitución de empresas asociativas de trabajadores-propietarios del transporte urbano, los

sectores populares encuentran un nicho de mercado de fácil acceso. De esta manera, los microbuses y las minivan llegan a ser hoy la principal modalidad de transporte público en Lima.

Por otro lado, el crecimiento desmesurado en el número de empresas y vehículos de transporte público (buses, combis, y mototaxis) es el resultado de la precarización acelerada de las condiciones de trabajo. La ineficiencia del Estado de regular el transporte público sumada a esta creciente demanda de movilizarse en la ciudad contribuyeron a la creación de un mercado informal que es susceptible a las demandas por trabajo. Una buena ventana para mirar este fenómeno es el estudio de caso de los transportistas realizado por Pereyra (2003b). Este estudio reúne información de tres líneas de transporte que parten de los barrios del Cono Norte de Lima y atraviesan toda la ciudad. En este estudio se muestra que la lucha por sobrevivir obliga a los choferes y cobradores a trabajar jornadas prolongadas sin beneficios sociales, de manera que para lograr un ingreso adecuado sienten la presión por “correr a la búsqueda de los pasajeros”, lo cual explica la falta de respeto por las reglas de tránsito.<sup>13</sup> Pereyra subraya dos características importantes de los trabajadores de transporte. La primera es que la mayoría de los trabajadores de las tres líneas estudiadas son jóvenes, ya que el transporte es una ocupación que da una oportunidad a jóvenes no calificados y a muchos estudiantes. La segunda característica es que los trabajadores son en su mayoría de segunda y tercera generación de migrantes, nacidos en Lima (Pereyra, 2003a). De esta manera, el transporte resulta ser una alternativa para la mano de obra sin calificación, especialmente para jóvenes. Este hecho lleva a modificar la imagen de los trabajadores informales estudiados por Golte y Adams (Golte y Adams, 1987; Adams y Valdivia, 1991; De Soto, 1989). En el caso del transporte, los nuevos trabajadores informales, los jóvenes, no son migrantes, son sus hijos y nietos, nacidos en la ciudad.

Desde la etapa de gran expansión migratoria en la segunda mitad del siglo pasado hasta 1993 –fecha del último censo en Perú– encontramos zonas claramente diferenciadas pero con formas de articulación, principalmente por las relaciones de trabajo y servicios y por el trato con diferentes entidades del Estado. Según estimaciones del Instituto Metropolitano de Planificación, en 1995, del total de los viajes realizados en Lima metropolitana, el 36.9 por ciento tiene como destino el centro de la ciudad, el 23.2 por ciento la zona sur oeste compuesta por distritos de clase media y alta (véase mapa 5 del anexo). Por otro lado, del total de viajes, las zonas de origen se concentran fuertemente en las

<sup>13</sup>Sin embargo, el estudio de Pereyra muestra que su comportamiento no es anárquico. Las empresas tienen sus propias normas y sanciones y es uno de los pocos gremios que exigen al Estado una regulación adecuada. El problema es que no existe un ente regulador eficaz de transporte estatal –salvo la policía– y hace difícil construir un sistema de transporte planificado que permita una comunicación fluida, eficiente y racional en la ciudad.

periferias. A la zona norte, el 22.3 por ciento, este el 18.5 por ciento y sur el 16.6 por ciento de los viajes originados. Esto muestra un patrón de dependencia de las periferias con el centro de la ciudad en la cual residen las principales empresas proveedoras de trabajo y servicios.

El sector transporte es otra expresión del carácter ambiguo de la mayoría de los sectores informales. Lima es probablemente la única ciudad principal de América del Sur que no tiene un sistema estatal de transporte público, y una de las que no cuenta con trenes ni metros subterráneos en funcionamiento que articulen la ciudad. Por un lado los transportistas y la sobrepoblación de unidades de transporte en Lima ofrecen un importante servicio a los sectores de menores ingresos. El transporte urbano consiste básicamente en buses o pequeños colectivos, popularmente conocidos como "combis", que son en su mayoría de carácter informal y se rigen exclusivamente por la lógica del mercado en una competencia salvaje. Las rutas que cubren son bastante largas y el pasaje urbano unitario por un viaje desde la periferia al centro de la ciudad no excede un sol o sol y medio, que es equivalente a menos de medio dólar. Los precios de los pasajes en Lima son relativamente bajos, comparados con los de otras ciudades, gracias a la sobreoferta y competencia, lo que contribuye a que la segregación en la ciudad no llegue a impedir la circulación entre zonas. Por otro lado, con la creciente pobreza hay importantes sectores de la población que no pueden pagar ni siquiera estos pasajes *baratos*.

### **Desarrollo y segmentación de los mercados laborales en Lima metropolitana**

Como parte del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, durante el periodo 1968-1975, se iniciaron medidas fuertemente proindustriales, se establecieron prioridades en los sectores económicos, y el Estado reserva para sí una parte importante de la actividad productiva. En este periodo se buscó impulsar el crecimiento a partir de la demanda interna y el sector industrial, en el marco de una legislación laboral que protegió y dio nuevos derechos a los trabajadores. De esta manera, la PEA de Lima creció por el sector industrial y se volvió un mercado atractivo para los migrantes en un contexto de crisis agraria.

En 1976 se da un cambio de mando en el gobierno militar. La segunda fase del gobierno militar inauguró una etapa de desmantelamiento de las políticas populares que marcaron la primera fase, como el control de precios, los subsidios al sector industrial y los beneficios sociales a los trabajadores. En esta etapa se entra a un proceso recesivo. Sin embargo, como observa Cecilia Garavito (1997: 6), "la relación entre empleo y producto en el sector moderno continúa siendo positiva en la recesión, si bien existen periodos breves de relación ne-

gativa, tales como 1977-1979 y 1983-1985, asociados a recesiones específicas". En estos periodos de crisis se observa que la participación en el empleo de las empresas con menos de 10 trabajadores en Lima aumenta, lo que refleja el desarrollo de una economía paralela de baja productividad.

El ingreso y el empleo se han ido deteriorando desde finales de la década de 1980. En esta década podemos encontrar dos subperiodos. Un primer periodo de crecimiento económico seguido por un proceso de recesión a partir de 1983. El otro periodo se caracteriza por las medidas de ajuste, popularmente conocidas como *paquetazos*, a partir de 1988, como salida a la creciente inflación. En este último periodo, la hiperinflación generada por la política económica de Alan García (1985-1990) provocó que el salario perdiera el 60 por ciento de su poder adquisitivo. Para este periodo "el empleo y el producto comienzan a presentar tendencias divergentes. Mientras el producto cae a una tasa del 1.8 por ciento promedio anual, el empleo en la gran empresa se estanca creciendo apenas a una tasa de 0.04 por ciento. El empleo asalariado total, en cambio, crece a una tasa del 6.4 por ciento promedio anual. Sin embargo, las remuneraciones reales continúan acompañando al producto; mientras los salarios reales caen en un 8.9 por ciento los sueldos reales lo hacen en un 13.9 por ciento, ambos promedios anuales" (Garavito, 1997: 13-14).

En la década de 1990, el gobierno peruano implementó medidas de ajuste estructural que produjeron la liberalización de los mercados laborales. Con estas medidas se ha desprotegido el trabajo y al trabajador. Al trabajador por la política de flexibilización laboral y al trabajo por distintas razones:

- a) La política económica de apertura indiscriminada del mercado: Perú, a diferencia de los otros cinco países del Pacto Andino, no se protegió.
- b) El dólar barato: Perú mantuvo una tasa cambiaria que favoreció al sector importador y no al sector exportador y no ha devaluado su moneda. Esto ha significado un incentivo a la importación indiscriminada de productos que antes se producían en el país.
- c) Se ha eliminado el fomento a sectores que generan valor agregado como las industrias nacionales. Mientras que hay incentivos tributarios para la banca o la minería, no los hay para los sectores que generan valor agregado y empleo. A nivel nacional, el resultado económico de estas políticas de estabilización económica y liberalización laboral fue un crecimiento económico entre 1992 y 1997. Sin embargo, entre 1997 y 2000, la actividad económica decreció considerablemente. Los sectores más dinámicos se concentran en los extractivos, la construcción y el sector financiero y de servicios. Por otro lado, esta situación también tiene un efecto en el carácter paralelo de los sectores económicos, de acuerdo con cifras oficiales, el crecimiento del

empleo se pronunció con mayor fuerza en las microempresas, o empresas menores de 10 trabajadores, del sector de servicios.

En Lima, a partir de 1991, mientras el producto crece, el empleo en la gran empresa se reduce, mientras que el empleo asalariado total sigue aumentando pero básicamente en el sector informal. A lo largo de las décadas de 1980 y 1990, el crecimiento del sector informal se va consolidando. Como podemos ver en la gráfica 6 del anexo, el sector informal, según la definición tradicional<sup>14</sup> representaba el 55 por ciento del empleo total en 1986 y alcanza al 59 por ciento en 2001. Mientras que según la definición legalista<sup>15</sup> el empleo, en los mismos años de referencia, del 49 por ciento y llega al 56 por ciento del empleo total. Ambas definiciones muestran un incremento del empleo informal entre los años 1990 y 1992, decreciendo posteriormente para luego crecer sostenidamente hasta 2001. En consecuencia, la economía urbana limeña tiene como una de sus características principales la segmentación de sus mercados laborales.

Cabe señalar que el comportamiento del desempleo manifiesta un carácter muy particular en esta época para Lima metropolitana. El desempleo se reduce en momentos de crisis mientras aumenta en momentos de crecimiento económico (véase gráfica 7 del anexo). Javier Herrera (2003a) ha realizado un estudio de panel entre 1997-2000 que muestra que el desempleo permanente es prácticamente inexistente en el Perú. Asimismo, otros estudios han mostrado que el promedio de la duración del desempleo en el Perú es bastante corto. Menos del 0.1 por ciento de las personas desempleadas permanecen así en un año (Chacaltana, 1999; Díaz y Maruyama, 1999). No obstante, más del 40 por ciento de las personas activas cambiaron de estatus de empleo en un año, y la transición más importante es entre empleo e inactividad y viceversa; la movilidad ocupacional afecta al 16 por ciento de la población urbana, siendo la transición más frecuente la inactividad (Herrera, 2003b: 5).

### *Las dicotomías del mercado laboral limeño*

El crecimiento urbano de Lima desde la década de 1950 hasta el presente está relacionado con el crecimiento del sector informal, especialmente durante los periodos de crisis y las consecuencias de la desindustrialización de nuestra economía. En Lima actualmente encontramos las tendencias que reflejan las principales contradicciones del modelo económico como efecto de la urbanización

<sup>14</sup>La definición tradicional se basa en la definición de la OIT, la cual califica de informales a todos los trabajadores familiares no remunerados, trabajadores domésticos, trabajadores independientes no profesionales y empleadores y/o empleados de empresas menores a 10 trabajadores.

<sup>15</sup>La definición legalista califica de trabajador informal a todo aquel que no cuenta con seguridad social.

centralista. Por un lado, al concentrar Lima la mayoría de los sectores más modernos de la economía y su contribución al PIB tiende a reflejar la misma evolución del PIB a nivel nacional (véase gráfica 6 del anexo). Lima concentra alrededor del 30 por ciento de la población nacional, su contribución al PIB nacional es del 46 por ciento y del 69 por ciento al PIB industrial.

Por otro lado, al ser Lima el foco de atracción principal para la migración y al concentrar la mayoría de la población, su crecimiento económico no ha llegado a incorporar a la mayoría de su población, generando mercados laborales segmentados. En un estudio del INEI sobre migraciones internas en Lima metropolitana<sup>16</sup> para 1993, se observa que el aporte de los migrantes a la PEA es del 44 por ciento, asimismo la tasa del actividad es mayor (53.5 por ciento) en comparación con los nativos. Asimismo, en cuanto a la categoría ocupacional, se muestra que la proporción de obreros y empleados entre los migrantes recientes (50 por ciento) es menor comparada a los migrantes antiguos (56 por ciento) y nativos (68 por ciento). La presencia de los migrantes antiguos y recientes, en consecuencia, se concentra en las categorías ocupacionales de trabajadores independientes o aquellas ocupaciones que no requieren mayor calificación. De esta manera, el mercado laboral limeño se caracteriza por la existencia de un excedente laboral que se ocupa en el sector informal, mientras paralelamente el sector moderno absorbe a los limeños nativos.

Luego del ajuste, es igualmente claro que las brechas entre sectores de trabajadores están aumentando. El reducido número de trabajadores formales en Lima ha aumentado su participación en los ingresos, mientras el creciente sector informal mantiene la misma porción. En Lima el 59 por ciento de la PEA se encuentra en el decil de más bajos ingresos y son trabajadores informales por cuenta propia, mientras sólo el 7 por ciento de la PEA en este decil son trabajadores formales. Por otra parte, el 70 por ciento de los empleados y trabajadores del quintil más alto de ingresos eran trabajadores formales mientras la participación de trabajadores informales en el quintil más alto de ingresos declinó en un 10 por ciento.

Asimismo, según Herrera, los índices de empleo informal también muestran una diferenciación entre los conos de Lima y las zonas “intramuros” o céntricas. El 70 por ciento de los empleos de jefes de hogar en los conos son informales, y en el resto de Lima la proporción es 54 por ciento (Herrera, 2003a: 15). El desempleo, empero, no es un factor de diferenciación entre los conos y el resto de la ciudad, siendo del 6 por ciento entre los jefes de hogares pobres y del 3.4 por ciento entre los hogares no pobres en los conos, mientras en Lima centro el desempleo es del 6 por ciento. El hecho de que no existe compensación por desempleo explica el porcentaje relativamente bajo en los conos. El empleo in-

<sup>16</sup> <http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0018/cap34001.htm>.

formal sí es un factor de diferenciación al interior de los conos. Hay una mayor concentración de empleo informal en los hogares pobres en los conos; el 75 por ciento de estos hogares labora en el sector informal, mientras lo hace el 60 por ciento de los hogares no pobres (Herrera, 2003a: 15, 16).

### *Desigualdad socialmente inaceptable*

A finales de la década de 1990 y principios de la de 2000, Perú ha experimentado un sostenido crecimiento económico y ha mostrado indicadores macroeconómicos atractivos para la inversión extranjera. No obstante, estos logros no se han traducido en indicadores sociales de pronósticos más optimistas. Aparte del aumento del desempleo y la informalización de la economía, el efecto del ajuste en el nivel de vida de la población ha sido el crecimiento de la pobreza y la inequidad, especialmente en el ámbito urbano y sobre todo en Lima metropolitana. Como observamos en la gráfica 10 del anexo, el total de pobres en Lima ha aumentado del 35.5 por ciento en 1997 al 45.2 por ciento en 2000. La pobreza no extrema aumentó del 33.1 al 40.4 por ciento, mientras que la pobreza extrema se incrementó del 2.4 al 4.7 por ciento. Asimismo, Lima metropolitana presenta actualmente la mayor desigualdad en la distribución del gasto. El coeficiente de Gini en 1994 era 0.363 y en 2000 llega a 0.404 (véase gráfica 9 del anexo).

Como venimos resaltando a lo largo del capítulo, se puede evidenciar el impacto de la pobreza en la creciente patrón de segregación residencial. Los indicadores de pobreza permiten diferenciar a los hogares en los conos de los del resto de Lima. El cuadro 2 del anexo da una indicación de la concentración de la pobreza medida por necesidades básicas insatisfechas a nivel de manzanas usando el censo de 1993. Los conos de Lima, norte, este y sur concentran barrios con el 53.8, 60.4 y 59.4 por ciento de manzanas con niveles de pobreza altos mientras la zona centro sólo tiene un 25.5 por ciento en esta categoría. Si bien la pobreza en Lima se ha incrementado en todos sus distritos y se ha extendido más allá de las zonas tradicionalmente consideradas pobres (por ejemplo sectores de la clase media han pasado por debajo de la línea de pobreza) y se descubren familias en condiciones de pobreza en los barrios de las clases altas, los datos y los mapas de segregación siguen mostrando una concentración de la pobreza en sectores periféricos y conales.

Según Francisco Verdera (2004), el 30 por ciento de la desigualdad se atribuye al tipo de trabajo o a la falta de trabajo. Lima está cambiando y las tendencias predominantes –mayor pobreza, empleo precario, y la creciente brecha social– están llevando el proceso a una mayor heterogeneidad y desestructuración del mercado laboral y a su vez, segregación, lo cual refuerza las tendencias creando un círculo vicioso.

## De la violencia subversiva a la delincuencia común

Se podría decir que el aumento de pobreza, el desempleo, la creciente brecha entre ricos y pobres, y la creciente exposición a propaganda que promueve el consumo de bienes y servicios que sólo están al alcance de sectores de mayores ingresos son factores que contribuyen al aumento de la criminalidad. No obstante, en el caso de Lima metropolitana no podemos entender el fenómeno del crimen y las reacciones a él, si no añadimos a este marco explicativo lo que han significado 14 años de terrorismo.

A mediados de la década de 1980, Sendero Luminoso concentra su accionar en las ciudades. Según el informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, entre 1982 y 1987 el número de acciones sediciosas en Lima fue superior al que hubo en Ayacucho. Entre finales de 1989 y la primera mitad de 1992, la ciudad de Lima se convertiría en el principal escenario de lucha priorizado por los grupos subversivos tanto por el incremento de una variedad de acciones y atentados subversivos, como por la consolidación de una significativa presencia en los sectores populares, como lo trataremos más adelante.

A inicios de la década de 1990, el terrorismo empieza a ser considerado como el problema principal no sólo para la seguridad en la ciudad sino para la misma viabilidad del Estado desde el momento en que los atentados empiezan a afectar a los distritos céntricos y/o acomodados de la ciudad como Miraflores, San Isidro y Jesús María. Mientras tanto Sendero Luminoso afirma su presencia en las universidades públicas e incluso toma algunos barrios en la zona periférica de la ciudad. Entre 1991 y 1992, se registran 1,281 y 1,354 atentados respectivamente (véase gráfica 11 del anexo). En estos años también Sendero Luminoso convoca a paros armados con cierta frecuencia, por lo que la ciudad ante el pánico ve paralizada gran parte de su actividad.

Durante estos años de auge de las actividades terroristas en Lima, la militarización de la ciudad, el toque de queda,<sup>17</sup> las redadas en los barrios populares contribuyeron a reducir el número de crímenes. No obstante, la sensación de inseguridad era permanente. El terrorismo y la represión hicieron de las calles y los espacios públicos (cualquier lugar más allá de la puerta de la casa) lugares peligrosos, lo cual restringía las relaciones entre personas y zonas. En esta atmósfera todo poblador y sobre todo los jóvenes, más aún si eran pobres y provincianos, fueron potenciales *terroristas*.

Después de la captura de Abimael Guzmán, líder de Sendero Luminoso, los actos terroristas en la ciudad van disminuyendo. No obstante, al mantenerse los signos de deterioro socioeconómico en un contexto donde el Estado como fuerza de orden se va retirando paulatinamente de la ciudad, la delincuencia se

<sup>17</sup>El toque de queda es una medida que restringe la libertad de cualquier ciudadano de movilizarse o reunirse durante un determinado horario.

hace más evidente. A partir de 1992, si bien el número de atentados disminuyeron, la delincuencia fue creciendo de manera sostenida. En el periodo 1992-1996, según estimaciones de la policía nacional, el número de delitos, incluidos los no reportados, en Lima aumentan de 85,000 a 213,289 (véase gráfica 12 del anexo). Para el periodo de 1995-2001, el incremento en el número de delitos registrados se explica por aquellos cometidos contra el patrimonio (véase gráfica 13 del anexo).<sup>18</sup>

La delincuencia, afecta a todos los sectores de Lima sin excepción. Según el Grupo Apoyo, el 59 por ciento de la población indica que seguridad es el problema principal y una tercera parte de la población limeña ha sido víctima de un robo (citado por Pereyra, 2003a). Asimismo, según la encuesta de hogares sobre victimización en Lima metropolitana realizada por el INEI en febrero de 1998, la mayoría de los crímenes son actos de arrebato que normalmente no incluyen mayor violencia que el forcejeo (56.4 por ciento). El 16.25 por ciento de los robos tienen lugar sin que la víctima se dé cuenta mientras el 22.2 por ciento son con agresión o amenaza (Pereyra, 2003a: 13). El crimen masivo, los robos y arrebatos menores, es una medida de sobrevivencia para la mayoría de los que los cometen.

En el caso de los jóvenes otro factor que induce al crimen es, según algunos analistas (Portes y Hoffman, 2003; Neira, 1987; Vega-Centeno, 1993), la imposibilidad de satisfacer las expectativas de consumo que son creadas en la ciudad particularmente por los medios de comunicación. Portes y Hoffman (2003) señalan que en el nuevo contexto económico neoliberal existe un desempate entre las posibilidades que ofrece el sistema laboral y las expectativas de la población. De ahí que surgen algunas estrategias "innovadoras" como lo son la informalidad, la migración internacional y la criminalidad. Con respecto a esta última, el neoliberalismo, como sistema cultural tiende a exaltar el consumo, pero al no existir los canales institucionales para satisfacerlo, un grupo no despreciable de población opta por abrazar a la criminalidad como estrategia válida. Por su parte, Neira señala que durante este periodo de crecimiento económico se abrieron los canales de movilidad social y con ellos las nuevas capas populares asalariadas obreras y medias. Sin embargo, la década de 1980 cierra estos canales de movilidad: "[...] la parte moderna dejó de integrar. Y la no integración, ha empujado a comportamientos de sustitución a estrategias de supervivencia [...]" (1987: 7). Esta "desagregación social" produce efectos positivos como lo son la ética del trabajo de la economía informal, pero también efectos negativos como la criminalidad, el narcotráfico y hasta la violencia política (1987: 7). Asimismo,

<sup>18</sup> Las cifras de ambos periodos provienen de fuentes diversas. Nótese que para el último periodo, las cifras oficiales no incluyen el 90 por ciento de los crímenes cometidos en Lima, los cuales, según una encuesta de INEI, no son reportados.

si bien no habla de la criminalidad, Vega-Centeno (1993), siguiendo una perspectiva parsoniana a partir del concepto de *campo de socialización*, considera que los medios de comunicación exaltan al consumo como nueva forma de acceso al prestigio. En una sociedad excluyente como la nuestra, los jóvenes que pueden acceder al estilo de vida que señalan los medios de comunicación como correcto son sólo los de clases acomodadas y medias. Los márgenes de frustración y también de desarrollar conductas disfuncionales y violentas son un peligro constante (se refiere a abrazar ideologías violentistas como las de SL y MRTA).

La calle es el lugar donde se experimenta la mayor inseguridad y es la clase media popular la más afectada en términos comparativos. Según el sondeo de opinión pública realizado en agosto de 2004 por IMASEN, el porcentaje que declara que en los últimos seis meses, del marco de la aplicación de la encuesta, él o ella o algún miembro de su familia ha sido víctima de un robo o intento de robo en la calle es un 47 por ciento, y de la agresión de pandillas, un 16.3 por ciento. La clase media popular o clase baja-superior se eleva por encima del promedio total, declarando una victimización del 53.2 por ciento en el caso de robos en la calle y del 26.3 por ciento en caso de agresión por parte de las pandillas.<sup>19</sup> Asimismo, la incidencia de robos es más sentida en este orden: Cono Este, Centro o casco urbano, Cono Sur, y finalmente Cono Norte (véase cuadro 3 del anexo).

No se puede dudar de que hay una relación entre los crecientes niveles de pobreza –la falta de trabajo, la brecha entre las expectativas de los jóvenes que se dedican al pandillaje– y la falta de medios legales y cobertura policial para combatirlos (Portes y Roberts, 2004: 5). Los actos de pandillaje, peleas entre pandillas juveniles, son más frecuentes en los conos. Según la encuesta citada, los delitos más frecuentes en Lima metropolitana son los robos (60.5 por ciento), el pandillaje (20.2 por ciento) y la drogadicción (15.5 por ciento). En el centro de la ciudad o casco urbano los robos alcanzan al 66.5 por ciento y la drogadicción el 22.2 por ciento. Mientras que en el Cono Norte, sur y este se reporta más el pandillaje como un delito frecuente, representando el 34.5, 27.2 y 25.5 por ciento respectivamente (véase cuadro 4 del anexo). Asimismo, a menor escala social, el pandillaje es más sentido como un problema en el lugar de residencia. Mientras que en las clases medias o altas sólo el 2.2 por ciento lo concibe como un delito frecuente, en la clase baja-superior representa el 22 por ciento y en la clase baja-inferior este porcentaje llega al 26.4 por ciento.

<sup>19</sup> Las pandillas consisten en grupos de jóvenes con una fuerte identidad basada en su marginalidad. Su principal referente está basado en el barrio y por lo general buscan distinguirse de otros grupos similares al interior de éste. Esta situación lleva a peleas campales entre pandillas debido a roces entre sus diversos miembros, y también a actos delincuenciales para solventar las actividades de diversión del grupo.

El crecimiento de la criminalidad origina, de parte del conjunto de la sociedad, la opción de estrategias defensivas como lo son una mayor segregación social y espacial de parte de las clases media y alta, las cuales optan por aislarse y fortificar sus zonas residenciales usando diferentes mecanismos como rejas, muros, perros, alarmas, tranqueras en las calles, etcétera. Cuando se analizan las respuestas de las medidas tomadas para protegerse de la delincuencia (véase cuadro 5 del anexo) salta a la vista que las clases medias y altas usan con mayor incidencia todas las medidas. Citando las dos más importantes, estas medidas son contratar vigilantes en su cuadra o calle (73.9 por ciento) y poner rejas en su casa (64.1 por ciento). Si bien el contratar vigilantes es una estrategia extendida en todas las zonas de Lima, el enredamiento de la ciudad se manifiesta con más notoriedad en el casco urbano que en los conos. Poner rejas en la casa es una estrategia del 52.7 por ciento sumado al 15 por ciento que tranca el acceso de su cuadra, mientras que en los conos ambas opciones sólo se aproximan al 20 y 7.3 por ciento en promedio.

La población desarrolla así nuevas formas de comportamiento en donde la desconfianza e inseguridad son dos de las características principales. Si bien es cierto que en diferentes distritos de Lima la policía ha formado comités de seguridad ciudadana, éstos se conforman dentro de la lógica de organizar la represión. En el estudio de caso realizado por Pereyra (2003a) en el asentamiento Nuevo Pachacutec, el comité de seguridad ciudadana organizado por la policía funcionaba sin coordinar con el comité de seguridad constituido por las organizaciones populares. En los barrios más pobres, como es el caso del Nuevo Pachacutec, se han organizado comités de vigilancia o rondas urbanas. En algunos distritos estos comités coordinan con la policía del lugar pero en otros toman la justicia en sus propias manos.

Al no existir propiamente una policía local, sino sólo la Policía Nacional de Perú, en los distritos la policía no responde frente a la autoridad municipal local, y la población no tiene mecanismos de vigilancia y control de la actividad policial. Como en el caso de otras formas de participación, el costo de oportunidades, el tiempo para la participación en actividades de seguridad ciudadana, es alto y como en otros casos este costo es una barrera para la estrategia participacionista para enfrentar uno de los problemas más sentidos de la población.

Por otro lado, han aparecido una serie de acciones colectivas que a veces llegan a ejecuciones; en parte, son una reacción a la ineficacia y corrupción de la policía. En noviembre de 2004, un sondeo de opinión realizado por Apoyo, difundió que el 64 por ciento de los limeños justifica la realización de linchamientos populares en los casos en que las autoridades fallan en castigar a delincuentes. Los ajusticiamientos populares o linchamientos consisten en la aplicación

colectiva de castigos físicos como golpes, pedradas, palazos o latigazos, pero también involucran sanciones de tipo simbólico, como crucifixiones, cortes de pelo, desnudamiento, porte de carteles ofensivos, etcétera. Según estimaciones de Castillo (2000) solamente el 5 por ciento del total de linchamientos registrados llegan a la muerte. Tomando datos del estudio en mención, se puede observar cómo los linchamientos o ajusticiamientos populares han crecido de manera exponencial durante los últimos años.<sup>20</sup> En 1999 se contaban con 214 casos en Lima y Arequipa, actualmente sólo en Lima metropolitana se han registrado 695 casos (véase gráfica 14 del anexo). Este tipo de casos se centran en los conos de Lima, especialmente en las zonas que han sufrido procesos de deterioro económico y social. Las estimaciones del estudio mencionado sostienen que sólo el 2 por ciento del total de casos registrados son procesados en el sistema judicial.

Se podría decir que el proceso vivido de violencia política –donde tanto el Estado como Sendero Luminoso fomentaron el uso de la violencia como mecanismo para imponer orden en los barrios–, sumado al aumento de la inseguridad ciudadana producto de la violencia delictiva, y a la impunidad que tienen las personas que llevan a cabo estas prácticas, son factores que han contribuido a esta salida drástica por parte de la población. No obstante, la salida represiva y agresiva no es patrimonio solamente de los pobladores.

El Estado ha trasladado a la lucha contra el crimen la misma estrategia utilizada contra el terrorismo y responde con represión, sin contemplar las causas y sin que la policía se involucre en la vida del barrio y de la municipalidad. Desde el gobierno de Alberto Fujimori hasta la fecha, el Ministerio de Interior ha asumido la consigna de “tolerancia cero” y el gobierno nacional ha presentado un proyecto ley de “terrorismo agravado” que calificaría a cualquier acto de vandalismo (pandillas o barras bravas del fútbol) como acto de terrorismo. Asimismo, durante el gobierno de transición, para el diseño de la estrategia de represión de la delincuencia en Lima, el gobierno metropolitano ha contado con la asesoría de William Bratton, jefe de policía de Nueva York cuando el alcalde era Rudolph Guliani, conocidos por la política de “Tolerancia Cero”.

Por otro lado, los pobladores de todos los estratos sociales y las municipalidades han adoptado diversas medidas semiformales y semilegales para combatir el crimen. El servicio de Serenazgo –cuerpo creado por el municipio de Miraflores y con el que cuentan algunas municipalidades hace unos años para

<sup>20</sup> Cabe señalar que la policía no hace un seguimiento exhaustivo de estos casos, lo que impide adotar sus estadísticas como fuente de información. Por otro lado, Castillo ha obtenido información mediante la Defensoría del Pueblo; institución que ha tomado la iniciativa desde 1999 de sistematizar y analizar los casos de linchamiento ocurridos, lo que constituye de paso la primera manifestación de una preocupación estatal al respecto.

combatir el crimen— está conformado por personas sin preparación técnica. Este servicio no está bien reglamentado y no se sabe cuáles son sus competencias y su diferencia con la policía nacional. Como observamos anteriormente, una de las estrategias más extendidas en la población es contratar seguridad privada. En consecuencia, las estrategias de protección se privatizan, y tienden a ser múltiples o sobreponerse unas a otras de acuerdo con el alcance de los bolsillos de la población.

La criminalidad urbana extendida y las respuestas que se dan a ella afectan no sólo los bolsillos y salud física de las víctimas sino también las relaciones entre los ciudadanos. Esta situación acentúa la segregación de la ciudad en cuanto impide o limita la libre circulación de los pobladores y alimenta los prejuicios racistas hacia aquellos que son pobres y tienen rasgos andinos o acholados. No hay estudios que determinen cuál es el impacto de la criminalidad en la libertad de circulación dentro de la ciudad pero es un factor limitante innegable. Asimismo, la combinación de la extensión de criminalidad y las estrategias de tolerancia cero añaden trabas para la construcción de un sistema político democrático que requiere una relación diferente entre Estado y sociedad que la existente para combatir al crimen. La informalización del combate al crimen hace que el Estado pierda dos de sus atributos fundamentales, el monopolio del uso de la violencia y la capacidad de garantizar el derecho de la seguridad de los ciudadanos.

### **Movimientos sociales en Lima: del protagonismo popular a la participación ciudadana**

En Perú, y particularmente en Lima, para cualquier problema o situación existe una multiplicidad de organizaciones. Una reciente encuesta aplicada por Sinesio López Jiménez (1992), señala que el 48.7 por ciento participa en al menos una y de este porcentaje, un 58.2 por ciento es activo y asiste con frecuencia a las reuniones. Las organizaciones en las que más participan los limeños son: las asociaciones de padres de familia (19 por ciento) que son de pertenencia obligatoria, las organizaciones vecinales (16 por ciento) asociadas a procesos de legalización de la propiedad y obtención de servicios públicos básicos para los nuevos barrios populares, los comités de Vaso de Leche y los Clubes de Madre (16 por ciento), organizaciones parroquiales (10 por ciento), y organizaciones de seguridad ciudadana (8.6 por ciento). Asimismo, se organizan los adultos mayores, los enfermos e infectados por VIH/Sida, las personas de la tercera edad, los jóvenes, las personas con discapacidad. Pero con miradas parciales de la realidad, de las funciones del Estado, de los recursos de la sociedad y del Estado y sin articulación entre ellos, están segmenta-

dos. Esta “tradicción” organizativa se ha desarrollado a través de las décadas de expansión urbana de Lima y sus debilidades y fortalezas se pueden rastrear en el devenir de su proceso histórico.

Los años de más crecimiento demográfico de Lima (décadas de 1960 y 1970) fueron también años intensos en la organización gremial y política de los migrantes. Los sindicatos y las organizaciones barriales crecieron en número y extensión. Los primeros dedicados a la conquista y defensa de sus derechos laborales y las segundas dedicadas a conquistar un terreno, vivienda y servicios básicos. Es decir, estaban en camino a conquistar su *ciudadanía social*.

Con el gobierno militar de Velasco, se promovió la participación política de los sectores populares y se creó el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (Sinamos) para canalizar la participación popular. Sinamos proporciona al movimiento popular más organicidad trasladando un esquema más amplio de organización basado en delegados de cuadras y manzanas.

De esta manera, se promovió la constitución de gremios y organizaciones populares. Estos movimientos también contaron con el respaldo de otros grupos de apoyo como las agencias de cooperación internacional, las ONG, y los aparatos partidarios como el APRA y diferentes agrupaciones políticas de izquierda. Como resultado de ello, desde finales de la década de 1970 y fueron importantes actores sociales sindicatos como la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), la Confederación Campesina del Perú (CCP), el Sindicato Unificado de Trabajadores de la Enseñanza Pública (SUTEP) y la Central Independiente de Trabajadores del Estado (CITE). El desarrollo de estas agrupaciones dio lugar a la formación de una capa de líderes sociales con importante capacidad de negociación con el Estado y los empresarios.

Además, en la etapa de expansión urbana a través de invasiones garantizar la vivienda para los migrantes dependía de su participación en organizaciones vecinales. Así también, desde finales de la década de 1960 e inicios de la de 1980, a estas organizaciones se sumó un conjunto amplio de movimientos sociales: regionales, vecinales, de mujeres, jóvenes, de sobrevivencia y alimentación, organizaciones que eran en gran parte promovidas por dirigentes de izquierda. En este contexto, el movimiento logra el punto más alto de su centralidad mediante la conformación de federaciones. En Lima se formó la Federación Departamental de Pueblos Jóvenes y Urbanizaciones Populares de Lima-Callao (Fedepjup). Esta federación tuvo impacto en las movilizaciones y huelgas nacionales contra la dictadura y los ajustes económicos de finales de la década de 1960.

En 1975 el grupo de militares reformistas de Velasco fue expulsado del gobierno militar y una nueva facción conservadora asumió el poder. En esta etapa del gobierno militar, la llamada “segunda fase”, la política económica fue modificada y se introdujeron medidas de ajuste fiscal, agravándose la crisis econó-

mica iniciada en 1973 con la crisis del petróleo.<sup>21</sup> Ante estos acontecimientos, los sectores populares iniciaron la movilización contra el gobierno militar, que abrió paso al proceso de transferencia del poder a la civilidad y que terminó en 1980. Los protagonistas de dicha movilización fueron tanto los movimientos de trabajadores y los vecinales, como los regionales que proclamaban principalmente las reivindicaciones de provincias (Lynch, 1992; Tovar, 1985). De esta manera, el movimiento popular se autonomiza de la tutela estatal y surge la identidad del "vecino" como principal articulador.

Las movilizaciones masivas en contra de la dictadura y la fundación de la federación de pueblos jóvenes daban la impresión de que los barrios populares formaban un solo bloque. Esta impresión correspondía más al observador externo o al espejismo de la izquierda que creía haber consolidado un bloque histórico de orientación socialista. Sin embargo, los pobladores mismos eran conscientes de las diferencias entre ellos, diferencias que se reflejaban en múltiples procedencias, culturas (Quechua o Aymara), razas (indios, mestizos, negros y criollos) y ricos y pobres (los que podían terminar su vivienda y los que no).<sup>22</sup>

Terminada la etapa de las grandes invasiones de terrenos en las zonas periféricas de la ciudad y en la mayoría de los barrios, la construcción de la vivienda y el acceso a servicios básicos dejaron de ser reivindicaciones capaces de unificar las acciones colectivas y los intereses de todos los pobladores. La estructura de las demandas cambió y, por ende, cambiaron las formas de organizaciones y movilización.<sup>23</sup> Los actores populares diversificaron sus formas de organización y a la vez perdieron su capacidad de impactar en la política nacional.

Asimismo, en la década de 1980, el surgimiento de nuevos espacios consecuencia tanto de la redefinición del sistema político cuanto de las estrategias de supervivencia y reproducción de los pobladores en la crisis, hará que los movimientos se diversifiquen aún más y que ocupen diversos espacios, entre los que destaca el municipal, generándose nuevos canales para sus demandas y una redefinición de la propia institucionalidad del movimiento. En las elecciones de autoridades municipales en 1980, ganaron los partidos más ligados al movimiento popular; la Izquierda Unida y el APRA, pudieron mantener una presencia. En los municipios se iniciaron formas participativas de gestión, vía cabildos abiertos y otras consultas. La Constitución aprobada en la transición, 1979, otorgó a las mu-

<sup>21</sup> Cuando el precio y las ganancias del petróleo estaban en alza, había una oferta de dólares "petroleros" y se prestaba y refinanciaban deudas sin criterios técnicos y las exigencias de hoy. Con la crisis económica, los países desarrollados cambian su política y exigen que los países endeudados hagan los ajustes necesarios para poder pagar la deuda.

<sup>22</sup> En un barrio del distrito popular, San Martín de Porres, un dirigente relató en una entrevista que su comunidad tuvo que "inventar una virgen" para que todos pudieran celebrar juntos (Oliart y Joseph A., 1984).

<sup>23</sup> Como señala Gustavo Rifo (1991), la vivienda y los servicios urbanos básicos no son un problema político, por ellos ya no "caen" los ministros.

nicipalidades las funciones de planificación del desarrollo, aunque los gobiernos no les dieron los recursos económicos y técnicos necesarios para ejercer este rol. Con las autoridades municipales elegidas por los pobladores se inicia una mayor preocupación por el ordenamiento de la ciudad y la planificación.

No obstante, este proceso fue truncado por la emergencia de la guerra subversiva. A partir de junio de 1980, se inician una serie de atentados a las instituciones del Estado (ministerios, oficinas estatales) y apagones en toda la ciudad. Para los terroristas, Lima serviría como caja de resonancia de sus acciones, lo que le permitía una repercusión nacional e internacional que muchas veces no obtenían con su trabajo en el campo. En palabras de Abimael Guzmán, según el Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR),

pensamos que nuestra acción en las ciudades es indispensable y tiene que impulsarse cada vez más y más porque ahí está concentrado el proletariado y no podemos dejarlo en manos del revisionismo ni del oportunismo. En las ciudades existen las barriadas, las inmensas masas barriales. Nosotros, desde el año 76 tenemos una directriz para el trabajo en las ciudades. Tomar barrios y barriadas como bases y proletariado como dirigente, esa es nuestra directiva y la seguiremos practicando, ahora, en condiciones de fuerza popular... a qué masas apuntamos claramente se ve. De lo antes dicho se deriva nítidamente que las inmensas masas de barrios y barriadas son como cinturones de hierro que van a encerrar al enemigo y que retienen a las fuerzas reaccionarias (Tomo IV. Informe sobre la Región Metropolitana, p. 409).

Como producto del accionar terrorista en la ciudad, se constata la influencia del Partido Comunista del Perú Sendero Luminoso (PCP-SL) en algunos sindicatos y dirigencias de barrios periféricos de la ciudad, con importantes resistencias del movimiento popular. En el Cono Este, Sendero Luminoso logra presencia en los distritos de El Agustino, Ate Vitarte, Lurigancho, Santa Anita, Cieneguilla, Chaclacayo y Chosica, que conforman la zona este, siendo el principal eje articulador la carretera central, a lo largo de la cual se sitúan numerosas industrias. Asimismo, en el distrito de San Juan de Lurigancho, donde se concentra la mayor población y crecimiento demográfico de Lima metropolitana, el conflicto armado interno tuvo mayor incidencia. En el Cono Sur, la presencia subversiva se desarrolla principalmente en Villa El Salvador, Villa María del Triunfo, San Juan de Miraflores, Lurín, Pachacamac y parte de Chorrillos, donde existieron múltiples atentados contra la vida de dirigentes vecinales y mujeres de comedores populares que se resistían al control político de Sendero Luminoso. Asimismo, en Lima centro, conformada por los antiguos barrios del Cercado, La

Victoria, Rímac, Callao, Miraflores y San Isidro, se concentraron el PCP-SL y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA). En estas zonas se realizaron principalmente sus acciones de sabotaje y atentados contra entidades públicas y privadas. Según las cifras obtenidas por la CVR, en 1991 entre el 60 y 70 por ciento de los atentados en Lima metropolitana sucedieron en estos distritos. Mientras tanto, en las barriadas del Cono Norte, donde existió una fuerte y antigua presencia de los distintos partidos de izquierda y sus facciones violentistas, si bien era perceptible un discurso a favor de la lucha armada por parte de estos grupos, su influencia era menor.

A finales de la década de 1980 y principios de la de 1990 crecieron las políticas antiterroristas y las violaciones de los derechos humanos básicos, particularmente el derecho a la vida, contribuyendo aún más a la despolitización y desarticulación de los actores sociales. En abril de 1992, Fujimori puso fin a la democracia representativa, principalmente para eliminar la oposición del Congreso a sus medidas económicas y para encubrir la creciente corrupción en el gobierno. El periodo de dictadura duró hasta 1999. Con el golpe, Fujimori cerró el Congreso y las Asambleas Regionales. Sin embargo, el desmantelamiento de Sendero Luminoso a partir de la detención de sus principales líderes, legitimó al régimen de Fujimori frente a la población.

Como parte del ajuste estructural se desarrollaron programas de alivio a la pobreza. Las organizaciones populares beneficiarias de estos recursos dieron su apoyo al gobierno. Los líderes sociales fueron cooptados por el gobierno a través de miles de sus representantes reclutados entre la población misma. Uno de los más importantes de éstos fue el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa), que fue creada por Decreto Supremo núm. 020-92-PCM el 3 de febrero de 1992, el cual asistía a los comedores populares. El comedor popular es una organización de unas docenas de mujeres que realizan en trabajo conjunto desde la compra de materias hasta la preparación de comidas que ofrecen a precio bajo a sus miembros y al público en general. Para su funcionamiento reciben apoyo de ONG, Estado y Cooperación Internacional. Se han expandido rápidamente. En 1980 se registraron 884 y en 1990 se registraon 3,259. En 1996 los beneficiarios de los comedores representaban alrededor del 5 por ciento de la población total de Perú y alrededor del 7 por ciento de la población total de Lima (Blondet y Montero, 1994). Si bien en sus inicios los comedores habían desarrollado una dinámica movimientista, fortaleciendo sus federaciones, el modo de intervención estatal logra debilitar su autonomía, siendo cooptado por parte del aparato clientelar del gobierno fujimorista.

Asimismo, la liberalización de la fuerza laboral debilitó los sindicatos, y cambios en las políticas sociales como la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri) hicieron que el movimiento barrial pierda su perfil confron-

tativo para dar lugar a un proceso de negociación menos radical con el Estado. Pese a los efectos dramáticos de las políticas de ajuste estructural la respuesta no fue confrontativa. En este contexto, los sectores urbanos populares, que ganaron experiencia organizativa durante las décadas de 1970 y 1980, se adaptaron a los cambios utilizando esta habilidad, como es el caso de los comedores populares, organizaciones de microempresarios o promotoras de salud, entre otros. Como se observa en la gráfica 15 del anexo, el número de huelgas y paros a nivel nacional, pese a la crisis, muestra un declive dramático.

Sin embargo, la experiencia y capacidad organizativa en las diferentes etapas no han encontrado canales y mecanismos de expresión política y la ciudadanía conquistada se limita a *ciudadanía social* (López Jiménez, 1997). Los procesos de violencia política y de dictadura debilitaron a los actores principales que conforman un sistema político democrático. Los partidos que más relación tenían con los ciudadanos emergentes –sobre todo los partidos de izquierda, luego del retorno a la democracia institucional en 1980– tardaron en asumir una estrategia basada en un sistema político democrático moderno, representativo y participativo a la vez. Asimismo, el discurso antipartido y antipolítica había calado hondo durante la dictadura fujimorista. Los partidos fueron reducidos a su mínima expresión con vigencia en momentos electorales y en alguna medida en el Congreso se deslegitimaron durante la década de 1990, dando paso a la preferencia por una política independiente cuya desideologización es evidente.

Se podría decir que el único espacio estatal que no logró intervenir directamente fueron las municipalidades. Fujimori mantuvo la legislación que permitía la participación en las municipalidades, aunque con el ajuste estructural y la reducción del Estado en su rol de promover el desarrollo, la participación se limitaba, como ya se ha indicado, a la participación en la aplicación de los programas de alivio de la pobreza con una relación clientelar con los *beneficiarios*. En los municipios se pudieron iniciar procesos iniciales de planificación participativa que permitieron que los líderes populares y representantes de entidades públicas y privadas sobrepasaran los estrechos márgenes que los programas de lucha contra la pobreza habían impuesto.

La participación ciudadana llegó a ser una estrategia, por no decir panacea, no sólo para los problemas ligados a la pobreza y desempleo –obviando los problemas estructurales– sino también para la incorporación al sistema de los grupos de riesgo o de peligro. Sin embargo, hay investigaciones que muestran que esta participación fue muy acotada, con agendas limitadas, y no fue el resultado de un reconocimiento de los derechos que todos tenemos a decidir sobre asuntos públicos. La participación se circunscribía a acciones para hacer más eficientes los programas de apoyo social, la mayoría de veces con mano de obra gratuita (Castellanos, 2003; Grompone, 2002). De esta manera, se han reducido a un

escenario estrecho de la lucha por sobrevivir, *la cancha chica* de los programas sociales, y han dejado de sentirse como un pueblo con responsabilidades de mayor envergadura (López Ricci y Joseph A., 2002; Joseph A., 1999). Las mismas organizaciones se han debilitado en su cohesión interna y han perdido el sentido de ser una comunidad estrechamente unida (Perlman en Ward, 2004: 191), lo que no significa que hayan perdido su importancia en el ámbito local. No obstante, por el proceso histórico de Lima, se han logrado conformar una suerte de élite popular, o intermediarios políticos, que se han profesionalizado como negociadores de las demandas populares frente al Estado y las ONG, que manejan los recursos de los programas sociales (Lopez Ricci y Joseph A., 2002).

En la etapa actual de transición democrática se ha otorgado gran importancia a la participación ciudadana, la cual está en la boca de todos, tanto de empresarios, entidades financieras multilaterales, empresarios, gobiernos, ONG y para cada quien significa algo distinto (Grompone, 2002). Desde el gobierno de transición se han promovido instancias de participación ciudadana a todo nivel. El gobierno de transición de Valentín Paniagua (2000-2001) reforzó las políticas de concertación y con el gobierno actual se viene desarrollando un proceso de descentralización. La conformación de Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza y la exigencia por parte del Estado de desarrollar planes de desarrollo concertados a nivel departamental han propiciado experiencias que contrastan la despolitización de los actores sociales de Lima mientras en todo el país se manifiestan las revueltas regionales y provinciales que ya han detenido la privatización de empresas públicas y han causado varios escándalos políticos. Sin embargo, está por verse si esta participación, sobre todo al nivel local, tendrá incidencia en la toma de las decisiones que orientan la política y el desarrollo. A continuación resumimos los alcances de estas iniciativas.

#### *La descentralización: ¿democratizando Lima?*

Los efectos del centralismo son traducibles en la ineficiencia de los programas sociales y la falta de democracia en la toma de decisiones públicas. En este sentido, Lima ha sido desde siempre el blanco de discusión con respecto a los procesos de descentralización. Definitivamente, un elemento que favorece una estrategia política de articulación de la ciudad es el proceso de descentralización, que en la legislación actual incluye a Lima metropolitana ya no como el *enemigo* de la descentralización sino como un actor principal. La descentralización da una importancia central al territorio tanto para lograr el desarrollo (endógeno) como para la gestión política.

El proceso de descentralización del Estado peruano tiene sus orígenes a mediados de la década de 1980, con la aprobación del Plan Nacional de Regio-

nalización. Este Plan estableció un número máximo de 12 regiones a las cuales se otorgaban, entre otras atribuciones, la salud y salubridad, educación, trabajo, promoción, asistencia social, vivienda, construcción. No obstante, el reconocimiento de la autonomía de las regiones, sus representantes eran delegados por el gobierno central.

Con el autogolpe de 1992, Fujimori suprime esta experiencia. Posteriormente, las regiones pasan a concebirse como un nivel intermedio de gobierno con autonomía económica y administrativa y se decreta la Ley Orgánica de municipalidades (1993) que intenta desconcentrar a nivel municipal atribuciones del gobierno central. En este contexto, se crearon los fondos municipales como transferencias del gobierno central (Foncomun). No obstante, los programas para el alivio a la pobreza pasaron a ser manejados desde un enfoque centralista sin corresponder a las prioridades de las unidades regionales y mucho menos locales. De esta manera, se procedió a un mayor control social con finales políticos mediante los programas llamados de emergencia.

Durante la década de 1990, la centralización de las decisiones públicas trajo consigo el crecimiento del Ministerio de la Presidencia, creando programas que eran administrados por el presidente para manejar su poder personal. Estos programas duplicaban funciones con otros ministerios como el de salud, educación, trabajo y de la mujer, los cuales ya habían avanzado en la desconcentración del gasto social sectorial ampliando su cobertura. Para 1996, la Encuesta Nacional de Hogares (Ennahó) sostenía que el 61 por ciento de hogares estaba recibiendo beneficios de algún programa social. Y en 1998, la misma fuente sostuvo que el porcentaje había aumentado en 71.4 por ciento. Como ejemplos de esta desconcentración podemos citar la distribución de los recursos del Vaso de Leche a los municipios que gestó el Ministerio de Economía y Finanzas, la creación de comités locales de salud realizado por su ministerio respectivo y la delegación de mayores atribuciones para la administración a los directores de los centros educativos por parte del Ministerio de Educación, entre otros. No obstante, este avance fue sectorial y quedó subordinado a las direcciones del Estado.

Asimismo, pese a la mayor cobertura del gasto social en estos sectores, el centralismo dejó fuera del alcance de estos programas a los sectores más pobres alejados de los centros de poder gubernamental. Según la consultoría llevada a cabo en junio de 2001 para la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, del total del gasto presupuestado para el mismo año, el 54.5 por ciento corresponde a los sectores de alcance nacional, el 30.2 por ciento a Lima y el restante 15 por ciento se distribuye al resto de los departamentos. Se puede apreciar la fuerte concentración de los recursos en el departamento de Lima. Además, si se analiza la estructura presupuestal sectorial-departamental, Lima concentra el 66.3 por ciento del total de gastos (6,245 millones de nuevos soles), distribuyén-

dose el 33.7 por ciento restante en los otros departamentos que varía entre el 2.7 por ciento (Piura) y el 0.3 por ciento (Madre de Dios). Es notable que Lima reciba dos veces más recursos que la participación de su población a nivel nacional. Esto nos indica el peso de la centralización del gasto originado por el tipo de estructura de Estado en la que la función de gobierno se realiza básicamente en la ciudad capital, donde residen los ministerios (Sierra, 2001: 6-7).

A finales de la década de 1990, las instancias desconcentradas estaban formadas por 25 Consejos Transitorios de Administración Regiones (CTAR), que corresponden a 24 departamentos y la Provincia Constitucional del Callao, los cuales dieron paso a los gobiernos regionales. A partir de enero de 2002, la comisión de descentralización del Congreso de la República presentó un proyecto de Ley de Bases para la Descentralización (Ley núm. 27783). Con esta iniciativa, se están poniendo en consideración numerosas estrategias para desconcentrar los recursos y descentralizar la administración de los programas sociales del Estado tanto a nivel regional como local. Posteriormente, se promulga la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley núm. 27867), la cual dispone la transferencia de recursos del gobierno central a favor de los gobiernos regionales y locales. En marzo de 2002 se realizaron las elecciones regionales y municipales. En este marco se pretende descentralizar los pliegos de salud y educación pasando a la administración de los gobiernos regionales.

Este proceso inicial de descentralización del presupuesto nacional de la República ha dado marco a un compromiso para presentar este presupuesto desagregado por departamentos. De esta manera cada departamento (que constituye la región) podrá priorizar sectorialmente los problemas a los cuales correspondería más atención presupuestal en el marco de los planes de desarrollo departamentales, que se vienen impulsando en este año. Los planes y participación en los presupuestos se vienen realizando también en el ámbito local. Es más, en este ámbito ya se habían realizado algunas experiencias con apoyos de ONG, las cuales anteriores a las elecciones regionales.

Para el caso de Lima metropolitana, no existe un gobierno regional sino que sus funciones las cumple el alcalde metropolitano. No obstante, varias instancias sectoriales como el sector salud, educación y los propios CTAR se han desconcentrado en zonales para atender las demandas conales. Asimismo, a nivel municipal, desde finales de la década de 1990 se han realizado experiencias de planes distritales participativos, y recientemente se vienen impulsando experiencias de presupuesto participativo.

La descentralización, pues, es un proceso que se está iniciando pero que presenta en el camino muchas dificultades a superar, como la debilidad de los gobiernos locales, las dificultades presupuestales y una tradición autoritaria que ha mermado en la capacidad de la población de establecer con el Estado una

relación ciudadana. En este último elemento se debe incidir con mayor énfasis creando una institucionalidad democrática que permita hacer sustentable los procesos de desarrollo que se pretendan impulsar. De ahí la importancia que se ha atribuido a las mesas de concertación.

### *Las mesas de concertación*

El 18 de enero de 2001, como parte de la iniciativa del gobierno de transición de Valentín Paniagua, se instaló la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP), creada por Decreto Supremo núm. 001-2001. La mesa constituye un espacio de toma de decisiones entre representantes de la sociedad civil y el Estado con el fin de emprender acciones para el mejor aprovechamiento de los recursos del Estado, la cooperación técnica y sector privado dirigidos a la lucha contra la pobreza. Entre sus principales objetivos están: *a)* mejorar el acceso a la información sobre los programas sociales; *b)* coordinar y sugerir lineamientos de política social; *c)* lograr la transparencia e integridad de los programas de lucha contra la pobreza institucionalizando la participación ciudadana.

Luego de formarse la Mesa Nacional, ésta decidió la formación de mesas descentralizadas por departamento, y luego se conformarían mesas provinciales y distritales. Esta estructura organizativa que no estaba estipulada en el Decreto Supremo mencionado sirvió de base para la modificación y formulación de un nuevo Decreto Supremo, núm. 014-2001 Promudeh del 6 de julio de 2001. El presidente de la Mesa fue designado por el presidente Valentín Paniagua y luego ratificado por el presidente Toledo.

Con casi un año en el desarrollo de esta experiencia, según el informe presentado por su presidente, el padre Gastón Garatea, ha logrado presencia a nivel nacional; se han conformado 24 mesas departamentales, 184 mesas provinciales (incluyendo la Prov. Constitucional del Callao) y 1,030 mesas distritales, lo cual suma en total 1,214 mesas en todo el país, con alrededor de 400 coordinadores, procedentes de diversas organizaciones de la sociedad, como ONG, iglesias y organizaciones sociales de base, del Estado, como los gobiernos locales, CTAR, representantes de diversos ministerios, y en menor medida el sector privado.

Las mesas han participado activamente en la formulación de planes concertados de Desarrollo Departamental y el impulso a la experiencia de Presupuesto Participativo 2003. Asimismo, ha contribuido con la elaboración de informes sobre los programas sociales y ha presentado el Presupuesto Departamentalizado 2001, para visualizar la distribución departamental, y no sólo sectorial del presupuesto de la República y se propuso recomendaciones con relación a la estructura y la asignación presupuestal. Se ha buscado con este insumo afinar la priorización de proyectos de desarrollo así como su aplicación

en el seguimiento a la ejecución presupuestal. De esta manera se encuentra impulsando el proceso de descentralización.

Asimismo, ha elaborado propuestas orientadas al seguimiento de programas sociales y el impulso a procesos de vigilancia social, en particular en torno a la neutralidad político-partidaria de los mismos en el contexto electoral. Su voz ha sido legitimada, incorporándose en los comités interinstitucionales del Programa A Trabajar Urbano y Rural y en el grupo de trabajo impulsado por la Defensoría del Pueblo, PCM y el Banco Mundial, que ha desarrollado una propuesta de Sistema de Información para la Vigilancia Social de Programas (Siviso). Así también, viene interviniendo en situaciones de conflicto apoyando soluciones concertadas, atendiendo las quejas y reclamos con relación a la ejecución de los programas de apoyo alimentario en varios departamentos, entre muchos otros.

Las mesas de concertación a nivel departamental tienen distintos niveles de desarrollo. Si observamos el cuadro 6 del anexo, elaborado por Eduardo Ballón (2002), algunos departamentos han logrado producir planes de desarrollo y han logrado una considerable representación espacial. Sin embargo, en ninguno de estos casos se puede afirmar que el proceso de participación ha sido exitoso. Salvo en casos donde la participación ha estado liderada por ONG como Tumbes, donde se cuenta con el apoyo de la ONG Pro Naturaleza y que tiene un funcionamiento regular.

En Lima metropolitana se cuenta con cinco mesas distritales, iniciadas por procesos de planeamiento estratégico, y una mesa de concertación provincial dedicada a la lucha contra la pobreza. La Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza de Lima metropolitana está compuesta por seis representantes de organizaciones sociales de base, un representante de la Iglesia y dos representantes de ONG. Los ejes estratégicos son empleo e ingresos, educación y cultura, institucionalidad democrática y participación vecinal, agricultura y alimentación, vivienda y saneamiento básico, salud, seguridad ciudadana y violencia.

Actualmente, a nivel del Estado se cuenta con los siguientes representantes en la Mesa: la municipalidad de Lima metropolitana, algunos ministerios (Ministerio de Agricultura y el de Educación de la Mujer y Desarrollo [Mimdes]), la Dirección de Salud Disa IV, Coopop, Programa Nacional de Alimentación (Pronaa), Programa "A Trabajar Urbano". La presencia de los actores del Estado obedece a poder informar a la MCLCP de la situación de sus respectivos sectores y poder llegar a acuerdos si hubiere alguna demanda o inquietud de información de parte de la sociedad civil. En cuanto a la sociedad civil, ésta se ve representada por las ONG, la Iglesia y las organizaciones sociales de base (Federación de Mujeres Femocpaalc, Consejo de Vigilancia Wawa Wasi, organizaciones vecinales, comedores populares y Vaso de Leche) y los representantes de cada uno de los conos de Lima metropolitana (norte, sur, este, centro). Todos éstos, con su

asistencia y participación activa en las reuniones informan sobre su organización y sobre cómo se está avanzando según los planes de la Mesa.

Aparte de esta Mesa Metropolitana existen dos mesas de concertación conales: Cono Norte y Cono Sur, con sedes en Comas y Villa El Salvador y varias experiencias de mesas temáticas.<sup>24</sup> La Mesa Metropolitana definió la composición de cada Mesa conal teniendo en cuenta el tamaño de la población y la complejidad organizativa de sus integrantes. De este modo se consideraron cinco representantes de Osb (organizaciones de mujeres, juveniles, microempresarios, vecinales, junta de regantes), tres representantes de las mesas de concertación, tres representantes de los municipios, tres representantes del sector público, tres representantes de las ONG, dos representantes de iglesias y un representante de la cooperación internacional; un total de 20 personas. Entre ellas nombrarían un ejecutivo, y se dividirían en comisiones según su plan de trabajo. Para el mejor logro de sus objetivos, cada Mesa conal realiza su trabajo a través de las siguientes instancias: *a*) la reunión ampliada de la mesa conal; *b*) el comité coordinador del cono, y *c*) las comisiones temáticas. Este proceso mostró el conflicto entre la representación y la participación debido a la gran cantidad de organizaciones que estaban interesadas en participar.

Como resultado de este proceso en el Cono Sur fueron elegidos: dos representantes del sector público (Ministerios de Promudeh y de la presidencia), alcaldes de las municipalidades del Cono Sur, dos representantes de la Iglesia (católica y luterana), tres de las ONG Manthoc, Aconsur y Fovida; seis de las organizaciones sociales (organizaciones vecinales, ambientales, APAFAS, Club de Madres, uno del Vaso de Leche y Microempresarios), además de representantes de las Mesas de Concertación Distritales. Asimismo, en el Cono Norte se eligieron: cinco representantes del sector público (ministerios de agricultura, salud, educación Promudeh y de la presidencia), alcaldes de las municipalidades del Cono Norte, dos representantes de la Iglesia (católica, luterana y evangélica), tres representantes de los organismos no gubernamentales (Alternativa, Proceso Social y CESIP), siete representantes de las organizaciones sociales de base (Mujeres Organizadas, Organizaciones Vecinales, Club de Madres, Microempresarios, Junta de Regentes, Adulto Mayor, Jóvenes), y cinco representantes de las mesas de concertación distritales (mesas de los distritos de Independencia, San Martín de Porres, Carabayllo, Comas y Los Olivos).

En cada una de estas mesas se formaron comisiones temáticas según ejes estratégicos desarrollados conjuntamente con la Mesa Metropolitana. Muchas comisiones tomaron iniciativas muy interesantes y lograron una vida orgánica

<sup>24</sup>Entre ellas resaltan en el cono norte: el Consejo de Desarrollo Económico del Cono Norte (Co-decon) y el Comité Multisectorial de Salud de Los Olivos (Comusa). Para más detalles véase Castellanos (2003).

rica y regular. Sin embargo el hecho de que las mesas estuvieran constituidas por un número tan grande de miembros, que el sector público participara débilmente y que no existiese un reglamento de la Mesa Nacional para ordenar las relaciones entre las mesas y su funcionamiento puso en evidencia problemas de comunicación, de toma de decisiones y de una instancia responsable y autónoma de cada mesa.

Resalta en esta experiencia la amplia participación de organizaciones sociales. Inicialmente, el promedio de participantes por mesa fue más o menos de 40 personas, la mayoría de ellas representantes de organizaciones sociales. En cuanto al Estado, su presencia ha sido débil debido a los cambios coyunturales de ministros y directores zonales, así también los municipios han participado de manera desigual.

Hoy en día, las encuestas llevadas a cabo en Lima muestran no sólo que el presidente Toledo tiene menos del 10 por ciento de aprobación. Todas las instituciones básicas del sistema democrático tienen menos del 15 por ciento de aprobación: gabinete, Parlamento, Poder Judicial, policía nacional y las fuerzas armadas. De modo que el tema del fortalecimiento del sistema político democrático es central para analizar las iniciativas de articulación política de la ciudad de Lima. De esta manera, el Estado, a nivel nacional y local, tiene un doble reto, el de reducir las brechas entre ricos y pobres –que está más allá de lo socialmente aceptable y de lo que puede soportar la democracia–, y el de articular “lo diverso”: los individuos, los grupos y los espacios segregados en un proceso sinérgico. Si bien la legislación ha impuesto la participación y mecanismos de vigilancia ciudadana, poco se ha hecho para establecer un sistema político democrático. Siguen ausentes de estas experiencias actores importantes tales como los partidos, los grandes y medianos empresarios y las entidades financieras en cada localidad. Estas ausencias se deben, sin duda, a que los gobiernos locales y regionales no son organismos de poder suficiente y no cuentan con los recursos necesarios ni con competencias y mandatos para poder impulsar con fuerza el desarrollo y crear las condiciones para ello. Por lo tanto, está por verse cuánto estas experiencias concertadoras están apuntando en este sentido.

#### **A modo de conclusión:**

#### **ciudad moderna, ¿la integración de lo diverso?**

La ciudad moderna es más que un conglomerado urbano –la yuxtaposición de lo diferente– segregado en espacios cerrados o enfrascado en relaciones conflictivas y destructivas. La ciudad debería ser *diversa y articulada* a diferencia de un territorio difuso y fragmentado. La ciudad es contacto, regulación, intercambio y comuni-

cación, relación entre personas, organizaciones e instituciones en lo que Salvador Rueda llama un *ecosistema*, un sistema de vida (Rueda, 2003). Por ello, se requiere saber de dónde viene la ciudad y cuáles son las tendencias predominantes.

Podemos considerar que a partir de la segunda mitad del siglo pasado Lima empezó a transformarse en una megaciudad;<sup>25</sup> sin embargo, se convierte rápidamente en un ejemplo de megaciudades en desarticulación. Durante la etapa de crecimiento por desarrollo, los migrantes que se desplazaron del campo a la ciudad llegaron a ser parte de ella. Parte física porque la habitaban, si bien en zonas periféricas. Su integración fue también económica en la medida en que lograron un empleo asalariado, formal y estable –a través de las nuevas industrias y el Estado que crecía para apoyar la política de ISI. Sus hijos integraron la comunidad educativa, y vía sus organizaciones sindicales, barriales e incluso partidarias se hicieron parte del tejido social de la ciudad. En un sentido real, los migrantes se hacían ciudadanos y ciudadanas integrando y haciendo ciudad.

Luego de esta etapa, Lima empieza el nuevo siglo con tendencias cada vez más claras a convertirse en una ciudad difusa y fragmentada, perdiendo aspectos importantes de su inicial articulación. Desde 1975, con el inicio de la segunda fase de la dictadura militar y los primeros *paquetazos* económicos, el terrorismo y, posteriormente, los efectos del ajuste, en Lima se observa una creciente pobreza, informalización del empleo, auge de los indicadores de criminalidad y un proceso de despolitización de las organizaciones sociales. A diferencia de las megaciudades modernas, las que dominan el mundo globalizado, si bien Lima actualmente produce muchos de los bienes y servicios que los demás departamentos consumen y consume lo que éstos producen, no llega a afirmarse como un centro articulador del desarrollo para sus habitantes, ni para el interior del país ni para los países vecinos (Joseph A., 1999: 25).

Por ello, se hace necesario, como agenda de investigación, hacer un repaso crítico de los conceptos utilizados para analizar el proceso urbano. Marginalidad, segregación e integración son conceptos importantes para comprender la realidad en países en los que la mayoría de los migrantes a las ciudades vienen de diferentes lugares y con diversas raíces étnicas.<sup>26</sup> En el caso de Lima los aspectos

<sup>25</sup> Megaciudad es un concepto que se presta a diversos enfoques. Peter Hall la define como una aglomeración urbana de 10 millones o más de habitantes y señala que la mega ciudad es un fenómeno particularmente importante en los países en desarrollo (Hall, 1997). Sin embargo, si bien el número de la población es un factor central en la definición, no es el único ni el principal.

<sup>26</sup> Cabe una advertencia en cuanto al uso de la categoría “etnia” con referencia a Perú. La multiplicidad de idiomas, colores y razas en Perú es y ha sido un factor importante en sus procesos sociales y políticos. Sin embargo en Perú no hubo, ni hay ahora, movimientos parecidos a los que encontramos en Ecuador (Movimiento Indígena Pachakuti) y Bolivia (Movimiento al Socialismo). En el caso de las ciudades de Perú, tanto o más que el carácter étnico de los migrantes, influyen sus condiciones socioeconómicas: agricultores pobres de zonas alejadas de las ciudades y con poca educación.

tos étnicos y raciales tienen diversas interpretaciones. Los *cholos*, migrantes y sus hijos, son para algunos, *emprendedores*, *vivos*, *creativos*. Para otros, sobre todo los *criollos* limeños, son *sucios*, *vagos* y ahora *peligrosos*. Ambos discursos, que están a la base de la segregación e integración, se dan al mismo tiempo y en las mismas personas, familias y organizaciones. Crear una dicotomía entre marginalidad e integración sería una trampa y un callejón sin salida.

La marginalidad o exclusión, conceptos clave en las décadas de 1960 y 1970, han pasado por varias interpretaciones. Si se emplea el concepto de *marginalidad* como una categoría fija, perdiendo de vista el enfoque procesal a la construcción de la ciudad, *marginal* significaría lo mismo que *excluido*, implicando una relación de dominador y dominado. Si bien hay mucho de exclusión y dominación en nuestras ciudades, las relaciones entre los denominados *marginados* y los del *centro* son complejas con mucho margen de juego y negociaciones.<sup>27</sup>

Una visión diacrónica de la migración hacia Lima ha permitido lecturas optimistas del proceso, las cuales entendían la ocupación de la ciudad como conquista de un espacio en ella, por más marginado que sea, y como conquista de la ciudadanía (Degregori, Blondet y Lynch, 1986). Otros entendían el proceso como el rompimiento de las cadenas de una sociedad rural estamental y un proceso de modernización (Germani, 1968; Golte y Adams, 1987; Franco, 1991). Sin embargo, el proceso de integración de los ciudadanos que caracterizó las décadas de acelerada expansión urbana (1960-1970) se ha modificado en los últimos 20 años. La diferenciación de zonas residenciales que podría ser una forma positiva de integración de lo diverso (Sabatini, 2003) empieza a convertirse en desarticulación.

En los años que van de 1960 a 1980, desde las ciencias sociales peruanas se estudiaron los barrios populares como poblaciones homogéneas o desde una perspectiva "homogeneizante" (Matos Mar, 1984; Quijano, 1977; Golte y Adams, 1987; Degregori, Blondet y Lynch, 1986). La misma tendencia perdura hasta ahora cuando se habla de los *pobres*. Pero la complejidad de los barrios ya no cabe en estas categorías simples. Diversos estudios y métodos de análisis han mostrado que hay cada vez más pobreza y que la brecha entre ricos y pobres está creciendo de forma exponencial. Sin embargo, los barrios *pobres* ya no son homogéneos –de hecho nunca lo fueron– y hoy la segregación es un fenómeno que no sólo divide la ciudad entre "ricos y pobres", "cholos y criollos". La segregación que antes se encontraba al interior de territorios extensos, homogéneos e integrados, hoy se manifiesta en zonas más pequeñas (Sabatini, 2003).

<sup>27</sup>Janice Perlman (1976) advierte que es un error entender marginalidad como una dicotomía entre centro y periferia.

En la actualidad, el concepto de *segregación*, con sus diferentes y contradictorias acepciones, aparece como una categoría esencial para comprender las tendencias en las ciudades. Entendemos que el concepto de *segregación* es un instrumento teórico más adecuado y menos rígido que el de *marginalidad*. Según la definición de Francisco Sabatini, segregación es la “aglomeración en el espacio de familias de una misma condición social”. En términos más específicos se refiere a: “1. el grado de concentración espacial de los grupos sociales; 2. la homogeneidad social que presentan las distintas áreas internas de las ciudades, y 3. el prestigio (o desprestigio) social de las distintas áreas o barrios de cada ciudad” (2003: 11). Es conveniente incluir una cuarta dimensión que tiene que ver con las formas de organización y gestión política en las zonas y entre las zonas.

La segregación permite captar mejor estos procesos de diferenciación en el interior del mundo popular y plantear sus contradicciones. Mediante el análisis de la distribución espacial de la población, se podría decir que la creciente heterogeneidad de los barrios populares frente a la homogeneización de los barrios de clase media y alta tiene dos caras: una negativa, cuando estas tendencias resultan en una mayor fragmentación social, y una positiva, cuando los procesos de diferenciación pueden apuntar a una mayor sinergia. Son varios los factores que intervienen en determinar si este tipo de segregación será positiva (la relación sinérgica de lo diverso) o negativa (el conflicto y deterioro del tejido social en la ciudad). De estos factores, los principales son el económico (empleo, ingreso, servicios) y el político (sistema político, ciudadanía, participación y el poder de decidir). Partiendo de estos factores, hay que analizar las condiciones de segregación –de exclusión e inclusión–, sus consecuencias en los actores sociales y políticos, tanto en los pobladores mismos y sus organizaciones, como en el Estado y sus diferentes instancias, las ONG, los partidos políticos, y por supuesto los actores económicos.

En el caso de Lima, uno de los factores que contribuyen a la segregación negativa es el deterioro del empleo y de los ingresos. Sin duda el proceso de desalarización ha contribuido enormemente a la despolitización, porque el trabajo es la forma de integración a la producción, al mercado y a formas de organización que permiten el ejercicio de los derechos en los sindicatos y organizaciones barriales. Además, la inversión de gran capital comercial en los centros modernos ubicados en los barrios populares afectan a los pequeños mercados locales al dar preferencia a bienes importados que resultan en una mayor saturación del mercado en general. Asimismo, el acortamiento de la estructura de oportunidades ha hecho que muchos jóvenes dejen de figurar como desempleados o subempleados porque simplemente dejan de buscar trabajo, y pasan a actividades criminales cuyas dimensiones son casi imposibles de calcular (Pereyra, 2003a; Alternativa,

2003). Por otro lado, la subdivisión territorial y política de áreas antes consideradas homogéneas no necesariamente significa fragmentación. Al contrario, crea la posibilidad de mayor articulación entre territorios de distintas características (Rueda, 2003; Sabatini, 2003). Según Rueda (2003) la creciente complejidad de la ciudad y su densificación en determinadas condiciones abren la posibilidad de mayor contacto, lo que a su vez permite "recuperar la entropía de la ciudad".

De igual modo, debido al proceso de politización, ser ciudadano en un sistema político democrático ha sufrido un franco retroceso en relación a lo que sucedía en la etapa de crecimiento por desarrollo de la capital. La relación entre los factores políticos y económicos es obvia, y la combinación de deterioro económico y despolitización están conduciendo a una mayor entropía, la muerte de las ciudades y su transformación en simples conglomerados urbanos. Como señala Peter Ward, el ajuste estructural, con su secuela de desempleo y el crecimiento del empleo informal precario (baja productividad, sin especialización, bajos ingresos y sin beneficios sociales) está creando las condiciones y construcciones culturales para la marginalización concebida y anticipada por Nun, Quijano y Lewis (Ward, 2004). De este modo, en el mundo globalizado sería ilusorio esperar confiar en que algún *modelo* económico pudiera ser el eje articulador de lo diverso en nuestra ciudad. La economía misma se ha diversificado y no hay modelo económico –primario exportador, de industrialización o el actual de liberalización de los mercados– capaz de revertir las tendencias predominantes de dispersión y despolitización. Se ha llegado a un punto donde la única salida democrática a tal crisis es la puesta en funcionamiento de un sistema político democrático que incluya y articule los diversos actores, particularmente los de las ciudades y que se muestre eficaz en la gestión de éstas.

Asimismo, el impacto del crimen en tránsito en la ciudad tiene varios efectos negativos no sólo para el proyecto de construcción de una ciudad densa y articulada. Uno de ellos es la pérdida de confianza. La reacción del pueblo frente a la delincuencia no difiere en lo esencial de la del Estado: la represión sin tolerancia. La *nueva* y masiva criminalidad es tanto más difícil de combatir en cuanto es un fenómeno difuso y no organizado. No se trata de grandes carteles o bandas de profesionales avezados. Tales bandas profesionales existen y la policía nacional ha tenido un relativo éxito en su combate. Pero los arrebatos, robos en casa, incluso los *secuestros al paso*, son perpetrados por pequeños grupos, pandillas, en gran parte jóvenes. La criminalidad difusa requiere de una estrategia al nivel del barrio o municipalidad que aborde los múltiples aspectos –económicos, sociales y culturales– del problema.

Una dimensión central en el enfoque y realidad de las ciudades es, entonces, la *política*. Si es cierto que los individuos se hacen ciudadanos haciendo ciudad, entonces habitar una ciudad significa ser parte de un sistema político para la gestión de la ciudad y tener derechos y deberes en ella. Un resultado de la reducción de las demandas y visión de las organizaciones a problemas inmediatos con resultados inmediatos, es el debilitamiento de la identidad con el territorio. Los pobres, nuevos y antiguos, buscan soluciones más en redes familiares o de amigos (González en Ward, 2004: 194, Panfichi, 2001). Hoy en día, para la mayoría de los pobladores de Lima la construcción de la vivienda ya no es una tarea colectiva ni es base de la unidad del territorio y de sus habitantes. Las preocupaciones son de corto plazo y las estrategias sectoriales, como en el caso de los comités de salud, los comedores populares o las asociaciones de *micro* empresarios. Esta situación ha acarreado la reducción o pérdida de los espacios públicos en los barrios y distritos que antes daban un sentido de identidad a las organizaciones y simbolizaban sus esfuerzos por ganar un espacio más equitativo en la ciudad, sociedad, mercado y sistema político. Los espacios públicos emergentes corresponden más al comercio y consumo, donde los actores dinámicos son, por lo general, entidades externas al territorio y los pobladores son considerados potenciales compradores.

El proceso de la destrucción del sistema político y de la consecuente despolitización de gran parte de la sociedad es una pieza importante en la comprensión de lo nuevo que está sucediendo, sobre todo en los sectores que antes eran los conquistadores y constructores de Lima. Los marxistas más clásicos hablaban de una alianza, de un nuevo bloque conformado por obreros, campesinos y los sectores urbano-populares: las estructuras económicas –sean éstas vistas como capitalistas, periféricas, dependientes, o una combinación de las tres– creaban barreras a la integración plena e igualitaria y convertían a los migrantes en una subclase del proletariado (Quijano, 1977), una fuerza que *desbordaba* no sólo la ciudad sino el Estado también. En las últimas décadas algunos analistas encuentran una fuerza de cambio, menos estructurada pero no menos poderosa, en los denominados *grupos de riesgo* (Beck, 1998; Wallerstein, 1995; Castoriadis, 1997).

Esta reseña de los procesos en la ciudad permite ubicar los elementos que caracterizan lo nuevo que está ocurriendo en las ciudades. De los análisis de este *nuevo* que ha pasado en nuestros países, y de manera particular, en nuestras ciudades, es claro que la pista de salida de la crisis –la pobreza, empleo precario y desigualdad, el deterioro del tejido social y la despolitización– será esencialmente política e integral. Los intentos de organizar políticamente a la sociedad principalmente a través de los programas sociales no podrán tener éxito. Estamos frente a más que una crisis redistributiva. La pobreza se ha privatizado y

las salidas dependen menos de las organizaciones populares y del barrio, que no tienen la misma homogeneidad de antes.

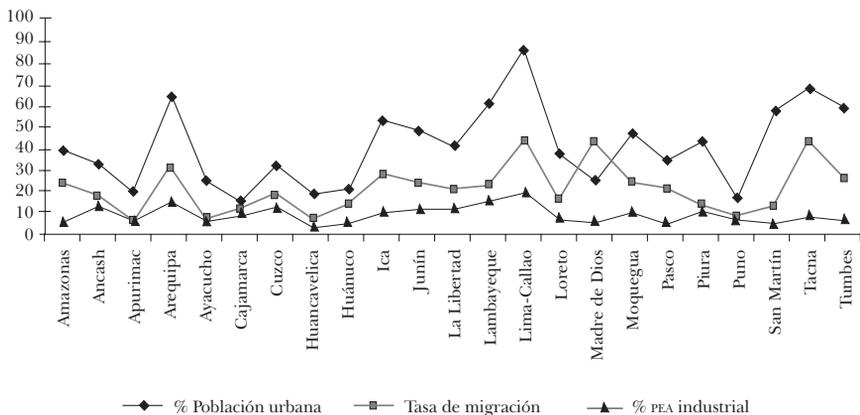
Un aspecto de los cambios en la segregación tan importante como los indicadores económicos y espaciales, es la percepción que tienen los pobladores de sí mismos y de sus vecinos. Con el fin de la etapa de construcción colectiva de la vivienda y el aumento del empleo informal individual, la población empieza a perder el sentido de su rol individual y colectivo de constructor de la ciudad y de pertenencia al barrio, además de perder la confianza entre los vecinos (Panfichi, 1992; López Ricci y Joseph A., 2002). Cualquier estrategia que se proponga para las ciudades tiene que vulnerar esta pérdida de la voluntad y fuerza de cambio. En los actores urbano-populares los sentimientos de desprecio, sumisión, odio, resistencia, lucha o concertación y articulación influyen en su manera de actuar en la ciudad y afectan las relaciones sociales entre todos los habitantes de la ciudad.

Una pregunta, extremadamente simplificada, pero no por ello menos real y pertinente, es si los nuevos cambios en nuestras ciudades están llevando a una integración con más igualdad o a la desintegración, donde la segregación se convierte en fragmentación, violencia y caos. El concepto de Castoriadis del *magma* que surge desde abajo, que hoy quizá se exprese en los foros sociales (nacionales y mundiales) y los múltiples grupos de protesta, es para muchos atractivo y sugestivo. El curso de estas fuerzas que erupcionan puede ser desastroso o puede contribuir a producir cambios radicales en términos de igualdad, democracia y desarrollo. Si consideramos las dimensiones y la complejidad de las tendencias hacia la desarticulación, es fácil de entender que una solución democrática no puede prescindir de los actores que hace más de 50 años "invadieron, conquistaron, desbordaron y construyeron" nuestra ciudad.

Anexo

GRÁFICA 1

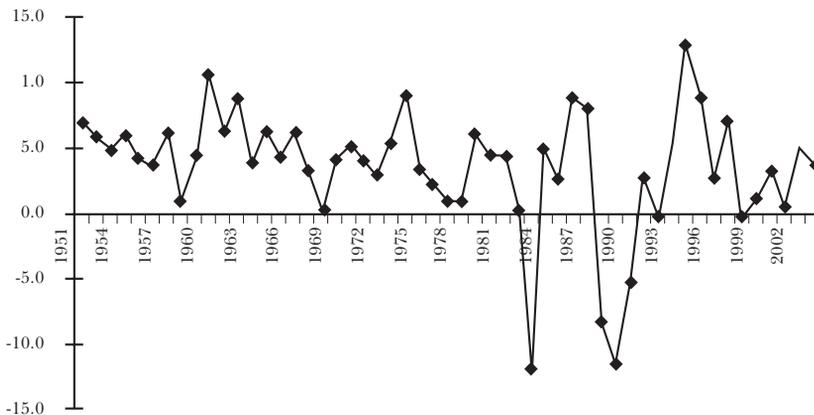
1961: RELACIÓN ENTRE CRECIMIENTO INDUSTRIAL, URBANO E INMIGRACIÓN POR DEPARTAMENTOS



Fuente: Censos INEI 1961. Elaboración propia.

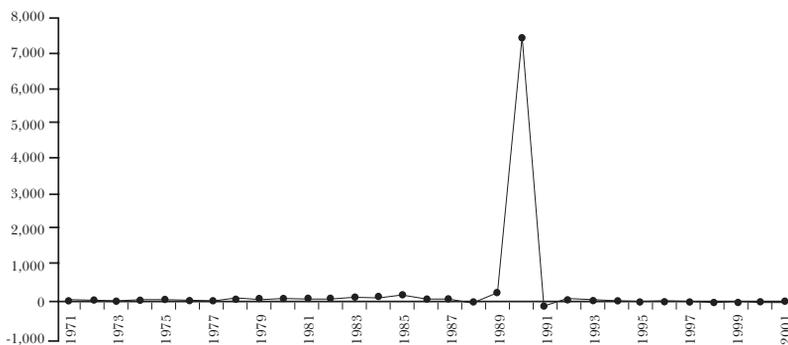
GRÁFICA 2

PERÚ: PRODUCTO INTERNO BRUTO, TASAS ANUALES DE VARIACIÓN, 1951-2003



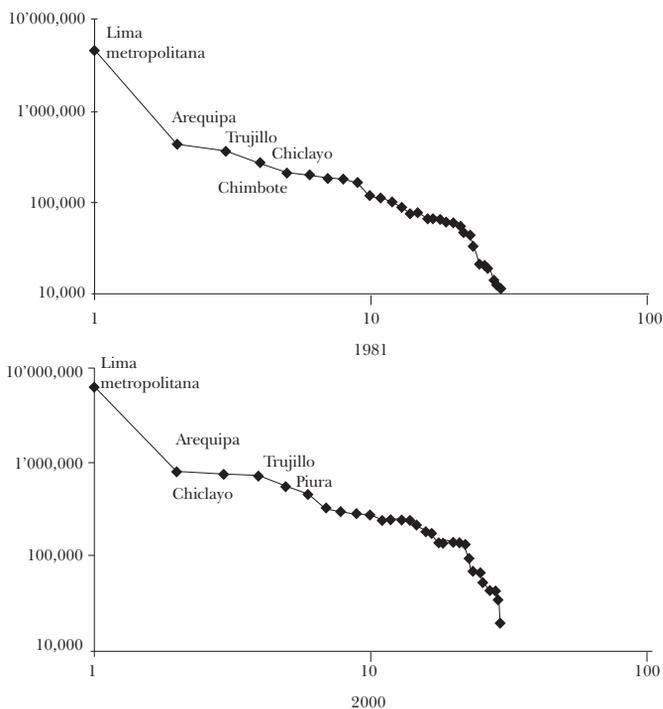
Fuente: ILO. Elaboración propia.

GRÁFICA 3  
TASA DE INFLACIÓN ANUAL, 1971-2001



Fuente: ILO, base 1995. Elaboración propia.

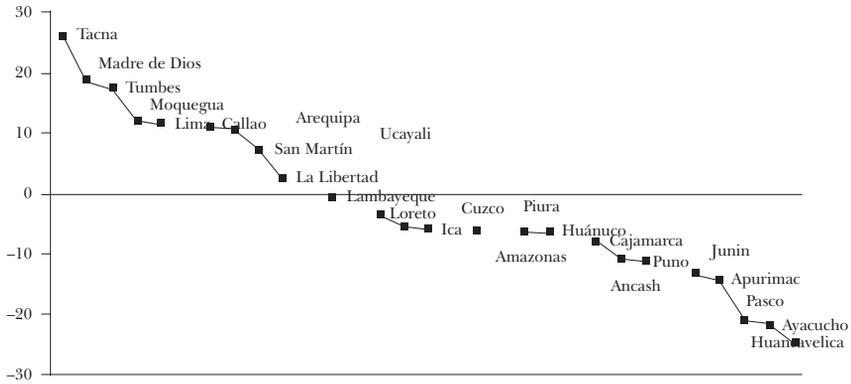
GRÁFICA 4  
PERÚ, RANGO TAMAÑO DE LAS CIUDADES MÁS POBLADAS, 1981 Y 2000



Fuente: INEI, Censo Nacional 1981, Instituto "Cuánto", 2000, "Perú en números". Elaboración propia.

GRÁFICA 5

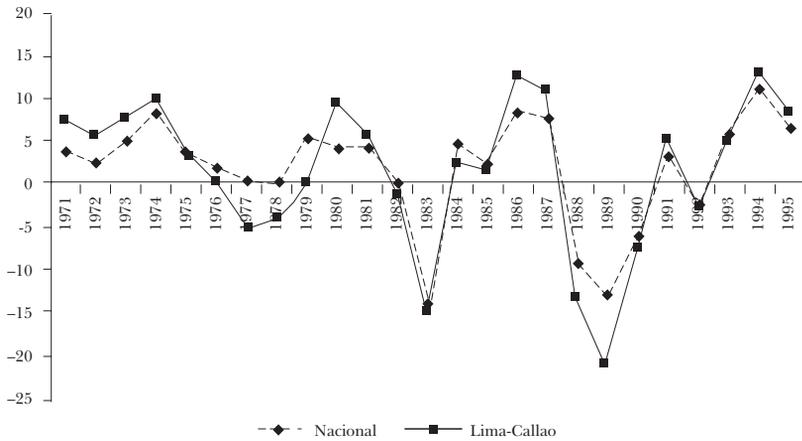
PERÚ: TASAS DE INMIGRACIÓN A NIVEL DEPARTAMENTAL, 1981-1993



Fuente: INEI, Censos nacionales 1981 y 1993. Elaboración propia.

GRÁFICA 6

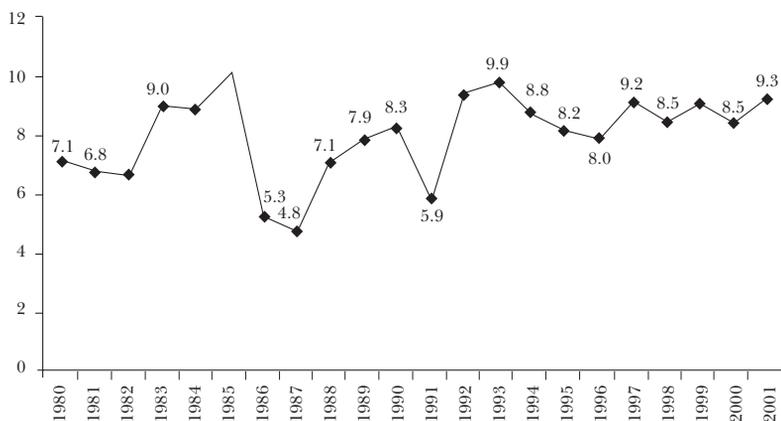
EVOLUCIÓN PIB DE LIMA-CALLAO CON RESPECTO AL PIB NACIONAL



Fuente: INEI (Garavito, 1997: 5). Base 1979.

GRÁFICA 7

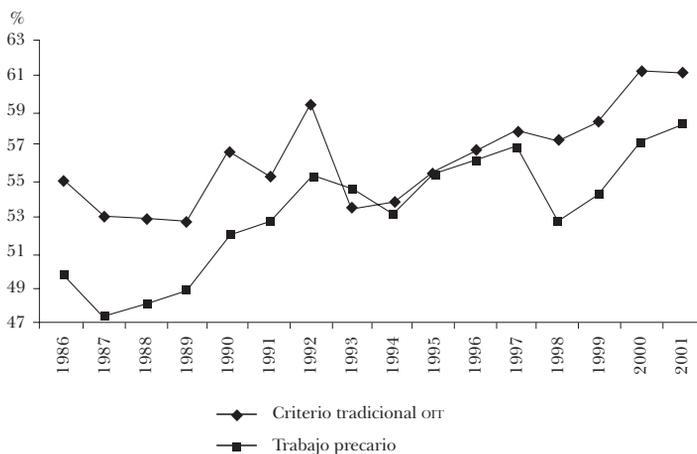
## EVOLUCIÓN DEL DESEMPELO EN LIMA METROPOLITANA, 1980-2001



Fuente: CEPAL, Base de Estadísticas e Indicadores Sociales ([www.eclac.cl/badeinso/](http://www.eclac.cl/badeinso/)). Estimaciones en base a cifras oficiales nacionales.

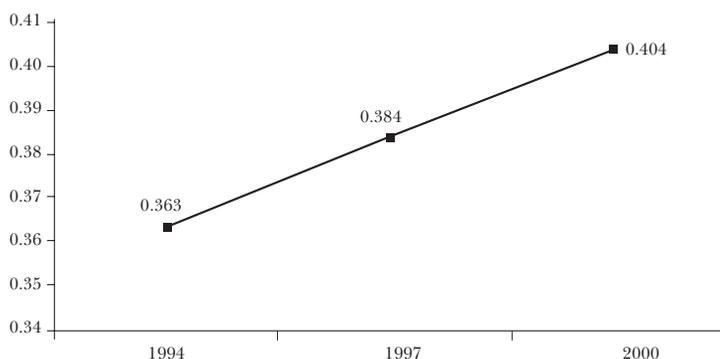
GRÁFICA 8

## EVOLUCIÓN DEL EMPLEO INFORMAL EN LIMA METROPOLITANA, 1986-2001



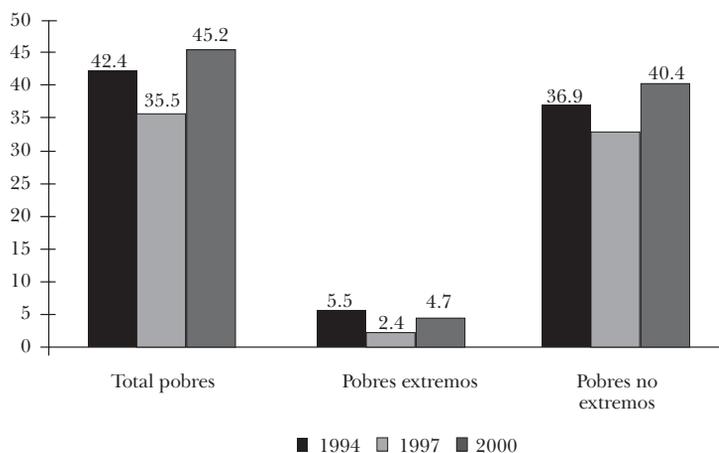
Fuente: Saavedra y Nakasone (2003). Estimaciones con base en la Encuesta Nacional de Hogares (MTPS-INEI), 1986, 1987, 1989-1995, 1997-2001.

GRÁFICA 9  
EVOLUCIÓN DEL COEFICIENTE DE GINI  
EN LIMA METROPOLITANA, 1994-2000



Fuente: Instituto "Cuánto" (2000: 7). Gasto per cápita a precios de Lima con base en el año 2000. Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida (Enniv, 2000). Elaboración propia.

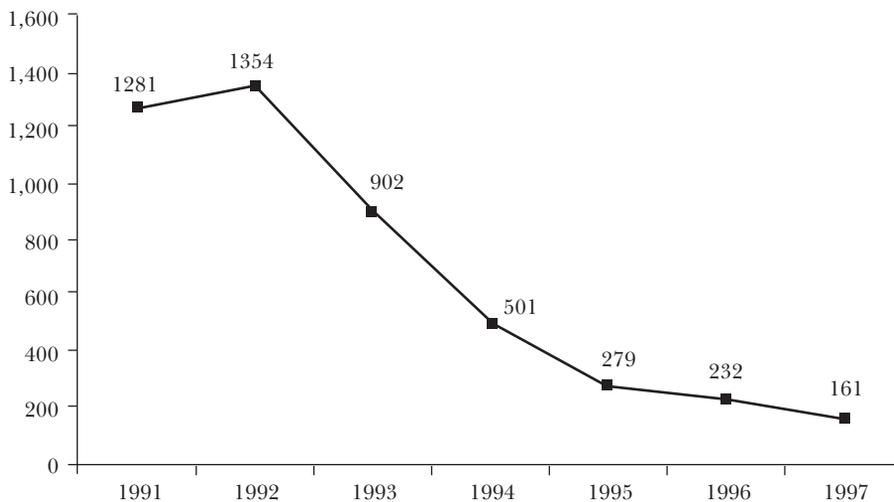
GRÁFICA 10  
EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN POBRE EN LIMA METROPOLITANA,  
1994-2000



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

GRÁFICA 11

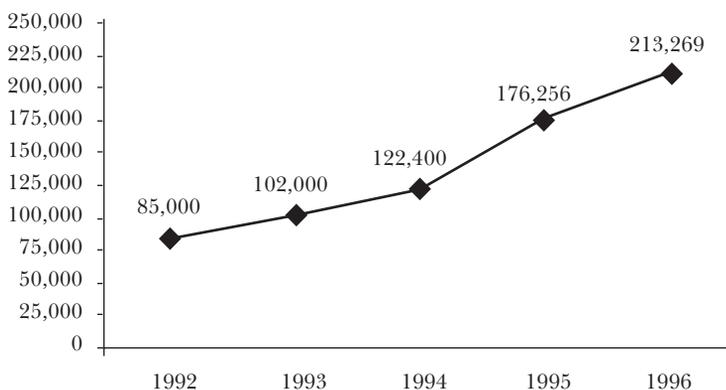
ACTOS TERRORISTAS EN LIMA METROPOLITANA, 1991-1997



Fuente: "Perú: estadísticas de violencia y seguridad pública 1997-1998", Lima, INEI, 1998. Elaboración: Omar Pereyra.

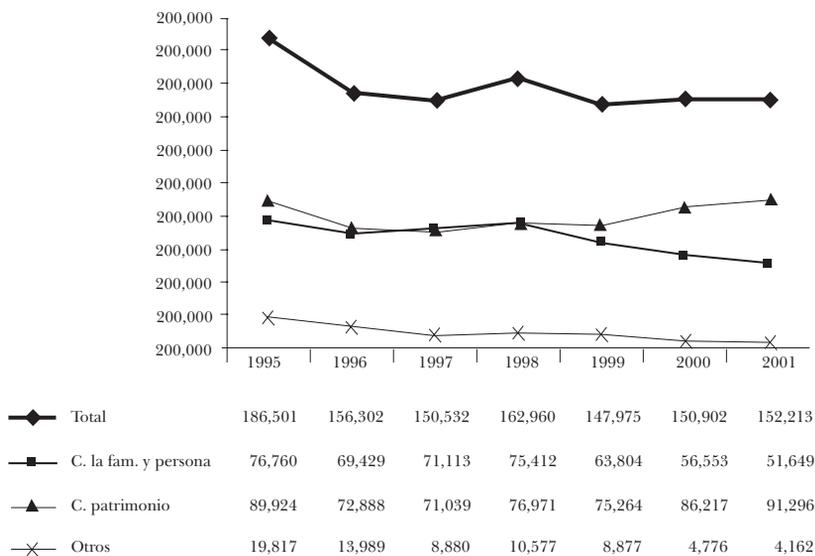
GRÁFICA 12

DELITOS OCURRIDOS EN LIMA METROPOLITANA, 1992-1996



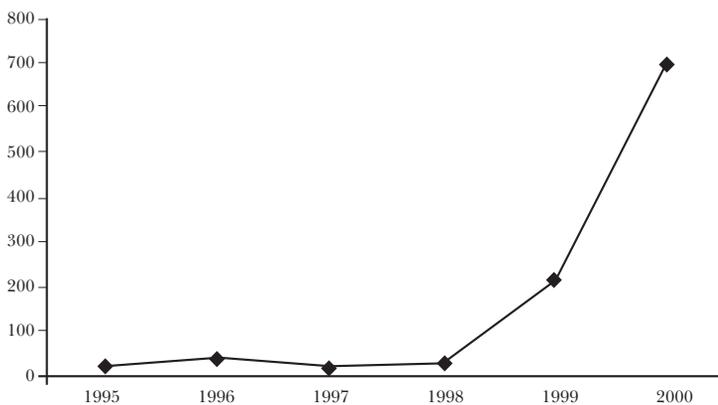
Fuente: "Perú: estadísticas de violencia y seguridad pública 1997-1998", Lima, INEI, 1998. Elaboración: Omar Pereyra.

GRÁFICA 13  
EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES FALTAS REGISTRADAS POR LA PNP:  
1995-2001



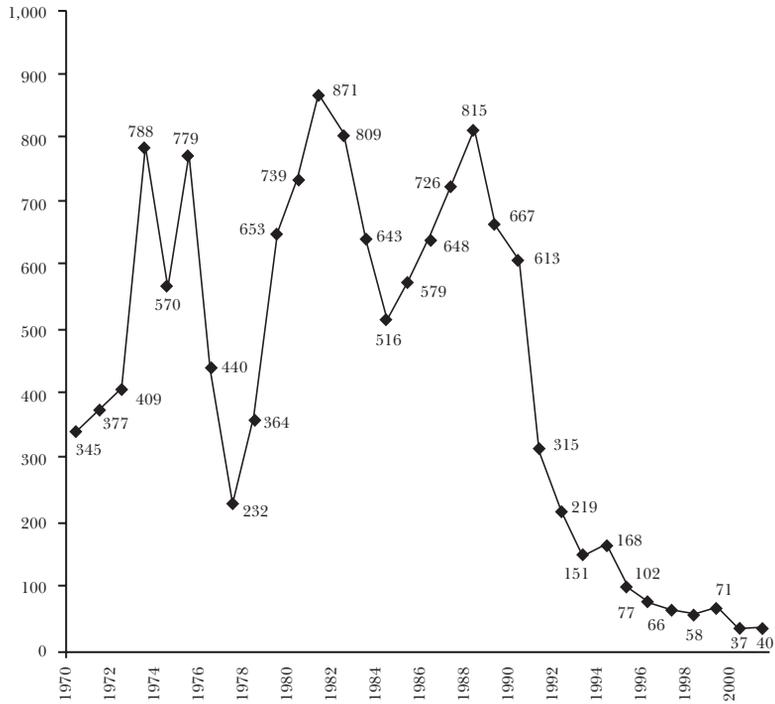
Fuente: Ministerio del Interior, “Crecimiento poblacional. Índice delictivo y número de efectivos”, PNP, 2002. Elaboración: Omar Pereyra.

GRÁFICA 14  
PERÚ: NÚMERO DE CASOS DE LINCHAMIENTOS, 1995-2004



Nota: Para 1995-1999, sólo se considera Lima y Arequipa. Para 2004 sólo se considera Lima metropolitana según información que se vertió en prensa el 28 de noviembre de 2004, estimaciones para el nivel nacional en 2004 llegan a 1993 casos.

GRÁFICA 15  
NÚMERO DE HUELGAS A NIVEL NACIONAL, 1970-2000



Fuente: Ministerio de Trabajo. Elaboración propia.

CUADRO 1

PERÚ: TOTAL DE INMIGRANTES, EMIGRANTES, TASAS DE INMIGRACIÓN, EMIGRACIÓN Y NETA DE MIGRACIÓN A NIVEL DEPARTAMENTAL, 1981-1993

<i>Departamento</i>	<i>Inmigrantes</i>	<i>Emigrantes</i>	<i>Saldo migrat.</i>	<i>Tasa de inmigrante</i>	<i>Tasa de emigrante</i>	<i>Tasa neta migración</i>
Total	1'502,492	1'502,492	0	16.0	16.0	0
Tacna	40,802	17,516	23,286	45.8	19.7	26.1
Madre de Dios	12,347	7,413	4,934	46.9	28.1	18.8
Tumbes	23,222	12,062	11,160	36.7	19.1	17.6
Moquegua	19,943	15,556	4,387	40.0	28.0	12.0
Lima-Callao	602,426	250,756	351,670	20.0	8.3	11.7
Arequipa	88,027	66,847	21,180	16.8	5.3	11.5
Ucayali	42,261	25,750	16,511	33.9	22.2	11.0
San Martín	69,713	53,598	16,115	31.3	24.0	7.3
La Libertad	80,368	65,722	14,646	14.9	12.2	2.7
Lambayeque	64,952	66,046	(1,094)	16.5	16.8	-0.3
Loreto	28,583	37,628	(9,045)	10.3	13.6	-3.3
Cuzco	44,315	67,506	(23,191)	10.2	15.5	-5.3
Ica	39,785	49,437	(9,652)	14.0	19.8	-5.8
Piura	39,553	74,885	(35,332)	6.7	12.6	-5.9
Amazonas	22,321	30,534	(8,213)	16.0	21.9	-5.9
Huánuco	37,034	53,581	(16,547)	13.5	19.6	-6.1
Cajamarca	33,315	108,220	(74,905)	6.2	13.9	-7.7
Puno	30,163	80,159	(49,996)	6.5	17.1	-10.6
Ancash	43,424	88,410	(44,986)	10.4	21.2	-10.8
Junin	67,880	127,273	(59,393)	15.0	28.1	-13.1
Apurimac	17,309	40,587	(23,278)	10.7	25.0	-14.3
Pasco	17,055	37,779	(20,724)	17.2	38.0	-20.8
Ayacucho	24,679	71,122	(46,443)	11.4	32.9	-21.5
Huancavelica	13,015	54,105	(41,090)	7.7	32.2	-24.5

Fuente: INEI-Censos 1981, 1993.

CUADRO 2  
CONCENTRACIÓN DE LA POBREZA\* POR ZONAS EN LIMA, 1993

<i>Región</i>	<i>Alta</i>	<i>Media-alta</i>	<i>Media</i>	<i>Media-baja</i>	<i>Baja</i>
Cono Norte	53.85	24.32	13.73	7.04	0.70
Callao	44.76	23.84	16.73	11.93	1.77
Centro de Ciudad	25.53	18.50	18.70	25.50	9.92
Cono Este	59.44	21.04	10.42	6.24	1.98
Cono Sur	60.38	22.42	10.40	5.39	0.63

\* Pobreza definida por el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas.

Elaboración: Paul Peters.

Fuente: INEI-Censo 1993.

CUADRO 3  
¿EN LOS ÚLTIMOS SEIS MESES USTED O SU FAMILIA  
HA SIDO VÍCTIMA DE...?  
(Porcentaje de respuestas afirmativas)

<i>Tipo de delito</i>	<i>Total</i>	<i>Clase social</i>			<i>Zona</i>				
		<i>Baja- inferior</i>	<i>Baja- superior</i>	<i>Media- alta</i>	<i>Casco urbano</i>	<i>Cono Norte</i>	<i>Cono Sur</i>	<i>Cono Este</i>	<i>Callao</i>
Robo o intento de robo en la calle	47	42	53.2	44.6	49.1	37.9	43.2	56.4	49
Robo o intento de robo en su vivienda	25	24.5	26.3	22.8	24	25.9	19.8	29.8	25.5
Agresión o intento de agresión por pandillas	16.3	20.8	17.6	3.3	12.6	19	17.3	18.1	17.6
Secuestro o intento de secuestro	3.9	3.3	4.9	3.3	2.4	5.2	3.7	2.1	9.8

Fuente: IMASEN Sondeo de opinión pública, agosto de 2004.

CUADRO 4  
¿CUÁL ES EL DELITO MÁS FRECUENTE EN EL LUGAR DONDE VIVE?

<i>Tipo de delito</i>	<i>Total</i>	<i>Clase social</i>			<i>Zona</i>				
		<i>Baja-inferior</i>	<i>Baja-superior</i>	<i>Media-alta</i>	<i>Casco urbano</i>	<i>Cono Norte</i>	<i>Cono Sur</i>	<i>Cono Este</i>	<i>Callao</i>
Robos	60.5	57.5	56.1	77.2	66.5	51.7	55.6	60.6	68.6
Pandillaje	20.2	26.4	22	2.2	7.8	34.5	27.2	25.5	7.8
Drogadicción	15.5	11.3	20	15.2	22.2	12.1	11.1	10.6	17.6
Narcotráfico	1.4	0.9	1	3.3	1.8	0.9	0	1.1	3.9
Asesinatos	0.6	0.5	1	0	0	0	1.2	1.1	2
No responde	1.8	3.3	0	2.2	1.8	0.9	4.9	1.1	0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: IMASEN Sondeo de opinión pública, agosto de 2004.

CUADRO 5  
¿HA TOMADO USTED ALGUNA DE LAS SIGUIENTES MEDIDAS  
PARA PROTEGERSE DE LA DELINCUENCIA?  
(Porcentaje de respuestas afirmativas)

<i>Tipo de delito</i>	<i>Total</i>	<i>Clase social</i>			<i>Zona</i>				
		<i>Baja-inferior</i>	<i>Baja-superior</i>	<i>Media-alta</i>	<i>Casco urbano</i>	<i>Cono Norte</i>	<i>Cono Sur</i>	<i>Cono Este</i>	<i>Callao</i>
Poner rejas en su casa	31.6	7.1	42.4	64.1	52.7	13.8	21	26.6	29.4
Poner aparatos de alarma	11.8	2.4	8.8	40.2	21	8.6	3.7	6.4	11.8
Contratar vigilantes en su cuadra o calle	40.1	17.9	47.8	73.9	43.7	35.3	37	51.1	23.5
Comprar un arma	5.7	0.9	5.9	16.3	8.4	4.3	3.7	4.3	5.9
Adquirir un perro para vigilar la casa	39.3	38.7	42	34.8	29.3	40.5	55.6	36.2	49
Enjear o trancar el acceso a su cuadra o calle	10.4	3.3	10.2	27.2	15	12.9	3.7	5.3	9.8

Fuente: IMASEN Sondeo de opinión pública, agosto de 2004.

CUADRO 6

## PERÚ: CARACTERÍSTICAS DE LAS MESAS DE CONCERTACIÓN SEGÚN DEPARTAMENTOS

<i>Departamento</i>	<i>Número de mesas prov.</i>	<i>Número de prov.</i>	<i>%</i>	<i>Número de mesas dist.</i>	<i>Número de dist.</i>	<i>%</i>	<i>Planes de desarrollo</i>	<i>Funcionamiento</i>
Loreto	5	6	83	32	49	65	Sin información	Sin información
Ucayali	3	4	75	14	14	100	1 Plan distrital elaborado	Débil
Madre de Dios	3	3	100	8	11	73	Sin información	Deficiente
Puno	13	13	100	32	108	30	Sin información	Conflictos de mesas alentadas por CARE en varios distritos
Amazonas	7	7	100	58	83	70	Sin información	Sin información
San Martín	10	10	100	69	77	90	En elaboración	Dinámico, tiene como antecedentes proyecto AID-ESAN
Huánuco	10	11	91	37	77	48	Todos los municipios tienen plan estratégico pero no es participativo	Muy limitado, nula participación de la sociedad civil
Pasco	3	3	100	26	28	93	No tiene	Deficiente
Junín	9	9	100	78	123	63	No hay planes de desarrollo	Muy limitado, baja participación de la sociedad civil
Cuzco	11	13	85	39	108	36	Planes de desarrollo provinciales	Regular
Cajamarca	13	13	100	70	127	55	Plan departamental promovido por CTAR	Baja actividad distrital

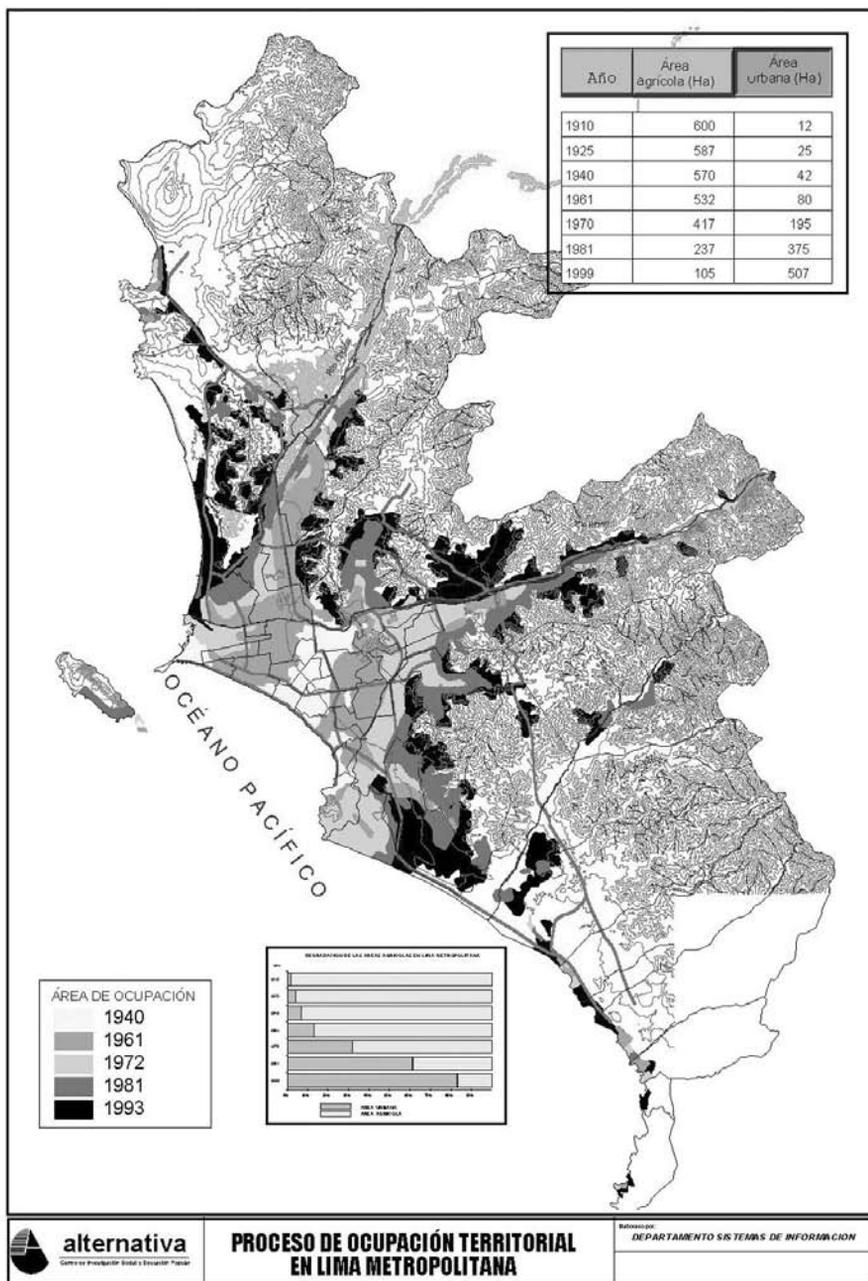
CUADRO 6 (Continuación)

<i>Departamento</i>	<i>Número mesas prov.</i>	<i>Número de prov.</i>	<i>%</i>	<i>Número mesas dist.</i>	<i>Número de dist.</i>	<i>%</i>	<i>Planes de desarrollo</i>	<i>Funcionamiento</i>
Huancavelica	6	7	86	92	94	98	Sin información	Sin información
Apurímac	7	7	100	62	80	78	Plan de desarrollo departamental	Bajo nivel de actividad, falta
Tumbes	3	3	100	10	12	83	poco desarrollado	difusión de mesas
Piura	6	8	75	64	64	100	Plan estratégico de las tres provincias	Regular, apoyo ONG
Lambayeque	3	3	100	19	38	50	Plan departamental en proceso, siete planes distritales	Pro Naturaleza
La Libertad	12	12	100	34	83	41	Plan provincial de Lambayeque en elaboración	Regular, débil
Ancash	20	20	100	72	166	43	Planeamiento estratégico concertado del departamento	participación en algunos distritos
							Plan departamental promovido por CTAR, consejos de desarrollo provincial en formación	Regular, duplicidad de funciones
								Débil, escasa participación de la sociedad civil

Ica	5	5	100	32	43	74	Plan departamental y un plan provincial	Conflicto fuerte con la Mesa de Ica, procesos paralelos
Ayacucho	11	11	100	38	111	34	Plan de desarrollo departamental completo y 12 planes distritales	Se ignoraron los alcances de la Mesa
Arequipa	7	8	88	56	109	51	Planes de desarrollo muy limitados	Deficiente, baja participación de la sociedad civil
Moquegua	3	3	100	17	20	85	Construcción de visión de desarrollo	Mesa departamental impulsa otras mesas
Tacna	4	4	100	25	27	93	Sin información	Incipiente
Lima metropolitana	1			5	43	12	5 planes provinciales	Mesa departamental tiene funcionamiento regular
Lima provincias	9	9	100	35	128	27		
Callao	1			6	6	100		
Total	184	192	96	1,030	1,729	60		

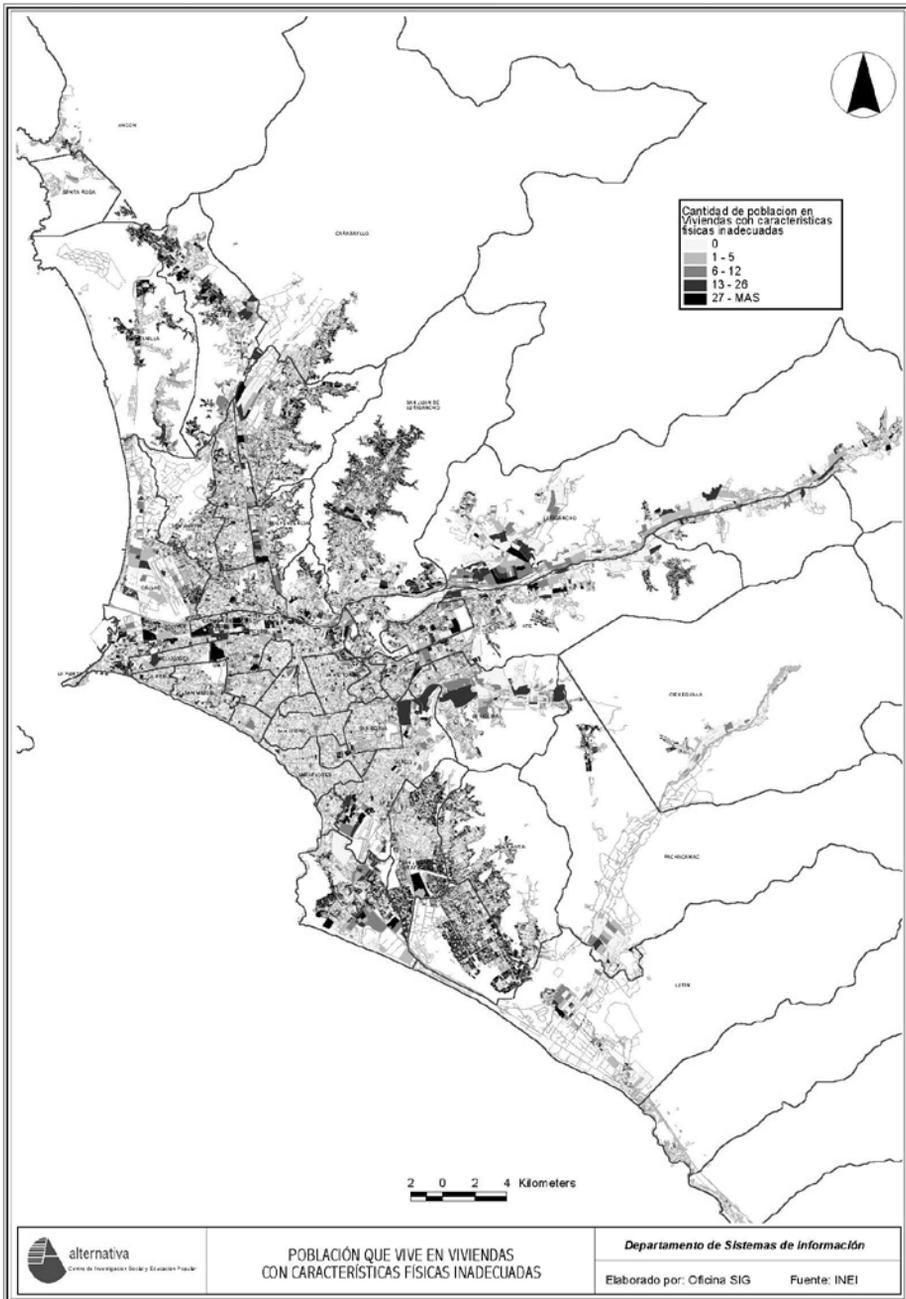
Fuente: Transparencia, Ballón (2002).

MAPA I  
 PROCESO DE OCUPACIÓN DE LIMA



MAPA 2

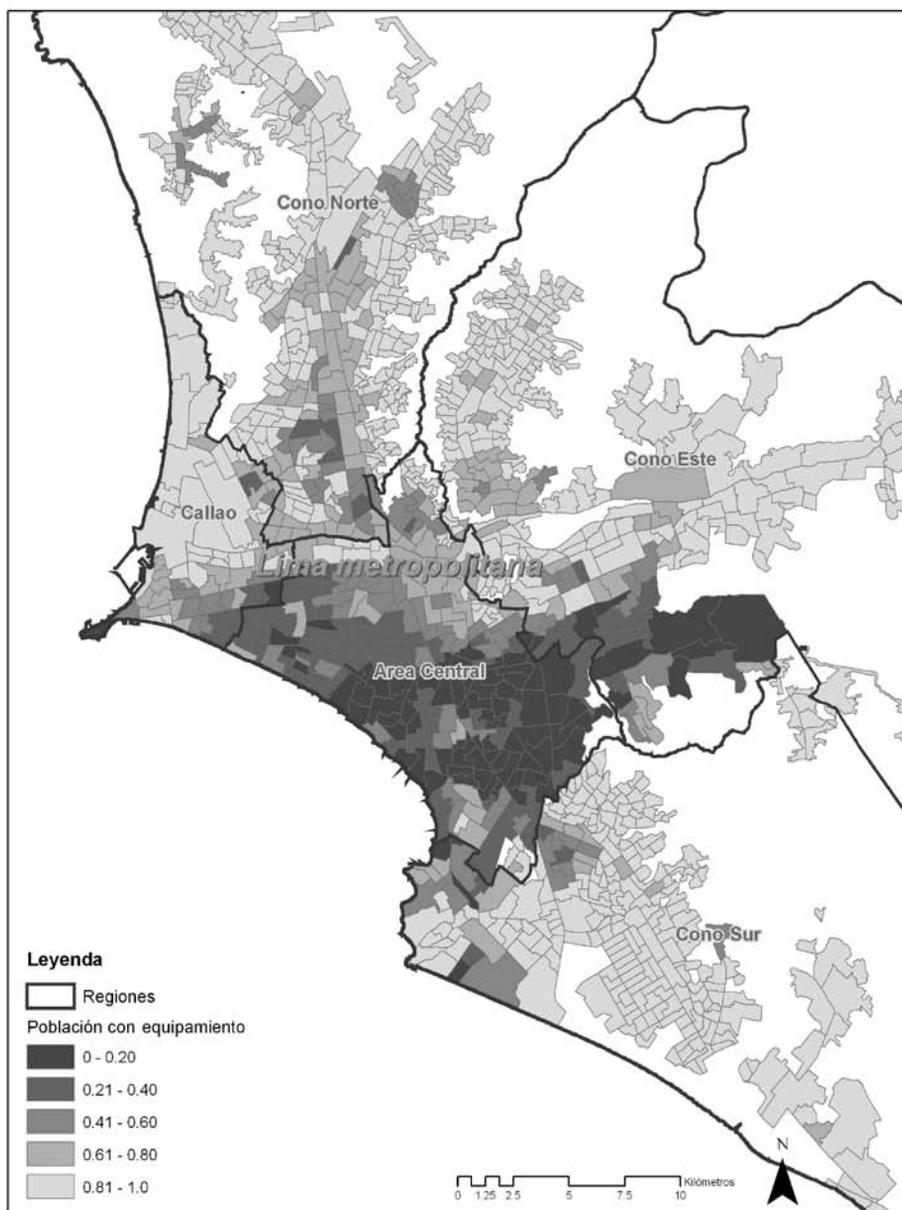
LIMA METROPOLITANA: POBLACIÓN CON VIVIENDA DEFICIENTE, 1993



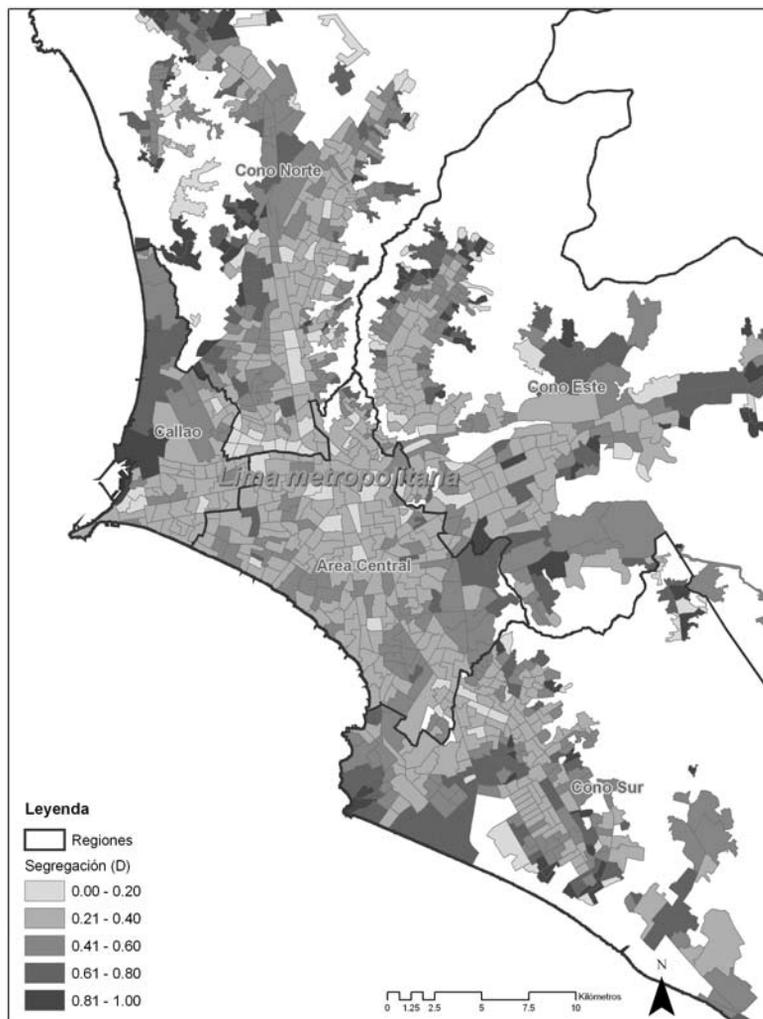
<i>Distrito</i>	<i>Número manzana urbana</i>	<i>Población en viv. con caract. físicas inadecuadas</i>	<i>Población hacinada</i>	<i>Población sin servicio de desagüe</i>
Ancon	338	8,887	2,701	3,551
Carabayllo	1,179	16,865	20,490	9,177
Comas	3,059	34,854	63,032	17,152
Independencia	1,512	21,420	33,836	12,512
Los Olivos	1,752	12,808	28,944	22,199
Puente Piedra	1,522	28,232	23,964	25,868
San Martín	2,469	18,238	47,458	20,348
Santa Rosa	107	1,025	597	617
Ventanilla	1,274	42,602	14,956	23,474
Ate	2,824	38,665	56,684	59,416
Barranco	209	187	4,312	803
Bellavista	381	535	5,355	795
Breña	263	356	12,393	2,290
Callao	2,436	42,915	49,734	47,400
Carmen de la Legua Reynoso	213	1,880	4,416	396
Chaclacayo	440	1,558	4,317	14,246
Chorrillos	1,737	34,255	34,235	17,548
Cieneguilla	196	1,106	1,538	1,004
El Agustino	1,145	1,1218	32,079	21,473
Jesús María	296	308	3,025	428
La Molina	998	3,852	5,535	3,597
La Perla	389	420	3,964	670
La Punta	44	101	92	36
La Victoria	999	3,371	42,418	17,097
Lima	1,515	10,069	51,989	18,474
Lince	247	363	5,276	827
Lurigancho	1,644	7,506	19,881	27,013
Lurin	479	5,587	5,919	5,913
Magdalena del Mar	229	315	3,512	542
Magdalena Vieja	419	725	3,879	1,041
Miraflores	741	405	3,761	737
Pachacamac	289	5,425	5,003	5,484
Pucusana	132	893	799	891
Punta Hermosa	102	83	220	588
Punta Negra	128	120	208	111
Rimac	1,153	12,401	31,478	13,142
San Bartolo	125	181	352	1,194
San Borja	841	1,246	2,618	1,277
San Isidro	647	235	1,249	300
San Juan de Lurigancho	4,853	105,596	120,043	84,665
San Juan de Miraflores	2,323	58,913	59,705	388,803
San Luis	301	1,033	5,954	954
San Miguel	743	1,773	7,931	3,760
Santa Anita	777	6,281	22,556	14,880
Santa María del Mar	20	16	30	42
Santiago de Surco	1,727	4,277	12,024	7,196
Surquillo	435	2,775	12,826	2,630
Villa El Salvador	2,248	61,319	59,728	28,862
Villa María del Triunfo	5,994	103,362	116,958	51,032

## MAPA 3

LIMA METROPOLITANA: EL GRADO DE CONTACTO POTENCIAL, GRUPOS DE MAYORÍA Y MINORÍA SEGÚN TRAMO CENSAL, 1993



## MAPA 4

LIMA METROPOLITANA: SEGREGACIÓN POR CONSUMO  
Y LOCALIZACIÓN DE ÁREAS COMERCIALES

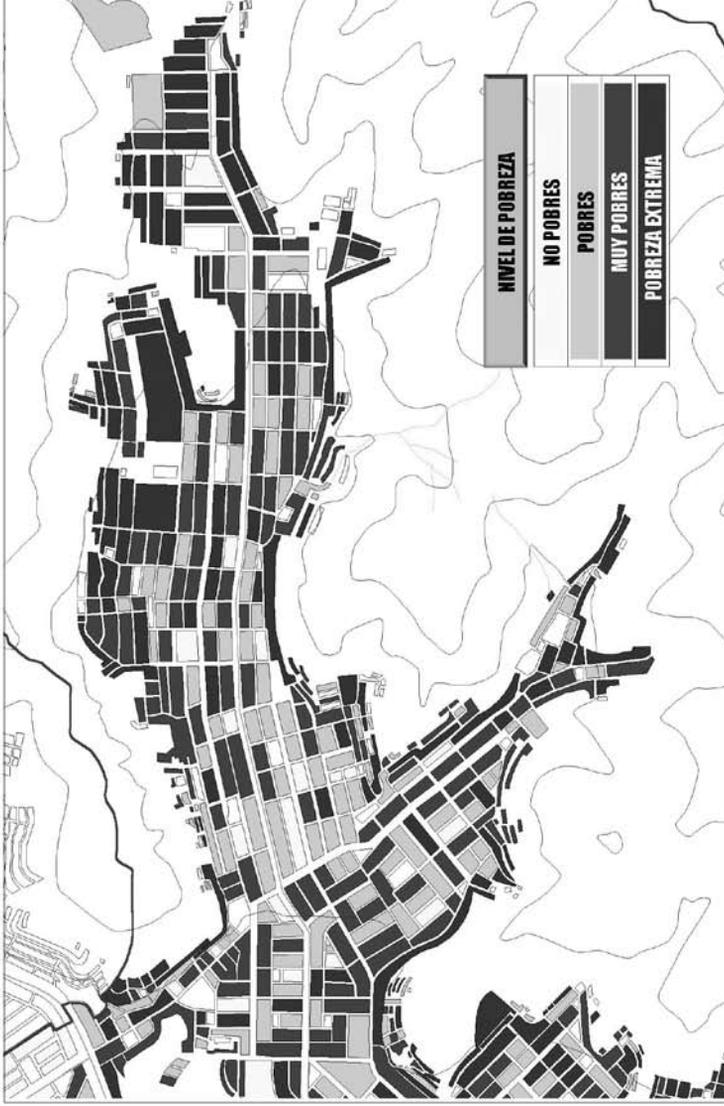
Elaboración: Paul Peters.

Nota: Se usa el índice de disimilaridad. Este índice mide la proporción que una población minoritaria ocupa en una determinada unidad espacial con respecto al área de estudio total. Los rangos van de 0 a 1, en la cual 1 indica mayor segregación y 0 mayor integración. Es decir, un valor de 0.60 indicaría que el 60 por ciento de los miembros de la población minoritaria tendrían que moverse a un tramo censal diferente para que las dos poblaciones se encuentren igualmente distribuidas en el espacio. La población mayoritaria está definida por los hogares que poseen televisor, teléfono y automóvil *versus* la población minoritaria que no tiene por lo menos uno de estos bienes.

Fuente: Censo 1993.

MAPA 5

POLOS DE DESTINO Y ORIGEN EN EL SISTEMA DE TRANSPORTE DE LIMA METROPOLITANA



Elaboración: Paul Peters.  
Fuente: Instituto Metropolitano de Planificación/Municipalidad de Lima metropolitana.

## Bibliografía

- ADAMS, Norma y Néstor Valdivia (1991), *Los otros empresarios. Ética de migrantes y formación de empresas en Lima*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- ALTERNATIVA, DEPARTAMENTO. URBANO (2004), “Expansión y pobreza urbana en el Cono Norte de Lima metropolitana”, Lima.
- ALTERNATIVA, EQUIPO CIUDAD (2003), “El sector informal en Lima metropolitana”, documento de trabajo para el proyecto “Urbanización latinoamericana a finales del siglo XX”.
- ARENDT, Hannah (1954), *Between Past and Future*, Nueva York, Penguin Books.
- BALLÓN, Eduardo (2002), *A un año de gobierno*, Lima, Desco.
- BECK, Ulrich (1998), *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*, Madrid, Paidós Ibérica.
- BLONDET, Cecilia y Carmen Montero (1994), *La participación social y política de las mujeres*, Lima, IEP.
- CALDEIRA, Teresa (2000), *City of Walls. Crime, Segregation, and Citizenship in Sao Paulo*, Berkeley, Los Ángeles, University of California Press.
- CALDERÓN, Julio (1999), “Acceso por los pobres al suelo urbano y mercado inmobiliario en Lima metropolitana”, Lincoln Institute Research Report.
- CARAVEDO, Baltazar (1987), “Lima: problema nacional”, Lima, Grupo de Estudios para el Desarrollo-GREDES.
- CASTELLANOS, Themis (2003), “Análisis de experiencias de participación ciudadana”, *Proyecto IEP*, Lima.
- , Roadalía Caramutti y Mercedes Ubullis (2003), “Lo «Viejo» y lo «Nuevo» de la Acción Colectiva en Lima: experiencias de participación ciudadana”, Working Paper, Center for the Study of Urbanization and Internal Migration, Population Research Center, University of Texas at Austin (<http://www.prc.utexas.edu/urbancenter/Austin.htm>).
- y Jaime Joseph A. (2003), *Lima: ciudad cada vez menos pretenciosa*, Lima, Alternativa.
- CASTILLO, Eduardo (2000), “La justicia en tiempos de la ira: linchamientos populares urbanos en América Latina”, ponencia presentada en el Simposio I, XII Congreso Internacional Derecho Consuetudinario y Pluralismo Legal Universidad de Chile y Universidad de Tarapacá, Arica (Chile), marzo.
- CASTORIADIS, Cornelius (1997), *Fait et à faire: Les carrefours du labyrinthe V*, París, Éditions du Seuil.
- CHACALTANA, Juan (1999), *Un análisis dinámico del desempleo en el Perú*, INEI.
- CHION, Miriam (2002), “Dimensión metropolitana de la globalización: Lima a finales del siglo XX”, *EURE*, vol. 28, núm. 85, Santiago, diciembre, pp. 71-87.
- DE SOTO, Hernando (1989), *El otro sendero*, Bogotá, Instituto Libertad y Democracia.

- DEGREGORI, Carlos Iván, Cecilia Blondet y Nicolás Lynch (1986), *De invasores a ciudadanos en San Martín de Porres*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos-IEP.
- DÍAZ, Juan José y Eduardo Maruyama (1999), "La dinámica del desempleo urbano en el Perú: tiempo de búsqueda y rotación laboral", Concurso de Proyectos Pequeños convocado por el Consorcio de Investigación Económica y Social, Lima, Grade.
- DRIANT, Jean-Claude (1991), *Las barriadas de Lima. Historia e interpretación*, Lima, IFEA-DESCO.
- FRANCO, Carlos (1991), "Exploraciones en «otra modernidad». De la migración a la plebe urbana", en Mirko Lauer y Henrique Urbano (comps.), *Modernidad en los Andes*, Cuzco, Bartolomé de las Casas.
- FRIEDMAN, John (2002), *The Prospect of Cities*, Minneapolis/Londres, University of Minnesota Press.
- GARAVITO, Cecilia (1997), "Empleo, salarios reales y producto: 1970-1995", <http://www.pucp.edu.pe/economia/pdf/DDD140.pdf>
- GERMANI, Gino (1968), *Política y sociedad en una época de transición: de la sociedad tradicional a la sociedad de masas*, Buenos Aires, Paidós.
- GOLTE, Jürgen y Norma Adams (1987), *Los caballos de Troya de los invasores: estrategias campesinas en la conquista de la Gran Lima*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- GROMPONE, Romeo (2002), "Argumentos a favor de la participación en contra de sus defensores" (Borrador), Instituto de Estudios Peruanos, Lima, IEP.
- HALL, Peter (1997), "Megacities, World Cities and Global Cities", *Megacities Lectures*, <http://www.megacities.nl/lecture@hall.htm>
- HERRERA, Javier (2003), "Perfiles de pobreza en Lima metropolitana", estudio elaborado por encargo del Banco Mundial, Lima.
- INEI (1961), Censo Nacional de Población, Lima.
- (1981), Censo Nacional de Población, Lima.
- (1996), *Lima metropolitana: perfil sociodemográfico*, Instituto Nacional de Estadística e Informática, Lima.
- (1998), *Perú: estadísticas de violencia y seguridad pública 1997-1998*, Lima.
- INSTITUTO CUÁNTO (2000), Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida, Lima.
- JOSEPH A., Jaime (1999), *Lima megaciudad: democracia, desarrollo y descentralización en sectores populares*, Lima, Alternativa y UNRISD.
- (2000), "NGOs: Fragmented Dreams", *Development in Practice*, vol. 10, núms. 3 y 4, agosto, pp. 390-401.
- LÓPEZ JIMÉNEZ, Sinesio (1992), *Regiones, modernización y democracia en el Perú*, Lima, UNMSM, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales.

- (1997), *Ciudadanos reales e imaginarios: concepciones, desarrollo, y mapas de la ciudadanía en el Perú*, Lima, Instituto de Diálogos y Propuestas-IDS.
- LÓPEZ RICCI, José y Jaime Joseph A. (2002), *Miradas individuales e imágenes colectivas: dirigentes populares: límites y potenciales para el desarrollo y la democracia*, Lima, Alternativa.
- LYNCH, Nicolás (1992), *La transición conservadora: movimiento social y democracia en el Perú, 1975-1978*, Lima, Zorro de Abajo Ediciones.
- MASSEY, Douglas y Nancy Denton (1988), “The dimensions of residential segregation”, *Social Forces*, vol. 67, núm. 2, pp. 281-315.
- MATOS MAR, José (1984), *Desborde popular y crisis del estado: el nuevo rostro del Perú en la década de 1980*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- MERTON, Robert (1965), “Social Structure and Anomie”, en R.K. Merton (comp.), *Social Theory and Social Structure*, Nueva York, The Free Press.
- NEIRA, Hugo (1987), “Violencia y anomia: reflexiones para intentar comprender”, *Socialismo y participación*, núm. 37, Lima, CEDEP, pp. 1-13.
- OLIART, Patricia y Jaime Joseph A. (1984), *Ama Kella, su rostro hoy*, Lima, Alternativa e Instituto Bartolomé de las Casas.
- PANFICHI, Aldo (1992), “Formas de sobrevivencia y cambio cultural en barrios tradicionales de Lima” (tesis), Pontificia Universidad Católica del Perú.
- (2001), “Redes de sobrevivencia y liderazgo político en barrios populares”, en Orlando Plaza (comp.), *Perú. Actores y escenarios al inicio del nuevo milenio*, Lima, Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica.
- PEREYRA, Omar (2003a), “Del barrio y del crimen. El orden y el pánico frente a la criminalidad en Nuevo Pachacútec”, Working Paper, Center for the Study of Urbanization and Internal Migration, Population Research Center, University of Texas at Austin (<http://www.prc.utexas.edu/urbancenter/Austin.htm>).
- (2003b), “Suben, bajan: dinámica del transporte urbano en un contexto de precarización acelerada”, documento de trabajo para el proyecto “Urbanización latinoamericana a finales del siglo xx”.
- PORTES, Alejandro y Bryan R. Roberts (2004), “The Free Market City: Latin American Urbanization in the Year of Neoliberal Adjustment”, texto presentado en conferencia sobre “Urbanización latinoamericana a finales del siglo xx”, 5 y 6 de marzo, Austin, Texas.
- y N. Hoffman (2003), “Latin American Class Structures: Their Composition and Change During the Neoliberal era”, *Latin American Research Review*, vol. 38, núm. 1, pp. 41-82.
- POULSEN, M., J. Forrest y R. Johnston (2002), “From Modern to Post-modern? Contemporary ethnic residential segregation in four US metropolitan areas”, *Cities*, vol. 19, núm. 3, pp. 161-172.

- QUIJANO, Aníbal (1977), *Imperialismo y "marginalidad" en América Latina*, Lima, Mosca Azul Editores.
- RIOFRÍO, Gustavo (1991), *Producir la ciudad (popular) de los '90. Entre el mercado y el Estado*, Lima, DESCO.
- ROMERO, Antonio (2003), "La economía urbana de Lima metropolitana: los procesos y retos de desarrollo", en Luis Montoya (comp.), *Mirando el mundo desde nuestra realidad*, Lima, Alternativa.
- ROMERO, Catalina y David Sulmont (2000), "El estudio de los valores en el Perú", *Debates en Sociología*, núm. 25, pp. 245-281.
- RUEDA, Salvador (2003), "La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa", <http://aq.upm.es/es/p2/a009.html>
- SAAVEDRA, Jaime y Eduardo Nakasone (2003), *Una nota sobre la informalidad y el autoempleo en Lima metropolitana 1985-2000*, Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- SABATINI, Francisco (2003), "La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina", en *Serie Azul*, Pontificia Universidad Católica de Chile, núm. 35.
- SALAZAR CHÁVEZ, Ricardo (1994), *Propuesta de modificación del régimen de municipalidades*, Lima, Alternativa.
- SÁNCHEZ LEÓN, Abelardo, Julio Calderón y Luis Guerrero (1978), *¿Paradero final? El transporte público en Lima metropolitana*, Lima, Lumen.
- SIERRA, Juan (2001), "Presupuesto Departamentalizado 2001", consultoría elaborada para la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, ANC, Lima, junio.
- TOVAR, Teresa (1985), *Velasquismo y movimiento popular: otra historia prohibida*, Lima, Desco.
- VEGA CENTENO, Pablo (2003), "Movilidad espacial y vida cotidiana en contextos de metropolización. Reflexiones para comprender el fenómeno urbano contemporáneo", *Debates en Sociología*, núm. 28, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- VEGA-CENTENO, Imelda (1993), "Ser joven en el Perú: socialización, integración, corporalidad y cultura", *Allpanchis*, núm. 41, Cuzco, Instituto de Pastoral Andina, pp. 177-210.
- VERDERA, Francisco (2004), "Situación del empleo en Lima metropolitana", ponencia en reunión de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, marzo, Lima.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1995), *After Liberalism*, Nueva York, The New Press.
- WARD, Peter *et al.* (2004), "From the Marginality of the 1960s to the «New Poverty» of Today: A LARR Research Forum", en *Latin American Research Review*, vol. 38, núm. 1:5, pp. 183-203.

