

LIMA

aspiraciones, reconocimiento y ciudadanía
en los noventa

Carmen Rosa Balbi · editora



Capítulo 6



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FONDO EDITORIAL 1997



Primera edición, octubre de 1997

Pintura de carátula: *La fiesta*,
óleo sobre tela de Carlos Enrique Polanco
Carátula y diseño: Sandro Venturo
Cuidado de la edición: Carolina Teillier

LIMA
aspiraciones, reconocimiento y ciudadanía
en los noventa

Copyright© 1997 Fondo Editorial de la Pontificia
Universidad Católica del Perú. Av. Universitaria, cuadra 18,
San Miguel. Apartado 1761, Lima 100, Perú
Telefax 4600872 Teléfonos 4602870, 4602291,
anexos 220 - 356

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o
parcialmente, sin permiso expreso de los editores

Derechos reservados
ISBN: 9972-42-082-5

Impreso en el Perú / Printed in Peru

Gobierno local, ciudadanía e izquierda en Lima Metropolitana: Independencia y Villa El Salvador

Nelly Pomar Ampuero

Hacia finales de la década de los 70 la izquierda en el Perú logró aglutinar en torno suyo a los sectores populares canalizando sus demandas en un movimiento que identificaba sus intereses partidarios con los intereses de estos nuevos sectores. De esta manera, las dirigencias vecinales buscaron integrarlos, en condiciones de igualdad, para que accedieran a los servicios urbanos. Estas dirigencias cumplían la función de mediar ante el Estado el reconocimiento de sus demandas utilizando mecanismos legales y extralegales para la consolidación de estos sectores en las áreas urbano-marginales de Lima Metropolitana¹.

En la década de los 80, cuando se restauró el régimen democrático, se ampliaron las posibilidades de la participación popular. Ésta se expresó de manera significativa en la designación de autoridades municipales mediante elecciones libres. Fue así como las fragmentadas izquierdas formaron un frente electoral y lograron acceder al control del gobierno municipal provincial de Lima Metropolitana en 1983, como estrategia para fortalecerse como fuerza política a nivel distrital creando espacios democráticos en los gobiernos locales. Las izquierdas se unificaron y abandonaron su radicalismo y sus planteamientos revolucionarios iniciales. Adoptaron una vía legalista de construcción de la participación ciudadana y del desarrollo urbano de estos nuevos distritos. Las gestiones municipales de la izquierda fueron aprobadas como exitosas hasta mediados de esa década. A fines de ella y comienzos de la siguiente se hizo palpable la erosión de su legitimidad. La aparición de los llamados movimientos independientes mostraba la endeblez del sistema de partidos² y se hizo evidente la crisis de su representación en los barrios populares.

1. Los dirigentes del movimiento barrial durante este período se caracterizaron por su radicalismo y oposición a los sectores dominantes, adoptando estilos de mediación confrontativos. Presionaron el reconocimiento de estos sectores realizando movilizaciones conjuntas de dirigencias y bases. Asimismo, participaron en paros nacionales al lado del movimiento popular clasista.

2. La reelección presidencial de Fujimori con un amplio respaldo popular pone de manifiesto esta crisis porque representa la concentración del poder en una sola persona y el triunfo de opciones antidemocráticas.

En este artículo queremos analizar la naturaleza de la erosión sufrida por la izquierda como representación política de los intereses de las bases populares en los gobiernos locales de Lima Metropolitana en el período 90-93.

Pensamos que esto es fundamental si partimos del hecho de que los sectores populares urbanos de los distritos urbano-marginales cifraron sus expectativas en los diferentes partidos de izquierda para plasmar a nivel local los principios de la democracia directa³, intentando llevarlos a la práctica en la gestión municipal. En 1983 contaba la Izquierda Unida con un 36% de votos a nivel nacional, siendo considerada como una fuerza política con el 33% de votos. Sin embargo, paulatinamente fue perdiendo su fuerza electoral durante la década del 80 al 90, tal como podemos observar en el cuadro 1.

CUADRO 1

Elecciones municipales generales, provincia de Lima. Votación provincial de las principales fuerzas políticas (%)					
Fuerza política	1980	1983	1986	1989*	1993**
Acción Popular (AP)	31,74	10,62			3,4
Partido Popular Cristiano	18,71	18,95	25,05		
Partido Aprista	14,84	24,30	34,97	10,14	3,4
Frente Democrático				23,57	
Libertad				2,0	
Izquierda Unida (IU)	25,72	32,61	32,36	10,15	0,9
Acuerdo Socialista de Izquierda (ASI)				2,16	
Plataforma Democrática					3,4
OBRAS				45,15	45,0
Lima 2000					28,5
Otros					1,3

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (JNE), cifras oficiales.

(*) En las elecciones municipales de 1989 la izquierda se dividió en dos frentes: Izquierda Unida (IU) y Acuerdo Socialista de Izquierda (ASI).

(**) En las elecciones municipales de 1993 la izquierda se presentó en dos frentes: Izquierda Unida (IU) y Plataforma Democrática.

En las elecciones de 1986 la Izquierda Unida fue la segunda fuerza política a nivel municipal después del APRA, disputando con ésta las alcaldías provinciales y distritales, en particular las de los distritos populares⁴. En 1989 fue desplazada

3. Uno de los objetivos básicos del programa municipal de la izquierda en 1983 fue promocionar la organización colectiva de la alimentación popular para que los gobiernos locales canalizaran estas iniciativas de participación en el ámbito alimentario. En este sentido, había una coincidencia de los intereses partidarios con los intereses inmediatos de los sectores populares que querían resolver el problema de la sobrevivencia popular. Véase los documentos del Programa Municipal de Izquierda Unida de 1983.

4. Véase el cuadro 1.

al tercer lugar por la lista de Obras, que ocupó el primer lugar, mientras que el Frente Democrático (AP-PPC), se ubicó en el segundo lugar.

En las elecciones municipales de 1989 hubo un cambio en las preferencias electorales; los electores prefirieron votar por grupos independientes de reciente surgimiento, como Obras, y rechazaron a los partidos políticos organizados, como las izquierdas, en los distritos populares donde eran la principal fuerza política⁵.

En las elecciones municipales de 1993 el electorado limeño se configura más nítidamente hacia el rechazo a todos los partidos políticos y reelige al candidato del movimiento independiente Obras. Queremos centrar nuestro análisis en la explicar el hecho de que la izquierda quedara reducida a una minoría y perdiera los distritos populares donde tenía su mayor caudal electoral, como los ubicados en los llamados "conos" norte, sur y este de Lima Metropolitana.

Al examinar el cuadro 2 podemos comprobar tal afirmación en cuanto a la composición de la clientela política de la izquierda en la década del 80 al 90.

CUADRO 2

Elecciones municipales generales.
Clientela electoral de Izquierda Unida (%)

Circunscripción política	1980	1983	1986	1989
Lima (Provincia)	25,72	32,61	32,36	10,15
Lima (Cercado)	25,54	31,36	34,07	6,39
Ate	31,86	42,95	39,28	15,84
Carabaylo	38,30	37,79	33,61	14,88
Comas	38,91	48,18	41,98	16,01
El Agustino	36,07	47,81	44,15	15,65
Independencia	42,14	50,96	50,64	17,82
San Juan de Lurigancho	35,10	45,18	40,27	17,60
San Juan de Miraflores	32,19	42,36	37,70	10,22
San Martín de Porres	34,27	39,65	41,90	10,82
Villa El Salvador	—	49,21	47,06	40,70
Villa María del Triunfo	33,57	47,06	40,70	14,44
El Callao (Provincia)	17,91	24,49	21,41	21,10
Carmen de la Legua	35,65	40,69	33,08	18,48

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones.

5. Ya para las elecciones de 1989 la izquierda se presentó fragmentada en dos tendencias (IU y ASI) como resultado de la ruptura de la alianza electoral en el I Congreso de Huampaní. Como observamos, éste sólo fue un factor que agravó aún más la relación de los electores respecto a la imagen de unidad de la izquierda, puesto que la percepción de fractura de esta fuerza política estaba ya presente en el lapso 86-89.

Al final de la década de los 80 la influencia electoral de las izquierdas descendió aceleradamente, lo cual supone un traslado de votos hacia las nuevas fuerzas independientes que fueron surgiendo. En el cuadro 3 observamos un traslado de votos de los electores que constituían las bases de respaldo popular de las izquierdas en Lima Metropolitana —y especialmente en los dos distritos estudiados— hacia Obras, que gana en estos distritos con un alto porcentaje⁶.

CUADRO 3

Elecciones municipales de 1993. Clientela política de Obras, IU y otras tendencias de izquierda (%)			
Circunscripción política	Obras	IU	Otras tendencias
Lima (Provincia)	44,74	1,47	18,07
Lima (Cercado)	—	—	—
Ate	21,47	3,92	4,92
Carabayllo	18,21	2,76	9,10
Comas	19,84	1,20	16,73
El Agustino	29,49	1,13	6,53
Independencia	28,14	12,03	24,53
San Juan de Lurigancho	40,44	—	3,00
San Juan de Miraflores	24,91	1,70	2,76
San Martín de Porres	39,77	2,80	7,69
Villa El Salvador	33,36	2,95	32,60
Villa María del Triunfo	24,70	—	1,90
Barranco	29,8	1,43	—
Breña	—	0,41	—
Cieneguilla	—	0,41	—
La Victoria	40,42	0,95	4,82
Lurigancho	—	—	2,36
Lurín	—	0,65	—
Pachacámac	—	—	—
Puente Piedra	26,1	1,00	5,48
Rímac	32,16	1,14	7,89
Surquillo	—	1,54	—

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones.

Todas estas observaciones nos estarían indicando que hubo cambios en la percepción y en las visiones del electorado de los sectores populares, a los que las izquierdas representaban. Éstos fueron variando su posición política hacia un

6. Incluso si la izquierda se hubiera presentado unificada, no tenía posibilidades de ser una fuerza política importante. Lo evidenciamos analizando los porcentajes obtenidos por las diferentes tendencias de la izquierda en las elecciones municipales de 1993. Al respecto, revisar la información de la tercera columna del cuadro 3.

total rechazo, no sólo a la izquierda sino también —al final de la década de los 80 y comienzos de los 90— a toda opción partidaria⁷.

Sin embargo, este fenómeno ha merecido poca o ninguna importancia analítica en la comunidad universitaria. Aún en las entidades dedicadas a la promoción social predomina una visión acrítica del papel de las izquierdas en los municipios. No se ha hecho un balance que dé cuenta de los límites y problemas de su mediación política, ocurridos en el curso de la última década.

Creemos que el análisis de la relación autoridad municipal-organización popular resulta indispensable para una comprensión cabal de las raíces y la naturaleza de la mediación política de las izquierdas.

Nuestra aproximación empírica al fenómeno está basada en un estudio de casos de los distritos de Independencia y Villa El Salvador, ubicados en los "conos" norte y sur de Lima, respectivamente. Estos distritos fueron considerados como bastiones de la fuerza electoral de la izquierda y representativos del trabajo de organización llevado a cabo por ésta desde la década de los 70. Cuando en 1983 Izquierda Unida accedió al control del Municipio Provincial de Lima, los líderes populares de estos dos distritos, que se habían gestado como dirigentes vecinales, terminaron siendo autoridades municipales con un amplio respaldo popular⁸. Sin embargo, la votación para la izquierda en las elecciones municipales de 1989 disminuyó ya sensiblemente en estos dos distritos al 18% y 25% para Independencia y Villa El Salvador respectivamente⁹. Pese a este descenso, la izquierda ganó en ambos distritos; pero, siguiendo la tendencia descrita, fue desplazada por Obras. En el cuadro 3 observamos el comportamiento del voto por la izquierda en estos dos distritos¹⁰.

Lo que caracteriza a ambos distritos y les da homogeneidad —además de su carácter popular, sus dimensiones y la organización partidaria— es precisamente esta pérdida de legitimidad de la izquierda en 1993. Pese al trabajo político

7. Estas evidencias contradicen algunas afirmaciones vertidas por algunos científicos sociales en la década pasada. Para ellos la izquierda se consolidaría a nivel municipal debido al monolítico apoyo popular con que contaba su gestión. Por el contrario, podemos afirmar que ya hacia la década de los 90 había una tendencia irreversible a la disgregación de esta fuerza política.

8. En Independencia, Esther Moreno, quien era dirigente vecinal, resultó elegida alcaldesa con el 51% de votos; mientras que Michel Azcueta fue elegido alcalde del distrito de Villa El Salvador con el 45,5% de votos en las elecciones municipales de 1983. En 1986, ambos alcaldes resultaron reelectos.

9. Véase el cuadro 2.

10. Hay que señalar que si la izquierda no se hubiera presentado fragmentada en estos dos distritos, considerados como sus bastiones electorales, hubiera podido mantenerse en el control de estos municipios. Pero esta fragmentación expresaba ya los conflictos al interior de la izquierda sobre la manera de entender la gestión municipal.

impulsado por la izquierda a nivel municipal para organizar y centralizar a sus bases, a partir de las organizaciones surgidas en el ámbito de las organizaciones de sobrevivencia en la década del 90 (que sustentarán su proyecto político), éstas no respondieron respaldando con su voto a su representación política¹¹.

Si analizamos el período 83-86 encontraremos que estuvo marcado por una aguda crisis económica –resultado de los altos índices de inflación– y por la crisis política a consecuencia del accionar de Sendero Luminoso a nivel urbano. Estos dos factores introdujeron, sin duda, problemas de nuevo tipo que repercutieron en la vida cotidiana y en el resquebrajamiento de la relación entre la autoridad municipal y la organización popular.

Sin embargo, nuestro análisis de los dos casos mencionados se centra en el período comprendido entre noviembre de 1989 y febrero de 1993. Es en este lapso cuando se da la debacle de la izquierda; pero también cobran importancia dos tipos de organización en cuanto a su vinculación con el municipio. La primera es la *organización vecinal*, que busca canalizar la participación ciudadana del vecindario en las tareas básicas de autoconstrucción de su distrito, creando la expectativa de beneficiarse de una gestión que se esperaba atendiera el acceso a los recursos del desarrollo urbano. La segunda es la *organización funcional*, que durante este período estuvo más ligada y dependiente de los recursos provenientes del Estado y de las entidades que desarrollaban programas sociales, como puede ser el caso de las organizaciones de sobrevivencia del ámbito alimentario¹².

Independencia

Al tomar contacto con la realidad local de ambos distritos observamos la relación entre la forma como se ha estructurado el poder político local en la década de los 70 y el deterioro progresivo de la izquierda como fuerza política, por la generación de conflictos entre las bases y las dirigencias. Éstas impidieron la eficacia de la mediación de la izquierda en el gobierno municipal.

Tanto en Independencia como en Villa El Salvador, cuando la izquierda se plasmó como frente único electoral muchos dirigentes vecinales fueron impulsados por la propia dinámica del movimiento popular a convertirse en líderes políticos. Posteriormente fueron elegidos autoridades municipales. En estos dos distritos los comités de base de Izquierda Unida tuvieron un gran dinamismo en la década de los 80. En el caso de Independencia, cuando se estructuraron las listas para las elecciones municipales de 1983 eligieron a Esther Moreno como candidata a la alcaldía. Esta dirigente popular se caracterizaba por su influencia y capacidad de convocatoria a nivel de masas, debido a su dinamismo, radicalidad e identifi-

11. Balbi 1991: 122.

12. Comités de vaso de leche, comedores populares, clubes de madres, ollas comunes, etc.

cación con los intereses de una población migrante. Estas eran cualidades necesarias en ese entonces, pues el objetivo era utilizar mecanismos de presión a partir del acceso al cargo municipal con el fin de conseguir beneficios para su comunidad y solucionar las demandas populares desde la instancia estatal. Esta dirigenta ganó las elecciones abrumadoramente y recibió el apoyo de la alcaldía provincial de Lima que la izquierda había llegado a controlar¹³. Dentro del frente Izquierda Unida se habían asignado tareas a cada partido conformante de la alianza, buscando fortalecer e impulsar el movimiento popular. A la tendencia socialista se le asignó el impulso al trabajo de formación de organizaciones femeninas¹⁴.

Durante las dos gestiones municipales (1983-1986 y 1986-1989) que Esther Moreno condujo exitosamente, dio prioridad al cumplimiento de esta tarea ante la presión de su partido.

En la primera gestión de la alcaldesa (1983-1986) hubo coincidencia de intereses entre la autoridad municipal y la población por organizarse y fortalecer el poder municipal, a través del cual se canalizaban las demandas populares por servicios urbanos básicos. En este sentido, la municipalidad servía como órgano de presión ante las entidades del Estado para resolver favorablemente las demandas de estos sectores. La mediación de las dirigencias tenía lugar a través de acciones de movilización conjunta de autoridades y organizaciones populares. Había dinamismo en la participación activa de las bases en las movilizaciones y en los cabildos abiertos convocados por la autoridad municipal y por la dirigencia de estas organizaciones.

En la segunda gestión de la izquierda (1986-1989) la participación popular disminuyó considerablemente debido a que los sectores I y II de Independencia y El Ermitaño ya habían consolidado sus servicios urbanos. Solamente asistían a los cabildos los dirigentes y las bases de los asentamientos humanos de las zonas altas, que aún no contaban con estos servicios. La izquierda dio prioridad al trabajo político en los asentamientos humanos de esas zonas altas, pasando a un segundo plano la atención a las zonas urbanas consolidadas, cuyos ciudadanos se sintieron excluidos. La alcaldesa Esther Moreno descuidó la atención de estas áreas a pesar de que le planteaban demandas a través de sus dirigentes e incluso se movilizaban con ellos hacia el municipio, pero no eran recibidos por la autoridad municipal.

Estos sectores, reconocidos como ciudadanos y con un ordenamiento urbano ya consolidado, variaron sus demandas. Pasaron a exigir servicios y obras urbanas, exigencias que no fueron satisfechas por una gestión municipal que había centrado su estrategia en el fortalecimiento partidario del apoyo popular para la formación de organizaciones de sobrevivencia (comedores, comités del vaso de leche).

13. Inicialmente tuvo una militancia en el Partido Comunista Revolucionario y posteriormente definió su identidad socialista integrando el Acuerdo Socialista y Plataforma Democrática.

14. Entrevista a ex alcaldesa Esther Moreno, 3/6/93.

Las dos tendencias partidarias de izquierda –Acuerdo Socialista e Izquierda Unida– pugnan por el control político de estas organizaciones en las partes altas del distrito. La unidad de la izquierda se fue desgastando como producto de la competencia entre los dirigentes de estas dos tendencias políticas. Ambas disputaban la hegemonía del movimiento popular en el distrito y el control de los cargos directivos de los comités vecinales de los asentamientos humanos de las zonas altas¹⁵. Este enfrentamiento se evidenció especialmente en épocas electorales. Los dirigentes de Izquierda Unida buscaban demostrar tener bases populares que apoyaran las candidaturas en juego de sus respectivos grupos.

Por ello la alcaldesa fue estructurando, en Independencia, un poder político basado en el control de los cargos directivos de las organizaciones populares entre los miembros de su grupo político, el Acuerdo Socialista. Se conformó, de esta manera, una red de relaciones familiares que, a través de los cargos directivos que desempeñaban en las organizaciones populares, ejercían control sobre el poder político local. Esta fue la forma predominante como este grupo mantuvo su vigencia, pues en la década de los 90 fue desplazada del poder municipal. Por medio de esta red de naturaleza familiar, este grupo controló hasta 1993 la Coordinadora Distrital del Vaso de Leche, la Coordinadora Distrital de los Comedores Populares, el Comité de Defensa del Distrito y al Comité Electoral de Plataforma Democrática¹⁶.

El siguiente testimonio refleja bien esta percepción:

“El Regidor Elmer Quispe es cuñado de Esther Moreno; Samuel Yáñez, ex-regidor durante la primera gestión de Esther Moreno y ex-coordinador ejecutivo de la ONG, es casado con Gina Canales quien hasta 1992 era coordinadora distrital del Vaso de Leche. Otro integrante del grupo fue Heriberto De la Cruz, fallecido recientemente y ex-regidor de Izquierda Unida. La madre de este último fue coordinadora de la Central de Comedores Populares del Distrito de Independencia”¹⁷.

Después del I Congreso de Izquierda Unida se rompe definitivamente este frente electoral de izquierda a nivel nacional. El grupo de tendencia socialista se aparta y conforma la agrupación política Izquierda Socialista y posteriormente el Acuerdo Socialista.

15. Cabe señalar que en Independencia había otras organizaciones dentro del movimiento popular, no consideradas en este trabajo.

16. Para consolidar su control en estas organizaciones se implementó un organismo no gubernamental de promoción social con financiamiento internacional de la Iglesia Católica. El objetivo del aporte de la Iglesia y de sus agencias de apoyo alimentario apuntaba a este fin, pero posteriormente esta institución le quitó su respaldo porque el mencionado organismo estaba siendo utilizado para fines partidarios.

17. Entrevista a dirigentes vecinales de El Ermitaño, 1992.

El desgaste de la política seguida por la anterior gestión municipal y la crisis de la izquierda a nivel de cúpulas se refleja en la derrota electoral del Acuerdo Socialista en las elecciones municipales del 90. Fue desplazada del poder municipal por el Partido Unificado Mariateguista (PUM), el Frente Obrero-Campesino-Estudiantil del Perú (FOCEP) y el Partido Comunista Peruano (PCP), integrantes de la Izquierda Unida. Liderados por el dirigente Jesús Cáceres, la IU ganó las elecciones en el distrito, con un amplio respaldo popular. Cáceres contaba con una amplia experiencia municipal¹⁸. La tendencia socialista, siempre liderada por Esther Moreno pasó a la oposición en el Concejo Municipal, empeñada en desestabilizar al nuevo alcalde¹⁹.

La agudización de las pugnas se reflejó en la prioridad que se dio al control de las distintas organizaciones del distrito. Se disputaron los cargos directivos de los comités vecinales de los asentamientos humanos de las partes altas del distrito.

La gestión municipal en Independencia en el período 90-93

En Independencia, el vecindario opina que la gestión del alcalde Jesús Cáceres Fanaola fue eficiente (ver cuadro 4).

Podemos apreciar que el 72% del vecindario entrevistado aprueba la gestión del alcalde Cáceres en el período 90-93, otorgándole el calificativo de "eficiente".

CUADRO 4

Calidad de la gestión municipal según opinión del vecindario (1990-1993)		
	Nº	%
Muy eficiente	—	—
Eficiente	36	72
Deficiente	14	28
TOTAL	50	100

18. Fue teniente-alcalde de Independencia durante las dos gestiones de la alcaldesa Esther Moreno.

19. Como lo señalan los distintos testimonios recogidos entre los regidores del Concejo Municipal, ésta pasaba por la oposición por principio a cualquier iniciativa proveniente de la nueva administración.

El alcalde Cáceres continuó ejecutando las obras urbanas programadas por la gestión anterior²⁰: obras de pavimentación vial, instalaciones domiciliarias de servicios de agua y desagüe para los asentamientos humanos de las partes altas del distrito y el apoyo al servicio de limpieza pública mediante el incremento de la flota de camiones compactadores para el recojo de la basura.

De otro lado, el contexto político a nivel de las relaciones del alcalde de Independencia con el alcalde provincial de Lima, Ricardo Belmont (Obras) era favorable. La gestión municipal de Belmont estaba interesada en ejecutar obras de desarrollo urbano en las zonas periféricas de Lima, para mejorar su imagen electoral. Ambas fuerzas políticas –Izquierda Unida y Obras– acordaron incluir en el Plan de Ejecución de la empresa municipal encargada del desarrollo metropolitano, Invermet, el financiamiento para la pavimentación de pistas en el llamado “cono” norte.

Las buenas relaciones con Belmont y el afán de éste por realizar obras en los sectores urbano-marginales que le reportaran un aumento de su caudal electoral hizo favorable el contexto para la gestión de Cáceres. Así, Invermet tuvo mayor dinamismo que cuando el Concejo Provincial de Lima estuvo controlado por el Apra²¹.

No obstante la eficaz administración de los recursos municipales y el incremento de las rentas del Concejo en un 70% debido a la recuperación de parte de la Zona Industrial, la ruptura de la izquierda a nivel nacional fue una limitación para continuar con la ejecución de obras urbanas.

Es por ello que la Izquierda Unida recurrió al trabajo de frente con las otras alcaldías del llamado “cono” norte. Éstas conformaron el Concejo Interdistrital, como una instancia de presión y de negociación ante el Invermet, buscando un adecuado manejo administrativo de las transferencias hechas por el gobierno central. Así se ejecutaron obras urbanas en los distritos populares del denominado “cono” norte.

En este período hubo un cambio del tipo de liderazgo confrontativo y radical, caracterizado por las formas de presión utilizadas por la izquierda en el pasado; se utilizaron como medios de presión la coordinación y negociación con las diferentes fuerzas políticas, a nivel del gobierno provincial de Lima, para tener una mayor eficacia en la gestión. El alcalde Cáceres reconoció que el sectarismo de la izquierda había detenido la toma de decisiones políticas importantes durante la gestión municipal en el pasado²².

20. En la última gestión de la ex alcaldesa Moreno se firmaron convenios con la Federación de Ciudades Unidas de Francia para ejecutar pequeños proyectos de desarrollo urbano que se concretaron en 1990.

21. En el que según los regidores había una intención de impedir que la izquierda tuviera éxito. Ello fue un obstáculo para la ejecución de obras en la primera gestión de Esther Moreno, teniendo que ejecutarse en su segunda gestión con el aporte de la Cooperación Internacional.

22. Entrevista al ex alcalde Jesús Cáceres Fanaola, Comas, 1993.

Para la población, el gobierno municipal de izquierda creó expectativas y cumplió con sus promesas electorales. Recibió el respaldo popular porque se continuó con el servicio eficiente de la limpieza pública en los sectores I y II de Independencia y en la parte baja de Tahuantinsuyo, sectores que ya estaban consolidados.

En este período, los vecinos dieron prioridad a la limpieza pública y al saneamiento ambiental como servicios básicos que el municipio debía atender. Consideraron que el municipio debía estar abocado a las funciones de su competencia normadas por la Ley Orgánica de Municipalidades. Calificaron como demagógica la postura de la ex alcaldesa Esther Moreno al distraer los limitados recursos del Concejo en el apoyo al fortalecimiento de las organizaciones sociales utilizadas como bases de respaldo político a su gestión. El testimonio que a continuación se presenta pone en evidencia esta percepción del vecindario:

“[...] en la gestión de la alcaldesa Esther Moreno el municipio abarcaba muchas funciones, entre ellas programas de capacitación para la población y el apoyo a las organizaciones femeninas [...] utilizadas como bases de apoyo político, lo cual comprometió los recursos destinados sólo para cubrir las funciones municipales.”

A pesar de la eficacia percibida en algunas áreas, el alcalde Cáceres no prestó atención a algunos reclamos legítimos de la población al negarse a investigar a la dirigencia y al personal administrativo municipal. Por ello fue perdiendo credibilidad entre los electores.

El alcalde continuó en la línea de propiciar el fortalecimiento de las organizaciones femeninas de sobrevivencia, pese a las discrepancias políticas que pudieran haber con el Acuerdo Socialista por ganar la hegemonía, haciendo posible su reconocimiento legal mediante la aplicación de la Ordenanza Municipal 002. De este modo se les facilitaban líneas de financiamiento para su desarrollo futuro.

Los enfrentamientos con la tendencia socialista obligaron al alcalde y a su entorno político partidario a monopolizar el control político del municipio, sin hacer concesiones a la tendencia política opositora. Los dirigentes de ésta, al sentirse excluidos del poder, adoptaron actitudes de desprestigio contra la autoridad municipal divulgando comunicados inculpatorios. Estas actitudes de los dirigentes de izquierda y las confrontaciones constantes entre las dos tendencias políticas fueron desgastando a la izquierda como alternativa electoral. Para las elecciones municipales de 1993 la Izquierda Unida se disolvió como frente electoral. En estas elecciones postularon quince candidaturas independientes, lo cual tuvo el efecto adicional de diluir el voto popular por la izquierda²³. La lista ganadora resultó ser la lista independiente de Obras.

23. La agrupación socialista de Esther Moreno presentó como candidata a la alcaldía a su hermana Nancy Moreno y la lista de regidores la conformaron miembros de su entorno. Esta agrupación no llegó al Concejo. La alianza PUM-FOCEP-PCP presentó como candidato a Cáceres para su reelección, quien también resultó perdedor.

Villa El Salvador

Villa El Salvador tiene un desarrollo más reciente que Independencia. En Villa El Salvador el gobierno velasquista ensayó, a finales de los 70, la aplicación de un modelo de organización comunal autogestionario: la formación de la Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador (CUAVES) que agrupa a los ocho grupos y sectores residenciales. Los pobladores están organizados por manzanas, sectores y grupos²⁴.

El tipo de liderazgo que se impuso en Villa El Salvador fue de tendencia socialista. Michel Azcueta, líder de origen español, organizó a la población y la movilizó para conseguir del gobierno los servicios básicos. Así en la década de los 70 surgen en Villa El Salvador muchos líderes que van a tener ascendencia, como María Elena Moyano a partir de su trabajo como dirigente vecinal.

Los vecinos de Villa El Salvador tenían gran interés en resolver el problema alimentario, el desempleo, la falta de limpieza pública, la culminación de proyectos de desarrollo urbano como la construcción de pistas y veredas públicas con la participación de todo el vecindario. Los recursos financieros eran limitados teniéndose que recurrir a las agencias de desarrollo internacional y al Estado, lo cual dificultó el éxito autónomo de su modelo. Ante esta dificultad Michel Azcueta emprendió, junto con las bases populares que lo apoyaban, la formación del distrito de Villa El Salvador (hasta entonces esta comunidad integraba el distrito de Villa María del Triunfo). La población exigió que el municipio se encargara de organizar los servicios urbanos, lo que se llega a plasmar en 1984, cuando eligen a Michel Azcueta como su primer alcalde.

Durante su primera gestión, el alcalde Michel Azcueta dictó una ordenanza municipal reconociendo que “toda ley comunal es ley municipal”²⁵. De este modo se produjo en la práctica un paralelismo entre la institución comunal y la institución municipal, pues ambas tenían las mismas funciones. Esta situación origina un conflicto permanente entre ambos poderes, presente durante toda esta década.

En las dos gestiones del alcalde Michel Azcueta (1983-1986 y 1986-1989) el poder político municipal se consolidó, al ser el órgano encargado legalmente de la administración de los recursos municipales propios y los provenientes del gobierno central.

24. En cada uno de estos niveles de organización la población tiene mecanismos directos de participación comunal para determinar acuerdos y realizar actividades relacionadas con el desarrollo de su comunidad. Asimismo, cada nivel de organización tiene su junta directiva que es elegida por asamblea. Los sectores residenciales acreditan delegados ante la junta directiva de la CUAVES.

25. Ordenanza Municipal 001 de la alcaldía de Villa El Salvador, 1984.

La denominada CUAVES se fue debilitando porque sus dirigencias se burocratizaron. Asimismo, disminuyó la participación de la población en las asambleas y se consolidó en el vecindario el criterio según el cual corresponde al municipio la implementación de los servicios urbanos.

Las organizaciones de sobrevivencia en la década de los 80

El aumento de la pobreza a consecuencia de la crisis económica planteó la urgencia de resolver el problema alimentario. Las mujeres de los sectores populares se vieron enfrentadas a resolver la sobrevivencia frente a la brusca caída del ingreso real. Así surgieron, por iniciativa popular, los comedores populares y las ollas comunes. Estas organizaciones empezaron a ser codiciadas como bases electorales por los diversos partidos políticos. De otro lado, desde el punto de vista político, al gobierno no le convenía administrar directamente los programas asistenciales de apoyo alimentario porque eran espacios de confrontación con otras representaciones políticas. Por ello la administración de estos programas se transfirió a los gobiernos locales, quedando el Concejo Provincial de Lima a su cargo para el caso de los distritos de Lima Metropolitana.

Es así que desde el gobierno provincial de Lima la Izquierda Unida aprovechó esta circunstancia para organizar a sus bases a partir de los programas alimentarios. Las organizaciones de sobrevivencia, impulsadas por ella, canalizaban la participación popular dando lugar a la formación de organizaciones femeninas del ámbito alimentario como los Comités del Vaso de Leche y los Comedores Populares, que mantuvieron su presencia en las movilizaciones de la década de los 80.

La estrategia de la izquierda se reveló equivocada en el sentido de que sólo vislumbró una perspectiva electoral inmedatista. A largo plazo estos programas asistenciales dependían, en cuanto al financiamiento de sus recursos y la decisión política, del gobierno central. Por ello el movimiento popular organizado sobre estas bases era débil; nunca pudo lograr una autonomía que le imprimiera un dinamismo propio y menos aún estas organizaciones podían vertebrar al movimiento popular. La dirigencia acostumbró a las bases a depender y esperar todo del Estado y presionar por las concesiones que éste pudiera otorgar. No se crearon modelos alternativos de relación con el Estado sino que se reforzó el modelo clientelista.

En el caso de Villa El Salvador estas organizaciones fueron poco a poco adquiriendo representatividad y un espacio político. La actitud inicial de los dirigentes de la llamada CUAVES fue de crítica y cuestionamiento, porque las organizaciones femeninas desbordaron los límites de la acción local de los comités vecinales, formándose redes de coordinación distrital que se conectaban con la Coordinadora del Vaso de Leche de Lima Metropolitana y con la Coordinadora Metropolitana de los Comedores Populares autogestionarios.

Se presentaban a la comunidad como organizaciones sociales legítimas por su función prioritaria en el ámbito de la sobrevivencia popular, frente al burocratismo en el que habían caído los dirigentes de la CUAVES, cuya legitimidad estaba fuertemente cuestionada por las bases: denunciaron que la junta directiva la CUAVES no convocaba a elecciones y acaparaba los cargos, marginando a los cuadros jóvenes y femeninos:

“[...] cuando fui nombrada a la Secretaría de Educación y Cultura de mi sector ante la CUAVES, me di cuenta de que las mujeres estaban relegadas a un segundo plano a pesar de nuestro dinamismo [...] y había un encumbramiento [...] del Secretario General Ejecutivo; los cargos rotaban entre la junta directiva por intereses partidarios y personales [...] nadie podía cuestionar al secretario general; era falso aquello de la participación y de la democracia”²⁶.

Había un cierto verticalismo en la forma como los dirigentes de la CUAVES imponían su autoridad en relación a las bases. Esta situación originó la separación de las organizaciones femeninas, porque sus dirigencias percibieron que no podían desarrollarse bajo la tutela de la CUAVES. De esta manera, surgió la Federación Popular de Mujeres de Villa El Salvador (FEPOMUVES). María Elena Moyano, su lideresa, hizo de esta organización la representativa del movimiento popular en Villa El Salvador. Reclamó a la dirigencia de la CUAVES consecuencia con los principios democráticos y de defensa de los intereses populares y les exigió que la organización femenina asumiera la coordinación de los programas de asistencia alimentaria y de salud²⁷.

Por otro lado, la autoridad municipal se convirtió en un ente de apoyo a las iniciativas de la FEPOMUVES para consolidar su fortalecimiento en el distrito. Posteriormente, esta última organización asumió la coordinación ejecutiva del Programa del Vaso de Leche y de los Comedores Populares sobre la base de su reconocimiento legal. Cuando María Elena Moyano resultó elegida teniente alcaldesa, con un amplio respaldo popular, se hizo más explícita la alianza entre la autoridad municipal y la FEPOMUVES. El propósito de esta alianza fue la utilización política de esta organización social con fines partidarios. El testimonio de las dirigentes así lo evidencia:

“[...] las mujeres fueron utilizadas por el partido de Michel para enfrentar a la CUAVES”²⁸.

26. Testimonio de la dirigente Luz Jiménez, coordinadora de Comedores del Sector II de Villa El Salvador, 1993.

27. En esa época los dirigentes de la CUAVES estaban a cargo de estos programas.

28. Entrevistas a dirigentes Luz Jiménez y Ana Ibarra, Villa El Salvador, 1993.

Las bases populares y el vecindario percibieron que en este período se daba prioridad al interés de las organizaciones políticas, por encima de los intereses generales de la comunidad. Se creaban niveles de competencia y enfrentamiento entre las organizaciones sociales y las instituciones políticas.

El gobierno municipal de izquierda en el período 90-93

En 1990 Michel Azcueta formó su propia agrupación política, Plataforma Democrática, y presentó como candidato para las elecciones municipales de Villa El Salvador a Joni Rodríguez. Éste, apoyado por las organizaciones populares del distrito y respaldado por Azcueta, ganó las elecciones para el período 90-93.

En el gobierno municipal del alcalde Rodríguez se distribuyeron los cargos entre los dirigentes de izquierda cercanos a Michel, a los que llamaremos sus “allegados”. La influencia de este grupo del entorno político cobró particular importancia durante esta gestión. Este grupo buscó controlar el concejo, imponiéndose hegemónicamente sobre el resto de las fuerzas políticas. Además de monopolizar el control, los directivos municipales se disputaban, con otras tendencias políticas de izquierda, el control de las organizaciones populares.

La mediación de los dirigentes tuvo lugar, así, mediante el acaparamiento de cargos directivos en las organizaciones populares, lo cual fue percibido por los ciudadanos. La calidad de esta mediación no fue eficaz, porque sólo se concretaron a organizar el apoyo político partidario sin tener capacidad para atender las demandas populares. Estas demandas estaban centradas en culminar el desarrollo urbano mediante la pavimentación de pistas.

La aplicación de las medidas de estabilización económica antiinflacionaria durante el primer gobierno del presidente Alberto Fujimori agravó la dificultad de atender las demandas populares. El recorte de las transferencias de los recursos municipales, dictado por el gobierno central, impidió que el alcalde pudiera ejecutar un programa de obras de acuerdo con las demandas urbanas del vecindario.

Las organizaciones de sobrevivencia que dependían de los programas de asistencia alimentaria estatal tuvieron que limitar su actuación, lo cual obstaculizó su capacidad de movilización en respaldo de la autoridad municipal.

Si observamos el cuadro 5 nos damos cuenta de que el vecindario desaprobó la gestión municipal del alcalde Joni Rodríguez en el período 90-93, calificándola de “muy deficiente”. La actuación del alcalde fue deficiente porque no pudo cumplir con las promesas hechas al electorado y progresivamente fue perdiendo respaldo popular. El testimonio siguiente evidencia esta percepción de los ciudadanos:

CUADRO 5

Calidad de la gestión municipal en Villa El Salvador, según opinión del vecindario (1990-1993)		
	Nº	%
Muy eficiente	—	—
Eficiente	—	—
Deficiente	2	4
Muy deficiente	48	96
TOTAL	50	100

“Falta de iniciativa del alcalde para concretar proyectos de asfaltado de pistas, veredas, agua, luz, desagüe, empezó muy tarde a hacer los trabajos. [...] porque no se pudo cumplir con los objetivos programados por la plataforma electoral”²⁹.

Reconocían el liderazgo, la capacidad organizativa y la experiencia del ex-alcalde Michel Azcueta. Pensaron que necesariamente el nuevo gobierno municipal garantizaba la continuidad del desarrollo de su distrito. Sin embargo se decepcionaron de la actuación del alcalde Rodríguez pues percibieron que aquellas cualidades excepcionales no estaban presentes en él:

“Michel lo nombró como candidato [...] tampoco tenía experiencia ni conocimiento para ser alcalde. Yo soy de izquierda y yo voté sin pensarlo dos veces, pero nos ha defraudado, lo tomamos porque estimábamos y reconocíamos la calidad organizativa y de iniciativa de Michel”³⁰.

Los vecinos de Villa El Salvador entrevistados señalaron que la izquierda se fue deteriorando en el poder durante este período porque cayó en las mismas prácticas que los partidarios tradicionales, como el clientelismo y las pugnas entre las tendencias. Incluso percibieron que desde las últimas gestiones el desgaste en el poder de esta fuerza política era evidente:

“La izquierda cayó en los mismos vicios que los partidos tradicionales de la derecha, como son el clientelismo, las pugnas intrapartidarias, la falta de honestidad en el uso de los recursos municipales”³¹.

29. Entrevistas a vecinos de Villa El Salvador, 1993.

30. Entrevistas a vecinos del Sector 2 de Villa El Salvador, 1993.

31. Entrevista a vecina G. Madueño de Villa El Salvador, 1993.

El alcalde Rodríguez dejó de lado sus promesas electorales y dio prioridad a los intereses de su partido por encima de los de la comunidad.

Además de la ineficacia de la gestión municipal, en este período se agudizó el conflicto de la CUAVES con el municipio, que reflejaba las pugnas entre los diversos grupos políticos como resultado del fortalecimiento del poder municipal y el debilitamiento de la dirigencia comunal. Sendero Luminoso aprovechó de estos conflictos para infiltrarse en el movimiento popular y desarrollar su actividad política, suscitándose un clima de violencia que culminó con el asesinato de María Elena Moyano y la paralización del movimiento popular.

Por otro lado, en este período Sendero Luminoso promovió la invasión a la urbanización Pachacámac (de propiedad del Estado), provocando el enfrentamiento del municipio con la población. La acción de Sendero Luminoso terminó de minar la capacidad de control del poder político municipal de la izquierda.

Estos conflictos expresaron el descontento popular ante las promesas incumplidas y el encubramiento de un grupo de izquierda del entorno municipal con dirigencias que tuvieron acceso a la distribución de recursos pero que no supieron interpretar las demandas de la población en un período crítico de incremento de los niveles de pobreza. Se produjo la tensión entre las bases y las dirigencias que sustentaban el poder municipal, y la pérdida de legitimidad de la izquierda.

La autoridad municipal y la CUAVES

Las relaciones entre la autoridad municipal y la CUAVES se deterioraron aún más en el período 90-93 debido a que no se zanjaron las diferencias que se venían arrastrando desde la gestión anterior, respecto al reconocimiento de la igualdad de poderes entre el municipio y la comunidad³². Los dirigentes de la CUAVES reclamaron el acceso a la toma de decisiones sobre los recursos administrados por el Concejo. Estos recursos eran las transferencias del gobierno central, los ingresos generados por el propio municipio y los recursos provenientes de la cooperación internacional.

El principal problema durante este período fue la presencia de Sendero Luminoso que, infiltrado en la organización vecinal, había capturado sus cargos directivos. A partir del control de la Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador (CUAVES), Sendero pugnaba con la izquierda la hegemonía sobre el movimiento popular. La estrategia senderista fue aprovechar como situación real y objetiva el conflicto entre el poder comunal y el poder municipal, para manipular a las bases de esta organización en contra de la autoridad municipal. De este modo, cuando en 1990 el alcalde convocó a una asamblea

32. Este conflicto sui géneris se generó por la lucha política de carácter caudillista que hubo entre los líderes locales.

para ofrecer la reducción de las tarifas del impuesto predial, la dirigencia de la CUAVES se opuso a esta iniciativa planteando el no pago de dicha contribución³³.

Por otro lado, el grupo partidario allegado al alcalde tenía hegemonía del control municipal impidiendo el acceso de las otras tendencias de izquierda. Así se generó una situación de descontento entre éstas, que exigían negociar su participación en el poder. El descontento popular se basaba en una situación real —el hecho de sentirse excluidos, mientras que un grupo cercano al alcalde participaba de los beneficios del poder municipal.

Esta situación fue aprovechada por Sendero Luminoso para enfrentar a la población en contra de la autoridad municipal. Utilizando esta estrategia, el partido senderista se infiltró en los cuadros directivos de la CUAVES y denunció públicamente cómo la autoridad municipal limitaba la participación de la comunidad organizada y el incumplimiento de los acuerdos comunales. Así en un comunicado distribuido en Villa El Salvador por la Junta Directiva de esta organización se afirmaba lo siguiente:

“Procuran debilitar y someter a nuestras organizaciones comunales [...] nos castigan con los exorbitantes impuestos del autoavalúo, de tributos municipales, del injusto cobro compulsivo de parques y jardines. El reiterado desacato del alcalde y regidores al mandato de nuestras asambleas comunales, el compromiso expreso de que toda Ley Comunal es Ley Municipal [...] traicionan el mandato popular”³⁴.

Estas denuncias tenían como sustento real el incumplimiento del alcalde de devolver el 10% de la recaudación predial a la comunidad para efectuar obras urbanas en los sectores residenciales. Los vecinos de la comunidad percibían su falta de acceso a la fiscalización de las rentas municipales. En este sentido, las decisiones sobre las formas de reinvertirlas dependían del alcalde y sus regidores. En algunos casos como el descrito, no fueron tomados en cuenta los acuerdos comunales:

“Todos pagábamos el impuesto a la renta y sin embargo no teníamos acceso a fiscalizar el uso y destino de las rentas, ni de los recursos”³⁵.

Los dirigentes de la CUAVES presionaban a sus bases para movilizarlas hacia el local del Concejo municipal a fin de que éstas protestaran por las demandas no atendidas por la autoridad municipal. Este tipo de movilizaciones fue constante

33. Entrevistas a vecinos y regidores de Villa El Salvador.

34. Comunicado de la Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador.

35. Entrevistas a vecinos del Sector 1 de Villa El Salvador, 1993.

durante este período y desestabilizaban al gobierno municipal. Sin embargo la respuesta de éste ante tal provocación no fue la más adecuada. El alcalde mantuvo desinformada a la población sobre las decisiones adoptadas por el Concejo respecto a la reinversión de las rentas y al destino de los recursos municipales. A pesar de que contaba con los recursos institucionales y organizativo-partidarios para hacer una gestión transparente, no hacía uso de medios informativos. Esta falta de transparencia de la gestión municipal fue convenientemente utilizada por Sendero Luminoso para azuzar aún más el conflicto entre la autoridad municipal y la comunidad.

Por otro lado, el alcalde no tuvo capacidad para negociar la forma de participación del vecindario en el gobierno local. En los sectores residenciales periféricos los vecinos organizados colaboraban voluntariamente en las tareas de limpieza pública desde 1983. En 1990, durante la campaña electoral, el entonces candidato Joni Rodríguez había ofrecido a los dirigentes de la comunidad incorporar como obreros municipales a los vecinos voluntarios que realizaban las tareas de limpieza pública, a cambio del respaldo electoral. Sin embargo, cuando fue elegido incumplió con sus promesa desestimando la petición de los dirigentes de estos sectores. El vecindario esperaba que el municipio reconociera el esfuerzo de la comunidad en la gestión del distrito. Esta expectativa no fue satisfecha por la autoridad municipal. El grupo partidario que tenía hegemonía en el poder municipal utilizaba a la organización vecinal como clientela política y condicionaba su participación haciendo ofrecimientos de carácter populista, para conseguir su apoyo electoral. Las prácticas políticas de la izquierda no se diferenciaban de las utilizadas por los partidos de derecha. El siguiente testimonio refuerza nuestra afirmación:

“Especialmente en época de campaña electoral el grupo partidario allegado al alcalde prometía a los dirigentes de los sectores que si lo apoyaban se ejecutarían obras urbanas en su sector, tales como la construcción de losas deportivas, enripiado de calles”³⁶.

En este período las expectativas de la clientela política de la izquierda en Villa El Salvador estaban centradas en servicios urbanos como la limpieza pública y las obras urbanas, que no fueron satisfechas por la mediación política. Ésta no supo interpretar las demandas de la población debido a su distracción en atender sus intereses partidarios. En consecuencia, en la población se deterioró la imagen de la izquierda como alternativa para conseguir el mejoramiento de las condiciones de vida urbana. Sus expectativas iban por la lógica de lo concreto, por tener servicios urbanos eficientes y de calidad, y por una gestión municipal transparente que debía garantizar la igualdad en el acceso y la distribución de los recursos, preconizada en el discurso de la izquierda. Definitivamente no encontraron en la

36. Entrevista a dirigentes y vecinos de los sectores 1 y 3 de Villa El Salvador, 1993.

práctica política de la izquierda el cumplimiento de estos principios democráticos por lo cual fue perdiendo credibilidad respecto a los beneficios no conseguidos por esta gestión municipal. Los ciudadanos, al final del período, fueron cambiando de preferencia electoral:

“Todo quedó en nada, de la democracia nada sacamos [...] por eso en estas elecciones voté por una opción distinta”³⁷.

La CUAVES y la FEPOMUVES

La Federación Popular de Mujeres de Villa El Salvador (FEPOMUVES) estaba considerada como la única organización legítima del movimiento popular en este período, utilizada por la izquierda para enfrentar a Sendero Luminoso. Las autoridades municipales –en coordinación con el grupo partidario que mantenía el control del municipio–, en muchas oportunidades convocaron a las bases de la FEPOMUVES para movilizarlas en su respaldo y en contra del accionar de Sendero Luminoso, que había emprendido una campaña de desprestigio cuestionando la actuación de los dirigentes populares. Las movilizaciones de la FEPOMUVES eran una demostración de fuerza de la capacidad de convocatoria de la izquierda. Esta organización condujo el movimiento popular durante el período 90-93, con un gran dinamismo, mientras que sus líderes activaban políticamente y enfrentaban a Sendero Luminoso.

En Villa El Salvador la población vivía en un ambiente de zozobra, ante las continuas amenazas de que eran objeto los dirigentes populares por la actuación política de Sendero Luminoso que, infiltrado en la organización comunal, intentaba dividir el movimiento popular. Así, el secretario general de la CUAVES acusó a las coordinadoras de los Comités de Vaso de Leche de corrupción por no ser transparentes en la distribución de las donaciones de recursos alimenticios provenientes de la cooperación internacional. La acusación tenía una base real y objetiva.

La Coordinadora Distrital de los Comités del Vaso de Leche, base de la FEPOMUVES, actuaba dentro de un marco legal. Había conseguido un espacio político para coordinar acciones con otras organizaciones, con entidades estatales y no gubernamentales. A nivel nacional alcanzaron una representación propia. Sin embargo, la vulnerabilidad de esta organización era su dependencia económica del Estado y de las agencias de ayuda internacional, porque su labor era de tipo asistencial al proporcionar alimentos a los necesitados. Por otro lado, no se habían llegado a establecer mecanismos eficaces de fiscalización en la distribución de recursos, salvo un reglamento de sanciones por incumplimiento de tareas asignadas a los comités de base, que no representaba ningún avance

37. Entrevista a vecino Julio Pareja, Villa El Salvador, 1993.

en cuanto a la articulación de las bases respecto a sus dirigencias. Este reglamento se basaba en sanciones punitivas que contrariaban los principios democráticos consensuales de la participación popular que la izquierda preconizaba. Fueron precisamente estas limitaciones de las organizaciones femeninas, las que fueron aprovechadas por Sendero Luminoso para debilitarlas y desestabilizar el sistema democrático representativo en Villa El Salvador.

La población fue ganada por los argumentos de Sendero Luminoso para deslegitimar a las dirigencias del Vaso de Leche a nivel distrital, ya que estas denuncias tenían una base real en el sentido de que no había un control eficaz respecto a la forma de distribución del recurso, responsabilidad de la organización popular. El control sobre los niveles intermedios de distribución, hasta que el recurso llegase a la población beneficiaria, era una tarea muy compleja y difícil de llevar a la práctica. Sobre todo teniendo en consideración que existían niveles de pobreza críticos, especialmente en el sector femenino.

Las mujeres fueron el sector de la población que sufrió más las consecuencias de la crisis económica porque no se encontraban incorporadas a las relaciones de trabajo dentro de la economía urbana. Ellas buscaron el incremento de sus ingresos familiares recurriendo a estos programas asistenciales, como una forma de apoyo a la subsistencia familiar. En los comités del vaso de leche la población femenina encontró posibilidades de mejorar su subsistencia familiar trabajando activamente en su interior. Pero también hubo el peligro de que, dados sus niveles de pobreza, sobre todo a nivel de los comités de base, los recursos pudieran ser utilizados en forma indebida. En la práctica se dieron algunos casos de utilización personal y partidaria del recurso. Esta situación fue aprovechada por Sendero Luminoso para desprestigiar a las dirigentas.

La dirigencia distrital recibió muchas amenazas de muerte y de extorsión. En los volantes que publicaba, Sendero Luminoso afirmaba que si las dirigencias depuraban sus cuadros expulsando a aquellas que tenían una conducta moral dudosa, no atendería contra sus vidas.

La FEPOMUVES respondió a estos ataques en forma valerosa. Convocó a una movilización el mismo día que Sendero Luminoso había programado un paro armado, lo que fue entendido por esta organización terrorista como una provocación. Sendero Luminoso ordenó, entonces, el asesinato de la lideresa María Elena Moyano.

Después de ocurridos estos hechos, la población no se movilizó para apoyar a los dirigentes de las organizaciones populares. Las asambleas fueron suspendidas, por temor a otro ataque terrorista y se paralizó el movimiento popular.

El testimonio de una dirigente de base de esta organización, evidencia la situación de terror y zozobra que vivieron las dirigentes en ese período:

“Desde que murió María Elena Moyano no ha habido reuniones por miedo a asumir responsabilidades, como coordinadoras. Tenían temor las señoras y decían que no podían continuar con sus cargos, porque sus esposos no querían, o porque no podían atender a sus hijos o porque iban a trabajar. Todos eran pretextos, en el fondo tenían motivos para hacer estos actos y es que no todas las dirigentas eran honradas en dar cuenta de cómo era distribuida la leche, algunas eran, otras no”³⁸.

Como hemos explicado antes, al interior de estas organizaciones había un reglamento para establecer sanciones al grupo, sector o barrio cuyas dirigentas no se desempeñaran eficientemente. Como castigo, su grupo, sector o barrio ya no recibía las raciones correspondientes. Además se controlaba la asistencia a las reuniones y movilizaciones. A aquellas mujeres que no asistían o no estaban presentes en las movilizaciones se les suspendían las raciones. Las relaciones entre dirigencia y bases dentro de esta organización se caracterizaban por su verticalismo:

“No sé si estoy cumpliendo bien, tengo miedo a que por mi culpa mi grupo sea sancionado, pero tengo que esforzarme por hacerlo bien, sino nos cortan la leche. Tenemos que asistir a las reuniones de coordinación, si faltamos sancionan al grupo. Cuando se convocan movilizaciones tenemos que asistir porque sino también nuestro grupo no recibe leche por un mes. Yo recibo órdenes de la coordinadora de sector, de ella dependo y a ella obedezco, con ella nos comunicamos, ella da las indicaciones en las reuniones”³⁹.

Otra dirigente de los comedores populares autogestionarios corrobora el testimonio de la dirigente del Vaso de Leche en el sentido de que el ataque de Sendero Luminoso a las dirigentas se montó sobre una situación real, que era la falta de honestidad de algunas de ellas:

“Cuando Sendero Luminoso ataca a las dirigentas era porque su comportamiento y honestidad no eran buenos, porque sacaban algún provecho personal. Es mejor que se descentralice el vaso de leche y que pase a los comedores populares y que el municipio distribuya, porque las del FEPOMUVES cambian, rotando de centro de acopio, de tal manera que la población no sabe si efectivamente llegó a todos los beneficiarios o no”⁴⁰.

El municipio y los microempresarios del Parque Industrial

En 1978 se implementó el Parque Industrial de Villa El Salvador por iniciativa del gobierno velasquista. Según el proyecto original, éste sería gestionado por

38. Entrevistas a dirigentes y vecinos de los sectores 1 y 3 de Villa El Salvador, 1993.

39. Entrevista a coordinadora del Grupo 18, Julia Ramos, Villa El Salvador, 1993.

40. Ídem.

la Autoridad Autónoma. El presidente del directorio del Parque Industrial era el alcalde de Villa El Salvador. Sin embargo, durante la década de los 80 los avances de los proyectos de financiamiento industrial fueron lentos, pues el órgano del sector industrial del Estado no prestó atención a su desarrollo. En las dos gestiones del alcalde Michel Azcueta se concretaron canales de financiamiento a través de la cooperación internacional, y éstos fueron ejecutados.

Durante el período 90-93 los productores, organizados en una Asociación de Pequeños y Microempresarios de Villa El Salvador (APEMIVES), denunciaron la ineficiencia de la gestión municipal de la izquierda para manejar con criterio técnico la reactivación económica del Parque Industrial. Según ellos, el alcalde Joni Rodríguez, como presidente del directorio del Parque Industrial, no buscó canales de financiamiento para impulsar el desarrollo de la microempresa. Éstas hubieran servido para solucionar la demanda de empleo de la población de Villa El Salvador, considerando los altos índices de desempleo y pobreza que existía en ese período en el distrito.

Los dirigentes de la izquierda aprovechaban el tema del Parque Industrial para hacer promesas electorales a la población respecto al desarrollo de este proyecto. Sin embargo, una vez conseguido el apoyo popular el alcalde, como presidente del directorio, no se ocupó de resolver su problemática. Por el contrario, hubo una utilización partidaria de los recursos generados por el Parque para fortalecer el trabajo político de la izquierda en la FEPOMUVES. En este sentido hay una coincidencia de opiniones de diversos sectores de la ciudadanía:

“El alcalde recurría a la Caja del Parque Industrial cuando en el Concejo no había recursos para apoyar a los programas de la FEPOMUVES [...]”.

“[...] cuando yo fui parte de la Junta Directiva de la Federación [...] Joni nos facilitaba dinero del Parque Industrial e incluso todos los gastos de comisión corrían por cuenta del municipio”.

“Además de capacidad le faltó ética en la administración de los recursos [...] especialmente del Parque Industrial, haciendo uso de estos recursos para apoyar a la FEPOMUVES y a sus allegados”⁴¹.

El alcalde delegó las funciones concernientes a su cargo de presidente del directorio de la Autoridad Autónoma del Parque Industrial a un allegado, quien distribuyó lotes industriales a personas que no eran microempresarios y que utilizaban líneas de crédito de las entidades financieras, incumpliendo luego con sus obligaciones bancarias. De este modo desprestigiaron a los microempresarios ante las entidades financieras, que les suspendieron el crédito. Estas denuncias de los

41. Testimonios de un microempresario, de una coordinadora de la Central de Comedores (base de la FEPOMUVES) y de la vecina G. Madueño, respectivamente, recogidos entre junio y diciembre de 1993 en Villa El Salvador.

microempresarios fueron canalizadas hacia la CUAVES cuando esta organización había sido acusada por el movimiento popular de estar infiltrada por Sendero Luminoso. La dirigencia de la izquierda culpó también a la directiva de la APEMIVES (microempresarios) de ser senderista, ejerciendo presión en la Asamblea Popular. De esta forma se agudizaron más las tensiones, lo cual fue percibido por el vecindario como una situación de ingobernabilidad.

Todo indica que hacia el final de la década la izquierda en Villa El Salvador se hizo ineficiente en el manejo de los recursos. Producto de su incapacidad para generar fondos propios, recurrió a efectuar un uso inadecuado de los recursos destinados al desarrollo industrial para financiar el fortalecimiento de sus organizaciones partidarias.

La autoridad municipal y el Sindicato de Trabajadores Municipales

El Sindicato de Trabajadores Municipales era base de la Izquierda Unida. Cuando se constituyó ésta como frente electoral y llegó al gobierno municipal provincial de Lima, la dirigencia nacional acordó que las autoridades municipales fortalecieran sus relaciones con los sindicatos, que le servían de apoyo, mejorando sus condiciones laborales. A su vez, los sindicatos se comprometían a dejar de lado sus intereses reivindicativos para el éxito del programa municipal. Cuando ocurrió la ruptura de la izquierda, hacia finales de 1989, este acuerdo fue dejado de lado y los sindicatos emprendieron otra vez la lucha por sus intereses reivindicativos. En el caso de Villa El Salvador, al término de la gestión municipal del alcalde Rodríguez se produjo una huelga general e indefinida que causó problemas al vecindario afectando la eficiencia del servicio de limpieza pública.

En el período 90-93, el alcalde no tuvo capacidad para negociar con el sindicato municipal sus demandas reivindicativas. Por ello, sus relaciones se tornaron tensas al final del período de la gestión municipal. La adopción de medidas de presión como la huelga decretada por los trabajadores municipales afectó la campaña electoral reeleccionista del alcalde, con lo cual se deterioró más la imagen negativa que el vecindario había percibido de la izquierda.

Reflexión final

Las conclusiones preliminares que se desprenden de nuestra investigación arrojan los siguientes resultados:

1. En primer lugar, en ambos casos –Independencia y Villa El Salvador– encontramos que la gestión municipal producto de las concepciones izquierdistas dio prioridad a la organización de la sobrevivencia popular como eje fundamental a través del cual se pudieran constituir espacios colectivos de construcción social de la democracia. Las dirigencias de izquierda intentaron, por

este medio, colectivizar los servicios destinados al apoyo alimentario de los sectores populares.

La mediación política de la izquierda en la década de los 80 entendió la participación popular a partir de la organización de la esfera de consumo y de distribución de los recursos. Esta esfera no tenía un desarrollo autónomo pues dependía del Estado y de las agencias de cooperación internacional. Por otro lado, las bases de estas organizaciones tenían intereses concretos que resolver en el corto plazo: la atención de sus necesidades básicas. Se generan, de esta forma, puntos de desencuentro entre la presión de las bases por resolver sus intereses inmediatos y las dirigencias partidarias interesadas mediatamente en construir espacios de solidaridad social.

Nuestro trabajo muestra que la tendencia de los partidos conformantes de la izquierda a conseguir su hegemonía fue uno de los factores que condujeron a su fracaso. Esta variable fue un factor condicionante de las dificultades encontradas por la izquierda, que conducía un movimiento social organizado y que, paradójicamente, estaba entrampada en su obligación de cumplir con sus promesas electorales dentro de un marco de dominación legal y de un contexto económico y político adverso que impedía la satisfacción de tales ofrecimientos.

Las investigaciones de Calderón y Valdeavellano avalan nuestra afirmación⁴². Ellos encuentran —para los casos de los distritos de Comas, San Martín de Porres y El Agustino—, resultados similares en el sentido de que esta tendencia por tener hegemonía y el afán confrontativo entre dirigencia y bases conduce al fracaso de estos gobiernos municipales aun cuando se daban en el mejor momento político para la izquierda, cuando logró en 1983 el control del Concejo Provincial de Lima.

Allou menciona la incapacidad de negociación, las pugnas intrapartidarias por ejercer hegemonía en el Concejo, el reparto de cuotas en la distribución del poder municipal entre las diversas fracciones de izquierda y el caudillismo de los dirigentes como prácticas que si bien pertenecían al estilo de hacer política de los partidos de derecha, fueron utilizadas por la izquierda en la década de los 80⁴³. Estas prácticas han sido ampliamente analizadas en nuestro estudio para los distritos de Independencia y Villa El Salvador. Sin embargo, hay que añadir que la confrontación entre las fracciones de la izquierda llevó a la utilización política de las organizaciones sociales y de sus recursos para asumir los intereses partidarios, dejándose de lado los intereses generales de la población. En este sentido, la mediación política de la izquierda a nivel municipal no buscó una racionalidad política de encuentro entre población y

42. Calderón y Valdeavellano, 1992.

43. Allou, 1989.

municipio para cohesionar los diferentes ámbitos de la acción social y la política.

2. La mediación política de la izquierda a nivel municipal rechazó la atención a las demandas ciudadanas centradas en el acceso de la población a los servicios urbanos básicos, tal como los de los ciudadanos de otros distritos urbanos de la capital.

Estas demandas no fueron interpretadas por las dirigencias de izquierda, que atendían las tareas de organización política dejando de lado el desarrollo de las tareas de construcción de la ciudadanía.

3. La gestión municipal de la izquierda en Villa El Salvador fue ineficiente en cuanto a la atención de las demandas del vecindario por su incapacidad para conseguir beneficios concretos. La dirigencia de izquierda no consiguió interpretar las demandas de la población centradas en la realización de obras de urbanización, limpieza pública y servicios, lo cual produjo el descontento popular y el rechazo a esta opción partidaria.
4. En el caso de Villa El Salvador la acción política de Sendero Luminoso –aprovechando las situaciones de conflicto entre las organizaciones del movimiento popular– agudizó el enfrentamiento entre bases y dirigencias, y agravó aún más el proceso de deslegitimación de la izquierda.
5. Las autoridades municipales del período estudiado no tomaron en consideración que el eje fundamental para el éxito de su gestión era el diálogo con las organizaciones populares. La falta de transparencia en la gestión municipal para mantener informada a la población le restó capacidad de interlocución para establecer canales de comunicación con las organizaciones populares.
6. En el caso de Villa El Salvador la forma de organizar el aparato administrativo municipal dio lugar a la falta de control y de fiscalización.

Bibliografía

- ADRIANZÉN, Alberto
1993 "Gobernabilidad y Crisis de Legitimidad", en *Pretextos* N° 3, Lima, DESCO.
- ALLOU, Serge
1989 "Gestión urbana y democracia: la experiencia de Izquierda Unida en Lima", en *Las ciudades latinoamericanas en crisis*, México, Editorial Trillas.
- BALBI, Carmen Rosa
1991 "Modernidad y progreso en el mundo informal", en *Pretextos* N° 2, Lima, DESCO.
- BARRIG, Maruja
1990 *Quejas y contentamientos: historia de una política municipal y la organización del mercado*, Lima, DESCO.
- BALLÓN, Eduardo
1986 *Movimientos sociales en crisis: el caso peruano*, Lima, DESCO.
- BLONDET, Cecilia
1990 *Las mujeres y el poder: una historia de Villa El Salvador*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- CALDERÓN, Julio y Luis OLIVERA
1989 *Municipio y pobladores en la habilitación urbana (Huaycán y Laderas del Chillón)*, DESCO, Lima.
- CALDERÓN, Julio y Rocío VALDEAVELLANO
1992 *Izquierda y democracia. entre la utopía y la realidad: tres municipios en Lima*, Lima, CENCA.
- CARRIÓN, Fernando y Patricia VELARDE
"Dependencia política y crisis administrativa", en *Foro* N° 11, Bogotá, Fundación Foro Nacional.
- CÓTLER, Julio
1987 *Para afirmar la democracia*, Lima, IEP.
- 1988 "Los partidos políticos en la democracia peruana", en *Democracia, sociedad y gobierno*, Luis Pásara (compilador), Lima, CEDYS.
- 1992 "Democracia y desintegración política en el Perú", en *Democracia y gobernabilidad*, René Antonio Mayorga (compilador), Caracas, Editorial Nueva Sociedad; La Paz, CEPEN.
- 1993 "Descomposición política y autoritarismo en el Perú", Documento de Trabajo N° 51, Serie Sociología y Política, Lima, IEP.
- 1994 *Política y sociedad en América Latina: cambios y continuidades*, Lima, IEP.
- 1994 "Crisis política, 'outsiders' y democraturas: el fujimorismo" (m.s.), en *Cambios políticos y sociales en América Latina*, Lima, IEP.
- CHIRINOS, Luis
1986 "Gobierno local y participación vecinal", en *Socialismo y Participación* N° 36, Lima, IDS.
- DANCOURT, Óscar
1989 "Política macroeconómica y democracia", en *Economía para la democracia*, Efraín González de Olarte (compilador), Lima, IEP.
- DEGREGORI, Carlos; Cecilia BLONDET y Nicolás LYNCH
1989 *Conquistadores de un nuevo mundo: de invasores a ciudadanos de San Martín de Porres*, Lima, IEP.

- FADDA
1988 "Revisión crítica del concepto de participación como base para la formación de un instrumento de análisis", en *Urbana* N° 9, Caracas, Venezuela.
- FALS BORDA, Orlando
1990 "El papel político de los movimientos sociales", en *Foro* N° 11, Bogotá, Fundación Foro Nacional.
- GARRETÓN, Manuel
1989 *Propuestas políticas y demandas sociales*, Santiago de Chile, FLACSO.
- GONZALES, Ernesto
1986 *Desarrollo metropolitano de la ciudad de Lima*, Lima, Fundación Friedrich Ebert.
- GROMPONE, Romeo
1992 "Los informales reales, intereses y política", en *Velero en el viento*, Lima, IEP.
- 1989 "La representación política en la transición democrática: los casos del APRA y la izquierda", ponencia presentada al seminario "Estrategias para el desarrollo de América Latina", organizado por el IEP, Lima.
- IBÁÑEZ, Alfonso
1993 *Para repensar nuestras utopías: matrices de cultura política*, Lima, Sur/Tarea.
- ITURREGUI, Patricia
1988 *Hacia un nuevo gobierno municipal, la participación popular*, Cusco, Asociación Regional de Alcaldes Distritales del Sur.
- LAZARTE, Jorge
1992 "Partidos políticos e informalización de la política", en *Democracia y gobernabilidad*, René Antonio Mayorga (compilador), Caracas, Ed. Nueva Sociedad; La Paz, CEPEM.
- LÓPEZ, Sinesio
1990 "La sociedad civil como respuesta a la crisis y a la guerra", en *Estudio para el desarrollo de la democracia en Perú y América Latina*, Lima, IEP.
- 1991 "Sociedad y Estado en el Perú actual. Patrimonialismo, participación y representación", en *El Dios Mortal*, Lima, IDS.
- 1995 "La ciudadanía en el Perú: un proceso inacabado", en *Cuestión de Estado* N° 14, Lima, IDS.
- MEJÍA, Julio
1992 *Estado-Municipio*, Lima, CONCYTEC.
- OFFE, Claus
1990 *Contradicciones en el Estado de bienestar*, Madrid, Alianza Editorial.
- 1992 *La gestión política*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- O'DONNELL, Guillermo
1985 "Las tensiones en el Estado burocrático autoritario y la cuestión de la democracia", en *El nuevo autoritarismo en América Latina*, Daniel Collier (compilador), México, Fondo de Cultura Económica.
- PÁSARA, Julio
1988 *Democracia, sociedad y gobierno en el Perú*, Lima, CEDYS.
- PIREZ, Pedro
1990 "Gestión municipal y política local", en *Foro* N° 11, Bogotá, Fundación Foro Nacional.
- PIZZORNO, Alessandro; Marcos KAPLAN y Manuel CASTELLS
1975 *Participación y cambio social en la problemática contemporánea*, Buenos Aires, SIAP.

- ROCHA, Alberto
1991 *Democracia representativa y democracia directa*, Lima, IPIC.
- SANTANA, Pedro
1990 "Crisis institucional y legitimidad política en Colombia", en *Foro N° 11*, Bogotá, Fundación Foro Nacional.
- STOCKES, Susan
1989 *Política y conciencia popular en Lima. El caso de Independencia*, Lima, IEP.
- TELLO, María del Pilar
1986 "El poder municipal: elecciones", Lima, Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico (CIUP) y Fundación Friedrich Ebert.
- TOVAR, Teresa
1985 *Velasquismo y movimiento popular: Otra historia prohibida*, Lima, DESCO.
- 1986 "Barrios, ciudad, democracia y política", en *Movimientos de formación de un nuevo orden*, Eduardo Ballón (editor), Lima, DESCO.
- TOURAINÉ, Alain
1987 *Movimientos sociales y actores políticos*, Madrid, PREALC/OIT.
- 1989 *América Latina, política y sociedad*, Madrid, Espasa Calpe.
- 1994 *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*, Santiago de Chile.
- 1994 *Qu'est-ce que c'est la démocratie*, París, Fayard.
- TUESTA, Fernando
1980 "La izquierda y las elecciones de 1978", Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, tesis de bachiller en Ciencias Sociales.
- 1983 *Elecciones municipales: cifras y escenario político*, Lima, DESCO.
- 1985 *El nuevo rostro electoral: las municipales del 83*, Lima, DESCO.
- 1986 *Perú 1985: el derrotero de una nueva elección*, Lima, CIUP.
- 1994 *Perú político en cifras: élite política y elecciones*, Lima, Fundación Friedrich Ebert.
- 1989 *Pobreza urbana y cambios electores en Lima*, Lima, DESCO.
- 1995 "La gestión municipal, ¿para quién?..." en *Foro N° 11*, Bogotá, Fundación Foro Nacional.