

David Collier

**Barriadas y élites:**  
**de Odría**  
**a Velasco**



INSTITUTO DE  
ESTUDIOS PERUANOS

BARRIADAS Y ELITES  
DE ODRIA A VELASCO

**David Collier**  
**Barriadas y élites:**  
**de Odría**  
**a Velasco**

INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

Título del original en inglés:

SQUATTERS AND OLIGARCHS

*Authoritarian Rule and Policy Change in Peru*

The Johns Hopkins University Press — Baltimore and London, 1976

(Versión castellana de Leonor León de Williams)

© IEP ediciones

Horacio Urteaga 694, Lima 11

Telfs.: 32-3070 - 24-4856

Impreso en el Perú

1ª edición castellana, noviembre 1978

*A mis padres, que me dieron la  
oportunidad de conocer el Perú*

# Contenido

Presentación, <i>José Matos Mar</i>	11
Reconocimientos	13
1. Modernización dependiente y cambio político	15
2. Política gubernamental de barriadas en Lima	31
3. El apoyo gubernamental a la formación de barriadas	53
4. Paternalismo e informalidad: el período de Odría	68
5. Autonomía y auto-ayuda: el período liberal	78
6. Compromisos amplios: el período de políticas de partido	94
7. Auto-ayuda y control político: el período de Velasco	105
8. El cambio político desde un punto de vista comparativo	134
Apéndice I. Origen de los datos	147
Apéndice II. Cuadros	151
Bibliografía	158

# Presentación

*Si hace 20 años el estudio de las barriadas era un reto importante para las ciencias sociales, hoy lo es mucho más. La extraordinaria expansión de este tipo de establecimiento, no sólo en Lima sino en todas las ciudades del Perú, y los fenómenos sociales que implica y trasunta, como la marginalización económica y urbana de gran parte de la población laboral, el creciente proceso de afirmación de un nuevo patrón cultural —que recoge tanto los aspectos tradicionales rurales como otros nuevos inducidos por el mundo urbano—, la explosiva efervescencia política y constitución organizada de específicos intereses de sus pobladores, hacen de él tema obligado de cualquier intento de interpretación de la realidad peruana:*

*Sin embargo, poco es lo avanzado en este tipo de estudios y mucho lo que aún queda por investigar. De ahí que en el deseo de proporcionar nuevos elementos de juicio y estimular la investigación del problema de las barriadas, el IEP ofrece uno de los más interesantes estudios publicados en inglés, que lo aborda desde una perspectiva política, apenas estudiada en este tipo de establecimientos.*

*El objetivo del estudio es determinar la relación existente entre la política de los diversos gobiernos frente a las barriadas, en el lapso comprendido entre los de Odría y Velasco, y la evolución del autoritarismo en el Perú. Evidentemente, su mérito más notable es la acuciosidad del trabajo de campo, que permite exponer articuladamente, teniendo como base una sugestiva hipótesis, un cúmulo de información inédita, de significativo valor para futuros trabajos. Su aporte hace de él un texto básico para quienes deseen penetrar en el mundo de la barriada, a la vez que sugiere una serie de temas de investigación que necesariamente deben ser enfocados. Temas entre los que, indudablemente, destaca el de la participación, cuya importancia ha sido puesta en evidencia con ocasión de las elecciones generales de junio de 1978 y las recientes movilizaciones nacionales, en las que los pobladores de barriadas han jugado por vez primera un papel decisivo.*

*En este sentido, el estudio de Collier tiene especial significación como aporte inicial dentro de una perspectiva de específicos análisis sociopolíticos, que deben continuar y esperamos ofrecer,*

JOSE MATOS MAR

## Reconocimientos

*Desearía expresar mi gratitud por toda la ayuda, tanto institucional como personal, que ha hecho posible este libro. El principal periodo de trabajo de campo, 1968-69, se realizó con un subsidio de la Latin American Teaching Fellowship. Durante mi estadía en Lima recibí generosa ayuda del Instituto de Estudios Peruanos, a través de su director José Matos Mar y colaboradores. Otras visitas al Perú, la de agosto y setiembre de 1972, fue posible gracias al Programa de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Indiana, y las de agosto de 1974 y agosto de 1975 gracias a bolsas de viaje del Social Science Research Council. El Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Princeton me ofreció el ambiente propicio para la redacción final del manuscrito.*

*En el Perú muchas personas contribuyeron a la buena marcha de mi investigación. Jorge Reyes, Dale Nelson y Fernando Calderón me ayudaron a realizar las entrevistas de la encuesta sobre la formación de barriadas, encuesta que no habría sido posible de no mediar la buena disposición de los dirigentes de las barriadas —tanto actuales como antiguos— al dedicarme gran parte de su tiempo a responder las numerosas y detalladas preguntas respecto a la formación de sus comunidades. Los funcionarios de las oficinas gubernamentales relacionadas con los problemas de vivienda, así como otras personas que trabajan en esta área, también brindaron su valiosa ayuda. En especial, el personal de la Oficina de Barrios Marginales de la Junta Nacional de la Vivienda y Marcia Koth de Paredes de PLANDEMET, fueron muy generosos al compartir conmigo sus datos sobre barriadas y sus apreciaciones sobre los problemas de la vivienda y de las barriadas. Francisco Codina, del Centro de Investigaciones Sociales por Muestreo, del Ministerio de Trabajo del Perú, gentilmente me permitió el acceso a dos encuestas que constituyen la base de parte de los análisis del capítulo 2. El archivo del diario LA PRENSA fue una valiosa fuente de datos para la historia de la formación y de la política de barriadas.*

*Julio Cotler, Sinesio López y Giorgio Alberti me ofrecieron cálida amistad y hospitalidad, amplia guía intelectual y numerosas sugerencias prácticas. Philippe Schmitter, Guillermo O'Donnell y Julio Cotler han desempeñado un papel muy importante en mi comprensión de la política latinoamericana y en el desarrollo de los argumentos expuestos en este libro. Quedo muy reconocido a Theodore Lowi por iniciarme en el análisis de la política gubernamental y por hacerme participe de su contagiosa*

*pasión intelectual por el estudio de la política. Abraham Lowenthal contribuyó decisivamente a este trabajo como organizador, en 1973, del Seminario sobre el Perú en el Centro de Relaciones Inter-Americanas de Nueva York. Este libro no habría alcanzado su forma actual de no haber sido por su gran capacidad crítica y por el estímulo que para el desarrollo de la investigación me proporcionó dicho Seminario. Alfred Stepan y Henry Dietz contribuyeron con muchas sugerencias y generosamente me ofrecieron su propio trabajo de campo en los barrios, que completa la información sobre los sucesos políticos posteriores a 1970.*

*Otros colegas comentaron el borrador, del manuscrito o bien hicieron sugerencias de mucha utilidad para completar esta investigación. Entre ellos están Susan Bourque, Peter Cleaves, Alfred Diamant, Edward Epstein, Fernando Fuenzalida, Howard Handleman, Carl Herbold, Alex Inkeles, Jane Jaquette, Robert Kaufman, Anthony y Elizabeth Leeds, Sherman Lewis, William Mangin, Patricia Marks, Joan Nelson, Liisa North, Scott Palmer, Luis Soberón, John Turner y Douglas Uzzell. De todos modos soy el único responsable de los errores y limitaciones de este trabajo. La imprenta de la Universidad de Princeton, la Transaction Press y el Centro de Estudios Internacionales del Instituto Tecnológico de Massachusetts me han permitido usar aquí material anteriormente publicado por ellos en forma de artículos, y esta versión castellana se publica con autorización de la Johns Hopkins University Press.*

*Finalmente, mi esposa Ruth compartió conmigo la fascinante experiencia de conocer el Perú, la emoción de armar un proyecto de investigación, y también, las vicisitudes del análisis de los datos y de las muchas ocasiones en que el trabajo parecía estancarse. Igualmente leyó el borrador y tantas veces hizo significativas sugerencias que sería imposible contarlas. Por su invaluable ayuda, le expreso mi cariñoso agradecimiento.*

DAVID COLLIER

## Modernización dependiente y cambio político

AL COMENZAR la investigación que, origina este libro debí enfrentar la inquietante pregunta de un amigo peruano: ¿cómo es posible que en un país como el Perú, tan oligárquico hasta hace poco; se haya podido dar un crecimiento tan grande de barriadas o pueblos jóvenes\* alrededor de Lima, la capital?<sup>1</sup> Las barriadas se levantan en violento contraste con el encanto de la vieja Lima, rompiendo todas las normas convencionales de la estética y los cánones del planeamiento urbano. Nacidas de la apropiación aparentemente ilegal de la tierra, parecerían representar una afrenta al sistema de propiedad privada, base del poder de la oligarquía terrateniente. Por lo general, la clase urbana limeña consideraba a las barriadas como un "cinturón de miseria" y campo de cultivo de radicalización política, que rodeaban amenazadoramente a la ciudad y que en algún levantamiento político, vagamente imaginado, podrían aislada peligrosamente. ¿A qué se debe que más de una cuarta parte de su población haya llegado a vivir en semejantes asentamientos en un país que, hasta el golpe militar de 1968, se había mantenido impermeable a cualquier cambio?

No debe, pues, sorprender qué las investigaciones de los científicos sociales en Lima hayan llegado a conclusiones más sutiles que las reflejadas en los tradicionales estereotipos<sup>2</sup>. Se admitía que, en un vasto contexto de urbanización y de masivo desempleo y sub-empleo urbano, las barriadas permitían soluciones a mu-

\* N. del T. El término actualmente en uso en el Perú es *pueblos jóvenes* (PP.JJ.) como se verá más adelante.

<sup>1</sup> Al usar la expresión *oligárquico*, me refiero al hecho que las principales élites agrícolas del Perú —a las cuales comúnmente los peruanos denominan "la oligarquía"— han tenido hasta hace poco un sustancial poder. No pretendo sostener que ellos son todopoderosas, ni tomar parte en la polémica sobre si realmente "existe" una oligarquía en el Perú. Para una mayor documentación) sobre esta polémica, ver *La oligarquía en el Perú* (IEP, ed. 1969). Un excelente estudio sobre los criterios para identificar una oligarquía, puede encontrarse en Payne (1968). El consenso de autores como Bourricaud y Larson y Bergman, respecto al importante rol político de la oligarquía en el Perú, obviamente, no es aplicable al período posterior a 1968 (Bourricaud 1970: 14 y Larson y Bergman 1969: 257). Referencias a los rasgos autoritarios del sistema político peruano se presentarán más adelante.

<sup>2</sup> Ver Matos Mar (1961), Goldrich *et al.*, (1967/68), Mangin (1963, 1967a, 1967b). Turner (1963, 1965, 1967, 1968), S. Powell (1969), Dietz (1969), Andrews y Phillips (1970).

chos de los problemas de los migrantes pobres. Así: terreno gratuito, casa propia, oportunidad de construir y mejorar la propia vivienda, y posibilidades de desarrollo comunal basadas en la auto-ayuda, condiciones éstas que no existen en las llamadas viviendas de interés social. Para alcanzar los beneficios logrados por las barriadas, los migrantes pobres debieron luchar denodadamente contra el sistema establecido, con el fin de ocupar y retener la tierra en que se asentaban. Por lo tanto, una respuesta parcial a la pregunta de mi amigo se encuentra en la tenacidad y duro trabajo de los propios invasores.

Este libro busca ofrecer una respuesta más completa, basada en un amplio conjunto de nuevos datos sobre la formación de las barriadas, recogidos tanto en archivos como en entrevistas personales a sus pobladores. Se demostrará que en Lima una de las causas más importantes del surgimiento de las barriadas ha sido el amplio, y casi siempre encubierto, apoyo del propio gobierno y de las élites. En particular, los miembros de la oligarquía y los líderes políticos que representaban sus intereses, han estado directamente vinculados a su formación, que literalmente no ha sido sino un doble juego entre invasores y oligarcas. Uno de los objetivos principales de esta investigación es establecer la magnitud de la vinculación entre élites y Estado, los tipos de gobierno y grupos políticos involucrados, y las razones de su vinculación.

### **Política gubernamental y relaciones élite-masa**

Al mismo tiempo que los datos satisfacen interrogantes relativamente específicas respecto a la evolución de las barriadas de Lima, también están relacionados, con un tema más amplio que ha ganado importancia en las recientes investigaciones sobre América Latina: el papel que como factor independiente desempeña la política gubernamental, al influir, en las relaciones entre élite y masa, y entre Estado y sociedad. Específicamente, en cada caso estas relaciones dependen significativamente de los niveles de modernización económica, de los patrones de movilización social y política, y del desarrollo autónomo de la estructura de los grupos políticos. Por otra parte, éstos se ven modelados por la misma política gubernamental que de esta manera tiene un rol preponderante. Generalmente, los gobiernos intentan configurar las relaciones entre élite y masa para adaptadas a los intereses económicos y políticos que representan; es decir, para que coincidan con su concepción ideológica respecto a los medios apropiados para el ordenamiento de las relaciones políticas de la sociedad.

Por supuesto que el patrón particular de relaciones entre élite y masa, que en cualquier sociedad el Estado intenta promover, rara vez es estático. Más bien, en el curso de la modernización social y económica, este patrón se desarrolla con la evolución de los intereses que el Estado representa y con la aparición de nuevas y cambiantes crisis a las que el Estado debe hacer frente. En países como el Perú, en los cuales la forma de las relaciones élite-masa se caracteriza por ser predominantemente autoritaria, puede esperarse que la modernización económica y social produzca una serie de etapas o sub-tipos de autoritarismo. Por lo tanto, el examen

de la trayectoria de la política estatal, respecto a las relaciones entre élite y masa, sería un medio apropiado para analizar estos sub-tipos. Sin embargo, resulta sorprendente que haya muy pocos estudios, sea sobre el Perú como sobre cualquier otro país latinoamericano, que analicen la evolución del autoritarismo a través de un largo espacio de tiempo y que haya todavía menos estudios que centren su análisis en la evolución específica de los distintos sub-tipos de autoritarismo<sup>3</sup>.

Este libro pretende este análisis al examinar la evolución de la política estatal respecto de un aspecto específico de las relaciones élite-masa: la relación entre el Estado y la población marginal de Lima.

Un buen número de características de las barriadas de Lima hacen que tal política de barriadas resulte un tema apropiado para tal análisis. Las barriadas son numéricamente importantes, con casi un millón de habitantes, que representan más de un cuarto de la población de la Gran Lima y una proporción aún mayor del sector urbano pobre. En Lima, más que en cualquier otro lugar es mayor la posibilidad de mejorar las viviendas y servicios comunales, debido a que la costa peruana ofrece condiciones geográficas y climáticas sumamente favorables. Como la ayuda estatal a las barriadas, aunque pequeña, eleva considerablemente el nivel de auto-ayuda, éstas ofrecen continuas oportunidades para favorecer al pobre, en cuyas necesidades casi todos los gobiernos demuestran interés. Por eso, la política de barriadas es una esfera apropiada para buscar evidencias respecto al tipo de relación que cada gobierno desea promover entre el Estado y los sectores populares urbanos.

El análisis de la evolución de la política de barriadas de Lima está dividido en ocho capítulos. Después de esta breve introducción, las páginas siguientes de este capítulo proporcionan una visión general de los tipos de interrogantes que cabría formular respecto a la relación entre la modernización económica y social y el cambio político en un medio conservador y autoritario como el peruano; presentan, también, un resumen de ciertas transformaciones cruciales de orden económico, social y político ocurridas en el Perú en este siglo. Se estima que estas transformaciones son la causa subyacente de los patrones de cambio en las orientaciones políticas, objeto de este estudio. El capítulo 2 ofrece los aspectos básicos de la política de barriadas en Lima, se centra en sus características y en las conexiones existentes entre dicha política y otras políticas conexas, particularmente relevantes para la mejor comprensión de la problemática de barriadas: políticas relacionadas con la urbanización, vivienda, pobreza, propiedad e incorporación política del sector urbano pobre.

El capítulo 3 analiza los diferentes tipos de formación de barriadas en Lima, con especial atención al papel desempeñado por el gobierno, punto antes no tocado. Se busca demostrar que la política gubernamental ha desempeñado un papel principal en la formación de las barriadas capitalinas y en la identificación de

<sup>3</sup> Germani y Silvert (1967). Para un primer e importante paso hacia este enfoque, ver un estudio más reciente que adopta explícitamente esta perspectiva, el de O'Donnell (1973). Otros estudios conocidos relacionados con este enfoque son: Schmitter (1971); Cardoso y Faletto (1969) y Cardoso (1973).

ciertas transiciones importantes en la evolución del rol estatal. Desde el capítulo 4 hasta el 7 se traza el desarrollo de la política gubernamental hacia las barriadas y su formación, desde 1948 hasta 1975. Estos capítulos estudian cuatro períodos distintos: el paternalista, el liberal, el de políticas partidarias y el del gobierno militar, desde 1968 hasta 1975. Se verá cómo la particular combinación de intereses económicos y políticos presentes en cada gobierno, y la forma en que éstos interactuaban con una serie de crisis políticas en cada período, condujeron a alternativas diferentes respecto a la política de barriadas —es decir, a la estrategia que vincula a los pobladores con el Estado, que se refleja en la política de barriadas— y respecto al modo en que esta política fue usada para hacer frente a los problemas de la urbanización, reforma agraria, pobreza, propiedad y vivienda. El capítulo final, dentro de una perspectiva comparativa, analiza la cambiante dinámica de la política estatal hacia las barriadas, y aborda el análisis de la relación entre la modernización económica y social, y el cambio político en el Perú.

### **Modernización dependiente y cambio político**

Al investigar los lazos entre cambio político y modernización dependiente, dentro de un patrón autoritario, este libro plantea ciertas interrogantes relativas a la relación existente entre modernización económica y social y cambio político. Desde el principio cabe enfatizar que las consecuencias políticas de la modernización, aquí consideradas, son totalmente diferentes de las discutidas por las ciencias sociales a fines de la década del cincuenta y en la del sesenta. Quienes adoptaron el enfoque de los "pre-requisitos", común por entonces, argüían que en los países del Tercer Mundo, a medida que aparecieran la industrialización, urbanización, desarrollo de las comunicaciones, crecimiento de la clase media y otras transformaciones modernizantes, se produciría también un crecimiento de la democracia y en la esfera política una declinación del autoritarismo<sup>4</sup>.

### **Tesis de la democratización**

Esta tesis parecía estar sólidamente sustentada en tres tipos de evidencias. Primero, el esquema de desarrollo propuesto era una repetición del esquema de modernización política seguido por los países del Atlántico Norte que, según la caracterización de Barrington Moore Jr., son países que han tomado la "ruta democrática" hacia la modernización (Moore 1966: especialmente el capítulo VII). En estos países, en efecto, la modernización económica y social estuvo acompañada por una creciente democratización e igualdad política, y se llegó a suponer que los países del Tercer Mundo podían seguir una vía de desarrollo semejante<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Esta tesis ha sido elaborada en muchos estudios, incluyendo trabajos de Lipset, Coleman, Hagen, Cutright, Simpson, Alker, Neubauer, Olsen y otros. Ejemplo importante de un trabajo sobre América Latina que adoptó esta perspectiva es Johnson (1958). Ver también Szulc (1959).

<sup>5</sup> Esta fue una importante suposición de muchos de los trabajos citados en la nota 4.

El segundo fundamento empírico de esta tesis fue la notoria interrelación de democracia política y modernización económica y social, registrada en numerosos estudios realizados en la década del sesenta, tanto en países latinoamericanos, como en otros<sup>6</sup>. A menudo se infería que, a la larga, esta relación del crecimiento económico y la modernización social podría eventualmente afirmar una democracia estable en muchos países del Tercer Mundo.

Finalmente, esta tesis también parecía estar sustentada por el hecho que desde los años 50 hasta comienzos de los años 60 hubo, sin lugar a dudas, un período de democratización en el Tercer Mundo. En esos años, América Latina vio caer gran número de dictaduras —Perón, Odría, Pérez Jiménez, Rojas Pinilla, Batista y Trujillo—, produciéndose en el continente un aparente "ocaso de los tiranos" (Szulc 1959). En 1961 había solamente un gobierno latinoamericano que había llegado al poder mediante un golpe militar (Rouquie 1973). Esta fue también la época en que muchas colonias, especialmente en Africa, comenzaban a lograr su independencia política tratando de establecer gobiernos democráticos, reforzando así la impresión de que en el Tercer Mundo había una vocación democrática.

Esta imagen de cambio político ha sido profundamente sacudida por los sucesos de las décadas del 60 y 70. Estos años significaron para América Latina y otros países del Tercer Mundo una nueva realidad política, en la que el predominio de los gobiernos democráticamente elegidos fue sustituido por el de los gobiernos militares y el autoritarismo. Argentina, Brasil, Perú, Chile, Bolivia y Panamá figuran entre los más notorios e importantes regímenes militares; el ejército o los jefes militares gobiernan también en varios otros países; Argentina y Uruguay han experimentado recientemente una "militarización" del gobierno Civil. Además, el régimen Civil que ostenta la mayor duración de gobierno estable y efectivo —el de México— en Considerable medida debe su permanencia a la existencia de un sistema partidario no competitivo. Quizá lo más chocante de todo es que en los países latinoamericanos, social y económicamente más avanzados, es precisamente donde predominan los regímenes autoritarios.

En consecuencia, para América Latina, así como para otras regiones del Tercer Mundo, la hipótesis que predecía la democratización, dentro de un contexto de modernización económica y social, ha quedado sustancialmente desacreditada. Sin embargo, esto no ha conducido al abandono de la búsqueda de nexos sistemáticos entre la modernización y el cambio político, sino que ha alentado a los investigadores a buscar otros tipos de nexos.

### **Modernización autoritaria**

Una de las fuentes más importantes para las nuevas hipótesis de modernización y cambio político puede encontrarse en la vasta bibliografía sobre los patro-

<sup>6</sup> Ver las investigaciones mencionadas en la nota 4.

nes autoritarios de modernización<sup>7</sup>. Muchos de los argumentos que se desprenden de esta producción pueden agruparse alrededor de la idea de una vía de desarrollo "corporativista-autoritaria", seguida por muchos países latinoamericanos, en oposición a la vía "pluralista-democrática", especialmente asumida en los países más avanzados de Europa y Estados Unidos (Schmitter 1972). En ambos casos, la movilización social, el crecimiento económico y la diferenciación estructural de la sociedad crean la base potencial para una más amplia, significativa y masiva participación política, así como para una política más pluralista. Sin embargo, éstas tienden a cumplirse en los países democráticos en un grado sustancialmente mayor que en los autoritarios.

Esta diferencia se debería, en parte, al hecho que los tipos específicos de transformaciones económicas y sociales que ocurren en las sociedades donde rige el autoritarismo generan grupos políticos frecuentemente menos capaces de hacer efectiva una masiva participación políticas. Además, juega también un rol decisivo la deliberada limitación del pluralismo político impuesta por el Estado en estas sociedades. Esta limitación del pluralismo puede definirse como el uso de los recursos del Estado para restringir el surgimiento de grupos políticos autónomos, y controlar o canalizar sus exigencias políticas. De este modo, el Estado no es un factor pasivo; por el contrario, tiene un papel activo en la formulación de las relaciones élite-masa y Estado-sociedad.

En los países con gobierno autoritario muchas de las más importantes transiciones hacia el desarrollo significan cambios en la medida que está limitado el pluralismo y los métodos empleados para tal fin<sup>9</sup>. El estudio de estos cambios proporciona un conveniente punto de partida para la investigación sobre los nexos entre modernización y cambio político. Esta perspectiva coincide con la tradición analítica nacida a partir del estudio de Juan J. Linz, pionero en su género, quien plantea que las diferencias en la limitación del pluralismo pueden ser consideradas como una importante dimensión en torno a la cual se pueden distribuir los distintos sub-tipos de autoritarismo<sup>10</sup>. La limitación del pluralismo por el Estado no es de ninguna manera un rasgo exclusivo de los sistemas autoritarios y, obviamente, en cierta manera, está presente en todo sistema político. Sin embargo, es

<sup>7</sup> Ver nota 3. Una útil compilación de estudios sobre el autoritarismo en América Latina puede encontrarse en el número correspondiente a enero de 1974 de la *Review of Politics*, dedicado al Corporativismo y en Malloy, ed., (1977).

<sup>8</sup> Un ejemplo de esta relación puede encontrarse en Schmitter (1971: 370-71). Trata del impacto de la industrialización, basada en la sustitución de las importaciones, sobre el desarrollo de la organización laboral en el Brasil.

<sup>9</sup> Esta conclusión aparece frecuentemente en la bibliografía sobre la política autoritaria en América Latina. Ver notas 3 y 7.

<sup>10</sup> El planteamiento original de Linz sobre los regímenes autoritarios consideraba la limitación del pluralismo como una de las cuatro características definitorias (ver Linz 1964). Recientemente le ha dado un lugar aún más central en su análisis, haciendo que el tipo de limitación del pluralismo sea la base de una tipología de los regímenes autoritarios. Ver Linz (1972 :25-27) y (1975). En Linz (1975) a la limitación del pluralismo también se le ha dado un rol central entre las dimensiones en que los regímenes pueden organizarse.

una característica particular de los sistemas autoritarios y parece ofrecer un conveniente punto de partida para estudiar la dinámica del autoritarismo.

Dentro de este marco de referencia para el análisis de los patrones cambiantes relacionados con la limitación del pluralismo, hay una serie de temas que serán enfatizados. El primero se refiere a los tipos de transiciones modernizantes que determinan en mayor grado el surgimiento de tendencias a limitar el pluralismo. Debido, en parte, a que muchos de los más conocidos estudios sobre la modernización autoritaria en América Latina se han centrado en naciones relativamente avanzadas, como Argentina y Brasil, se ha dado en esa literatura un énfasis sustancial a la importancia causal de las transiciones que ocurren en niveles relativamente altos de modernización. La atención se ha centrado especialmente en las concomitancias políticas y en las consecuencias de la industrialización —basada en la sustitución de las importaciones— y también en las consecuencias del aparente "agotamiento" de la etapa inicial del mismo proceso<sup>11</sup>. Una perspectiva adicional que ha centrado convenientemente la atención sobre los niveles relativamente altos de modernización, ha sido la que enfatiza la importancia causal de la dimensión absoluta del sector moderno de cada nación, en lugar de enfatizar la dimensión *per capita* (O'Donnell 1973). Esto ha permitido un valioso reagrupamiento conceptual de países; este reagrupamiento permite la ubicación de países grandes con bajos niveles de ingreso *per capita*, como Brasil y México, entre aquellos altamente modernizados, con lo que se proporciona la base para una explicación más adecuada de su evolución política.

Así como se presta especial atención a la importancia causal de las transiciones asociadas con los niveles más altos de modernización, merecen igual atención las transiciones que ocurren en los niveles más bajos, tanto porque aquellas más avanzadas todavía no son aplicables a algunos de los países menos modernizados, como porque las principales experiencias formativas que se producen en los niveles bajos de modernización pueden tener un impacto perdurable en la vida política nacional. Esta segunda consideración es especialmente relevante para el presente análisis. Aunque en el Perú la industrialización basada en la sustitución de importaciones constituye parte importante del contexto general del crecimiento económico en el que la política de barriadas se ha desarrollado, se mostrará que algunas de las decisivas transformaciones modernizantes, que han tenido un impacto más duradero sobre la política de barriadas, ocurrieron hace varias décadas, mucho antes que en grado significativo se iniciara la sustitución de importaciones.

En el Perú la característica de la primera etapa de la modernización, crucial para los propósitos de este trabajo, tiene que ver con la distinción propuesta por Cardoso y Faletto relativa al crecimiento orientado hacia la exportación —como el que ocurrió en muchos países latinoamericanos a comienzos de este siglo basado en enclaves aislados de economía moderna, tales como las minas y plantaciones muy mecanizadas (Cardoso y Faletto 1969: 48ss y 8255). Así, en con-

<sup>11</sup> Estos argumentos 'Son presentados, detalladamente en los trabajos de Cardoso, O'Donnell y Schmitter, citados anteriormente, así como en otros trabajos brasileños y norteamericanos sobre los períodos populistas y post-populistas en Brasil.

traste con el rol relativamente marginal de los enclaves en países como Argentina y Brasil, éstos representaron en el Perú el patrón dominante de desarrollo. Tal como sostiene di Tella en su "teoría del primer impacto del crecimiento económico" (di Tella s/f) y como será señalado más adelante en este capítulo con referencia al Perú, este patrón de crecimiento, aunque en cierto modo aislado dentro de la sociedad nacional, puede producir modelos de transformaciones económicas, sociales y políticas que durante varias décadas tuvieron un impacto dramático sobre la evolución de los regímenes políticos nacionales y sobre los tipos de autoritarismo que surgieron. Las consecuencias políticas de estas transformaciones para el Perú constituyen el principal objetivo de los capítulos siguientes.

Un segundo tema, de la mayor importancia para este análisis, es el hecho que la relación entre la modernización económica y social y los diversos enfoques para la limitación del pluralismo no es directa sino que, más bien, ocurre al intervenir una serie de variables. El proceso de modernización produce nuevos grupos económicos y políticos. Estos grupos interactúan dentro de severas crisis políticas o crisis de "hegemonía", en las que el control de los grupos anteriormente dominantes se ve debilitado por transformaciones básicas de la estructura social y económica, por la movilización de los sectores políticos anteriormente pasivos, o por las crisis económicas (Gramsci 1957: 174-76, Poulanzas 1969: 169ss y Nun 1969). Estas crisis políticas son resueltas a través de un reordenamiento de la coalición política dominante, sobre la base de una nueva combinación de intereses económicos y políticos, y del empleo de nuevas tácticas para incorporar o excluir la participación de los grupos recientemente movilizados, de acuerdo a su ubicación, dentro o fuera de la coalición dominante. Estos patrones de coalición, siempre cambiantes, son determinantes esenciales del tipo de limitación del pluralismo que emerge de cada crisis<sup>12</sup>.

Tercero, con la evolución de las distintas maneras empleadas para limitar el pluralismo, parece presentarse una tendencia hacia una mayor afirmación del control autoritario sobre la actividad política, especialmente en el contexto latinoamericano<sup>13</sup>. Aunque el grado de control no es de ninguna manera homogéneo con respecto a las distintas clases (O'Donnell, P/A), y aunque pueden darse importantes retrocesos en esta tendencia, el patrón de la mayor afirmación del autori-

<sup>12</sup> Pueden encontrarse importantes discusiones sobre los patrones coalicionales en la política latinoamericana en Anderson (1967: capítulo 4) y Kenworthy (1970).

<sup>13</sup> Esta tendencia es, obviamente, una de las más dramáticas características del patrón de cambios que surge en la política latinoamericana contemporánea y ha sido enfatizada por varios autores, en la bibliografía sobre la modernización autoritaria citada anteriormente. En un marco más amplio de comparación, Moore, Jr. (1966: especialmente el capítulo 8) ha señalado la tendencia de los regímenes que adopten una vía autoritaria de desarrollo (que él caracteriza como modernización a través de revoluciones desde arriba), a pasar por una etapa autoritaria, semi-parlamentaria, que desemboca en el fascismo" como consecuencia de crisis económicas y políticas. De este modo, su análisis apunta hacia una mayor restricción del pluralismo, en el curso de la modernización. El análisis de Organski (1965: capítulo 8) de los regímenes "sincréticos" señala un curso de desarrollo semejante, aunque él pone mayor énfasis en las posibilidades de un retorno a la vía democrática.

tarismo en altos niveles de modernización, parece ser una característica importante en la América Latina contemporánea. Examinadas las sucesivas etapas de la política de barriadas, una de las interrogantes que plantea este estudio es si efectivamente surge esta tendencia hacia una mayor afirmación del control autoritario.

Finalmente, en conexión con esta mayor afirmación del autoritarismo, parece darse un mayor grado de diferenciación de los intereses políticos y también de autonomía del mismo Estado dentro de los esquemas coalicionales presentes en los niveles más altos de modernización<sup>14</sup>. El control y penetración del Estado en ciertos sectores de la sociedad —especialmente en la clase obrera— acentúa su libertad de acción y su autonomía en muchas esferas de la política gubernamental. Así, el Estado se convierte en algo más que un canal de expresión de los intereses de los grupos económicos y sociales dominantes: deviene en agente independiente, con intereses propios. Una de las primeras y más importantes contribuciones respecto a esta tendencia, es el famoso análisis de Karl Marx sobre la creciente autonomía del Estado en Francia durante Napoleón III, fenómeno al que algunas veces se ha denominado "bonapartismo"<sup>15</sup>. Este patrón de creciente autonomía puede no caracterizar precisamente a todas las áreas de políticas gubernamentales, y ser reversible en algunas circunstancias<sup>16</sup>. Como quiera que sea, aparece como una tendencia importante de los sistemas autoritarios. Esta investigación ofrece una oportunidad para explorar esta tendencia, dentro del contexto de un área específica de cambio de relaciones entre Estado y sociedad.

En el Perú el análisis de la relación entre modernización y evolución de los modos empleados para la limitación del pluralismo —reflejados en la política de barriadas— dedicará especial atención a estos cuatro temas interrelacionados: *a.* la identificación de los particulares cambios modernizantes, que han sido capitales para el cambio de orientaciones políticas; *b.* el surgimiento de nuevos grupos políticos, de nuevas crisis y de nuevas coaliciones políticas dominantes; *c.* la tendencia hacia una afirmación más decisiva del control autoritario sobre la actividad política; y *d.* la tendencia a una mayor diferenciación en la esfera política y al incremento de la autonomía del Estado mismo.

## Modernización económica y social en el Perú

Al ser uno de los propósitos centrales de este estudio analizar los tipos de cambios en las orientaciones políticas, relacionados con la modernización econó-

<sup>14</sup> La creciente importancia en América Latina del poder político de los militares *como institución* dentro del Estado —en contraste con el poder más personalista de un general o de grupo de generales—, es una de las más notables manifestaciones contemporáneas de esta tendencia.

<sup>15</sup> Marx (1963: especialmente pág. 120ss). Para mayores datos sobre este tema en otras obras sobre política autoritaria, ver Schmitter (1972: 90-92).

<sup>16</sup> Un importante pronunciamiento con respecto a la precaución que debe tenerse al discutir la autonomía del Estado —especialmente con referencia a los grados de autonomía *vis-à-vis* de los diferentes grupos de clases— puede encontrarse en O'Donnell (1977).

mica y social ocurrida en un medio autoritario específico —el Perú— es conveniente presentar las características más saltantes del medio y tipo de modernización dependiente que ha experimentado.

No hay ningún desacuerdo sobre la definición del sistema político peruano como autoritario. La historia peruana reciente ha sido testigo de varios importantes períodos de gobierno militar, en los que uno de los objetivos centrales del Estado ha sido imponer sustanciales limitaciones a la expresión política<sup>17</sup>. El término "incorporación segmentaria" se ha usado para describir una táctica usual en el Perú: la de ofrecer una considerable ayuda estatal a los grupos más organizados de un sector social emergente, de manera que induzca a estos grupos a interesarse más en la búsqueda de beneficios adicionales para ellos mismos, que en ampliar y fortalecer el poder de todo el sector social (Cotler 1967/68: 238-40). Las políticas innovadoras de mayor trascendencia —por ejemplo, algunas de las primeras e importantes etapas de la seguridad social— han sido introducidas frecuentemente con el objeto de debilitar los movimientos políticos radicales (Chaplin 1967: 78). Evidentemente, estas tácticas de prevención y control son también comunes en los sistemas democráticos. Sin embargo, en un país como el Perú parecen más difundidas y penetrantes. A diferencia de los países democráticos, son frecuentemente aplicadas por gobiernos militares, que ejercen un control político mayor que el de los regímenes civiles de los países democráticos.

Incuestionablemente, por lo menos en apariencia, en el Perú han habido períodos democráticos. De los cuatro períodos políticos considerados en este estudio, tanto el período liberal (1956-60) como el de políticas partidarias (1961-68) estuvieron caracterizados por un grado sustancial de pluralismo y libre competencia entre los partidos políticos. Se demostrará que este patrón competitivo tuvo importantes consecuencias en la política de barriadas. Sin embargo, el Perú ha sido un país en el que generalmente ha predominado el autoritarismo y, por consiguiente, la limitación del pluralismo es un tema central en la política de barriadas.

Respecto a los patrones de modernización económica y social que han aparecido en este medio autoritario, se ha enfatizado ya que es de particular relevancia para el presente análisis el patrón de incremento de los productos básicos de exportación, surgido en el Perú a principios de siglo. También es de especial importancia el patrón de crecimiento urbano característico de esta centuria.

### **El sector exportador, el APRA y la agricultura tradicional**

El origen de muchas de las fuerzas de cambio examinadas en este estudio puede encontrarse en la creciente importancia que adquiere —a fines del siglo pasado y comienzos del presente— la exportación de productos primarios, siendo los más importantes el algodón y azúcar en la costa, y los minerales en varias regiones del país, especialmente en la sierra central. Este desarrollo es crucial para el presente análisis por las dos siguientes razones:

<sup>17</sup> Estos períodos de gobierno son discutidos en detalle en los próximos capítulos y en las fuentes citadas en el texto.

1. En primer término, el patrón de crecimiento registrado por el sector exportador, dio origen al Partido Aprista (Cotler 1967: 6, Klarén 1973 y North 1973), que ha tenido un rol decisivo en la formulación de la política de barriadas en todos los periodos considerados, en este estudio. El surgimiento del sector exportador se basó en un alto grado de concentración de poder económico en crecientes enclaves rurales. Estos nuevos centros de poder económico desplazaron a importantes elementos de la clase media urbana provinciana. La concentración de la propiedad de la tierra deterioró, además, los existentes patrones de producción agrícola en pequeña escala, produciendo una "proletarización" de pequeños propietarios de tierras, quienes, en muchos casos, se convirtieron en asalariados de las nuevas grandes empresas. La combinación de este desplazamiento social y económico, y la formación de un proletariado rural en los nuevos enclaves de actividad agrícola y minera, crearon las condiciones que condujeron al surgimiento del Apra, coalición de este proletariado rural y la clase media desplazada. Aunque dentro de estos enclaves hubo niveles relativamente altos de mecanización y, por consiguiente, de modernización, estos sucesos ocurrieron en el contexto de un nivel general relativamente bajo de modernización de la sociedad peruana, produciendo lo que podría considerarse como una aparición "prematura" de este nuevo partido político. El Apra surgió como la principal fuerza de cambios radicales dentro del contexto conservador de la sociedad peruana.

Además de los patrones de dislocación económica y social que dieron origen al Apra, es evidente que los enclaves representaron un marco ecológico particularmente propicio para la sustentación de un movimiento político como el Apra. Di Tella afirma que en estas situaciones de "masa aislada" hay una baja movilidad social, y una identificación común de los trabajadores de la región contra el 'resto de la sociedad', a la que se percibe distante y hostil. Con cierta frecuencia, el mercado laboral es inestable, y esto produce en la región un efecto particularmente intenso por la ausencia de otras fuentes de trabajo. La solidaridad comunitaria o de grupo se fusiona con la solidaridad sindical, dando lugar a un patrón de agudos antagonismos sociales. En esos casos la carga emocional que caracteriza al conflicto social puede ser particularmente intensa (di Tella 1968: 386-87). Este marco ecológico parece haber sido un factor decisivo que sostuvo al Apra a lo largo de muchas décadas de represión.

El Apra, a su vez, tuvo un gran impacto en la evolución de, la política de barriadas, como se señalará detalladamente en los próximos capítulos. Las crisis políticas producidas por este surgimiento "premature" del Apra —y por los subsiguientes intentos para incorporar al partido aprista dentro del sistema político peruano— figuran entre los principales elementos que influyeron en la política de barriadas.

2. Desde nuestra perspectiva, la segunda consecuencia importante del crecimiento de la economía de exportación fue el consecuente debilitamiento de la posición relativa de la élite agrícola tradicional de la sierra, cuyos latifundios estuvieron, en general, orientados hacia mercados locales o, a lo más, regionales. La élite del sector exportador desplazó a esta élite tradicional como elemento do-

minante en la oligarquía peruana (véase: Cotler 1970 y Astiz 1969: 48ss). En algunas partes de la sierra, la aparición de la minería de exportación y también la de la ganadería en gran escala y altamente eficiente —vinculada al desarrollo de los enclaves mineros— se convirtió en un estímulo para el cambio económico y social que ayudó a socavar el orden agrícola tradicional y, en algunos casos, atrajo hacia estas modernas empresas a los miembros más capaces de las élites tradicionales, debilitando aún más la tradicional estructura del control político (Alberti 1972: 321). La disminución de la proporción del ingreso nacional producido por la agricultura tradicional contribuyó también a la declinación de su poder político. Se ha calculado que en 1966 el valor de los productos agrícolas de los latifundios tradicionales fue solamente de 5% a 10% del total de la producción agrícola, sin incluir el consumo de los campesinos en las haciendas (Bourricaud 1966: 19).

La pérdida de dominio de la élite tradicional dentro de la oligarquía no fue, en sí misma, un golpe mortal a su poder. En parte su posición dependía del control que ejercía en la sierra sobre los gobiernos locales, poder que se le permitía a cambio de los votos que debía conseguir en las elecciones presidenciales (Bourricaud 1966: 19-20). Pero, aparte de estos cambios en la posición de la élite tradicional, en la década del 50 otros factores de cambio afectaron la agricultura tradicional. El rápido crecimiento de la población produjo el fraccionamiento de los propietarios, un deterioro de la relación hombre-tierra y una declinación de los niveles de vida (Ford 1962: 145, Alberti 1972: 231, y Martínez 1968: 6). El descontento fue estimulado por la aparición de nuevos partidos políticos, por la elevación de los niveles de educación y por la difusión de ideologías anti-oligárquicas, en la que el Apra jugó un rol importante (Alberti 1972: 316).

### **Cambio rural y urbanización**

Las transformaciones de la sociedad rural han sido factor principal para otro tipo de cambio social, que ha desempeñado un papel capital en el desarrollo de las barriadas en el Perú: la urbanización. En un marco de cambio rural como el descrito, las tres fuentes alternativas más importantes de mejoramiento del nivel de vida de los campesinos han sido: reforma agraria hecha por el Estado; invasiones de tierras y movimientos campesinos; y migración hacia las ciudades. En la sierra peruana, hasta comienzos de la década del 60, la última de las tres ha sido uno de los medios más importantes para aliviar la miserable condición de los campesinos. En realidad, en base a investigaciones sobre otros contextos nacionales, se puede formular la hipótesis que la urbanización sirvió como un sustituto temporal de las otras dos (véase: Huntington 1968: 299, Bachmura 1970: 4, Germani 1959: 75 y Mac Donald 1963: 61-75).

El análisis de los patrones de migración confirma la hipótesis de que en las áreas rurales la migración a la ciudad ha funcionado como válvula de escape. Las causas principales de la migración incluyen el crecimiento de la población, baja productividad de la agricultura; declinación de los niveles de vida, falta de oportunidades para mejorar los métodos agrícolas y escasez de empleo (Martínez 1968:

316). Para los campesinos que permanecen en las áreas rurales, la migración mejora la relación hombre-tierra, aumenta la producción agrícola *per capita* y, en consecuencia, eleva los niveles de vida (Alers y Appelbaum 1968: 24). Para quienes dejan el agro, la migración es un medio para alcanzar aspiraciones económicas, educacionales y movilidad social (*Ibid.*, p. 11). También se ha aducido que el sector más joven, capaz y educado de la población —con mayores probabilidades de migrar— es también el de mayor opción para participar en los movimientos campesinos; esto sugiere una razón para la existencia de una relación inversa entre migración y presión para el logro de cambios políticos en las áreas rurales<sup>18</sup>.

De este modo, mientras que la migración hacia la ciudad parecía proteger temporalmente la posición de la oligarquía serrana, tenía también importantes repercusiones en otros sectores de la sociedad peruana, debido a sus consecuencias en la importancia política y demográfica de las áreas urbanas. La población de Lima —punto central de este estudio— aumentó de 3.9% del total nacional en 1908, a 8.4% en 1940, 17.0% en 1961 y 24.2% en 1972. La proporción del electorado nacional correspondiente a Lima mostró un aumento igualmente espectacular, elevándose de 9.7% en 1919 a 28.2% en 1931 y 41.7% en 1961 (véase Apéndice II, Cuadro II, I).

Esta nueva población urbana ha constituido parte importante de la base de los movimientos políticos reformistas del Perú, incluyendo no sólo al Partido Aprista, a pesar de su origen rural, sino también a otros partidos reformistas, como Acción Popular y el Partido Demócrata Cristiano. El creciente poder de los grupos políticos de base urbana representó una amenaza a la posición de impor-

18 Aníbal Quijano 1967: 11.12). Debe señalarse varios puntos delicados al analizar la relación entre la migración y la presión para cambios en el área rural. Primero, aunque parecería razonable que la migración del campo a la ciudad pudiera reducir la presión para cambios políticos, el contacto entre los migrantes que han abandonado la comunidad rural y los miembros que se han quedado, podría servir de estímulo para el cambio rural. Sin embargo, a nivel individual, partir en lugar de quedarse a luchar por los cambios representa una clara decisión, y es probable que los patrones hayan considerado esta migración como una conveniente válvula de escape. Segundo, como nuestro interés es considerar el crecimiento de Lima, debe enfatizarse que los migrantes de las áreas rurales, por lo general, no se dirigen directamente a la capital (Alers y Appelbaum 1968: 2). De acuerdo con una encuesta realizada a fines de 1965, solamente el 6.1% de los migrantes en Lima proviene de centros poblados de 1,000 o menos habitantes. (Dirección Nacional de Estadística y Censos 1968: 9). La razón de esto consiste en que, por lo general, los movimientos poblacionales siguen un patrón de migración escalonada en el cual la migración de las áreas rurales hacia los grandes centros urbanos es hecha en etapas, generalmente a través de varias generaciones. Esto no quiere decir que Lima no sea un importante centro de migración. En 1961, el 39.9% de todos los peruanos que vivían fuera de su provincia natal se encontraban en Lima, y el 47% de la población de la Gran Lima estaba compuesto por provincianos. (Alers y Appelbaum 1968: 3). La relación entre las migraciones que salen de las áreas rurales y la migración hacia Lima, debe ser considerada como un patrón por el cual la migración de las ciudades provincianas hacia la capital de la República, alivia el problema del empleo y de la vivienda en esas provincias, aumentando de esa manera los incentivos para que los habitantes de las áreas rurales se trasladen a esas provincias. Así la migración hacia Lima tiene un efecto importante, aunque indirecto, sobre la migración de las áreas rurales.

tantes sectores de la sociedad, especialmente para la oligarquía exportadora (Cotler 1970/71: 96-98). Este conflicto entre el sector exportador y los nuevos movimientos políticos basados en las áreas urbanas es, de hecho, común a los países latinoamericanos. Generalmente, se cristaliza con la formación de coaliciones populistas, que rompen con el sector exportador introduciendo cambios sustanciales en la política comercial, fortaleciendo el rol del sector estatal y apoyando la industrialización (véase O'Donnell 1973: 56-57). Parece que el fracaso del Apra para retener el poder y llevar a cabo semejantes transformaciones se debió, en parte, al limitado desarrollo del sector político urbano del Perú, en comparación con otros más grandes y modernizados de otros países latinoamericanos (Cotler 1967: 2-3). Sin embargo, el creciente poder de los nuevos grupos urbanos —especialmente de los partidos de base popular— ha sido una amenaza continua para los exportadores. Las medidas de protección adoptadas por los dirigentes de este sector han sido de gran importancia en la política de barriadas.

### **La política peruana como "museo viviente"**

Los procesos de cambio experimentados en el Perú: crecimiento de la agricultura de exportación; surgimiento "prematureo" del Apra; declinación del poder de la élite tradicional de la sierra; urbanización y consiguiente crecimiento de los sectores políticos urbanos; creciente divergencia de intereses entre la oligarquía tradicional, oligarquía exportadora y sectores urbanos orientados hacia reformas fundamentales— forman el marco general del presente análisis de la política gubernamental de barriadas. En un período relativamente corto, estos procesos de cambio han llevado al poder a una serie de grupos políticos con intereses políticos y de clase sumamente diversos. El resultado ha sido la creación de lo que Charles W. Anderson ha descrito (especialmente para América Latina) como "un museo viviente", en el cual

"los movimientos democráticos dedicados a los ideales constitucionales y de bienestar social de mediados del siglo veinte, subsisten lado a lado con una tradicional aristocracia agraria, virtualmente semi-feudal" (Anderson 1967: 104).

La política peruana se asemeja a un "museo viviente" no sólo a causa de la yuxtaposición de una gran diversidad de grupos políticos, sino también por la aparición, dentro de un período relativamente corto, de una gran variedad de estrategias de desarrollo, de diferentes concepciones respecto de las relaciones élite-masa y, por lo tanto, de una variada gama de políticas de barriadas. Ha habido una superposición de etapas, tanto en lo que se refiere al desarrollo de los grupos políticos, como en lo que atañe a las alternativas de política gubernamental.

Esta yuxtaposición de diferentes grupos y políticas en un corto lapso no solamente proporciona una base conveniente para un análisis comparativo, sino que es en sí un factor de influencia en el cambio político.

En esta investigación se examinan los medios empleados por diferentes grupos, representados en este "museo viviente" de la política peruana, para influir

en la política de barriadas. El análisis se centra en cuatro períodos entre 1948 y 1975: 1. el gobierno de Odría (1948 a 1956), único gobierno entre los examinados que mantuvo vínculos importantes con la élite tradicional de la sierra cuyo poder era anterior al de la élite exportadora; 2. los primeros cuatro años y medio del segundo gobierno de Prado (1956 a 1960), cuyo poder estuvo vinculado a la oligarquía exportadora y los intereses comerciales urbanos; 3. un período (1961-1968, con una breve interrupción militar entre 1962 y 1963) en el cual la política de barriadas estuvo dominada por los partidos políticos de ancha base, cuyo poder, en buena medida, se originaba en la economía de exportación y en otros procesos de cambio social relacionados; y 4. el período del gobierno militar de Velasco de 1968 a 1975, en el cual la política reformista de los militares fue, sustancialmente, producto de las crisis provocadas por el estancamiento político entre los diferentes grupos que habían influido en la política de barriadas durante los períodos anteriores. Se demostrará que, en cada uno de estos períodos, el grupo político dominante modeló la política de barriadas en forma tal que se adaptara a su estrategia general de desarrollo rural y urbano, y a su concepción particular de la forma adecuada de participación política de las masas y del rol del Estado en la sociedad.

## Conclusión

Dentro del contexto de las profundas transformaciones económicas y sociales experimentadas en el Perú en el presente siglo, han ocurrido una serie de procesos de cambio político, de efecto crucial en la política gubernamental de barriadas seguida en Lima (véase gráfico 1). Han aparecido nuevos grupos económicos y políticos que han intervenido en una serie de crisis políticas. Estas crisis, a su vez, produjeron nuevas coaliciones políticas dominantes, que en definitiva influyeron en la política de barriadas.

En gran medida, las decisiones adoptadas respecto a la política de barriadas han sido producto de los procesos de cambio subyacentes. A su vez, dicha política ha sido usada deliberadamente para orientar el rumbo de estos procesos de

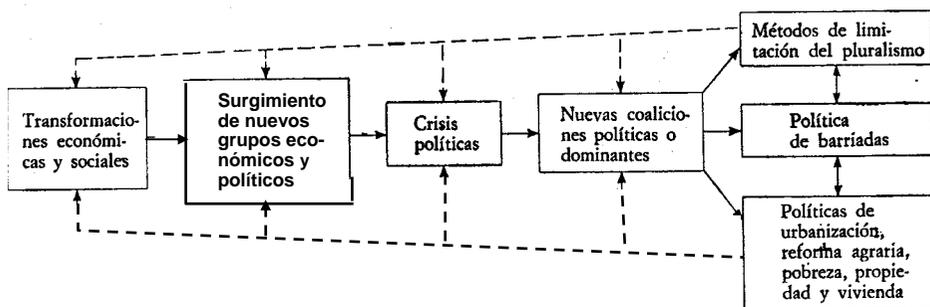


Gráfico 1. Modernización y cambio político

cambio. Esto se ha debido, en parte, al grado de vinculación existente entre la política de barriadas y otras políticas consideradas de gran impacto en la orientación de los cambios sociales, económicos y políticos. Estas políticas interrelacionadas, que se discuten detalladamente en el capítulo 2, incluyen las referentes a la urbanización, reforma agraria, pobreza, propiedad y vivienda. Además, y esto es lo más importante desde la perspectiva de este análisis, incluyen también los diferentes medios empleados en cada período para limitar el pluralismo político. El propósito de este análisis es explorar cómo estas áreas interrelacionadas de política han evolucionado en el Perú y, en consecuencia, contribuir a la comprensión de los diversos sub-tipos de autoritarismo que han aparecido en este singular contexto de modernización dependiente.

## Política gubernamental de barriadas en Lima

LA EVOLUCION de la política de barriadas de Lima ha involucrado una serie de situaciones complejas, relativas a las barriadas mismas y a la relación existente entre la política de barriadas y problemas tales como urbanización, vivienda, pobreza, propiedad y los dispositivos usados por los sucesivos gobiernos para incorporar a los sectores populares a la vida política. Con el objeto de interpretar adecuadamente la relación existente entre modernización y esta área de cambio de políticas gubernamentales, es conveniente tener cierto conocimiento de aspectos básicos de la política de barriadas. Este capítulo presenta una breve caracterización de las barriadas, enfatizando los puntos más importantes vinculados a su desarrollo. Además, investiga los mecanismos por los que las barriadas y la política de barriadas se vinculan a otras áreas, dedicando especial atención a la interrelación existente entre las diversas metas alternativas posibles.

### Definiciones y terminología

El término "barriada" se usa en este libro para referirse a las comunidades residenciales, muchas veces surgidas en forma ilegal, constituidas por familias de bajos ingresos que, en gran parte, han construido personalmente sus propias viviendas. En esta definición el obligado epíteto de ilegal se minimiza porque, como se demostrará más adelante, el amplio apoyo estatal para la formación de barriadas, unas veces encubierto y otras manifiesto, hace de la ilegalidad una cuestión bastante compleja. Algunas barriadas que recibieron dicho apoyo en realidad se habían formado legalmente, pero en todos los otros aspectos han sido consideradas al igual que las demás.

En el Perú el término barriada ha sido sustituido por el de "pueblo joven"<sup>1</sup>. Antes de 1968 la expresión de mayor uso era barriada. Existían también denominaciones como "barriada popular", "urbanización clandestina", "barriada clandestina", "barrio flotante", "pueblo en formación", "barrio marginal" y "barrio marginalizado". También se han usado expresiones peyorativas como "cáncer so-

<sup>1</sup> Para una mayor ilustración acerca de los criterios empleados para incluir a las barriadas en el presente estudio, véase Apéndice 1.

cial", "aberración social" y "cinturón de miseria"<sup>2</sup>. Estos diferentes términos han tenido importancia considerable como símbolos políticos y, hasta en tres oportunidades, en la evolución de la política de barriadas se ha introducido una terminología destinada a enfatizar el viraje político.

### **Crecimiento de las barriadas en Lima**

Lima ofrece un medio geográfico y climático propicio para la formación de barriadas. Debido a los suaves inviernos y a la virtual ausencia de lluvia en la costa peruana, las insignificantes chozas de estera con que se forman las barriadas no podrían darse en climas menos favorables. La ausencia de lluvia simplifica también los problemas de drenaje y elimina el peligro, común en otros lugares de América Latina, de que estos asentamientos sean arrasados por las fuertes lluvias, cuando están contruidos en cerros o laderas. Finalmente, el hecho de que gran parte de Lima esté rodeada por terrenos desérticos aumenta las posibilidades de su formación.

Su aparición en Lima ha estado acompañada por un patrón de crecimiento urbano, según el cual la ciudad constantemente va alcanzando y rodeando estos asentamientos formados inicialmente en la periferia. Por eso, a la vez que aparecen extensas áreas de nuevas barriadas bordeando Lima, hay otras que desde hace tiempo han sido rodeadas por la ciudad. Muchas de las primeras barriadas se formaron en la zona del Mercado Mayorista, cuando éste aún se encontraba en los extramuros de la ciudad (véase gráfico 2). Al crecer el área urbana, las barriadas se vieron rodeadas por nuevas áreas comerciales y residenciales. La siguiente zona importante de crecimiento de barriadas, situada a ambos márgenes del río Rímac —también entonces en la periferia de la ciudad— fue ocupada a fines de la década del 40 y principios de la del 50. A fines de los años 50, una considerable proporción de esta área, incluyendo toda la margen izquierda del río, se encontraba ya rodeada de zonas industriales y comerciales. Buena parte de las barriadas más recientes han surgido en terrenos desérticos, bastante lejos del casco urbano, en especial a lo largo de los cinco ejes más importantes de transporte, hacia el norte, este y sur de Lima.

En la mayor parte del período aquí considerado, se dispuso siempre de amplias extensiones de tierras desérticas, ubicadas relativamente cerca de los ejes principales de crecimiento urbano. Sin embargo, se ha llegado a un punto en el que las áreas de tierras disponibles están tan lejos del centro de Lima que se ha alterado la imagen de la aparente inagotabilidad de tierras disponibles. Como se demostrará en el capítulo 7, esto ha tenido importante significación en la política de barriadas del período comprendido entre 1968 y 1975.

<sup>2</sup> Estos términos pueden encontrarse en las informaciones periodísticas sobre las barriadas, en la década del 50 y del 60. El término "barrio marginal" ha sido usado por la izquierda y ocasionalmente por el Apra. La expresión "aberración social" aparece en el título de Pablo Berckholtz Salinas, *Barrios Marginales: Aberración social (1963)*.

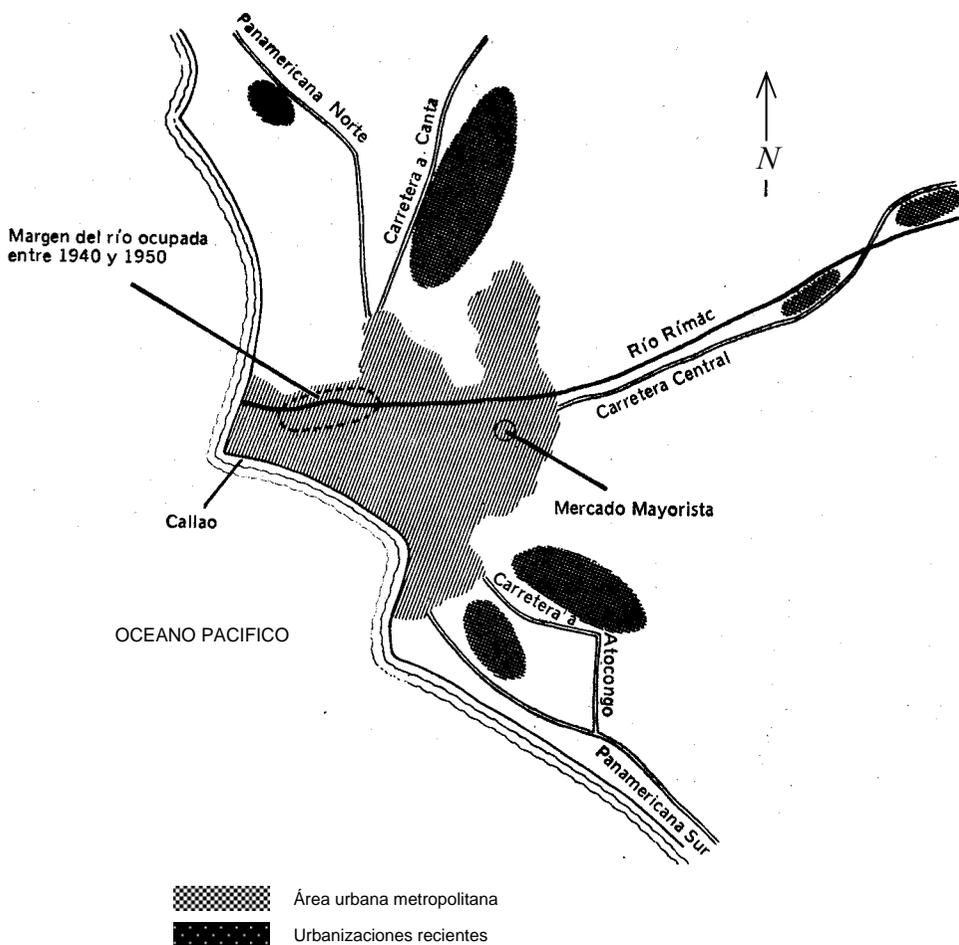


Fig. 1. Establecimientos marginales de Lima Metropolitana

## Desarrollo físico de las barriadas

Las barriadas ofrecen un ambiente habitacional apropiado para la población urbana pobre, debido en gran parte al patrón de desarrollo que siguen una vez que se establecen. Por lo tanto, para comprender la importancia de estos asentamientos para los sectores populares, es esencial conocer su patrón de desarrollo físico. Se dedicará especial atención a los aspectos políticos originados por el desarrollo de las barriadas.

La formación inicial de una barriada puede ocurrir en varias formas. En algunos casos, hay una invasión organizada; los invasores se apoderan de la tierra durante la noche y, a menudo, tienen que luchar con la policía para retener su posesión. En muchos casos, un grupo de familias recibe una indicación del gobierno, formal o informal, de que determinados terrenos pueden ser ocupados. En otros, finalmente, se forma con la llegada gradual de familias, por lo que no hay un definido momento inicial en el que un gran número de familias ocupan las tierras. Estos diferentes tipos de formación se analizan en detalle en el capítulo 3.

Las mejoras materiales en las barriadas empiezan casi con su surgimiento. Inmediatamente después de la ocupación de un sitio, es común la aparición de un camión que vende las esteras y palos utilizados para construir las chozas, que representan su primera etapa. Simultáneamente aparecen camiones vendiendo agua para uso doméstico. Aunque en muchas barriadas eventualmente se instala un servicio de agua potable, lo general es que su aprovisionamiento diario durante muchos años lo hagan, de manera cara y deficiente, camiones-cisternas.

Según el tipo de área ocupada, el crecimiento de una barriada puede continuar durante muchos años. Sin embargo, este crecimiento generalmente tiene un límite natural, como cuando está situada en un valle pequeño o entre un camino y una ladera o cerro. El área va siendo ocupada gradualmente, por amigos y parientes de quienes ya viven allí y también por otros que se enteran de la disponibilidad de lotes. Generalmente, las familias ya instaladas tratan, a menudo sin éxito, de regular dicho crecimiento, cobrando por los nuevos lotes, procurando reservar áreas para plazas, escuelas y mercados e impedir que la densidad demográfica sea demasiado alta.

A causa de este patrón de crecimiento gradual, gran proporción de pobladores llega bastante después de la formación inicial. En 38 de las 68 barriadas, sobre las que hay datos exactos obtenidos de la encuesta sobre formación de barriadas realizada por el autor referida más adelante como "Encuesta de formación de barriadas" (véase Apéndice 1), casi la totalidad de la población llegó después de su formación. En sólo el 15% de las barriadas quienes llegaron después representan menos de un cuarto de la población. Su crecimiento continúa generalmente por un período bastante largo. En el 25% de los casos el crecimiento continuó por más de 10 años, otro 19% continuó creciendo más de 5 años, y un 22% más de 3 años. Únicamente el 16% completó su crecimiento en un año.

Las barriadas, generalmente, tienen asociaciones de pobladores que son el principal canal a través del cual se organizan los proyectos de desarrollo de la comunidad. Casi siempre, los dirigentes de la asociación son elegidos anualmente.

Inmediatamente después de la ocupación del sitio, la asociación se encarga de distribuir y regular los lotes, de tratar con la policía o con cualquier representante del gobierno que esté relacionado con la inspección, ayuda o interferencias respecto al nuevo asentamiento. Posteriormente, es frecuente que la asociación inicie proyectos de mejoramiento comunal, tales como la construcción de una escuela o centro comunal, o construcción y nivelación de calles. En muchos casos, la asociación original se disuelve, una vez resueltos los problemas propios a la formación de la barriada y ulteriormente un nuevo grupo de interesados en algún proyecto comunal puede reunirse y rehacerla a fin de llevar adelante sus proyectos.

El gobierno ha tenido una influencia decisiva sobre estas asociaciones. En diversas oportunidades las ha fomentado, reglamentado y controlado. Durante la década del 60, la decisión de revitalizar los concejos municipales determinó que los trámites destinados al desarrollo de las barriadas se hicieran en los distritos a cuya jurisdicción correspondían, lo que en muchas áreas determinó el debilitamiento de la importancia de las asociaciones locales. Sin embargo, después de 1968, durante el gobierno de Velasco recuperaron su importancia.

La construcción de casas en las barriadas sigue lineamientos bastante bien establecidos. El primer paso, después de la inicial construcción de la choza de esteras, es levantar un muro de ladrillo que define el perímetro del lote. Esto se hace lo más rápidamente posible, para evitar disputas respecto a su área. Concluido el muro, se empieza la edificación de la propia casa, comenzando por una habitación delantera. Generalmente, la choza de esteras, ubicada en la parte media o posterior del terreno, continúa en uso hasta mucho después de haberse iniciado la construcción en ladrillo. La adquisición de una costosa puerta principal de madera es una inversión de gran importancia, porque proporciona seguridad y representa el primero y muy evidente esfuerzo de embellecer la casa. Posteriormente, a esta primera estructura de ladrillo se le añaden nuevas habitaciones e incluso un segundo piso y un techo permanente.

Aunque básicamente cada familia trabaja en el mejoramiento de su propia casa, funciona la cooperación entre vecinos especialmente en las etapas más difíciles de la construcción. Esta cooperación se da también en los proyectos de mejora comunal, como son la construcción de escuelas, centros comunales, mercados, mejoramiento de calles y, en las más desarrolladas, en la pavimentación de calles, construcción de aceras e instalación de servicios de agua y desagüe.

### **Barriadas y tugurios**

Una manera apropiada de presentar las ventajas de las barriadas es compararlas con los tugurios del centro de la ciudad, que es la otra clase de vivienda posible para los sectores populares (Turner 1963). Una de las diferencias básicas la constituye el contraste fundamental en la seguridad y estabilidad de la vida humana. Los tugurios de Lima han sido descritos como áreas en las que se da una gran desconfianza y hostilidad entre vecinos, con una vida asociativa mucho más débil y menos amparada que en las barriadas (Patch 1961, Gutiérrez 1969).

Los científicos sociales han registrado considerables diferencias en el grado de criminalidad, observadas también por las trabajadoras sociales y otros investigadores que han estudiado tanto las barriadas como los tugurios (Caravedo *et al.* 1963: 85-93). De acuerdo con los datos obtenidos en la Encuesta de Lima, llevada a cabo por el Centro de investigaciones sociales por muestreo del Ministerio de Trabajo del Perú\*, las barriadas y los tugurios se diferencian en términos de la medidas standard de "estabilidad familiar": en los tugurios, la proporción de hogares que no tienen un jefe de familia masculino es bastante mayor respecto a la de barriadas (18 % en comparación con 11%)<sup>3</sup>.

Las ventajas de la vida en barriadas se reflejan en la encuesta sobre su formación. A las personas que habían sido dirigentes comunales en el momento de su formación se les pidió responder a tres razones principales que habían inducido a las familias fundadoras a dejar su vivienda anterior. En su mayoría procedían de viviendas tugurizadas del centro de Lima. De los 66 dirigentes provenientes de áreas tugurizadas y de los que se disponía de datos exactos, el 58% dio como razón el alquiler alto. El 15% mencionó el desempleo, en el sentido de que tuvieron que dejar sus casas por falta de ingresos para pagar el alquiler. El 35% señaló el deseo de poseer casa propia y el 20% el hacinamiento en la vivienda anterior. El 29% manifestó que la barriada había sido constituida básicamente por quienes eran desalojados de un área tugurizada, sea porque ésta era desalojada para dar paso a una avenida, edificio público o nuevo conjunto de viviendas. Un 6% adicional indicó que el grupo se había formado con gente sucesivamente desahuciada de dos o más áreas tugurizadas.

Las barriadas y tugurios se diferencian también en la proporción de familias que pagan alquiler por sus viviendas. El 5% de los habitantes de barriadas, que respondieron a la Encuesta de Lima, informaron ser inquilinos, frente al 78% de los habitantes de tugurios. Es probable que la veracidad en la información en las barriadas no sea total puesto que, de acuerdo con disposiciones legales, no debieran haber alquileres en las barriadas reconocidas por el gobierno y la gente algunas veces no admite ser inquilina. Sin embargo, es evidente que hay una abrumadora diferencia entre barriadas y tugurios, respecto a la proporción de quienes pagan alquileres.

\* N. del T., hoy, Oficina Técnica de Mano de Obra (OTEMO).

<sup>3</sup> Desearía expresar mi reconocimiento al Centro de investigaciones sociales por muestreo, por concederme acceso a éste y otros datos. Las barriadas no estaban identificadas en el código original y para el presente estudio fueron identificadas por el autor con la ayuda de los mapas de muestreo. El código original sí identificaba dos tipos de tugurios: callejones y corralones. Los callejones son conjuntos de departamentos baratos que constan de una sola habitación, alineados a lo largo de estrechos corredores. Los corralones están constituidos por viviendas unifamiliares, cuya construcción es muy semejante a la que existe en las barriadas poco desarrolladas. Estos dos tipos de vivienda son estudiados por Patch (1961), Turner (1965) y por PLANDEMET (1968). Las conclusiones aquí registradas están basadas en datos sobre 123 migrantes, jefes de familia, que vivían en barriadas, y 152 que vivían en tugurios. Cuando los que no eran migrantes estaban incluidos en la muestra, se obtenían idénticos resultados en todos los aspectos considerados. Para una mayor ilustración sobre estos datos, ver Collier (1975a).

La combinación de la diferencia en alquileres y oportunidades existentes en las barriadas para mejorar las casas mediante la auto-ayuda, alienta el desarrollo de compromisos de largo alcance para el mejoramiento de la casa y comunidad. Este compromiso se refleja en la Encuesta de Lima, en la cual el 62% de habitantes de barriadas —en contraste con el 21 % de habitantes de tugurios— manifestó que planeaba mejoras en sus casas. La cifra promedio que los residentes de barriadas se proponían gastar en estas mejoras es 4.5 veces más elevada que la de los tugurios<sup>4</sup>.

Parece que cuando han habido esfuerzos para introducir mejoras en la comunidad, y éstos han tenido éxito, se crean expectativas de futuras mejoras. En los tugurios urbanos, donde las oportunidades para el mejoramiento comunal son mucho más limitadas, es poco probable que existan precedentes que puedan hacer concebir esperanzas de mejoras. Esta relación entre el pasado y dicha esperanza, se hace evidente si se establece una comparación de barriadas con diversos índices de mejoramiento. Entre 82 personas que respondieron a la encuesta sobre formación de barriadas, puede observarse que los dirigentes comunales, que informaron sobre altos niveles de mejoramiento de la comunidad en los cinco años anteriores, tienen una pronunciada tendencia a anticipar mejoras para los próximos cinco años<sup>5</sup>. Combinando los datos de una encuesta del Ministerio de Trabajo con los obtenidos sobre la proporción de mejoramiento de la comunidad, provenientes de la encuesta de formación de barriadas, se deduce que quienes viven en barriadas con una alta proporción de mejoramiento muestran una marcada tendencia a estar conformes con el sitio en que viven<sup>6</sup>.

Una serie de diferencias adicionales, que surgen de la Encuesta de Lima, sugiere que los habitantes de barriadas están satisfechos de vivir en Lima e integrados a ella. Al preguntar a los migrantes sobre su satisfacción de vivir en Lima en oposición a su provincia natal, se obtuvo respuestas satisfactorias de los habitantes

<sup>4</sup> La validez que tiene esta comparación como base para sacar conclusiones acerca de la influencia de la vida en una barriada, obviamente deriva de suponer que las diferencias en las inversiones planeadas son el resultado de la experiencia de vivir o en una barriada o en un tugurio. Otra interpretación acerca de las diferencias entre estos dos grupos podría ser la que considere que las personas que tienen cierta proyección hacia el futuro están más dispuestas a mudarse a una barriada y, por tanto, este hecho es la consecuencia y no la causa de la diferencia de actitudes. Campbell y Stanley (1963: 12) han descrito esto como el problema de selección. La mejor manera de encarar este problema sería tener datos sobre los encuestados, antes y después de su traslado a una barriada, pero obviamente esto no es posible en este caso. Sin embargo, ciertos hechos que surgen del análisis, tales como el efecto de introducir el alquiler como una variable de control en la relación entre las inversiones planeadas y el lugar de residencia (que debilita grandemente esta relación) son más difíciles de interpretar si asumimos que las diferencias en las inversiones planeadas son el resultado, y no la causa, de la mudanza a una barriada.

<sup>5</sup> Gamma = .46,  $p < .05$ . Para un introducción al conocimiento de esta medida de asociación ver Freeman (1965).

<sup>6</sup> Gamma = .38,  $p < .01$ . La otra encuesta era el Estudio de Barrios Marginales, llevado a cabo en 1967.

de barriadas que contrastaban con las de los tugurios<sup>7</sup>. Pese a esto, un mayor porcentaje de pobladores de barriadas es capaz de reconocer los problemas comunales de la zona en que viven<sup>8</sup>. La razón parece estar en la relación anotada anteriormente entre la capacidad para resolver problemas y la de reconocerlos. Los pobladores de barriadas, igualmente, se mostraron inclinados a responder que los problemas podían ser resueltos por ellos mismos<sup>9</sup>. Aunque la mayoría de encuestados tenía su inscripción en el Registro Electoral y había votado en las elecciones anteriores, en los habitantes de tugurios había una mayor incidencia de omisos en la inscripción o votación<sup>10</sup>. Igualmente, los pobladores de barriadas tenían altos niveles asociativos y de participación partidaria en comparación a los de tugurios<sup>11</sup>. Finalmente, los habitantes de barriadas tuvieron un puntaje más alto en una escala destinada a medir el grado de capacidad para progresar, dentro de los esquemas del sistema establecido<sup>12</sup>.

Hay indicios de que esta diferencia entre barriadas y tugurios, en lo que respecta a la satisfacción e integración a la vida urbana depende, en parte, del hecho que en las barriadas existe un patrón de continuidad en el mejoramiento de la comunidad. En las barriadas con bajo nivel de desarrollo, los niveles de satisfacción eran menores. Asimismo, a causa de que los moradores de las barriadas se habían vuelto más sensibles al reconocimiento de los problemas —debido quizá a su mayor habilidad para resolverlos— también se mostraban más susceptibles a sentirse frustrados, si sus aspiraciones no se concretaban. Así, lo más importante podría no ser la mera existencia de las barriadas, sino el hecho que mantienen un modelo continuo de mejoramiento de la comunidad. Aunque las conclu-

<sup>7</sup> Muchos más encuestados de los tugurios que de las barriadas —26.4% en contraste con 15.4%— consideraban que la vida en Lima, era igual o peor que la vida en su provincia natal.

<sup>8</sup> Aunque la mayoría de los encuestados señalaron problemas, éstos tienen mayor incidencia en los tugurios (7.2%), en contraste con un 1.6% en las barriadas. Aunque la medida absoluta de esta diferencia es pequeña en términos relativos, la proporción de encuestados de los tugurios que afirma no tener problemas, es cuatro veces y media más grande. El valor de gamma en esta relación (.65) es significativo al nivel .05.

<sup>9</sup> Para un comentario sobre el nexo entre la capacidad para resolver problemas y la habilidad para identificarlos, ver Hirschman (1965: 312). Más habitantes de barriadas (7.3%) que habitantes de tugurios (1.3%), declaraban que los problemas podían ser resueltos por ellos mismos o por sus comunidades. Aquí, nuevamente, aunque ambos porcentajes son pequeños, en las barriadas se obtenía una respuesta basada en la auto-ayuda con una frecuencia casi seis veces mayor. El valor de gamma para esta relación (.71) es significativo al nivel .05.

<sup>10</sup> Solamente el 14.8% de los encuestados en las barriadas, en contraste con el 25.2% de los encuestados en los tugurios —alrededor de dos tercios más— o no se inscribieron o no votaron.

<sup>11</sup> En la escala de participación asociativa y política, el 44.8% de las barriadas —en contraste con el 28.0% de los tugurios— se encontraba en un nivel mediano o alto.

<sup>12</sup> Solamente el 6.5% de los encuestados en las barriadas, se encontraron en las tres categorías más bajas de esta escala, en contraste con el 15.1% en los tugurios: casi tres veces más. Esta escala combinaba preguntas concernientes a asuntos tales como conseguir un empleo, el rol de la educación, aspectos de la autoayuda y el uso de la conciliación para solucionar los problemas laborales, en lugar de recurrir a las huelgas. Para mayor documentación sobre este índice, ver Collier (1975a).

siones respecto a las consecuencias de distintos patrones de mejoramiento distan mucho de ser definitivas<sup>13</sup>, tal como se demostrará más adelante, es evidente que el gobierno ha estado interesado, a menudo, en este asunto y ha tratado activamente de alentar su mejoramiento comunal.

### **Factores que Influyen en el desarrollo de las barriadas**

Hay grandes variaciones tanto dentro de una barriada como entre barriadas en lo relativo a las mejoras de la comunidad y las viviendas. El esfuerzo que una familia está dispuesta a realizar para mejorar su casa depende de diversos factores, tales como el grado de seguridad respecto a la posesión de su terreno. Si algunos de los lotes están inscritos en alguna dependencia oficial de vivienda, sus ocupantes se sienten más seguros y, por lo tanto, más dispuestos a invertir. Es improbable que hagan inversiones las familias que viven en lotes no inscritos, sin linderos claramente definidos, o que se encuentran en zonas donde exista alguna probabilidad de que se abra una calle.

Estos mismos factores ayudan a explicar las diferencias que existen entre las barriadas, respecto al desarrollo de las viviendas y de los servicios comunales. Una barriada que tiene lotes bien delimitados, y a la cual se le ha prometido otorgar títulos, o ha recibido una ayuda gubernamental efectiva que hace legítima su existencia, se desarrolla más rápidamente. Es imposible que mejore una barriada amenazada, aunque sea vagamente, de ser erradicada. En 1962, cuando una dependencia oficial de vivienda clasificó las barriadas en seis categorías, en una de las cuales se establecía la posibilidad de erradicación, allí las inversiones disminuyeron considerablemente. La verdad es que mayormente no han sido erradicadas. Del mismo modo, si la disposición de los lotes es deficiente y existe la posibilidad de que algún organismo estatal de vivienda realice trabajos de remodelación urbana, es improbable que ante el temor de la demolición se hagan grandes inversiones.

Existen también otros factores que influyen en el desarrollo de las barriadas. Delgado ha distinguido entre barriadas internas, que inicialmente se formaron cerca de zonas industriales o comerciales o al crecer la ciudad y son rodeadas por éstas y las barriadas periféricas (Delgado 1968). Por muchas razones las barriadas periféricas tienen más posibilidades de desarrollo que las internas. Un factor que explicaría esta diferencia es la disponibilidad de tierras en los alrededores de muchas barriadas periféricas, donde pueden instalarse los parientes y amigos que llegan como alojados, con lo cual la densidad demográfica puede mantenerse en un nivel bajo. En segundo lugar, debido a la experiencia adquirida y a la influencia de las dependencias oficiales de vivienda, las barriadas periféricas que se formaron a partir de los años 50 han sido organizadas, por lo general, más cuidadosamente, con cierta planificación de sus lotes, calles amplias y áreas libres y destinadas a

<sup>13</sup> Las conclusiones de Cornelius despiertan algunas dudas respecto al grado en que esto va a ocurrir. Véase Cornelius (1974).

servicios. Esto condiciona que sean lugares donde la vida es más agradable y hace factible que los habitantes piensen que toda mejora en sus casas es una buena inversión. Finalmente, las calles y lotes bien ordenados de las barriadas periféricas ofrecen una ventaja más. En los años 60, una dependencia oficial de vivienda, que contaba con recursos limitados y que estaba ansiosa de producir el mayor impacto posible con estos recursos, concentró sus programas de ayuda en las barriadas periféricas, cuyos problemas eran de fácil solución.

Algunos de los factores que influyen en la tasa de desarrollo de las barriadas son difíciles de alterar mediante los programas gubernamentales, mientras que otros son relativamente fáciles. Por ejemplo, la antigüedad de una barriada y su ubicación en un área interna o periférica son evidentemente difíciles de cambiar. Debido a que los habitantes de las barriadas se resisten tenazmente a ser erradicados, ha sido difícil adoptar cualquier política sistemática para trasladar a los habitantes de una barriada interna a zonas periféricas. A causa del elevado costo y del alto grado de resistencia de los pobladores para remodelar las barriadas, mediante la modificación del trazado básico de calles y lotes, ha sido también difícil hacer mejoras fundamentales en asentamientos que desde su formación estuvieron deficientemente dispuestos.

Por otro lado, la intervención del Estado al otorgar títulos de propiedad, realizar inversiones en infraestructura, dar ayuda para el desarrollo de proyectos comunales y cualquier otra acción que refleje su interés por las barriadas, tiene un considerable impacto en el sentimiento de seguridad de los habitantes y en su voluntad para invertir y mejorar sus viviendas y comunidad. De ahí que la ayuda del Estado a las barriadas se haya centrado en estos aspectos.

### **Urbanización, barriadas, vivienda y pobreza**

La aparición de las barriadas en el Perú, y en general en los países del Tercer Mundo, está íntimamente vinculada a un proceso de urbanización acelerada. Por una parte, la urbanización es, claramente, una de las causas de la formación de barriadas, y la política de barriadas no es sino una forma mínima de hacer frente a las presiones de la escasez de vivienda y la pobreza urbana que acompañan a la urbanización acelerada. Por eso, la formación de barriadas puede servir para explicar por qué la urbanización no ha causado un mayor desquiciamiento en la vida política y social del país. Por otra parte, el estímulo a la formación y desarrollo de las barriadas, como medio de hacer frente a estas presiones puede, a su vez, traducirse en un mayor desarrollo de la urbanización. Las siguientes páginas estudiarán las interrelaciones entre urbanización, barriadas, vivienda y pobreza.

*Urbanización y formación de barriadas.* En Lima el crecimiento de las barriadas ha ocurrido dentro del contexto de un aumento masivo de la población del área metropolitana, que de aproximadamente 150,000 habitantes en 1908, subió a 500,000 en 1940, para llegar a más de 3.3 millones en 1972. Este incremento de más de veinte veces en un período de 64 años, significa un aumento de casi

240% entre 1908 y 1940 y de casi 540% entre 1940 y 1972. El crecimiento de la población de barriadas ocurrió principalmente después de 1940. Comenzando a un nivel insignificante en 1940, ascendió a más de 300,000 en 1961, lo que representaba el 20% de la población metropolitana, y a más de 800,000 en 1972, es decir el 25% (véase Apéndice II, Cuadro II. 1), crecimiento que continúa.

Este patrón de crecimiento urbano y de crecimiento de barriadas no es atípico a países del Tercer Mundo. Entre 20 países latinoamericanos seleccionados, la tasa de crecimiento de Lima colocó al Perú, de 1950 a 1960, en décimo lugar en la tasa de crecimiento de centros urbanos de 100,000 o más habitantes, y en cuarto lugar de 1960 a 1970. Comparadas con otras regiones del Tercer Mundo, estas tasas de crecimiento urbano colocaban al Perú debajo de África, pero al mismo nivel o algo más arriba que la mayoría de los países de Asia y Medio Oriente (Davis 1969: 149-50). Asimismo, la proporción de la población de Lima que vive en barriadas, aunque elevada, no es insólita en ciudades del Tercer Mundo. La proporción de barriadas en algunas ciudades es aún más alta: 30% en Cali, 33% en Karachi, 35% en Caracas, 45% en Ankara y 50% en Maracaibo (Abrams 1964: 13).

Son bien conocidos los problemas que este rápido crecimiento urbano plantea a los moradores de la ciudad y a los planificadores del desarrollo. En un contexto de crecimiento acelerado, se requieren grandes esfuerzos para mantener los niveles previos de bienestar en lo que se refiere a vivienda, empleo, ingresos y servicios de salud. A menudo resulta inalcanzable la meta de aumentar el bienestar. Pero parece que en Lima la existencia de las barriadas contribuye al logro de estos objetivos.

*Vivienda.* El crecimiento de las barriadas en Lima ha contribuido a aliviar uno de los mayores problemas inherentes al rápido crecimiento urbano: la escasez de vivienda económica. Ya desde 1922 esta escasez comenzó a sentirse (Alexander: 1922) y desde entonces el problema ha recibido amplia atención. Se han hecho numerosos cálculos sobre la magnitud del déficit de viviendas, y las cifras obtenidas obviamente muestran una gran variación de acuerdo con los criterios usados para definir lo que es vivienda inadecuada y hacinamiento. Sin embargo, es de consenso general el serio déficit de viviendas<sup>14</sup>.

En gran parte del presente siglo los esfuerzos del gobierno para solucionar la escasez de vivienda se han centrado en la construcción de casas por organismos estatales y para-estatales. Manifestaciones de esta actitud pueden encontrarse ya, en 1918, en una ley que autorizó al Estado a construir casas para los empleados públicos, y en numerosas leyes que desde entonces se han promulgado, autorizando directamente la construcción de agrupamientos habitacionales, o estableciendo organismos semi-autónomos para su construcción (véase Corporación Nacional de la Vivienda 1958). El Ministerio de Fomento y Obras Públicas\* de-

<sup>14</sup> Ver, por ejemplo, Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda, (1959: 13-16); Harris *et. al.* (1963: 449-58) e Instituto Nacional de Planificación (s/f: 42 ss).

\* N. del T. Este ministerio desapareció en 1969, dando origen a los ministerios de Transportes y Comunicaciones y Energía y Minas.

sempañó un papel muy importante en los proyectos de vivienda. Otras tres dependencias gubernamentales, entonces del Sector Público Independiente, que han desempeñado un rol importante en la construcción de casas en Lima han sido: la Corporación Nacional de la Vivienda (establecida por el presidente Bustamante y Rivero), la Junta de Obras Públicas del Callao, y el Fondo Nacional de Salud y Bienestar; los dos últimos organismos establecidos durante el gobierno de Odría (*Ibid*: 9-48). Estos tres organismos habían llegado a construir, a fines de la década del 50, más de 10,000 casas, y miles de unidades más habían sido construidas por otros organismos estatales y para-estatales<sup>15</sup>. En 1967, el número total de viviendas construidas en Lima por el Estado y entidades para-estatales ascendía a 30,991 (Delgado 1968: 296). Si se calcula que 5 es el número promedio de residentes por unidad, esto significa que se ha proporcionado habitación a 150,000 personas aproximadamente.

Otras medidas tomadas respecto a la crisis de la vivienda han sido el control de alquileres y el establecimiento de normas reguladoras de la construcción. A pesar de que la intención era bajar los costos y mejorar las condiciones de la vivienda para los sectores de bajos ingresos, aparentemente estas medidas empeoraron esas condiciones en lugar de mejorarlas. Es posible que el control de los alquileres haya restringido las inversiones y agudizado la escasez. La zonificación era tan estricta y poco realista que no podía ser puesta en práctica y, en realidad, el Estado tenía menos control sobre los nuevos agrupamientos de vivienda del que habría tenido si las disposiciones hubieran sido más realistas. Se prohibió, por ejemplo, la construcción de un determinado tipo de vivienda económica a pesar de ser superior al que existe en muchas áreas tugurizadas<sup>16</sup>.

Si se compara la contribución del Estado —a través de sus programas de vivienda— las barriadas han tenido un efecto mucho mayor para aliviar el problema de la escasez habitacional de Lima. En 1967 la población residente en barriadas sobrepasaba los 500,000 habitantes<sup>17</sup>, frente a las ya mencionadas 150,000 personas que habitaban casas construidas por el Estado, calculadas para ese año. Es decir que en este aspecto la contribución de las barriadas resultaba tres veces mayor. Desde entonces, ha habido un aumento masivo en la población de barriadas lo que, en comparación, hace que la contribución del Estado sea aún menor.

Puesto que el Estado ha desempeñado un papel importante —aunque a menudo informal— en la formación de barriadas, la contribución de éstas a la solución de la escasez de vivienda es, en parte, una consecuencia de la política

<sup>15</sup> Este es un cálculo del autor, basado en el informe sobre una gran cantidad de unidades en cada uno de los numerosos conjuntos registrados en la Corporación Nacional de la Vivienda (1958).

<sup>16</sup> Ver: Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda (1959: 24-25); Dorich (1961: 283-85); Harris *et al.* (1963: 405-6 y 408); Dietz (1969: 354); y Austin y Lewis (1970: 140).

<sup>17</sup> Esta cifra es un cálculo aproximado para este año, basado en el cuadro II.1 del Apéndice II. Para una información más detallada acerca de los problemas en los cálculos sobre la población total de las barriadas, ver Apéndice I.

gubernamental. Uno de los aspectos importantes en la evolución de la política de barriadas de Lima es el gradual reconocimiento de esta contribución como parte legítima de la política de vivienda. Por otro lado, el dilema básico de este reconocimiento, por parte de los organismos gubernamentales, lo constituye la tensión que se crea entre el reconocimiento de los evidentes méritos de la barriada, como un tipo sumamente barato de vivienda, y el deseo de aplicar las normas de los urbanistas<sup>18</sup>, conflicto gradualmente resuelto en favor del reconocimiento de los méritos de las barriadas.

*Pobreza.* Además de su contribución para aliviar la escasez de vivienda, las barriadas representan aporte singular para ayudar a los problemas del desempleo, subempleo y bajos ingresos de la clase urbana pobre. El terreno gratuito y la vivienda libre de alquiler que permiten las barriadas representan un gran beneficio para las familias de bajos ingresos, especialmente en los períodos de desempleo, enfermedad y vejez. Aunque los migrantes pobres no tienen los conocimientos indispensables para desempeñar muchas ocupaciones urbanas, hay una habilidad que sí poseen: la de construir sus propias viviendas. En las barriadas esta habilidad es notable. En muchas de ellas sus pobladores disponen de un espacio para criar unos cuantos animales —pollos, patos o cuyes— que son una fuente de alimentación y también una ayuda económica para la familia. Como estas comunidades generalmente están formadas por grupos de amigos, parientes y paisanos (incluso después del período inicial de formación), el poblador de la barriada generalmente se ve rodeado por una red de amigos, parientes y allegados, lo que permite un ambiente propicio para la cooperación en los proyectos comunales y también en la construcción de sus casas. Estas características permiten el desarrollo de una economía urbana de subsistencia<sup>19</sup>, en la que resulta mucho más fácil que las familias pobres subsistan con bajos ingresos.

De este modo, la ayuda estatal a las barriadas y sus pobladores es una forma económica de ayudar al residente urbano pobre, que obviamente es atractiva para los gobiernos que desean hacer frente a los problemas de la pobreza sin una significativa redistribución de ingresos. Como se demostrará, esto proporciona respuesta a la pregunta de por qué ha habido un crecimiento masivo de barriadas en Lima, pese al carácter hasta hace poco oligárquico del sistema político peruano. La razón consiste en que los gobiernos conservadores han ayudado a que esto suceda. Por otro lado, desde el punto de vista de la izquierda, este tipo de ayuda a los sectores populares, adolece de fallas evidentes, puesto que alivia su situación, *sin* efectuar las reformas básicas que la izquierda propugna. A fines de los años 50, este asunto de la manera cómo la política de barriadas y de vivienda tendía a enmascarar las causas fundamentales de la pobreza se convirtió en un tema explícito del debate político.

Aunque, en cierto sentido, la sola existencia de las barriadas ayuda a aliviar el problema de la pobreza —sin tomar en cuenta la política estatal— sin embargo,

<sup>18</sup> Para una información global sobre este tema, ver Nelson (s/f.a).

<sup>19</sup> Esta expresión fue sugerida por Vilmar Faria, en una conversación personal.

ha habido una notable variación en los enfoques adoptados por el gobierno para hacer frente a dicho problema, a través de la política de *barriadas*. Dos de ellos corresponden a dos de los principales tipos de estrategias de desarrollo, que Anderson ha identificado en América Latina: el enfoque convencional, basado en la evolución del sector económico privado ya existente; y el enfoque democrático reformista, basado en el enfrentamiento de los problemas del desarrollo y de la pobreza a través de un activo rol estatal (Ch. Anderson 1967: 162-83). En ciertos períodos, la política de *barriadas* ha puesto un mayor énfasis en alentar el papel desempeñado por el sector privado para ayudar al desarrollo de las *barriadas*. En otros, los programas estatales masivos han jugado un papel más importante. Un tercer enfoque —que en términos de su desarrollo histórico es anterior a las estrategias de desarrollo de Anderson— es el de la caridad tradicional, que también ha jugado un papel importante en el desarrollo de las *barriadas*. Las circunstancias de la aparición de estos tres enfoques para hacer frente a la pobreza a través de la ayuda a las *barriadas*, será el tema principal de los próximos capítulos.

### **Consecuencias políticas del crecimiento urbano**

Debido a que las *barriadas* de Lima, al ayudar a enfrentar los problemas de la vivienda y la pobreza, han aliviado las presiones del crecimiento urbano, es posible que hayan reducido el grado de dislocamiento político y social que la urbanización causa en el país. Hay una considerable base para aducir que la urbanización conlleva un gran potencial desquiciador y el análisis de este potencial interesa a los científicos sociales desde hace tiempo<sup>20</sup>. Las investigaciones hechas en este sentido sostienen que la migración hacia la ciudad socava los valores y la cultura tradicionales, dejando al individuo peligrosamente aislado en la vasta y anónima ciudad. Este tema ha sido tratado por muchos autores, lo que ha producido una literatura de "explosión urbana", que ha enfatizado las penosas consecuencias políticas del crecimiento urbano<sup>21</sup>.

Sin embargo, en 1952 Oscar Lewis llamó la atención hacia la notable continuidad de comportamiento entre pobladores rurales y urbanos (Lewis 1952). Encontró que los patrones tradicionales de conducta, las instituciones de parentesco y la religión no solamente persistían sino que, en algunos casos, eran reforzados por el paso a la ciudad. En trabajos posteriores sugirió que las restricciones impuestas a la conducta humana por la "cultura de la pobreza" ayudan a explicar esta continuidad (Lewis 1965). La perspectiva, extremadamente breve, impuesta al pobre urbano en la diaria lucha por la supervivencia, produce un estilo de vida muy poco diferente del que llevaba antes de la migración.

<sup>20</sup> Las primeras afirmaciones importantes en este sentido se encuentran en Wirth (1938) y Redfield (1947). Schoultz ha remontado los orígenes de esta tradición de investigación hasta Tonnies, Weber y Simmel. Ver Schoultz (1972).

<sup>21</sup> Cornelius ha realizado un excelente inventario de proposiciones sobre este tema, basado en trabajos de 41 autores diferentes. Ver Cornelius (1971: cuadro 1).

Desde 1952 se han ofrecido otras muchas explicaciones acerca de por qué la urbanización no produce, necesariamente, abruptos cambios políticos y sociales<sup>22</sup>. En primer lugar, se ha señalado que, generalmente, los migrantes no pasan directamente de las áreas rurales a las grandes ciudades; por el contrario, las familias siguen, a menudo, un esquema de migración escalonada, que a veces toma más de una generación, por la cual los miembros de una familia se trasladan progresivamente a centros urbanos más grandes, en forma tal que se preparan gradualmente para la vida urbana. En segundo lugar, los migrantes tienen la tendencia a percibir la migración a la ciudad como una especie de movilidad ascendente, que tiene el efecto de hacerlos más conservadores en el nuevo ambiente urbano. En tercer lugar, los intentos iniciales para encontrar vivienda y empleo en la ciudad, generalmente dependen, de los contactos u oportunidades ofrecidos por parientes o paisanos, de modo que, en vez de aislar al individuo de su familia extensa, excepcionalmente, la migración puede hacerlo mucho más dependiente de ella. Finalmente, las tareas iniciales de adaptación a la ciudad absorben la atención del migrante en tal forma que no le dejan tiempo para interesarse por cuestiones políticas.

Las oportunidades de empleo y vivienda ofrecidas por la ciudad tienen, también, una importante influencia en la experiencia de los migrantes. En muchas ciudades éstos encuentran empleo mucho más rápidamente de lo que pensaban, de modo que el descontento respecto a las condiciones económicas, a menudo, está mucho menos difundido de lo que se supone (Nelson 1969: 15-16). Asimismo, el tipo de ambiente en el que viven los migrantes ejerce una influencia importante sobre su experiencia urbana. Como se ha dicho anteriormente, la aparición de las barriadas ha sido un factor importante para facilitar la transición hacia la vida ciudadana, y ha servido como válvula de escape social, y política, en contextos de rápido crecimiento urbano.

Otro factor que influye en las consecuencias de la urbanización, es la política y el contexto en que ocurre<sup>23</sup>. Este tema ha sido tratado en muchos trabajos sobre América Latina. Se ha sugerido que el carácter autoritario de los sistemas políticos brasileño y mexicano ha impuesto importantes limitaciones a la expresión política de sus respectivas masas urbanas (Perlman 1971 y Eckstein 1971). Con referencia al Brasil, se ha sostenido que hay una fuerte continuidad histórica en los esquemas de control de las "favelas" (Leeds s/f).

En el Perú es evidente que el crecimiento masivo de Lima no ha ocasionado cambios políticos drásticos, y este hecho exige una explicación. Indudablemente, el crecimiento urbano es el responsable de una mayor centralización de la vida peruana en Lima y, por lo tanto, de una mayor concentración de la vida política en la capital; sin embargo, esto no ha tenido consecuencias mayormente desquiciadoras. Aunque el Partido Aprista es el causante de un considerable grado de movilización política en las áreas urbanas, se ha señalado en el capítulo I que los

<sup>22</sup> Muchas de estas explicaciones han sido señaladas por Joan M. Nelson (1969).

<sup>23</sup> *Ibid.*: 70; y Cornelius (1971: 115-16). Ambos refuerzan la importancia de considerar el contexto político.

eventos cruciales que fueron responsables de la formación del Apra no ocurrieron en áreas urbanas, sino rurales. Ha habido un crecimiento masivo de las barriadas alrededor de Lima pero, como se expresó anteriormente, éste ha sido más bien una respuesta constructiva a los problemas del crecimiento urbano masivo, y no la amenaza política que alguna vez se imaginó que constituiría. En el Perú, así como en América Latina en general, los gobernantes populistas han movilizado el apoyo de los migrantes de las ciudades. (Hobsbawm 1970: 60 ss). Sin embargo, esta movilización ha servido más para controlar políticamente a los sectores populares que para estimular las exigencias políticas o, menos aún, posibilitar el tipo de movimiento de masas sugerido en las predicciones de levantamientos urbanos. El Perú tuvo la experiencia de un movimiento guerrillero rural, pero no urbano. Las universidades son importantes centros de radicalización política, pero esto no parece deberse al hecho general de la urbanización, sino a sus características especiales de instituciones urbanas.

La existencia de las barriadas podría ser un factor que ayudaría a explicar esta ausencia de desquiciamiento político urbano. Parece ser que como las barriadas ofrecen tantas ventajas a la gente pobre —terreno gratuito, vivienda libre de alquiler y oportunidades para la auto-ayuda en la construcción de sus viviendas y en el desarrollo comunal— su crecimiento masivo y, también, la política de barriadas pueden haber sido un factor que ha limitado el impacto político del rápido crecimiento urbano.

*La formación de barriadas como causa de la urbanización.* Al analizar la relación entre barriadas y urbanización es importante recalcar que se trata, claramente, de una doble relación. Por un lado, la formación de barriadas puede ocurrir como respuesta a las presiones de vivienda y pobreza, inherentes al crecimiento urbano y, por lo tanto, puede servir como una forma de desviar las consecuencias desquiciadoras de la urbanización. Por otro lado, hay buenas razones para creer que la formación de barriadas alienta el proceso de urbanización, al ofrecer vivienda barata a los migrantes que llegan a la ciudad.

Las nuevas barriadas no se forman inicialmente por migrantes que llegan directamente de otras regiones del Perú sino, al contrario, por quienes anteriormente han vivido en áreas tuzurizadas del centro de la ciudad y en algunos casos en otras barriadas. Sin embargo, una vez que éstas se han formado, a menudo sus pobladores llegan directamente de otras regiones del país. Por eso, aunque muchos limeños viven en barriadas, su población adulta está constituida predominantemente por migrantes. En 1970 el 75% de los pobladores mayores de 15 años eran migrantes (Oficina Nacional de Estadística y Censos 1972: 7 y 90). En consecuencia, resultan ser los principales beneficiarios inmediatos del desarrollo de las barriadas.

Además de ofrecerles vivienda también los benefician, indirectamente, en otras formas. Puesto que las barriadas reducen considerablemente la escasez de vivienda económica, y ofrecen muchas otras ventajas a las familias de bajos ingresos, su continuo crecimiento ha hecho que los migrantes recién llegados tengan facilidades para establecerse en la ciudad. Al llegar se hospedan, generalmente, en

casa de algún pariente o amigo. La probabilidad de que el familiar o amigo cuente con espacio para hospedarlos se ve evidentemente aumentada porque en estos asentamientos el hacinamiento es menor. Si el familiar vive en una barriada periférica no muy densamente poblada, el recién llegado no tendrá dificultad en conseguir una vivienda permanente, puesto que le será relativamente fácil mudarse a un lote vacío, en los límites de la barriada.

El impacto de las barriadas en los patrones de migración no está restringido a su influencia sobre el migrante en el período inmediatamente siguiente a su llegada. Aunque la costumbre del continuo ir y venir de la ciudad a la provincia de origen no está tan difundida en el Perú como en África (Nelson s/f b), la decisión de quedarse en la ciudad es importante en el caso peruano. El hecho que las barriadas facilitan considerablemente la vida de la población migrante tiene, seguramente, un efecto de largo alcance en la decisión de permanecer en Lima. Por ello, si bien parece que la formación de barriadas se ha originado por el rápido crecimiento urbano, a su vez puede haber fomentado dicho crecimiento<sup>24</sup>.

*Políticas alternativas de urbanización.* Puesto que la formación de barriadas puede fomentar la urbanización, hay un dilema fundamental que los políticos deben encarar cuando enfrentan la política de barriadas, y los problemas del crecimiento urbano. Se puede aducir que hay dos tipos de políticas para tratar los problemas de la urbanización. Por un lado, hay muchas formas de mejorar las condiciones de vida de los sectores populares urbanos; por ejemplo, los programas de bienestar social, los programas estatales de vivienda, los intentos para aumentar el empleo, los esfuerzos para alentar la inversión privada en vivienda económica y, por último, los programas que fomentan el desarrollo comunal y la autoayuda entre dichos sectores<sup>25</sup>. Todos estos programas tienden a fomentar la urbanización.

Por otro lado, muchas de las políticas referentes a los problemas de urbanización se formulan con el objeto de impedir que ésta se lleve a cabo, reducir el grado en que ocurre, o influir en su dirección. Entre ellas se incluye la formación de ciudades satélites cerca de los centros urbanos importantes; los intentos de fomentar el desarrollo de ciudades secundarias; la estrategia de la "descentralización concentrada", está enfocada hacia las regiones centrales y a los polos de desarrollo social; la reforma agraria, en áreas con agricultura tradicional impro-

<sup>24</sup> La hipótesis de que la formación de barriadas, y la política de formación de barriadas, fomentan la migración hacia la ciudad, está sustentada también en el trabajo de Rav sobre Venezuela (1969: 32). Este autor afirma que "La revolución de enero de 1958 introdujo una fase nueva y sin precedentes en el desarrollo de los barrios (barriadas). Las restricciones sobre las tierras fueron inmediatamente suprimidas y las familias que vivían en los congestionados ranchos se precipitaron a apoderarse de cualquier tierra desocupada que hubiera en las afueras de la ciudad. Cuando los campesinos, que aún permanecían en las áreas rurales, se enteraron de las nuevas oportunidades, el flujo de la migración aumentó espectacularmente..."

<sup>25</sup> Para una mayor documentación sobre las políticas que fomentan la auto-ayuda en los sectores populares urbanos, ver Delgado (1968). Haar (1963) ha estudiado otras políticas incluyendo las que fomentan la inversión privada en la vivienda.

ductiva; los programas para construir carreteras, que abren regiones anteriormente poco pobladas; y los proyectos de colonización, que establecen nuevas ciudades o fomentan el desarrollo de la agricultura en regiones del país poco desarrolladas<sup>26</sup>.

Cualquier programa que ayude a las barriadas, o a su formación, evidentemente representa una política del primer tipo, es decir tiende a fomentar la urbanización. En los próximos capítulos, un tema importante será la interacción entre el deseo de ayudar a las barriadas y el de desalentar la migración a Lima. Uno de los factores que más afecta la opción entre estas alternativas es la política de reforma agraria de cada gobierno. En el capítulo 1 se ha sugerido que puede haber una relación inversa entre urbanización y reforma agraria. Quienes han formulado la política peruana parecen haber sido sensibles a esta interacción; ha habido una relación inversa entre su buena disposición para llevar a cabo la reforma agraria y su preocupación por la tendencia de las barriadas a fomentar la urbanización.

## Propiedad

La condición legal de la tierra en la que se forman las barriadas es otro aspecto básico en su formación. Se pueden identificar tres tipos de propiedad: pública, en litigio y privada. En la formación o intento de formación de 84 casos, de los cuales se obtuvo información detallada, casi el 44% se trataba de tierras públicas, 35% de tierras en litigio y solamente 19% de tierras privadas<sup>27</sup>. La proporción, sorprendentemente alta, de casos de tierras en litigio, es el resultado de la difundida ambigüedad de la tenencia de la tierra en la región de Lima. Esta ambigüedad es, en parte, el resultado del sistema de concesiones de tierras que existe en la legislación peruana, que permite obtener la propiedad de las tierras públicas, siempre que sea para la agricultura o minería<sup>28</sup>. Con este sistema, las personas que reclaman la propiedad de la tierra, o que proyectan hacerlo, pueden llamar a la policía si ésta es invadida.

Otra fuente de ambigüedad respecto a la tenencia de la tierra es el conjunto de leyes y normas constitucionales que regulan su uso en armonía con el "interés social" y obliga a que las tierras no trabajadas reviertan al Estado. (Manaster 1968a: 29 y 39-39). Estos conceptos respecto a la naturaleza de la propiedad, son básicos en los sistemas legales de América Latina, habiendo sido un importante instrumento del que se valió la corona española para controlar el uso de la tierra durante la Colonia; y, también, en la época actual (Karst 1966: 471ss), ha sido un importante aspecto en los litigios y reformas del agro. Estas normas le-

26 Para mayores datos sobre estas otras estrategias, ver Miller (1971), Friedman (1968), Odell y Preston (1973: capítulo 5) y Rodwin (1970).

27 Ver apéndice II, cuadro II.3. Se llegó a estos porcentajes combinando las dos columnas de este cuadro.

28 Ver *La Constitución del Perú* (Editorial Mejía Baca ed. 1958: 10); *Código de Minería*, Títulos II y IX del Capítulo I (Editorial Mercurio s/f); y el *Reglamento General de Concesiones de Tierras y de Aguas Públicas para Irrigación* (en *Normas Legales: Revista de Legislación y Jurisprudencia*, Vol. 28, N° 1, 1958).

gales son la causa de muchas ambigüedades en la tenencia de la tierra en la Gran Lima y han dado lugar, también, a expectativa entre los futuros invasores, de que las tierras desocupadas realmente *deberían* ser públicas. Aunque recientemente ha aumentado, la preocupación por estas ambigüedades de las leyes de propiedad, el Estado ha hecho muy poco para resolverlas. Y no solamente ha descuidado las posibilidades de reforma existentes en el sistema legal, sino que desde la Colonia no ha sido capaz de usar sus poderes ni siquiera para preservar los registros de tierras (Glade 1969: 120) que carecían de ambigüedades.

Aunque dichas ambigüedades y la incapacidad de ejercer más control sobre el uso de la tierra en la Gran Lima han beneficiado evidentemente a los sectores populares, debe enfatizarse el hecho de que en modo alguno éstos han sido los únicos beneficiados. Además de la formación de barriadas, en la Gran Lima se pueden encontrar muchos tipos de apropiación ilegal, o por lo menos legalmente ambigua, que han beneficiado tanto al rico como al pobre. Un tipo común es el del abuso del ya referido sistema de concesiones. Según la ley peruana, la tierra que se obtiene mediante este sistema no puede usarse para agrupamientos de vivienda, sino 20 años después de otorgada la concesión inicial (ver art. 16 del *Reglamento General de Concesiones de Tierras y de Aguas Públicas para Irrigación*). Hay varios casos famosos de uso ilegal de la tierra en Lima que violan este requisito. Una de las más importantes familias banqueras del Perú construyó un gran agrupamiento de vivienda al este de Lima, violando este tipo de disposiciones. Igualmente, un sobrino del presidente Odría construyó al sur de Lima un agrupamiento de viviendas en tierras adquiridas con propósitos agrícolas.

Se han dado también otros tipos de uso ilegal de la tierra. La familia de un ex-presidente del Perú tuvo un papel muy importante en el desarrollo del negocio de bienes raíces en Lima, al adquirir, ilegalmente, tierras que deberían haber revertido al Estado, pues su último propietario había muerto sin tener herederos. Hay muchos casos en los cuales las haciendas vecinas a Lima crecieron simplemente poniendo bajo cultivo las tierras públicas aledañas. En algunos casos, en los cuales los propietarios protestaban por la invasión de tierras que reclamaban como suyas, éstas en realidad comprendían cerros en la periferia de la ciudad que, según la ley peruana, pertenecen al Estado.

Finalmente, la formación misma de las barriadas ha beneficiado también al rico como al pobre. En más de una cuarta parte de las 60 barriadas, de las cuales se obtuvo información precisa, su formación hizo posible el desalojo de los habitantes de los tugurios del centro de la ciudad, a fin de dar paso a proyectos de desarrollo urbano público o privado. La nueva barriada les ofrecía oportunidad de vivienda, en momentos en que luchaban contra la expulsión. En este sentido, la formación de barriadas ha tenido la función de "desplazamiento poblacional" que en los Estados Unidos cumplieron muchas de las remodelaciones urbanas.

Otras dos barriadas surgieron cuando un prolongado litigio de desalojo de un tugurio del centro de la ciudad terminó con un incendio sospechosamente

oportuno, que facilitó la salida de las familias<sup>29</sup>. Otras tres barriadas fueron formadas por familias que estaban siendo desalojadas de dos o más diferentes zonas tugarizadas del centro de la ciudad. Y tres más se formaron inmediatamente después del desalojo de grupos de familias de áreas rurales. Estos fueron casos en los que las familias, que hasta entonces habían vivido en tierras pertenecientes a una hacienda o cantera donde trabajaban, fueron desalojadas por el propietario y obligadas a establecerse en un área cercana. En todos estos casos es evidente que los intereses de los propietarios quedaban inmediatamente servidos por la formación de las barriadas.

En dos casos adicionales los beneficiarios inmediatos eran los supuestos propietarios que usaban las invasiones como ayuda para el reconocimiento de sus denuncios. En un caso, una señora que deseaba denunciar unos terrenos eriazos al norte de Lima "dio permiso" a un grupo de familias para que ocuparan parte de los mismos, convirtiéndolas en convencidas partidarias de la idea de que ella era la propietaria. Esta maniobra ponía de su lado a una fuerza, rápidamente movilizable, de familias pobres que podía usar para proteger su denuncia, en el caso de que el Estado u otro reclamante particular tratara de sacarla de las tierras. En otro caso, una municipalidad, controlada por un partido político opuesto al gobierno, deseaba controlar unas tierras reclamadas por una poderosa familia terrateniente. Al organizar una invasión sobre parte de las mismas obtuvieron el control del área que les interesaba. Hay algunas evidencias de que habrían habido otros casos en que las invasiones fueron usadas para efectuar denuncios de tierras.

En conjunto, de los 60 casos en los que se contaba con información adecuada, casi el 50% de ellos en alguna manera beneficiaba a intereses inmobiliarios, tanto públicos como privados. Incuestionablemente, estas ambigüedades han beneficiado a diversos sectores sociales.

Estas comprobaciones respecto a los patrones del uso de la tierra proporcionan conocimientos adicionales al porqué se permitió la formación de barriadas. Se permitió porque eran parte de un doble juego, en el cual los ricos y los poderosos se beneficiaron enormemente. Estos hechos también ofrecen luces sobre el cambio político. Este doble juego ha sido posible solamente, porque había una gran cantidad de tierra desocupada alrededor de Lima y porque la falta de respeto por las leyes de propiedad —que eran parte del juego— no le interesaba al gobierno. Durante el período de 25 años que comprende este estudio, las condiciones de este juego han cambiado notablemente, a causa de los cambios en la disponibilidad de la tierra y porque ha aumentado el interés del gobierno por hacer cumplir la ley.

El problema de lo que debe hacerse, acerca de la condición legal de la tierra, después de la formación de una barriada es otro aspecto importante de la política de barriadas. Si se otorgan títulos de propiedad es probable que el sentido de seguridad resultante produzca altos niveles de auto-ayuda e inversión. En ausen-

<sup>29</sup> Incendios sospechosos, de este tipo, en barriadas de otros países, han sido mencionados por Abrams (1964: 22).

cia de éstos, lo probable es que haya un gran sentimiento de inseguridad y preocupación entre los pobladores, quienes se preguntan si el Estado continuará tolerando la ocupación. Esta inseguridad puede limitar seriamente la disposición para hacer inversiones, lo que impide el desarrollo comunal.

### **Estrategias de incorporación política**

Un aspecto final, de gran importancia para la política de barriadas, es la evolución de las diferentes modalidades para alcanzar la participación política de las masas. Las barriadas y la política de barriadas han sido frecuentemente usadas como medios de relación entre los sectores populares y el Estado, en una forma considerada por los gobernantes de turno como constructiva antes que destructiva. Las características de las barriadas se prestan a una variedad de modalidades para lograr este fin. Por un lado, la inseguridad asociada a la ausencia de títulos y el temor a la erradicación, antes citados como rasgos negativos de la política de barriadas, pueden también servir para crear una relación de dependencia entre la barriada y el Estado, que desalienta ciertos tipos de conducta política que podría considerarse desquiciadora. Por otro lado, las oportunidades de auto-ayuda que ofrecen las barriadas pueden servir para crear una suerte de autonomía y autosuficiencia, que hacen irrelevantes las alternativas políticas radicales. Otra alternativa se encuentra en las organizaciones locales comunales de las barriadas. Si estas organizaciones fueran tomadas y controladas por el Estado, sería posible una total penetración y control de la actividad política de la barriada. Todas estas diferentes modalidades que originan dependencia, auto-suficiencia, penetración y control de la actividad política se han empleado en los períodos considerados en este estudio. El patrón de evolución de una modalidad a otra y las razones por las que los gobiernos adoptaron una modalidad determinada constituyen el tema central de nuestro análisis.

Las relaciones entre el residente urbano pobre y el sistema político comprenden no sólo aspectos del control político, sino también las formas en que éste y el apoyo político se expresan. Las características de organización de las barriadas permiten un importante tipo de expresión de apoyo político: las manifestaciones de masas. Un aspecto importante de la política de barriadas ha sido, en todos los períodos, el grado en que se cultiva esta fuente potencial de apoyo, así como los medios utilizados para tal fin.

### **Conclusión**

Este capítulo nos ofrece una serie de respuestas preliminares a la pregunta de por qué se ha permitido la formación de barriadas en Lima. Su formación fue consentida, en parte, porque eran una solución económica a la escasez de vivienda y al problema de la pobreza. Las barriadas ofrecen también grandes oportunidades de incorporar al residente urbano pobre a la vida política, de un modo conveniente al gobierno.

Al mismo tiempo hay tensiones y dilemas inherentes a la política de barriadas. Cuando se intenta solucionar los problemas del crecimiento urbano, apoyando la formación de barriadas, se produce un incremento del crecimiento urbano. La utilización de las barriadas, para aliviar la escasez de vivienda, obliga a abandonar los esquemas tradicionales de los urbanistas respecto a las características mínimas aceptables para barrios residenciales. Permitir que las invasiones de tierras se generalicen, permite también percibir la inconsistencia de la ley respecto a la propiedad de la tierra. Finalmente, las diferentes modalidades adoptadas para incorporar políticamente a los habitantes de las barriadas, en especial la opción entre fomentar la dependencia y la autonomía, en cierto sentido son mutuamente excluyentes. Uno de los propósitos centrales de este libro es investigar la forma en que los diferentes gobiernos han resuelto estas tensiones.

## El apoyo gubernamental a la formación de barriadas

UNO DE LOS ASPECTOS más importantes de la política gubernamental de barriadas es la seguida en torno a su misma formación. Este capítulo presenta una visión general de la participación del gobierno en dicho campo. El punto central reside en los tipos básicos de formación que han ocurrido; en la relativa importancia del papel del gobierno en la formación de barriadas; en las formas de reacción de la policía; en las variaciones de esta reacción policial, de acuerdo al tipo de tierra ocupada y al grado de apoyo del gobierno; y en los principales períodos de evolución del apoyo gubernamental. Finalmente, se intenta caracterizar en líneas generales la política de formación de barriadas. El análisis, basado en datos del año 1972, comprende una muestra pequeña de 84 barriadas, en las que se obtuvo información detallada, y otra muestra más grande, que incluye, además de estas 84 barriadas, 52 adicionales, que aportaron información menos detallada.

El método para la selección de las barriadas que serían estudiadas deliberadamente privilegiaba a dos tipos de ellas. Como quiera que un propósito principal del estudio es analizar el apoyo gubernamental a la formación de barriadas, los casos en los que se sospechaba que el gobierno estaba involucrado se incluían automáticamente. Evidentemente las inferencias basadas en la muestra, en relación a todas las barriadas de Lima, deben hacerse considerando esta desviación. Además, las barriadas más grandes son más importantes porque ofrecen oportunidades de obtener vivienda a más gente. De allí que también ellas hayan sido privilegiadas. Debido a este énfasis en las más grandes, la muestra pequeña representa el 81.7% de la población total de las barriadas de Lima, aunque comprende solamente el 40.4% de las barriadas. La muestra más grande incluye el 90.2% de los habitantes y el 65.4% de las barriadas. Una explicación más completa de la encuesta utilizada para obtener estos datos se puede encontrar en el Apéndice 1.

### Tipos de formación

Los tres tipos principales de formación de barriadas en Lima han sido: invasiones, formaciones graduales y formaciones autorizadas por el gobierno.

## **Invasiones**

Una de las imágenes más identificadas generalmente con las barriadas es la de la invasión, en la cual las familias pobres se agrupan, se apoderan durante la noche de terrenos baldíos y luchan con la policía, para poder así escapar de las deplorables condiciones de los tugurios del centro de la ciudad. Esta imagen ha contribuido enormemente al argumento consistente en que las barriadas representan una "amenaza para la soberanía" en el Tercer Mundo (Abrams 1964: 23-24).

Las invasiones han cumplido un rol importante en la formación de barriadas en Lima y han recibido considerable atención en la bibliografía acerca de dichos asentamientos<sup>1</sup>. A algunas invasiones las llevan a cabo grupos relativamente pequeños de familias que se reúnen, informalmente, muy poco antes de la ocupación de las tierras. Otras comprenden a cientos de familias y son planeadas con, gran cuidado. Los promotores de estas invasiones las organizan mucho antes de que éstas ocurran y realizan numerosas reuniones previas para reclutar miembros, escoger el sitio y planear la ocupación misma. En algunas de las invasiones más elaboradamente planeadas, hay sistemas de delegados, quienes se responsabilizan del reclutamiento de miembros en determinadas áreas de la ciudad, y que están a cargo de las familias de su zona cuando se produce la ocupación de la tierra.

## **Formación gradual**

En los casos de formación gradual no existe un momento bien definido para que un considerable grupo de familias ocupe las tierras (ver Mangin 1967a; 69). Este tipo de formación puede ocurrir en un área semi-rural, donde una o varias familias viven en chozas, en tierras en las que trabajan; a éstas se unen, poco después, otras familias que construyen sus casas en las cercanías, produciendo un patrón de crecimiento gradual de la comunidad sin que haya un punto de partida bien definido. Ocurren otros casos de formación gradual dentro de la ciudad; por ejemplo, cuando los trabajadores de una construcción han edificado viviendas precarias en terrenos cercanos a su centro de trabajo. En vez de abandonadas cuando ha terminado el trabajo, se han quedado y, después de algún tiempo, se les han unido otras familias.

## **Autorizadas por el gobierno**

La bibliografía acerca de las barriadas de Lima no se ha referido mayormente a la autorización gubernamental como un tipo de formación, aunque se han mencionado casos en los que han habido grupos políticos comprometidos. Por ejemplo, Mangin menciona que, en una época, el gobierno fue sumamente benigno con las invasiones (Mangin 1963: 50) y afirma que el grupo invasor podía buscar el apoyo de algún líder político popular a fin de protegerse de la intervención po-

<sup>1</sup> Ver, por ejemplo, José Matos Mar (1961); Mangin (1963, 1967a y 1967h); Goldrich *et al.* (1967/68); Turner (1967).

licial (Mangin 1967b: 23). Turner describe un caso en el cual una invasión obtuvo importante apoyo de una organización de barriadas a nivel metropolitano; Dietz refiere otro en el cual una institución gubernamental de vivienda reubicó a un grupo de familias en una barriada (Turner 1967: 171 y Dietz 1969: 364).

Estas observaciones sobre el rol de los grupos políticos señalan la existencia de apoyo político a la formación de barriadas. Sin embargo, no se ha tenido anteriormente datos suficientes sobre un buen número de casos como para poder evaluar la importancia de ese apoyo político, o los tipos de gobiernos o grupos que lo han otorgado más activamente. De acuerdo con las evidencias de la encuesta sobre formación de barriadas llevada a cabo por el autor, el apoyo político gubernamental se ha hecho mayormente a través de autorizaciones formales o informales provenientes, por lo general, del gobierno central aunque, en algunos casos, los gobiernos municipales también estaban involucrados. Los partidos políticos, actuando independientemente del gobierno, también han participado en la formación de barriadas.

En un cierto tipo de autorización gubernamental, la formación de la barriada es similar al modelo básico de invasión, con la excepción de una sugerencia informal de algún funcionario —a menudo, un representante del presidente— respecto de la disponibilidad de determinadas tierras y de la no interferencia de la policía si ellas son ocupadas. Este tipo de implicación del gobierno puede ser motivado por el deseo de ganar apoyo político, pero también es usado como un medio para facilitar el desalojo de los inquilinos de los tugurios del centro de la ciudad, para que sus adinerados propietarios, o el gobierno mismo, puedan utilizar los terrenos para otros fines.

En otros casos de autorización gubernamental, hay una aprobación pública, más formal, de la ocupación de las tierras, en ocasiones por medio de una ley o un decreto especial. En tales casos, la formación no es una invasión nocturna y, a menudo, los camiones del gobierno o del ejército llevan a las familias hasta el sitio de sus nuevos hogares; en otros casos, simplemente los dejan en el desierto para que construyan su nueva comunidad. Generalmente, tales autorizaciones están acompañadas por promesas de títulos de propiedad; éstos, sin embargo, raramente han sido otorgados (hasta hace muy poco), y las barriadas formadas con este tipo de autorización a menudo terminan siendo iguales a las formadas de otras maneras, en lo que respecta a la condición legal de la tierra. Este tipo de intervención del gobierno puede ocurrir en diferentes situaciones. Por ejemplo, cuando un litigio sobre desahucio se ha hecho público y el gobierno desea intervenir dramáticamente, para dar la impresión de que está interesado en la causa de los sectores populares. En otros casos, puede ser usado para ayudar a familias que han quedado desamparados a causa de una inundación, terremoto o incendio. Tales autorizaciones también han sido usadas sistemáticamente como un medio para ganar el apoyo político de los sectores populares.

Asimismo, en muchos casos el gobierno ha intervenido después de la formación inicial de la barriada, para impedir que la policía desaloje a los grupos invasores. Puesto que estas barriadas comienzan como invasiones relativamente es-

pontáneas, serán tratadas, por el momento, como invasiones. La importancia de estas intervenciones estatales posteriores a la invasión será examinada más adelante.

### **Importancia relativa de los tres tipos de formación**

Un examen de los datos sobre la formación de barriadas sugiere que de los tres tipos básicos, el que cuenta con autorización gubernamental es mucho más importante de lo que se ha admitido hasta ahora. En la muestra grande de 136 barriadas mencionada anteriormente, los tres tipos básicos de formación son de una importancia aproximadamente igual, a saber: el 30% con autorización gubernamental, el 37% son invasiones y el 30% son de ocupación gradual (ver Cuadro 1). Las cuatro restantes no correspondieron claramente a ninguna de estas categorías.

Debido a la gran variación de su tamaño, debe considerarse en cada categoría no sólo el número de barriadas, sino también la proporción de la población que vive en cada tipo de barriada. Esto refleja la importancia de cada tipo de formación, en términos del número de familias a las cuales se ha ofrecido oportunidad de encontrar una vivienda mejor<sup>2</sup>. Desde este punto de vista, el tipo de formación autorizado por el gobierno es el más importante. El 61% de los pobladores de la muestra grande vive en barriadas autorizadas por el gobierno, cifra mayor que el 27% correspondiente a las formadas por invasiones, y el 11% a las formadas por ocupación gradual.

Como el rol del gobierno en la formación de barriadas ha supuesto no solamente una franca autorización sino también su intervención después de la ocupación en los casos anteriormente clasificados como invasiones, las cifras anteriores subestiman la importancia de dicho rol. La muestra pequeña, de 84 casos, sobre los cuales, hay información más completa, se puede usar para examinar detalladamente la participación del gobierno<sup>3</sup>.

Examinando más atentamente los casos de formación anteriormente clasificados como autorizados por el gobierno o como invasiones, se pueden distinguir los

<sup>2</sup> Debe tenerse cierto cuidado al referirse a los datos sobre la población de las barriadas. El número de familias que toma parte en su formación inicial generalmente es pequeño, en comparación con la población de la barriada cuando ésta ha adquirido mayores dimensiones, después de varios años de crecimiento. En el análisis de la actual población total de las barriadas, no quiero sugerir que el gobierno haya autorizado directamente la llegada de todas las familias que se sumaron posteriormente a ellas. Más bien, creo que se debe considerar que la invasión inicial (o la autorización), son algo así como la aceptación de la disponibilidad de un área específica de tierra, y la población actual de una barriada debe ser considerada simplemente como un medio para evaluar la importancia de una barriada (o de un período de formación) en términos del número de familias a las cuales ha ofrecido una nueva oportunidad de vivienda.

<sup>3</sup> Es importante puntualizar que una mayor proporción de casos de la muestra pequeña contaba con autorización gubernamental: 42% en vez de 30% (ver Cuadro 1). Esto resulta del intento, mencionado anteriormente, de obtener más información sobre los casos con más probabilidades de haber contado con apoyo del gobierno.

## CUADRO 1

## Tipos de formación de barriadas hasta 1972

Tipo de formación	Muestra grande				Muestra pequeña			
	Nº de barriadas	Porcentaje	Población	Porcentaje	Nº de barriadas	Porcentaje	Población	Porcentaje
Autorizadas por el gobierno	41	30.1	465,169	61.3	35	41.7	460,495	67.0
Invasión	50	36.8	205,762	27.1	37	44.0	177,539	25.8
Ocupación gradual	41	30.1	85,008	11.2	11	13.1	48,702	7.1
Otros	4	2.9	3,079	0.4	1	1.2	580	0.1
Total	136	99.9	759,018	100.0	84	100.0	687,316	100.0

siguientes tipos de participación política en la formación de barriadas: 1. intervención informal de alguna rama del Poder Ejecutivo, antes de la invasión, para fomentar la formación del grupo invasor e indicar que hay tierras disponibles; 2. autorización pública de algún sector del Poder Ejecutivo, antes de la ocupación de las tierras; 3. intervención informal del Poder Ejecutivo, tras la ocupación, para limitar la intervención de la policía; 4. participación de un partido político de oposición; 5. posible ingerencia del gobierno, pero con carencia de información completa; y 6. sin participación política aparente.

Entre los casos de la muestra pequeña, clasificados anteriormente como autorizados por el gobierno, en la mayoría hubo intervención informal de éste, o autorización pública antes de la ocupación (ver Cuadro 2). En los cuatro casos restantes, la ocupación fue autorizada por un partido político de oposición. En estos últimos cuatro, todos ellos pertenecientes a la década del 60, las barriadas aparecieron en un distrito municipal controlado por un partido político opuesto al régimen, lo que supone una autorización del gobierno municipal y no del gobierno central. Entre los casos originalmente clasificados como invasiones, diez cuentan con la intervención informal del gobierno tras la ocupación de las tierras. En otros cinco, hay alguna intervención de un partido de oposición, aunque en ninguno de estos casos podría decirse que ello ha sido crucial en la formación de las barriadas. En siete, hay alguna evidencia de intervención del gobierno, pero no la suficiente como para permitir que se asignen a otra categoría; en quince casos no hay ninguna evidencia de intervención del gobierno o de los partidos.

Se puede fijar la importancia general de este rol del gobierno, indicando el número de barriadas en las cuales el apoyo de éste se pueda considerar decisivo. Ciertamente fue decisivo en los casos de franca autorización gubernamental, y puede argumentarse que también lo fue en los diez casos de intervención informal puesto que, sin esta intervención, probablemente, la policía habría desalojado a

## CUADRO 2

**Tipos de formación de barriadas según el papel de los grupos políticos**

(Muestra pequeña: formadas con autorización gubernamental o por invasiones)

<i>Papel de los grupos políticos</i>	<i>Tipo de formación</i>		
	<i>Autorizados por el gobierno</i>	<i>Invasión</i>	<i>Total</i>
Intervención informal del gobierno antes de la ocupación de las tierras.	15	—	15
Autorización pública antes de la ocupación de las tierras.	16	—	16
Intervención informal del gobierno después de la ocupación de las tierras.	—	10	10
Intervención de un partido de oposición.	4	5	9
Probable intervención del gobierno, pero con información ambigua o insuficiente.	—	7	7
Sin aparente intervención política.	—	15	15
<b>Total:</b>	<b>15</b>	<b>37</b>	<b>72</b>

los invasores. Además, podemos decir, algo arbitrariamente, que en la mitad de los casos de posible ingerencia gubernamental (cuatro de los siete, en cifras redondas), el rol que éste desempeñó fue decisivo. Esto da un total de 49 entre 72 casos, o aproximadamente dos tercios. Como en esta muestra hay una desviación hacia los casos de participación gubernamental en el sentido anotado, esta impresionante cifra es, evidentemente, demasiado grande y no debería suponerse a partir de ella que la intervención del gobierno fue decisiva en los dos tercios de todos los casos de formación de barriadas en Lima. Sin embargo, podemos ser más exactos al estimar la proporción general, añadiendo los seis casos de la muestra grande —autorizados por el gobierno— que no fueron incluidos en la muestra pequeña (ver Cuadro 1). Así, hay 55 casos entre 136, ó 40% de la muestra grande, en los cuales puede decirse que el rol del gobierno fue decisivo. Si el número total de barriadas en Lima asciende a 208 (ver Apéndice 1), todavía puede aducirse que el gobierno cumplió un rol decisivo, *por lo menos*, en la formación de más de un cuarto de las barriadas. Este es, evidentemente, un cálculo modesto respecto de la importancia del rol gubernamental, pues ciertamente hay casos adicionales que no están incluidos en la muestra y asimismo existen otros sobre los cuales no hay información completa. El verdadero porcentaje es algo más elevado.

Si estos hechos se sitúan en términos del porcentaje de los habitantes de estas barriadas, los resultados son aún más impresionantes. Estos 55 agrupa-

mientos cuentan con una población de 563,169 habitantes, esto es dos tercios de la población de las barriadas de Lima. De este modo, *por lo menos* medio millón de personas, es decir, más de un sexto de la población total de Lima metropolitana, vive en barriadas en cuya formación el gobierno ha desempeñado un rol crucial.

### **El comportamiento de la policía y la propiedad de la tierra**

Otro importante aspecto de la política estatal, con respecto a la formación de barriadas, es la reacción de la policía frente a las invasiones. De acuerdo con el sistema policial peruano, que está muy centralizado, la fuerza nacional de policía —la Guardia Civil— tiene bajo su responsabilidad el control de las invasiones. La Guardia Civil forma parte del Ministerio del Interior, anteriormente denominado Ministerio de Gobierno. Aunque las fuerzas policiales forman parte del gobierno nacional, no siempre hay una perfecta coordinación entre ellas y la política presidencial o la de los organismos estatales de vivienda. En realidad, como se demostrará en los siguientes capítulos, hubo dos importantes períodos en los cuales el Ministro del Interior estableció, independientemente, una relación especial con las barriadas.

La reacción de la policía frente a las barriadas presenta variaciones que van desde su total ausencia hasta la acción violenta en el desalojo de los invasores, con un gran número de variaciones intermedias como, por ejemplo, su aparición en el sitio de la invasión, pero sin tomar ninguna medida; el intentar tan sólo prevenir la llegada de otras familias no miembros del grupo invasor original, limitando así la magnitud de la invasión; el esfuerzo simbólico para desalojar a los invasores, derribando quizás unas cuantas chozas pero sin mayor decisión; y el intento serio de desalojo, pero sin lograrlo. Aunque la incapacidad del gobierno para desalojar a los invasores parezca sorprendente, lo cierto es que, en algunos casos, la resistencia de éstos ha sido tan tenaz que, tras un intento inicial, el gobierno ha tenido que ceder. En otros casos, se ha llegado a desistir de la acción de desalojo, después de un intento inicial infructuoso, debido a consideraciones políticas.

El análisis de los tipos de reacción de la policía estará basado en los 72 casos de la pequeña muestra —que comprendían invasiones o autorizaciones del gobierno— a los que se agregan 12 casos más de invasiones previas, ocurridas antes de la ocupación principal de las tierras, ocupadas posteriormente por barriadas representadas en esta muestra. Estos 12 casos culminaron en desalojos. Generalmente, la reacción de la policía ha consistido en no aparecer en absoluto (38%) o desalojar a los invasores (26%). Las otras reacciones, frecuentes en alguna medida, representan un 10%, aproximadamente (Apéndice II, Cuadro II. 2).

Aparte de la relativa importancia de cada tipo de reacción, son también de gran interés las circunstancias en que ocurren. Hipotéticamente, puede decirse que la reacción de la policía está determinada por el tipo de propiedad de la tierra y de apoyo político con que cuenta el grupo que ocupa esas tierras.

La propiedad de las tierras en las que se han formado las barriadas se ha clasificado en 3 grupos: del Estado, en litigio y de propiedad particular. De los 72 casos —tanto de los autorizados por el gobierno como los ocurridos por invasiones— el 51 % comprendía terrenos públicos, el 28% terrenos en litigio y el 19% terrenos de propiedad particular. De los casos de desalojo, que ocurrieron en sitios posteriormente ocupados por barriadas, solamente uno tuvo lugar en tierras de propiedad particular; la mayoría se efectuó en tierras en litigio. Por lo tanto, estos desalojos no han ocurrido en tierras incuestionablemente públicas. Considerando los 84 casos en conjunto, había una clara tendencia hacia una reacción benévola de la policía, cuando se trataba de tierras públicas, y muy rigurosa cuando las tierras eran de propiedad particular; la reacción era intermedia cuando se trataba de tierras en litigio (Apéndice II, Cuadros II. 3 y II.4.).

La reacción de la policía dependía también del apoyo político con que contaba el grupo invasor. La autorización previa del gobierno garantizaba seguridad contra el desalojo, y todos salvo uno de los 30 casos en los cuales se intentó seriamente el desalojo (con o sin éxito), ocurrieron en casos de invasiones. Sin embargo, es interesante anotar que hubo dos intentos simbólicos y un intento serio de desalojo en casos autorizados (Apéndice II, Cuadro II.5). En uno de ellos, un organismo gubernamental de vivienda autorizó una ocupación, pero el municipio del distrito trató de impedir que ésta se efectuase, enviando a la fuerza policial. El gobierno municipal y el organismo gubernamental eran controlados por partidos políticos rivales.

Aunque la autorización previa del gobierno hace improbable el desalojo, un examen detallado del rol de los grupos políticos en la formación de barriadas, sugiere una considerable variación en la acción de la policía, de acuerdo con el tipo de apoyo político con que contaba la barriada. Antes de la ocupación de las tierras, la autorización estatal es una garantía relativa de que la policía no intervendrá; en cambio, la autorización informal es seguida a veces por una fuerte intervención policial, aunque nunca por un desalojo. Las intervenciones informales, después de la ocupación, están siempre dirigidas a limitar una intervención policial ya iniciada, de modo que esto ocurre solamente en aquellos casos en que la policía ya se ha hecho presente. No se han dado casos en los que la intervención informal del gobierno, después de la ocupación de las tierras, haya fracasado en impedir el desalojo. Todos los desalojos, salvo uno, comprendían barriadas sin apoyo político, o eran casos sobre los que se tenía información ambigua (Apéndice II, Cuadro II.6.).

Así, es evidente que tanto la propiedad de la tierra como el apoyo político influían en la reacción de la policía. No es de sorprender que estas causas estén estrechamente relacionadas. Las barriadas autorizadas por el gobierno se encuentran predominantemente (74%) en tierras públicas (Apéndice II, Cuadro II.7.). A causa de esta estrecha relación entre la función desempeñada por el gobierno y el tipo de tierras en cuestión, es difícil establecer cuál de estos factores tiene mayor influencia en la reacción de la policía. Es evidente que la relación entre estas variables es bastante compleja y que la relación causal no siempre tiene

## CUADRO 3

**Número y población de las barriadas formadas durante cada periodo presidencial, hasta 1972**

(muestra grande)

<i>Presidente</i>	<i>Número de casos</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Población</i>	<i>Porcentaje</i>
Antes de Sánchez Cerro (1900-30)	2	1.5	2,712	0.4
Sánchez Cerro (1930-31, 1931-33)	3	2.2	12,975	1.7
Benavides (1933-39)	8	5.9	18,888	2.5
Prado (1939-45)	8	5.9	6,930	0.9
1945 — Información ambigua*	5	3.7	24,335	3.2
Bustamante (1945-48)	16	11.8	38,545	5.1
Odría (1948-56)	30	22.1	203,877	26.9
1956 — Información ambigua*	2	1.5	11,890	1.6
Prado (1956-62)	30	22.1	93,249	12.3
1962 — Información ambigua*	2	1.5	22,377	2.9
Pérez Godoy (1962-63)	2	1.5	1,737	0.2
Lindley (1963)	3	2.2	11,046	1.5
Belaúnde (1963-68)	15	11.0	93,407	12.3
Velasco (de 1968 a 1972 solamente)	10	7.4	217,050	28.6
Total	136	100.3	759,018	100.1

\* Una importante fuente de datos para la muestra grande indicaba el año, pero no el mes de la formación. Por ello, en algunas barriadas no fue posible establecer si se formaron durante el periodo del presidente entrante o del saliente.

una dirección constante. Por ejemplo, mientras la condición legal de las tierras es, generalmente, uno de los factores que determina la reacción de la policía, con todo, la actitud del gobierno durante uno de los periodos estudiados, favorable al desalojo de los invasores, alentó a los terratenientes adinerados a hacer denuncios de tierras cuando éstas eran invadidas. Por ello, la anticipada reacción policial influye en la condición legal de la tierra.

### Periodos de formación

Como el objetivo del presente trabajo es estudiar la trayectoria de las variaciones de la política de barriadas, las características de la formación de las barriadas en Lima resultan particularmente interesantes al ser presentadas en el marco de diferentes periodos históricos. Ante todo, debe señalarse que la formación de barriadas ha mostrado una tendencia a concentrarse en ciertos periodos (ver cuadro 3). Si se considera el número de barriadas formadas, el periodo más importante fue el de Odría, siendo el segundo gobierno de Prado, asimismo, de gran

## CUADRO 4

**Reacción de la policía frente a la formación de barriadas\***

(muestra pequeña)\*\*

<i>Presidente</i>	<i>Porcentaje de desalojos</i>	<i>Porcentaje de desalojos y serios intentos de desalojo</i>	<i>Total</i>
Bustamante	0	67	6
Odría	10	15	20
Prado	26	37	19
Junta Militar (1962-63)	43	57	7
Belaúnde	22	22	18
Velasco	70	70	10
<b>Total</b>			<b>80</b>

\* Se han omitido cuatro casos en este cuadro, debido a la exclusión de 3 casos y a una invasión, que ocurrieron antes de 1945. Hubo muy pocos casos durante cada período presidencial en estos primeros periodos, como para permitir una comparación significativa.

\*\* Formadas con autorización gubernamental o por invasiones, más 12 casos de invasiones anteriores.

importancia. Con respecto a la población actual, nuevamente se debe señalar el de Odría como el primer período importante si bien hubo, además, una numerosa población en las barriadas formadas en los cuatro primeros años del gobierno de Velasco; en 1975, la población de estas últimas era mucho mayor que aquella de las formadas en cualquiera de los períodos anteriores.

Con respecto a los diferentes tipos de formación, se puede advertir una clara evolución en las formas de participación del gobierno. Hasta el período de "1945- Información ambigua" (ver Cuadro 3) predominaron las formaciones graduales. De un total de 26 barriadas, 17 fueron de formación gradual, cinco procedían de invasiones y solamente dos fueron autorizadas. Durante Bustamante, hubo un agudo aumento en la proporción de invasiones, y en 5 de éstas el gobierno intervino después de la ocupación de las tierras para impedir que la policía las desalojara. Esta tendencia hacia la intervención del gobierno se hizo aún más pronunciada durante el gobierno de Odría, cuando, como puede verse en la muestra pequeña, hubo solamente tres casos de formación, sin evidencias de alguna intervención del gobierno. Los otros dos principales períodos de formación de barriadas —el segundo gobierno de Prado y el gobierno de Belaúnde— muestran asimismo una variedad de tipos de ingerencia gubernamental y se dan pocos casos en los que

los grupos políticos no desempeñaron rol alguno (ver Apéndice II, Cuadros II.9 y II.10.).

Finalmente, con el correr del tiempo ha habido una sustancial variación en la severidad de las reacciones de la policía frente a las invasiones. En los períodos sobre los que hay suficiente información disponible (desde 1945), la más alta proporción de desalojos (70%) se advierte en el período de Velasco; no hubo ningún desalojo durante el de Bustamante (ver cuadro 4). Con respecto a los intentos serios de desalojo que no tuvieron éxito, es digno de notarse que cuatro de ellos se efectuaron durante el período de Bustamante. En el siguiente capítulo, se mostrará que estos casos representan una fase importante de la primera etapa de la ingerencia del gobierno en la formación de barriadas.

### **Características de la política gubernamental**

Los datos demuestran que el apoyo del gobierno a la formación de barriadas ha sido considerable y que, por lo tanto, la política gubernamental ha desempeñado un rol importante en la formación de las barriadas de Lima. Antes de proceder, en los próximos capítulos, a un análisis más detallado del cambio de orientación política, es conveniente establecer aquí los tipos de política gubernamental que se han presentado.

Debido a que la apropiación de la tierra por los sectores populares ha sido la característica principal de la formación de barriadas, este hecho podría aparecer como un intento de redistribución de la tierra en beneficio de los sectores populares, efectuado por el Estado o, en algunos casos, por adinerados terratenientes. Desde esta perspectiva, el aspecto básico de la formación de barriadas y de la política de barriadas sería la predisposición del gobierno a permitir que esta redistribución ocurra. En efecto, esta perspectiva ha sido adoptada por Mangin y por Delgado, los únicos autores que hasta ahora han intentado caracterizar la política estatal hacia la formación de barriadas en el Perú. Ambos autores han usado el término *liberal*\* para describir el clima político del período de Belaúnde, que posibilitó la formación de barriadas en una forma relativamente libre, durante la década del 60 (Mangin 1967b: 23, y Delgado 1968: 25). La interpretación significaría que los gobiernos liberales están más interesados en los beneficios que los sectores populares obtienen de la formación de barriadas que en una rígida interpretación de la ley de propiedad. Talton Ray se ha referido a la formación de barriadas en Venezuela de un modo semejante, describiendo como "permisivas" e "indulgentes" las actitudes de los gobiernos reformistas de Acción Democrática (de 1945 y 1959), hacia los sectores populares caracterizados por tolerar una amplia formación de barriadas (Ray 1969: 31-32). Por el contrario,

\* Ellos entienden el término liberal en el sentido en el que un simpatizante del Partido Demócrata de los Estados Unidos, básicamente interesado en el bienestar público, podría ser considerado "liberal"; esto difiere del uso que se le da en este libro donde el término es usado para referirse a la ideología del *laissez-faire* y a las políticas económicas asociadas con el liberalismo clásico.

él afirma que el general Pérez Jiménez (1952-1958), quien no era precisamente un liberal; estuvo "dedicado a mantener el orden [. . .] y que defendió celosamente el gobierno y la propiedad privada (Ibid: 32-33).

Sobre la base del presente análisis, es evidente que esta caracterización, basada en la idea del liberalismo, no se adapta al caso peruano. El marco de comparación implícito, en el que tanto Mangin como Delgado basan sus observaciones, parece involucrar el contraste entre la más alta proporción de desalojos e intentos de desalojos ocurridos durante el segundo gobierno de Prado y el gobierno militar de 1962-63, y la más baja proporción, registrada durante el gobierno de Belaúnde. En términos de política general, ciertamente el gobierno de Belaúnde fue el más liberal de los tres, en el sentido en que Mangin y Delgado usan el término. Sin embargo, las causas de las diferencias en las políticas de barriadas entre estos tres gobiernos son complejas, como se demostrará más adelante, y en realidad no están relacionadas con el liberalismo de Belaúnde, y menos aún con el de los otros períodos. Si comparamos el grado de represión sindical durante el gobierno de Odría y el segundo de Prado, hallaremos que éste fue más liberal (Payne 1965: 54); sin embargo, en términos de política de barriadas, Odría fue evidentemente más tolerante.

El inconveniente de esta concepción de la política de barriadas como una forma de redistribución de la tierra por el Estado y por los poderosos en beneficio de los sectores populares es que se basa en una definición demasiado estrecha. Es improbable que una persona rica quiera un lote en una barriada<sup>4</sup>, de modo que, mientras la política sea definida solamente como política de formación de barriadas, inevitablemente supondrá sólo la transferencia de la tierra hacia los sectores populares. Sin embargo, la política de formación de barriadas es parte de una política más amplia de usos de la tierra en la gran Lima. El capítulo II muestra la existencia en Lima de una larga tradición de apropiaciones de tierras, de parte de una gran variedad de individuos y grupos, tanto ricos como pobres. Solamente cuando se considere este amplio contexto de política de control de la tierra será posible establecer, significativamente, las relaciones políticas implícitas en la política de barriadas.

Situando la formación de barriadas en este amplio contexto de apropiaciones de tierras es más fácil identificar el tipo de juego político implícito. Aunque ocasionalmente han habido desalojos y cierto número de barriadas se formaron en tierras en litigio, se podría entender que ésta fue un área de política caracterizada por una alta incidencia de conflictos. Sin embargo, los casos de tierras en litigio y los desalojos fueron, en realidad, un subproducto de la informalidad del sistema de distribución de la tierra y de las ambigüedades de los casos no resueltos de concesiones de tierras. Esta afirmación puede sustentarse, como se demostrará más adelante, por el hecho que cuando el apoyo gubernamental a la formación

<sup>4</sup> La única aparente excepción a esta generalización, podría ser la referente a los traficantes mencionados, en el capítulo 5, y a otras personas que, a veces, adquirían lotes en las barriadas con el propósito de venderlos o alquilarlos en lugar de ocuparlos. Sin embargo, estas personas difícilmente podían ser consideradas gente adinerada.

de barriadas —durante el período de Belaúnde— se hizo más formal, la proporción de desalojos fue más baja. La ocurrencia periódica de conflictos y coerciones, en conexión con la formación de barriadas, fue el resultado de la informalidad de la política de tierras del gobierno y del fracaso de éste para regular en forma efectiva su uso en la Gran Lima.

Lejos de ser coercitivo, en cierto sentido el sistema era sumamente generoso. Generalmente, un grupo de invasores desalojados podía encontrar otro sitio, y si un denunciante rico perdía un área de tierra debido a una invasión, igualmente podía efectuar un denuncia en cualquier otra parte. Un factor importante que contribuyó a la flexibilidad e informalidad de esta área de política fue la divisibilidad del bien adquirido, en este caso, la divisibilidad de la tierra. Esta puede ser subdividida, y la tierra de una zona puede substituirse por la de otra zona, a diferencia de otros bienes, tales como el aire puro, que todos los miembros de una comunidad poseen en conjunto o no lo poseen. Si no había tierra disponible en una zona, las necesidades de un grupo de invasores o de un poderoso propietario podían ser satisfechas con tierras en otra zona. En algunos casos, las necesidades se satisfacían concediendo tierras en varios sitios diferentes, como cuando un grupo invasor desalojado era reubicado por el gobierno en terrenos al borde de dos o más barriadas ya establecidas.

Esta combinación de informalidad y divisibilidad es ilustrada por el extraordinario caso de la autorización dada por el gobierno a una barriada para facilitar el desalojo de una zona tugurizada del centro de la ciudad. Después de haber sido convencidas de abandonar sus hogares, las familias desalojadas fueron embarcadas en camiones del gobierno y llevadas a una zona de terrenos eriazos, al norte de Lima. Los pobladores de una barriada cercana se opusieron a que fueran ubicados en ese sitio, y los camiones del gobierno siguieron adelante por la carretera buscando otra ubicación. Una vez más, los pobladores de otra barriada cercana se opusieron y, finalmente, los camiones, dejaron a las familias, más adelante aún, en otra zona, donde todavía no habían comenzado a formarse barriadas. En este caso, como en muchos otros, la política de barriadas pudo aplicarse como si siempre hubiera tierra disponible "más adelante en la carretera" tanto para el pobre como para el rico.

Aunque las políticas estatales que tienen estas características de informalidad y divisibilidad podrían llegar a parecer "no-políticas", en la medida en que actúan por omisión, en realidad corresponden a un importante tipo de política que ha recibido considerable atención en las investigaciones en los Estados Unidos. Theodore J. Lowi las ha llamado "distributivas"; este término fue creado para describir las políticas de tierras del siglo XIX en los Estados Unidos (Lowi 1964: 690). Lowi sostiene que

"las políticas distributivas se caracterizan por la facilidad con que pueden ser fraccionadas y repartidas, por pequeñas unidades, con cada unidad más o menos aislada de las otras unidades y de cualquier regla general [. . .] Virtualmente no hay una política de conjunto, sino decisiones altamente individualizadas, a las que solamente por acumulación se les puede consi-

derar como una política [. . .] En muchos casos de política distributiva, los despojados no pueden ser identificados como clase, porque los más influyentes de ellos pueden ser acomodados mediante un fraccionamiento adicional de los beneficios" (*Ibid*).

Estas frases muy bien podrían haber sido escritas para resumir las características de la política gubernamental de usos de la tierra en Lima.

Lo extraordinario acerca de la política que se está considerando aquí, es que lo que está siendo tratado distributivamente es el *control de la tierra*. Aunque en los Estados Unidos han habido políticas de tierras que fueron distributivas (tales como el Acta de Concesión de Tierras del siglo XIX), el mantenimiento de un sistema bien definido de propiedad ha requerido asimismo del uso de los poderes coercitivos y reguladores de la actividad estatal, que Lowi identifica con un tipo de política claramente distinta de la distributiva, y que él llama "reguladora" (*Ibid*: 697ss). La tradición latinoamericana es muy diferente. Las leyes de propiedad latinoamericanas se han caracterizado por una tradición de frondosa retórica en favor del uso de la tierra con fines de interés social. En la práctica, el Estado no ha tenido éxito en regular el uso de la tierra, en lograr metas de bienestar social, o en definir sin ambigüedades a los poseedores de la propiedad. Así, la informalidad y el nivel relativamente bajo de coerción de la política de formación de barriadas del gobierno peruano son aspectos de la forma general en que la propiedad ha sido tratada políticamente en América Latina.

## Conclusión

En este capítulo se ha sugerido que el gobierno peruano ha participado ampliamente en el apoyo a la formación de barriadas en Lima. Hubo poca intervención del gobierno antes de 1945, produciéndose un marcado incremento en el período de Bustamante y, finalmente, una sustancial intervención de la mayoría de los gobiernos posteriores. Se ha alegado que es incorrecto explicar esta intervención, destacando la función del liberalismo de algunos gobiernos en la redistribución de la tierra a los sectores Populares. La política de barriadas debe ser vista, más bien, como parte de una política más amplia que ha permitido que se beneficien tanto el pobre como el rico, ya que los intereses inmobiliarios se han beneficiado directamente con la formación de las barriadas, y porque también los mismos ricos han sacado provecho de la ambigua definición de la tenencia de la tierra, apropiándose de terrenos para su uso particular.

Aparte de que una gran variedad de personas y grupos, tanto ricos como pobres, se ha beneficiado con la blanda aplicación de la ley de propiedad en la Gran Lima, existen asimismo otras razones para aducir que los sectores populares no han sido los únicos beneficiados de la formación de barriadas. En el capítulo II, se ha afirmado que la política de barriadas tiene múltiples fines, aparte de la simple ayuda a los pobladores. Además de representar un aspecto importante de la política frente a la pobreza y vivienda urbanas —hechos que afectan directamente el bienestar de los sectores populares urbanos— la política de barriadas

está también vinculada a políticas más amplias, que conciernen a los patrones de desarrollo rural y urbano y a los patrones de control de la propiedad, así como también a las tácticas adoptadas por cada gobierno para promover la participación política de los sectores populares urbanos. Como se verá en los próximos capítulos, las alternativas relacionadas con estas políticas y, por ello, con las barriadas, han supuesto un intrincado juego entre clases e intereses políticos diferentes, en el cual, además de los mismos pobladores, ha habido muchos beneficiados.

## Paternalismo e informalidad: el período de Odría

EL PRIMER PERIODO de política de barriadas a examinarse en detalle es el período de paternalismo e informalidad, que corresponde al gobierno populista-militar de Odría (1948-1956). El factor principal del golpe que llevó a Odría al poder fue la severa crisis política que vivió el Perú desde mediados hasta fines de la década del 40. El propósito de este capítulo es demostrar cómo se usó la política de barriadas en el intento para resolver esta crisis, y tratar de identificar los orígenes del particular enfoque de las relaciones élite-masa que Odría aplicó a las barriadas. Al intentar la explicación de la política de barriadas en ese período, el análisis proporcionará asimismo una explicación de una de las más importantes conclusiones del capítulo anterior: el agudo aumento después de 1945 de la tasa de formación de barriadas y la magnitud de la intervención gubernamental<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> De esta manera, el primer período de política de barriadas considerado en el análisis es asimismo el primer período en el que el gobierno tuvo un rol importante en la formación de barriadas. Desgraciadamente, es difícil encontrar informaciones más detalladas sobre las vinculaciones políticas en la formación de barriadas antes de 1945, debido en parte, a que pocos de los dirigentes que participaron en la formación de estas primeras barriadas están todavía vivos. Sin embargo, como se desprende de los datos del capítulo anterior, aquel fue un período en el cual las barriadas se formaron, principalmente por medio de ocupaciones graduales, habiéndose realizado unas cuantas invasiones y sólo dos casos con claras evidencias de vinculación del gobierno. Estos últimos, contaron con intervención informal del gobierno antes de la ocupación de las tierras, y los dos ocurrieron, bajo presidentes militares: Sánchez Cerro y Benavides. También hay alguna evidencia de la intervención de Sánchez Cerro para prevenir el desalojo de una barriada después de su formación. Es digno de señalarse que ambos presidentes llegaron al poder en el contexto de una gran rivalidad con el partido aprista (ver Pike 1967: 250ss y 268ss). El Apra contaba con un fuerte apoyo popular y, para contrarrestar esa popularidad, tanto Sánchez Cerro como Benavides trataron de obtener el apoyo de los sectores populares (*Ibid.*: 253 y 271). Aunque las informaciones disponibles no establecen claramente si el auspicio a estas barriadas era parte del esfuerzo para ganar dicho apoyo, este auspicio concordaba con esa intención. Como se demostrará en este capítulo, esta misma combinación de populismo militar y anti-aprismo desempeñaría, más tarde, un rol importante en el desarrollo de las barriadas en Lima.

## La crisis política de la década del 40

Una característica principal de la política peruana a mediados de la década del 40, fue el intento de reincorporar el Partido Aprista al sistema político establecido, después de un período en que éste había sido declarado ilegal (Pike 1967: 280ss). Como se señaló en el capítulo 1, este partido —coalición de elementos de la clase media y de la clase obrera— nació a raíz del trastorno económico y social causado por el surgimiento de los enclaves de exportación de principios del presente siglo. Su iniciación política se caracterizó por un programa de reformas radicales para el contexto peruano, y por una considerable violencia política. El Apra ha recibido una respuesta de los grupos que dominan el sistema político peruano que ha alternado los intentos para incorporarlo al sistema electoral establecido, declarado fuera de la ley y la represión.

El período aquí considerado comprende uno de esos intentos para reincorporar dicho partido al sistema electoral. El Apra había sido legalizado a tiempo para participar en las elecciones de 1945 como integrante del Frente Democrático Nacional. Bustamante y Rivero, candidato no aprista de esta coalición, ganó las elecciones, y el Apra obtuvo la mayoría en el Congreso (*Ibid.*: 280 y 283).

Con el resurgimiento del Partido Aprista, éste fue un período de intensa movilización política. El Apra trabajó vigorosamente para cimentar sus bases partidarias y, una vez en el Congreso, usó los fondos públicos para apoyar el fortalecimiento de su organización partidaria. En este período también se observó el crecimiento de los sindicatos, que constituían la mayor parte de su base de apoyo, y un gran aumento del número de sindicatos reconocidos por el gobierno (Payne 1965: 47). Finalmente, éste fue un período de considerable violencia política que, en gran medida, parecía atribuible al Apra (Pike 1967: 284ss). En este clima se produjo, en enero de 1947, el asesinato de Francisco Graña Garland, director del diario *La Prensa*, quien había conducido una vigorosa campaña contra el Apra (*Ibid.*: 286).

En cierto sentido, el doble juego de los invasores y los oligarcas en el Perú empieza con el asesinato de Graña, pues este suceso fue la causa directa de la aparición en la lucha contra el Apra de dos líderes que, ulteriormente, desempeñarían un rol importante en la formulación de la política de barriadas: Pedro Beltrán, un prominente oligarca, y el general Manuel Odría, futuro presidente del Perú. Estos dos hombres fueron responsables de la introducción de dos enfoques contrarios con respecto a las barriadas de Lima, que reaparecerían periódicamente durante los veinticinco años siguientes: el enfoque liberal y el paternalista. Beltrán había sido embajador del Perú en los Estados Unidos, a principios del gobierno de Bustamante; tras el asesinato de Graña, regresó al país para asumir la dirección de *La Prensa* y continuar la campaña de Graña contra el Apra (*Ibid.*). Para Odría, el asesinato marcó el inicio de su carrera política, debido a su responsabilidad al frente del Ministerio de Gobierno, cartera que le encargó Bustamante. Como ministro de ese ramo, estaba a cargo de la policía y tenía plenos poderes para la investigación del asesinato y de los otros hechos violentos que ocurrían (Bustamante 1949: 109).

Odría se convirtió en el eje del sentimiento anti-aprista en el Gabinete, un rol que no era difícil para un oficial militar, en razón de la larga tradición de enemistad entre las Fuerzas Armadas y el Apra<sup>2</sup>. Es fácil imaginar que Odría ya estaría pensando en ese momento en un golpe militar. Incuestionablemente, sabía que Perón acababa de asumir el poder en Argentina, después de un período en el que había desempeñado un puesto en el Gabinete. También debe haber sido consciente de los exitosos esfuerzos de Perón para movilizar el apoyo de la clase obrera argentina, desde su posición de ministro de Trabajo. En el contexto peruano, era evidente que, dado el apoyo popular masivo que tenía el Apra y la legitimidad que había obtenido con su éxito electoral, cualquier gobierno militar debería tratar de formar su propia base de apoyo popular para legitimar su autoridad. Fue en este ambiente en el que Odría, como ministro de Gobierno, se vinculó por primera vez con la formación de barriadas.

La evidencia presentada en el capítulo anterior muestra que en el período comprendido entre 1945 y 1948 hubo un súbito aumento de las invasiones. De la escasa información que tenemos acerca de estas invasiones se deduce la vinculación de miembros de partidos políticos, entre los que se encontraba el Partido Comunista y quizás también el Apra. Aunque inicialmente la policía intentó desalojar vigorosamente a los invasores, hay claras evidencias de que, desde su posición de ministro de Gobierno, Odría impidió estos desalojos por lo menos en tres ocasiones y permitió que los invasores permanecieran en las tierras. Esto ayuda a explicar el gran número de infructuosos intentos de desalojo ocurridos durante el período de Bustamante, a los que se aludió en el capítulo anterior. Estas intervenciones fueron la primera manifestación del rol más importante que tuvo ulteriormente el gobierno en la formación de barriadas, durante el gobierno de Odría.

A comienzos de octubre de 1948, una fracción del Apra intentó un golpe militar, que fue rápidamente debelado (Pike 1967: 288). El presidente Bustamante puso al Apra fuera de la ley y, tres semanas más tarde, Odría derribó al gobierno de la Coalición con su propio golpe, contando con fuerte apoyo del poderoso sector exportador de la oligarquía peruana al asumir la presidencia. Este grupo deseaba terminar con el período de inestabilidad política y de crisis que el país experimentaba, así como poner término a ciertas políticas económicas del gobierno de Bustamante, contrarias a sus intereses (Bourricaud 1966: 26). La oligarquía exportadora proporcionó importante apoyo financiero para el golpe (Villanueva 1962: 123) buscando utilizar a los militares como instrumentos políticos en su intento de restaurar el orden en el Perú (Bourricaud 1966: 26). Otros intereses también se involucraron en el golpe. Entre 1945 y 1948, hubo importantes reducciones en los presupuestos militares, así como otras medidas que los militares consideraban amenazadoras (Villanueva 1962: 123); este golpe, como mu-

<sup>2</sup> Esta enemistad tiene su origen en la confrontación entre el Apra y las Fuerzas Armadas a comienzos de los años 30. (Ver Pike 1967: 265ss). Esta información está basada en datos recogidos en la encuesta sobre formación de barriadas y en entrevistas con líderes políticos, especialistas en vivienda y oficiales militares y de policía, retirados.

chos otros de América Latina, fue usado para fortalecer su posición dentro del gobierno. Finalmente, también la ambición personal de Odría fue un factor decisivo (Bustamante 1949: 264). El gobierno que surgió no representó a las instituciones militares —como lo sería el posterior régimen de 1968— sino, más bien, fue un gobierno manejado por el mismo Odría, sobre una base muy personalista.

## La presidencia de Odría

Una vez establecido en el poder, Odría buscó destruir la fuerza del Apra y de los sindicatos y grupos partidarios formados por ese partido. La Ley de Seguridad Interior —promulgada por Odría en 1949 y vigente durante todo su período— eliminaba la mayoría de las restricciones judiciales que hubieran podido obstaculizar su campaña contra el Apra (Pike 1967: 290-91). Gran número de miembros del partido fueron encarcelados, otros fueron deportados, y los sindicatos y las federaciones laborales vinculados al Apra fueron destruidos o tomados por líderes que simpatizaban con Odría (Payne 1965: 50-51 y Pike 1967: 291). Sin embargo, la campaña de Odría contra el Apra estuvo basada no solamente en la represión, sino también en una intensa cruzada dirigida hacia las clases populares, en su intento de ofrecer una alternativa a la movilización popular que el Apra había promovido. Se ha dicho que Odría "era anti-sindicalista pero no anti-obrero. Mientras que, por un lado, les daba a los empleadores una casi completa libertad para destruir a los sindicatos formados en sus negocios, a los obreros se les daba sorprendentes beneficios salariales y sociales. Decretó, por ejemplo, siete aumentos generales de salarios, mientras estuvo en el poder. . . [Odría dejó] el poder con mucha gente convencida de que él había hecho por los obreros más que nadie en la historia del Perú. Su política laboral fue paternalista en un modo elefantino" (Payne 1965: 51).

La ayuda de Odría a los sectores populares tomó asimismo otras formas. Auspició una gran cantidad de proyectos públicos de vivienda que significaron nuevos hogares a familias de bajos ingresos (Mac Lean 1953: 195-96 y 199-200) y estos proyectos, junto a otros programas de obras públicas en Lima, produjeron un auge de la industria de la construcción y un gran incremento de empleos para la clase trabajadora (Bourricaud 1964: 94). En su empeño por establecer una relación más paternalista entre el Estado y los sectores más pobres de Lima, Odría enfatizó en la caridad y el regalo a los pobres. De esta manera, buscaba reemplazar la política que el Apra había tratado de promover, en la cual la ayuda del gobierno llegaba, no como una dádiva, sino como respuesta a la movilización y a la organización de los intereses de las clases necesitadas.

Su esposa, Maria Delgado de Odría, imitando a Eva Perón (Pike 1967: 291), la esposa del presidente populista argentino, desempeñó un importante rol en este despliegue de paternalismo. Realizó numerosas visitas de caridad a los pobres, extensamente publicitadas con fotografías en la primera página del diario del gobierno, *La Nación*. El Centro de Asistencia Social "Maria Delgado de Odría",

estructurado a semejanza de la organización de Eva Perón, era el principal canal de sus actividades caritativas (*Ibid*: 292). El tono de la relación de doña María con los pobres está reflejado en un libro publicado en 1953, que es —de principio a fin— una apología del gobierno de su esposo (Mc Lean 1953). El resumen del capítulo en que se comentan las actividades de doña María incluye los siguientes subtítulos:

Misión cristianizadora de la primera dama del Perú; Su incansable lucha por el bienestar de los humildes; Cómo ganó el amor de su pueblo; [. . .] Trascendencia humana en su obra; El liderazgo de una mujer admirable; [. . .] Torrente de amor; El lenguaje del pueblo (*Ibid*: 205).

El capítulo incluye además numerosas historias personales de gente a la que ella había ayudado.

### Odría y las barriadas

Uno de los más importantes aspectos de los esfuerzos de Odría por establecer un tipo de política más paternalista, fue su amplio apoyo a la formación de barriadas. Como se señaló en el último capítulo, éste fue un periodo de activa participación del gobierno en la formación de barriadas. Entre las 18 barriadas de la muestra pequeña formadas en este periodo, había cuatro casos con autorización pública antes de la ocupación de las tierras, seis casos de autorización informal antes de la ocupación, dos casos de intervención informal después de la ocupación y dos más con probable vinculación del gobierno (aunque acerca de estas dos últimas la información es incompleta). Una invasión fue auspiciada por la oposición y hubo solamente tres casos en los que, aparentemente, no hubo intervención política.

Odría y su esposa se identificaron activa y públicamente con las barriadas y muchas de las actividades caritativas de doña María se centraban en ellas. Las barriadas formadas con la ayuda de Odría fueron bautizadas con su nombre, el de su esposa, el de su provincia natal y el de la esposa de un cercano colaborador suyo. Los nombres incluían Villa María del Triunfo y Villa María del Perpetuo Socorro. Una barriada se formó el día del cumpleaños de Odría y otra en el de doña María.

Al mismo tiempo que ayudaba a las barriadas y a su formación, Odría también las usaba como base de apoyo político. Esta relación de intercambio está ilustrada, más claramente, a través de los estrechos lazos que desarrolló con la más grande y más importante de las barriadas cuya formación auspició, la "27 de Octubre", que asumió como nombre la fecha del golpe que lo condujo al poder. En 1951 se promulgó una ley especial que creaba un nuevo distrito para esta barriada y se otorgó poder a la asociación de pobladores para enrolar a las personas que se establecieran en el distrito<sup>3</sup>. Esa asociación, llamada Asociación de Padres de Familia 27 de Octubre<sup>4</sup>, era manejada por estrechos colaboradores de Odría.

<sup>3</sup> Ver, la ley 11583 del 14 de febrero de 1951.

<sup>4</sup> Este nombre es típico de las asociaciones de barriadas en el Perú.

Para vivir en 27 de Octubre era necesario inscribirse en la asociación. Aunque cualquiera podía inscribirse, excepto los apristas reconocidos, a fines del período presidencial de Odría, y cuando éste intentaba una nueva campaña presidencial, a los miembros de la asociación se les exigía inscribirse en el partido de Odría. A través de estos lazos institucionales y de frecuentes visitas del presidente y de su esposa, se estableció una identificación particularmente estrecha con 27 de Octubre. En 1956, 9,000 miembros de la asociación habían recibido tierras allí y 31,000 más esperaban todavía sus lotes<sup>5</sup>. Aunque una barriada de 9,000 habitantes es pequeña si se la compara con las de la década del 70, en ese entonces era la más grande de Lima (Matos 1967: 30-32).

Esta Asociación de Pobladores desempeñó un activo rol en las manifestaciones de apoyo político al presidente. Su local central estaba adornado con grandes retratos de Odría y de su esposa, así como de Perón y su esposa (*La Prensa*, 19 de agosto de 1956: 2). Los miembros de la Asociación, así como los de otras barriadas, marchaban periódicamente a la Plaza de Armas de Lima manifestando su apoyo al presidente en ocasiones como su cumpleaños y el de su esposa o el aniversario del golpe. Asimismo, la asociación publicaba avisos de páginas enteras en los diarios, conmemorando estas fechas<sup>6</sup>. Estas demostraciones se efectuaron inclusive después que Odría dejó la presidencia. Por ejemplo, en 1961, una manifestación de pobladores de barriadas le dio la bienvenida cuando regresó al país después de una larga ausencia (Bourricaud 1970: 289).

### **La estrategia de incorporación de Odría**

Odría procuró hacer creer que los pobres gozaban de una relación especial con él, valiéndose de recursos como el ofrecimiento de tierras para la formación de barriadas, actos de caridad, permitir el uso de su nombre y manifestaciones en la Plaza de Armas. Esto formaba parte de los esfuerzos de Odría para establecer una relación dependiente, paternalista, con los sectores populares, y para socavar el tipo de actividad política que el Apra había estado promoviendo, en la que grupos bastante bien organizados en términos de clase formulaban severas exigencias políticas en partidos y sindicatos. Cabe destacarse, como aspecto crucial de esta relación paternalista, el hecho que a cambio de su ayuda a las barriadas, Odría recibió el apoyo popular que le sirvió para legitimar su mandato.

A pesar de la amplia y pública vinculación del gobierno de Odría en la formación de barriadas, es sorprendente que no haya evidencias de concesión de títulos a sus pobladores. Esta omisión es muy explicable, si se considera el interés de Odría en restablecer una relación paternalista entre el gobierno y las clases populares. Si los invasores están simplemente ubicados en tierras del Estado, la seguridad de la tenencia de esa tierra depende del gobierno; su permanencia en

<sup>5</sup> *La Prensa*; 17 de agosto de 1956, p. 5. La cifra de la población de la barriada se acerca mucho a la registrada el año anterior por Matos (1967: 31).

<sup>6</sup> Los avisos y las informaciones sobre estas manifestaciones pueden encontrarse en los diarios *La Nación*, *La Prensa* y *La Crónica* del período de Odría.

ellas, de la voluntad del presidente. Si se les otorga títulos, la seguridad de la tenencia tiene una base legal formal, independiente de la buena voluntad del presidente. De este modo, el no-otorgamiento de títulos, refuerza la idea de que los invasores dependían de una conexión especial con el presidente. El otorgamiento de títulos no se comenzó a discutir seriamente sino hasta fines de la década del 50 y, en forma efectiva, sólo empezó a fines de la década del 60, cuando la presión política del alcalde del distrito de una barriada obligó, finalmente, la adopción de leyes que establecían medios simples y efectivos para otorgar títulos.

Este tipo de relación política dependiente no es, por supuesto, exclusivo del Perú. Corresponde claramente a lo que Powell ha descrito como clientelismo. Powell dice:

"el contrato entre patrón y cliente [. . .] es un acuerdo informal, no escrito, privado y altamente personalista en contenido. No hay registro público, en los términos de tales acuerdos [. . .] Esto está en duro contraste con las relaciones [. . .] de las transacciones políticas en los sistemas modernos. Esencialmente, el esquema patrón-cliente ocurre en el campo de la responsabilidad privada, el esquema moderno, en el campo de la responsabilidad pública" J.D. Powell 1970: 423-24).

En la relación clientelista, la falta de fe pública, obviamente, opera en desventaja del cliente, a causa

"del grado de asimetría de poder entre un superior y un subordinado. Los superiores en un sistema clientelista son relativamente libres de comportarse de un modo arbitrario y sumamente personalista al tratar con sus subordinados; éstos, a su vez tienen relativamente pocos recursos en semejante situación" (*Ibid*: 424).

Fue precisamente este tipo de relación jerárquica la que Odría promovió con su política de barriadas.

Además de la informalidad, la otra manera en que las políticas de Odría tendían a acentuar la dependencia de los sectores populares hacia el gobierno, puede observarse en el auspicio a ciertos tipos de grupos políticos. Aunque Odría intentó controlar la movilización política, destruyendo la fuerte organización partidaria y los agresivos sindicatos que el Apra había promovido, de ninguna manera trató de eliminar a todos los grupos políticos. En realidad, por medio de su apoyo a las barriadas, Odría alentó la formación de las asociaciones de pobladores, que aparecen, típicamente, al formarse una barriada. Estas asociaciones desempeñaron un rol importante en la relación de Odría con las barriadas, porque fueron la base para la organización de las numerosas manifestaciones en la Plaza de Armas de Lima y, más tarde, para la organización del partido con que esperaba perpetuarse en el poder. En cierto sentido, estas asociaciones comunitarias "movilizaban" a la gente para que "participara" en las manifestaciones de masas. Sin embargo, esta movilización y ésta participación servían para expresar un apoyo político que no se relacionaba con ningún tipo de demandas, muy distinto, por tanto, al movimiento que el Apra había tratado de promover.

En general, salvo ciertas excepciones, en estas asociaciones no ha habido una tendencia a formular demandas al sistema político. Ellas existen, principalmente, con el propósito de efectuar proyectos comunales y de cooperar con cualquier programa de ayuda estatal o privado, cambiando a menudo inclusive a sus directivos con cada nuevo presidente, a fin de enfatizar dicha cooperación. Al fomentar la formación de barriadas y de asociaciones de barriadas, Odría estaba creando para los sectores populares un nuevo mundo de benignos lazos asociativos que ofrecían una importante alternativa a las formas de organización política que el Apra había estado promoviendo.

Puesto que el enfoque de Odría frente a las barriadas, basado en el paternalismo y la informalidad, estaba tan claramente dirigido contra el Apra, sería justo caracterizarlo como parte de la estrategia general para limitar el pluralismo político en esta etapa particular en la evolución de la política peruana. Puesto que los métodos para limitar el pluralismo han sido identificados como una dimensión esencial para distinguir los diferentes sub-tipos de autoritarismo, se puede aducir que esta etapa de paternalismo e informalidad constituye, en efecto, una etapa en la evolución del autoritarismo en el Perú.

¿Cómo puede explicarse que se haya escogido este particular enfoque —el del paternalismo y la informalidad— para vincular a los sectores populares con el Estado? Por una parte, podría parecer lógico que el otorgamiento de títulos no comenzara hasta una etapa posterior en la evolución de la política de barriadas. Odría estaba recibiendo el apoyo político que deseaba y parecía tener una estrategia coherente para las relaciones élite-masa. Por ello no parecía haber ninguna razón urgente para adoptar un enfoque que no fuera el del paternalismo y la informalidad.

Sin embargo, es tentador tratar de identificar los modelos de relaciones élite-masa existentes en la sociedad peruana de los que él podría haber extraído su propio enfoque frente a las barriadas. Hay un sorprendente paralelo entre ciertas características de la organización de las haciendas tradicionales de la sierra peruana y la naturaleza de la relación de Odría con las barriadas. Muchas haciendas eran prácticamente feudales, en el sentido de una relación entre el patrón y el campesino a base del intercambio del trabajo, por el uso (pero no la propiedad) de la tierra. En la capital, Odría ofrecía a los pobladores de las barriadas el uso pero no la propiedad de la tierra, a cambio de su apoyo político.

El sector de la élite que había llevado a Odría al poder era, por supuesto, el sector de exportación, y no la élite tradicional de la sierra. Sin embargo, deben señalarse ciertos importantes lazos entre Odría y este sector. Odría procedía de una zona relativamente tradicional de la sierra central y era hijo de un administrador de hacienda<sup>7</sup>. Además, y especialmente después de su rompimiento con el sector de exportación (ver capítulo V), en la élite tradicional de la sierra estaban sus más importantes aliados políticos (Astiz 1969: 124). Aunque la evidencia no

<sup>7</sup> Astiz (1969: 124), y entrevistas personales con Víctor Villanueva y Julio de la Piedra.

permite inferir una conexión causal directa, existe una sorprendente congruencia entre estos hechos acerca de Odría y la forma de su política de barriadas.

### **Urbanización y política estatal**

La política de Odría tenía asimismo importante repercusión respecto a la migración hacia las ciudades. Ya, en el capítulo 2, se ha establecido que la formación de barriadas fomenta la migración hacia la capital y facilita a los migrantes su permanencia en ella. El amplio apoyo que Odría dio a la formación de barriadas podría, por lo tanto, interpretarse como un fomento a la urbanización. Otros aspectos de su gobierno tuvieron también este efecto. La enorme concentración de obras públicas en la capital<sup>8</sup> aumentó ostensiblemente la oferta de empleo para la clase obrera. Por otra parte, se ha señalado, con referencia a Colombia, que los movimientos migratorios son sumamente sensibles a las posibilidades de empleo (T. Schultz 1969: 30-31). Los programas de ayuda en gran escala que Odría activó hacia los sectores populares urbanos de Lima deben haber fomentado, asimismo, la migración hacia la capital. Consideradas en conjunto, estas políticas constituyen virtualmente lo que podría denominarse una "estrategia de urbanización deliberada" (Friedmann 1968).

Esta implícita política de urbanización es claramente consecuente con los intereses de uno de los importantes sectores que apoyaban a Odría: la élite tradicional de la sierra. Se ha dicho anteriormente que la urbanización puede servir como una alternativa a los cambios políticos y sociales en el área rural y que en el Perú la migración a la ciudad parece haber desempeñado un papel importante en retrasar el derrumbe del orden social rural en la sierra. Aunque no hay evidencia de que hubo una elección consciente para fomentar la urbanización como medio de preservar el orden rural tradicional, en realidad estas políticas fueron congruentes con las necesidades de la oligarquía tradicional.

### **Conclusión**

Durante el gobierno de Odría las barriadas llegaron a desempeñar un papel destacado en la política peruana. Odría demostró que el gobierno podía apoyar activamente la formación de barriadas, como un medio barato de ayuda a los sectores populares, como un medio para obtener apoyo político y fomentar, entre éstos y el Estado, una relación política muy diferente de la que había promovido el Apra. En lugar del esquema de políticas de clase, basado en la formulación de demandas a través de la movilización desde abajo, Odría trató de fomentar un patrón autoritario de lazos informales, paternalistas que, más que a intensificar,

<sup>8</sup> Pike (1967: 292). Las únicas inversiones significativas en obras públicas realizadas por Odría fuera de Lima, fueron las de Tacna, cerca de la frontera con Chile y las de Piura cerca de la frontera con Ecuador (ver Bourricaud 1970: 290). Liisa North (en una comunicación personal) ha sugerido que estas inversiones se hicieron por razones de seguridad nacional.

tendían a oscurecer la identificación de clase. En este sentido, la política de barriadas formaba parte de una estrategia general para limitar el pluralismo y constituía un aspecto de un subtipo específico de autoritarismo.

Asimismo, el período de Odría influyó notablemente sobre los tipos de juego político que se desarrollarían, posteriormente, en relación con las barriadas y sobre las personas que participarían en dichos juegos políticos. Los dirigentes de invasiones que habían trabajado para Odría, jugaron un rol importante en las invasiones de fines de la década del 50. Un alto oficial militar estrechamente ligado al gobierno de Odría, y el hijo de un miembro de su gabinete, intentarían más tarde crear su propia base de apoyo político en las barriadas. Un futuro presidente y un importante líder político que aspiraba a la presidencia desarrollarían una estrecha identificación política con una barriada grande, tal como lo había hecho Odría con "27 de Octubre"; ésta, finalmente, continuó siendo de gran importancia durante muchos años. Por ejemplo, el político antes mencionado, que condujo una campaña a fines de la década del 60, pidiendo un procedimiento simple y efectivo para otorgar títulos, era el alcalde de esa barriada<sup>9</sup>. Odría había creado un nuevo sector político urbano que los futuros líderes no podían ignorar sino a costa de una gran pérdida de apoyo y también, quizás, de control político.

En verdad, tomando prestada una frase de Albert Hirschman, se puede decir que Odría había puesto en marcha una "dinámica de aprendiz de brujo", por la cual el inicial ofrecimiento de beneficios moderados estimulaba una mayor demanda de beneficios adicionales (Hirschman 1974: 11). No solamente se habían creado expectativas en el ánimo de los políticos y de los invasores en potencia, acerca de la formación de muchas nuevas barriadas, sino que los pobladores de las ya establecidas se convirtieron en una fuerza que debía ser tomada en cuenta. Pasado el entusiasmo inicial de fundar una nueva comunidad, ¿qué esperanzas podían guardarse respecto a la manera en que el Estado debía ayudar al desarrollo de la barriada ya establecida? Si se prometía una amplia ayuda estatal, pero no se cumplía, ¿qué tipo de presiones se ejercerían en favor de una ayuda mayor y más efectiva? Como se verá en los capítulos que siguen —especialmente en lo que toca al asunto del otorgamiento de títulos— el problema de las barriadas de Lima, después de haber sido politizado por Odría, adquirió una suerte de lógica interna propia, mediante la cual cada nueva etapa de compromisos del Estado parecía empujar a los políticos a compromisos cada vez mayores. Un aspecto central de la política de barriadas era si los políticos responderían a la tentación de ampliar sus compromisos con las barriadas (como ocurrió en el período de políticas de partido) o si intentarían reducir estos compromisos, tal como ocurrió en el período liberal y en el comprendido entre 1968 y 1975.

<sup>9</sup> Al iniciarse el período de Prado, en 1956, y con el objeto de desligarse de Odría, los dirigentes de la Asociación de Pobladores de esta barriada le cambiaron el nombre por el de Urbanización Perú. El nombre del distrito municipal fue cambiado por el de San Martín de Porres.

## Autonomía y auto-ayuda: el período liberal

EL SEGUNDO ENFOQUE importante de la política de barriadas es el enfoque liberal<sup>1</sup>, que enfatizó en la auto-ayuda y autonomía política entre los pobladores de las barriadas, en contraste con la dependencia fomentada por Odría. El enfoque liberal surgió del conflicto entre Odría y algunos elementos de los grupos exportadores y élites urbanas comerciales. En consecuencia, este enfoque reflejaba muchas de las orientaciones básicas que los miembros de estas élites utilizan tradicionalmente para influir en la formulación de políticas. Por ello, para comprender la política de barriadas de este segundo período es conveniente comenzar haciendo un resumen del enfoque general de la política gubernamental que estas élites han apoyado.

En el Perú, como en otros países latinoamericanos, el sector exportador ha estado tradicionalmente asociado a las políticas liberales del *laissez-faire*. Por lo general, este sector ha apoyado el libre cambio y la empresa privada; ha sido contrario a los altos impuestos, a los grandes programas estatales y a la intervención del Estado en la economía. En oposición a la izquierda política y a la élite de la agricultura tradicional —cuyo poder estaba basado en patrones semi-feudales de control de la tierra— este sector ha sido además un celoso defensor de la protección a la propiedad privada, dentro de un sistema capitalista. En términos de estrategia de desarrollo, el sector exportador apoya la forma más convencional y ortodoxa del *laissez-faire*, basada en el fomento a la expansión del sector moderno privado de la economía y en la presunción que el crecimiento de este sector se extenderá eventualmente al resto de la sociedad<sup>2</sup>. Los líderes de este sector tienden a ser ambivalentes con respecto al crecimiento masivo de los centros urbanos, así como al surgimiento de nuevos grupos políticos urbanos, oponiéndose a menudo a las políticas que fomentan estas tendencias.

<sup>1</sup> El término liberal es usado aquí en el sentido de la ideología del *laissez-faire* y de las políticas económicas asociadas con el liberalismo clásico.

<sup>2</sup> En el capítulo 1 se han señalado ya algunas de las políticas preferidas por el sector de exportación. Jane S. Jaquette (1971: 51-53) hace un análisis muy apropiado de estas preferencias. Para mayores datos sobre el enfoque convencional de las políticas de desarrollo, ver Anderson 1967: 163ss. La referencia al enfoque del *laissez-faire* como una variante "extrema", está en la página 163.

El sector exportador prefiere las políticas del *laissez-faire* por muchas razones. El abandono del libre cambio en favor de aranceles proteccionistas aumenta el Costo de los bienes importados que este sector consume y propicia el surgimiento de intereses industriales y manufactureros que, finalmente, aparecen como importantes adversarios políticos de los exportadores. Con respecto al sistema de propiedad que este sector prefiere, la combinación de mecanismos necesarios para proteger su propia riqueza (en un ambiente de aguda desigualdad), para contar con un sistema de control de la tierra destinado a aumentar la producción (de acuerdo con las cambiantes exigencias de los mercados mundiales), indica claramente la importancia de un sólido sistema de propiedad privada dentro del contexto de un mercado de tierra, de tipo capitalista. Con respecto a los impuestos, los más notorios enclaves exportadores son el blanco lógico para los impuestos del gobierno. Los gastos gubernamentales que van a ser sostenidos por estos impuestos tienden a propiciar el surgimiento de grupos de clase media urbana que eventualmente emergen como opositores políticos del sector exportador.

Al mismo tiempo que la expansión de la vida urbana significa una amenaza al sector exportador, hay una clara ambivalencia hacia la economía y política urbanas en ciertos miembros prominentes de este sector, que debe ser comprendida si se quiere analizar la política de barriadas del período liberal. Esta ambivalencia se manifiesta objetivamente en la compleja variedad de funciones desempeñadas por Pedro Beltrán, el principal portavoz del enfoque liberal de la política de barriadas. Como propietario de una hacienda algodonera y figura importante de la entonces Sociedad Nacional Agraria, Beltrán era uno de los más destacados miembros de la oligarquía exportadora (Malpica 1968: 69 y 72) y el líder nacional de las políticas económicas del *laissez-faire*, apoyadas por este sector (Jaquette 1971: 64-66). Simultáneamente, tenía importantes intereses comerciales en las áreas urbanas. Además de ser propietario de dos diarios (decisivos instrumentos de poder político en el medio urbano), Beltrán y otros miembros de su familia estaban vinculados con los intereses inmobiliarios; asimismo desempeñó un rol importante en la introducción de las asociaciones mutuales de ahorro y crédito en el Perú (Malpica 1968: 72 y 135). Esta especial combinación de afiliaciones también se manifiesta claramente en el caso de Manuel Prado, importante aliado político del sector de exportación, Presidente del Perú en el período en el cual el enfoque liberal hacia las barriadas se convirtió en política oficial. Prado pertenecía a una familia de la aristocracia, con grandes inversiones en bienes raíces, el comercio y la banca (*Ibid*: 29, 191-92). Esta especial alianza de sectores económicos debe ser tenida en cuenta para evitar una idea demasiado simplificada del conflicto entre los intereses rurales y urbanos en el Perú<sup>3</sup>, y para interpretar adecuadamente las políticas específicas que Beltrán apoyaría.

En este capítulo se estudia la relación existente entre los intereses económicos y políticos de personas vinculadas a estos sectores económicos, y el enfoque

<sup>3</sup> Un comentario sobre las relaciones entre el sector exportador y el sector urbano, con referencia a América Latina en general, puede encontrarse en O'Donnell (1973: 56).

liberal hacia la política de barriadas. Primeramente, investiga los orígenes de este enfoque —en la oposición de la élite a Odría durante la primera mitad de la década del 50— y analiza después su desarrollo en forma de planteamientos oficiales de vivienda y de política oficial del gobierno, durante el período comprendido entre 1956 y 1960.

## La oposición a Odría

Al llegar Odría al poder gozó de un fuerte apoyo inicial del sector exportador de la oligarquía peruana. Este apoyo fue rápidamente pagado con decretos leyes que modificaron los controles de cambio extranjero en el Perú, duplicando, con esto, las ganancias netas del sector exportador (Villanueva 1962: 127; Bustamante 1949: 308ss; y Astiz 1969: 139). Sin embargo, las estrechas relaciones entre Odría y este sector de la oligarquía no duraron mucho. En primer lugar, Odría no cumplió con su compromiso original de un corto gobierno provisional (Villanueva 1962: 124) y, por el contrario convocó en 1950 a unas elecciones arregladas, para convertirse en presidente constitucional por un período de seis años (Pike 1967: 291). Quizás habría tratado de quedarse después de 1956 de no haber sido por la presión de la oligarquía. Asimismo, Odría abandonó las políticas económicas preferidas por la oligarquía exportadora y prestó considerable apoyo a la industrialización y a los gastos para obras públicas (Bourricaud 1966: 26; Cotler 1970/71: 95-96). Amenazó la libertad de prensa de los diarios que pertenecían a la élite; —otros costosos regalos a los líderes del gobierno (Villanueva 1962: 133); y se aprovechó de algunos artículos de la Ley de Seguridad Interna para hostilizar a ciertos miembros de la oligarquía que se le oponían (Astiz 1969: 140).

Otra área de conflicto entre Odría y la élite surgía del apoyo que éste otorgaba a aquellas barriadas situadas en tierras reclamadas por personas adineradas. Por ejemplo, en 1955 surgió un conflicto entre los pobladores de una barriada (que contaba con la protección de Odría) y Pedro Roselló, presidente de una asociación de propietarios de tierras urbanas (Asociación Nacional de Propietarios). *La Nación* (el diario del gobierno) informó sobre el conflicto con una serie de artículos en primera página, acompañados de grandes titulares en tinta roja, en donde se presentaba a Roselló como enemigo del pueblo. Roselló era un estrecho colaborador del editor y oligarca Pedro Beltrán. En *La Prensa* —el diario de Beltrán— aparecieron artículos en defensa de Roselló y los derechos de la propiedad privada. Cuando Roselló decidió vender por un precio simbólico las tierras en litigio a los invasores que las ocupaban, *La Prensa* y *Ultima Hora* —vespertino perteneciente a Beltrán— aclamaron a Roselló como amigo del pueblo, mientras que *La Nación* lo atacó como tramposo, por tratar de vender tierras que no le pertenecían (ver *Ultima Hora*, 28 de noviembre de 1955: 9). Hubo otros casos de litigios de este tipo, en los cuales Odría tomó partido por las barriadas, incluyendo uno, relacionado con parte de las tierras en las que estaba situada

"27 de Octubre". En estos casos, la actitud de Odría no debe ser interpretada como signo de una política radical que suponga tomar la tierra del rico para dársela al pobre, pues frecuentemente los propietarios que reclamaban estas tierras, tenían bases dudosas para sus reclamos. Sin embargo, la tendencia de Odría de tomar partido por las barriadas representaba claramente un agravio para los propietarios de tierras urbanas.

Asimismo, la política de Odría dirigida a fomentar la migración hacia las ciudades era contraria a los intereses de la oligarquía exportadora, que veía el crecimiento del sector urbano como una amenaza a sus intereses. Sus programas de obras públicas urbanas y desarrollo industrial fomentaron el desarrollo del sector urbano y fue, en parte, debido a estos programas, que el sector exportador dejó de apoyarlo (Cotler 1970/71: 95-96). El desarrollo urbano representaba una amenaza no tan inmediata para la élite de la sierra. Este sector ya había perdido su rol dominante en la política nacional y en ese momento estaba interesado, primordialmente, en mantener el control sobre la política local en la sierra. Este control parecía acentuarse con el proceso de urbanización, que Odría fomentaba.

### **La campaña de vivienda de Beltrán**

Al deteriorarse las relaciones entre la oligarquía exportadora y Odría, Pedro Beltrán se convirtió en el principal líder de la oposición. Beltrán había jugado un rol de primer orden en la campaña anti-aprista durante el período de Bustamante, como se señaló anteriormente, y fue el miembro principal del grupo civil que apoyó el golpe de Odría. Sin embargo, cuando las decisiones políticas de Odría comenzaron a enfrentar incisivamente los intereses de la élite, Beltrán y otras personas se interesaron en establecer una base viable para oponérsele; Beltrán escogió concentrar esta oposición en un punto que le permitía atacar vigorosamente la política de Odría y que, simultáneamente, parecía ofrecer importantes medios para ganar apoyo popular: el problema de la escasez de vivienda de bajo costo. Lanzó una campaña masiva en torno al problema de la vivienda, llevada a cabo principalmente a través de *La Prensa* y *Ultima Hora*. Trató de recalcar la gravedad de la escasez de vivienda, el fracaso del gobierno para tratar el problema en forma efectiva y que muchas de las políticas gubernamentales de vivienda eran, de hecho, contraproducentes; aducía que la vivienda construida por el Estado no podía contribuir de modo significativo a la solución del problema y que se debía tratar de dar un rol más importante a la empresa privada en la construcción de viviendas. Beltrán sostenía que únicamente el sector privado tenía la capacidad de producir nuevas viviendas para satisfacer las necesidades de Lima<sup>4</sup>.

Para dramatizar la gravedad de la escasez de vivienda en Lima y hacer públicas las soluciones propuestas por él, Beltrán estuvo involucrado en el apoyo a una de las más grandes invasiones ocurridas en Lima: la de Ciudad de

<sup>4</sup> Estos argumentos pueden encontrarse en numerosos editoriales y artículos en *La Prensa* de este período.

Dios, la noche de Navidad de 1954. Hay evidencias que sugieren que Beltrán prestó también su apoyo por lo menos a una invasión en el Cusco. Así, apoyando la formación de barriadas, escogió luchar contra Odría en su propio terreno.

Es difícil encontrar evidencias directas de su apoyo a la invasión de Lima, pero la mayoría de peruanos con larga experiencia en barriadas creen que Beltrán estuvo comprometido. Las evidencias circunstanciales también son sorprendentes. Uno de los principales líderes de la invasión era un hombre que anteriormente había trabajado para Beltrán. En una entrevista con el autor de este trabajo, uno de sus cercanos colaboradores, que había estado envuelto en un litigio de tierras con una barriada apoyada por Odría, alabó a Ciudad de Dios como una invasión de elevados propósitos sociales y al mismo tiempo se refirió a las "tácticas de gangster", usadas en las invasiones auspiciadas por Odría. Mientras los otros diarios le prestaron muy poca atención, *La Prensa* y *Ultima Hora* dieron gran publicidad a la invasión. *La Prensa* hizo frecuentes referencias editoriales a la invasión, años después de ocurrida, citándola siempre como evidencia de la gravedad de la escasez de vivienda en el Perú y de la necesidad de adoptar las políticas de vivienda que Beltrán y *La Prensa* proponían<sup>5</sup>. Uno de los editoriales llegó al extremo de referirse entusiastamente a la invasión, calificándola de "fotogénica" (*La Prensa*, 7 de diciembre de 1957: 8). Desde que, aparentemente, Beltrán sabía de la invasión antes que ésta ocurriera, es irónico que otro editorial se refiriera a ella como "sorprendente" (*Ibid*) 1 de enero de 1956: 3). También fue descrita como sorprendente en el informe de una importante comisión sobre problemas de la vivienda, creada a fines de la década del 50, y que Beltrán presidió (Comisión . . . 1959: 5).

Para dar publicidad a la campaña de vivienda de Beltrán, la invasión de Ciudad de Dios fue utilizada de otras maneras. Como se dijo anteriormente, Beltrán había desempeñado un papel importante en la introducción de las asociaciones mutuales de ahorro y crédito en el Perú, en la década del 50. Estas asociaciones le interesaban no sólo como un negocio, sino también como parte de su campaña contra la escasez de vivienda. Curiosamente, el grupo de la invasión de Ciudad de Dios, dirigido por el hombre que había sido empleado suyo, se autodenominó La Asociación Mutualista, nombre desusado en las asociaciones de barriadas.

Asimismo, Ciudad de Dios fue usada para dar publicidad a una idea propugnada por Beltrán —"la casa barata que crece"— basada en el desarrollo por medio de la auto-ayuda, nacida de la experiencia en las barriadas, y que consistía en una casa pequeña —un núcleo— a la que el dueño podía añadir habitaciones cuando tuviese los recursos necesarios o cuando quisiera hacerlo. En diciembre de 1954, *La Prensa* rifaba estas casas baratas que crecen justamente antes de la invasión de Ciudad de Dios (*La Prensa*, 7 de enero de 1955); y es interesante señalar que un proyecto piloto importante que usaba este tipo de casa fue construido para los pobladores de Ciudad de Dios, cuando Prado, estrecho colaborador

<sup>5</sup> Ver, por ejemplo, *La Prensa* del 29 de diciembre de 1954 (página editorial); 4 y 7 de enero de 1955; 1º de enero, 29 de marzo, y 10 de octubre de 1956; y 7 y 26 de diciembre de 1957.

de Beltrán, subió al poder en 1956 (*Ibid.*, 11 de mayo de 1961: 1). *La Prensa* se refirió a 1955 como "el año de la casa barata que crece" (*Ibid.*, 1º de enero de 1956). Más tarde, el interés por crear oportunidades para la auto-ayuda en los proyectos de vivienda, se convirtió en un elemento importante de los programas de vivienda de Beltrán.

Finalmente, la invasión de Ciudad de Dios se coordinó cuidadosamente para que ocurriese inmediatamente después de finalizada una gran campaña acerca de los problemas de vivienda, realizada por *La Prensa* desde junio hasta noviembre de 1954. Esta consistió en 22 "boletines" semanales, de toda una página, de la ya mencionada Asociación Nacional de Propietarios. Usando espacio donado por Beltrán, estos boletines recalcaban la gravedad de la escasez de vivienda y, para aliviarla, pedían cambios en la política de vivienda.

De esta manera, la invasión de Ciudad de Dios representa una curiosa situación en la cual un miembro prominente de la oligarquía —la clase que se suponía debía estar profundamente comprometida con la intangibilidad de la propiedad privada— se involucró visiblemente en la formación de una barriada importante. Inicialmente, esta misma clase había auspiciado la presidencia de Odría, y sus líderes han debido conocer las actividades de éste en las barriadas, antes del golpe de 1948. Pero una cosa era que el militar protector de la oligarquía estuviera vinculado a las barriadas y otra, muy diferente, que lo estuviera uno de sus más prominentes miembros.

Aunque tanto Beltrán como Odría apoyaron la formación de barriadas, el contraste entre ellos es marcado. Odría procedía de una ciudad de la sierra central y su esposa era de origen humilde (Pike 1967: 290). Su identificación con los pobres y con los migrantes de las barriadas debe haber sido, en cierto grado, auténtica. Beltrán, por el contrario, ha sido descrito por Pike como un "fanático de derecha", un hombre que "hacía ostentación de su [. . .] desdén por las clases bajas" y que, después de su período como Primer Ministro a fines de la década del 50 y comienzos de la del 60, surgió como "una de las figuras más desagradables que la política peruana ha producido en muchos años" (*Ibid.*, 1967: 274 y 299). La vinculación de Beltrán con las barriadas podría quedar bien resumida en la ingeniosa frase de Gordon Tullock, "la caridad del no-caritativo" (Tullock 1971).

¿Cómo puede, entonces, explicarse la vinculación de Beltrán con esta invasión y su interés por las barriadas y los problemas de vivienda en general? Deben considerarse dos aspectos. Primero, Odría había demostrado que las barriadas podían ser usadas como una fuente de apoyo político, y Beltrán y su grupo estaban interesados en dicho apoyo. Segundo, al prestar tanta atención a las barriadas y a la vivienda, Odría y Beltrán pueden haber influido en la forma en que ha sido tratado el problema de la pobreza urbana en la política peruana. Desde el punto de vista de la derecha, ésta era una manera conveniente para tratar el problema de la pobreza, mucho más conveniente que los radicales términos en los que el Apra había expuesto el problema. Además, se prestaba a soluciones baratas, tales como la formación de barriadas.

Se puede decir que Odría y Beltrán intentaron encarar los problemas de la pobreza en Lima de una manera favorable a sus intereses<sup>6</sup>. Hirschman ha dicho que en América Latina, el reformador "astuto" puede crear las oportunidades para resolver los problemas económicos y sociales subyacentes, identificándolos con las causas de otros problemas más inmediatos y urgentes (Hirschman 1965: 301ss). En el presente caso, por el contrario, se da una situación en la cual los "astutos" conservadores intentaron *distraer* la atención de los problemas económicos y sociales subyacentes, exagerando la importancia del problema de la vivienda. Aliviando el problema de la vivienda, se ayudó a satisfacer algunos de los problemas subyacentes de la pobreza, permitiendo que esto fuera logrado sin ninguna reforma drástica ni grandes inversiones.

A fines de la década del 50, la cuestión de la forma en que debían definirse los problemas de la política peruana se convirtió en un tema explícito en la retórica política peruana. Así, mientras Beltrán proclamaba que la vivienda era el problema número uno del Perú<sup>7</sup>, el Movimiento Social Progresista, de tendencia izquierdista, dirigió en su oportunidad un ataque directo a Beltrán. Los social-progresistas sostenían que:

"el problema número uno del Perú no es el de la vivienda, sino el de la pobreza, que es la causante de las malas condiciones de vivienda, malnutrición, falta de educación, mala salud y falta de vestido adecuado"<sup>8</sup>.

Mientras Beltrán veía en el problema de la vivienda un modo barato de encarar el problema de la pobreza, los social-progresistas estaban interesados en destacado como un síntoma importante de la pobreza<sup>9</sup>.

### **Formación de barriadas durante el gobierno de Prado**

A comienzos de 1956, el enfoque liberal con respecto a las barriadas comenzó a jugar un papel decisivo en la política oficial. En algunos aspectos, hubo continuidad con el período de Odría y ciertas características de la política de barriadas no identificaban un claro enfoque liberal. No obstante, los rasgos generales

<sup>6</sup> En relación con esta cuestión de la identificación de problemas, ver Schattschneider (1960: 71); y Bachrach y Baratz (1962: 947-52, 1963: 632.42).

<sup>7</sup> Ver por ejemplo, *La Prensa*, 1 de enero de 1956, p. 3.

<sup>8</sup> *Caretas* X, N° 21 (22 de diciembre de 1960 a 15 de enero de 1961), p. 19. La cita integra un artículo que resumía el punto de vista del Social Progresismo sobre el problema de la vivienda.

<sup>9</sup> *Ibid.* Los social progresistas reconocían, en la misma página de este artículo, que Beltrán también admitía que el subdesarrollo y la pobreza constituían problemas. Evidentemente, la diferencia estaba en cuál de los problemas debía ser enfrentado por el gobierno. Ese mismo año, estas cuestiones fueron planteadas nuevamente por *El Comercio*, diario vinculado a intereses urbanos, comerciales y bancarios y que a menudo criticaba la posición libre-cambista extrema, de Beltrán, así como también atacaba las mutuales, puesto que ellas representaban competencia para los bancos limeños. Como parte de su ataque a las mutuales, *El Comercio* puntualizaba que debido al problema de la pobreza "el ideal de la casa propia es falaz; de un modo semejante no es sincero sostener que se podrá lograr este ideal por medio de las asociaciones mutuales de ahorro y crédito". Ver *El Comercio*, 25 de octubre de 1961. p. 3.

de la política de barriadas durante los primeros cuatro años y medio del gobierno de Prado constituyeron una clara aplicación del enfoque liberal.

Durante este período, la política de barriadas reflejó en un grado mayor los intereses inmobiliarios, bancarios y comerciales, que Prado representaba. Por ello, aunque la formación de barriadas continuó en gran escala durante su gobierno, y aunque ocasionalmente él las apoyara, Prado fue más propenso a adoptar el punto de vista del propietario frente a las invasiones y a usar a las barriadas en una forma que favoreciera los intereses comerciales de la élite.

En comparación con el período de Odría, la proporción de desalojos combinada con la de intentos de desalojo fue dos veces y media mayor durante el período de Prado (ver capítulo 3). Si se excluye de este cálculo a dos barriadas legalmente establecidas durante este período bajo el amparo de una ley aprobada por el Congreso en 1961, la proporción es aún mayor. Hubo también una proporción más alta de barriadas formadas en tierras en litigio (56%, a diferencia de 17% durante el gobierno de Bustamante y 30% durante el de Odría). Esto podría haberse debido a que el gobierno estaba más dispuesto a desalojar a los invasores de tierras reclamadas por personas adineradas, aunque este reclamo tuviera una base dudosa. Obviamente, esta situación alentaba a la gente a hacer tales reclamos. En un vergonzoso caso, a un grupo invasor desalojado se le exigió que efectuara un cuantioso pago a un reclamante, a fin de que el gobierno le permitiera reocupar el sitio. Más tarde se comprobó que no había base para el reclamo, pero el dinero había desaparecido y nunca fue devuelto.

El gobierno de Prado también fomentó la formación de nuevas barriadas como un medio para facilitar el desalojo de los habitantes de los tugurios del centro de la ciudad. Esto servía más para favorecer los intereses de las inmobiliarias que para satisfacer las necesidades de los sectores populares; ésta era la utilización de las barriadas que se podía esperar de Prado, íntimamente ligado a los intereses inmobiliarios. Aunque este tipo de formación de barriadas ha ocurrido durante casi todos los gobiernos, la vinculación del presidente fue particularmente estrecha en el caso de Prado.

Las evidencias con respecto a la invasión de Ciudad de Dios sugieren que los intereses comerciales de Prado ya habían sido favorecidos durante el período de Odría. Parece que la invasión de Ciudad de Dios fue usada, asimismo, como un medio para sacar a los habitantes de ciertas zonas tugurizadas del centro de la ciudad, pertenecientes a la familia Prado. En un caso, el gobierno de Prado permitió la formación de una nueva barriada para facilitar la erradicación de tugurios, con el objeto de construir un nuevo hospital. En otros dos casos, se formaron nuevas barriadas, debido a la erradicación de barriadas ya existentes. Una de ellas estaba situada en la periferia, al sureste de Lima, en tierras reclamadas por una compañía perteneciente a un pariente de Prado. Después de un prolongado litigio, la comunidad entera fue invitada al palacio presidencial para discutir el problema. Nunca llegaron a ver al presidente; pero cuando regresaron a sus hogares, se encontraron con que sus casas habían sido arrasadas por bulldozers. El gobierno les ofreció tierras en otra zona para formar una nueva barriada.

Un caso semejante es el de Uchumayo, una barriada interna, que gradualmente llegó a estar rodeada por un barrio de clase media y fue sometida a presión para ser erradicada porque los nuevos vecinos la consideraron poco atractiva. Después de una prolongada disputa, estalló un incendio en la barriada en circunstancias que hacen sumamente probable que haya sido provocado con el objeto de hacerla desaparecer. El fuego destruyó algunas de las casas, pero no de manera tal que las familias se vieran forzadas a abandonar el lugar. El litigio sobre la erradicación continuó y, finalmente, las familias fueron obligadas a salir, siendo trasladadas por el gobierno, con la aprobación directa del presidente —por intermedio de su esposa—, a una zona de tierras no ocupadas, al norte de Lima.

Cuando el autor de este trabajo entrevistó a los dirigentes de la barriada, recogió una historia muy diferente. Al principio, dijeron que habían sido sacados de sus hogares por un terrible incendio y con gran sentimiento mostraron, como evidencia, el acta de la asociación de vecinos, que explicaba cómo se había formado la barriada. El documento establecía que ésta se había formado "con la maternal protección de la primera dama del Perú, la señora Clorinda Málaga de Prado". Continuaba diciendo que inicialmente a la barriada se le había dado su nombre

"como demostración de gratitud por sus grandes esfuerzos en favor nuestro, en momentos en que nos encontrábamos en desgracia debido al voraz incendio que destruyó nuestros humildes hogares, dejándonos desamparados".

Después de una breve discusión acerca de cuán terrible había sido el incendio y cuán generosa había sido la esposa del presidente, siguió una discusión más detallada de lo que realmente había sucedido, y entonces surgió la verdadera historia. Al final de la conversación admitieron que, más que rescatados, habían sido desalojados por la esposa del presidente, pero no pudieron ponerse de acuerdo acerca de la contradicción entre esto y lo que habían dicho al principio de la conversación.

Poco después de la formación de esta barriada, sus pobladores fueron invitados a reunirse con el presidente. A una hora fijada, un camión los recogió y se sorprendieron cuando advirtieron que los llevaron al aeropuerto para que tomaran parte en una manifestación de bienvenida a Prado, quien regresaba de una gira al extranjero. Nunca llegaron a hablar con él. Este episodio podría servir como un extraordinario ejemplo de cómo el mito de la generosidad paternalista puede enmascarar la manipulación de sectores populares. Este paternalismo y este uso de las barriadas como apoyo político —mucho menos importante con Prado de lo que había sido con Odría— reaparecería, no obstante, ocasionalmente.

Al mismo tiempo que los intereses de la élite y de la clase media influyeron en la formación de cierto número de barriadas durante este período, también hubo otros tipos de presiones. Debido al gran número de barriadas formadas durante el período de Odría, mucha gente tomó conciencia de las oportunidades que éstas ofrecían. Para aprovechar estas oportunidades, se creó una nueva ocupación, la de "traficante", esto es, la persona que se ganaba la vida trabajando como promotor de invasiones y consejero de barriadas en problemas legales y de otra índole.

Aunque estos promotores hacían uso de sus influencias en el gobierno y en los partidos, generalmente estaban muy dispuestos a variar sus lealtades políticas, cuando la situación lo requería. Dos de los más importantes "traficantes" del período de Prado habían adquirido sus primeras experiencias sobre formación de barriadas en las invasiones auspiciadas por Odría y Beltrán, durante el gobierno de Odría.

El Apra también desempeñó un rol, aunque algo ambiguo, durante este período. Así, un aprista fue jefe, del Frente Unico de Barriadas que había apoyado por lo menos una invasión durante el gobierno de Prado y otra durante el gobierno militar de 1962 a 1963. Este apoyo proveniente de un frente de barriadas ha sido ya señalado en el capítulo III y registrado por Turner (Turner 1967: 167). Sin embargo, el Apra formaba parte de una coalición informal con Prado y estaba ostensiblemente de acuerdo con los intereses conservadores. Esto puede ilustrarse con un caso ocurrido en las inmediaciones de la carretera central, a fines de los años 50, cuando se produjo una invasión en un cerro situado cerca del cementerio. Para asegurarse que los invasores serían desalojados, el sindicato aprista de una fábrica cercana hizo un falso reclamo de esas tierras. Después de un prolongado litigio, los invasores fueron trasladados a otra zona.

### **Política de barriadas y política de vivienda**

En la época del gobierno de Prado hubo gran interés por la política de barriadas y, más en general, por la política de vivienda. Como lo había hecho en el período de Odría, Pedro Beltrán desempeñó un rol principal en el debate. Por medio del Decreto Supremo N°.1, del 10 de agosto de 1956, Prado creó una Comisión de Vivienda y Reforma Agraria, presidida por Beltrán (Comisión. . . 1959: Apéndice 1). Más tarde, en 1959, como primer ministro de Prado, Beltrán tuvo la oportunidad de ensayar muchos de sus planteamientos sobre la vivienda y las barriadas, principalmente a través de una nueva institución fundada en 1960, el Instituto Nacional de la Vivienda (Pike 1967: 297; Dongo 1962: 172-73).

El interés por los problemas de las barriadas y la vivienda no estaba restringido solamente a Beltrán. Los problemas de la vivienda eran ampliamente discutidos en los diarios, y no sólo en los periódicos del primer ministro. Además de dos importantes estudios sobre vivienda, publicados por la Comisión Beltrán, también se efectuaron en este período dos importantes estudios sobre las barriadas<sup>10</sup>. El problema de las barriadas fue extensamente discutido en el Congreso, y el Apra tuvo un rol particularmente activo en el debate, auspiciando una conferencia sobre los problemas de las barriadas e introduciendo un nuevo nombre para ellas, "pueblo en formación", para reemplazar los términos algo peyorativos que se les había aplicado anteriormente (*La Prensa*, 30 de abril 1959: 1). Definitivamente, las barriadas y la vivienda se habían convertido en aspectos fundamentales de la política peruana.

<sup>10</sup> El estudio de Matos fue publicado como *Estudio de las barriadas limeñas* en 1966. Ver también Fondo Nacional de Salud y Bienestar Social (1960); Córdova (1958) y Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda. (1959).

En el contexto de este debate, Pedro Beltrán tuvo un rol importante en el cambio de las políticas de barriadas y de vivienda en el Perú. Sostenía que la vivienda proporcionada por el Estado podía, en el mejor de los casos, dar un aporte marginal al problema habitacional y que el control de alquileres y las estrictas normas de zonificación habían sido contraproducentes. Los dos componentes principales del programa propuesto por Beltrán eran fomentar el papel de la actividad privada en la construcción de viviendas y aumentar las oportunidades para el desarrollo de ellas, basándose en la auto-ayuda<sup>11</sup>.

En el programa de Beltrán, el rol del sector privado debía ser estimulado por medio de la eliminación del control de alquileres; la liberación de impuestos para alentar la construcción de viviendas de interés social; la modificación de los impuestos sobre las transacciones de bienes raíces, para hacer más justas las transacciones correspondientes a las propiedades pequeñas; el facilitamiento de los requisitos para obtener hipotecas, e introducción de seguros sobre las mismas; el fomento a las asociaciones mutuales de ahorro y crédito; e incentivos especiales para la inversión privada, que ayudarían a bajar el precio de los terrenos (Comisión. . . 1959: capítulo 7 y Apéndice 4). Para fomentar la auto-ayuda, se construirían ciertos tipos de conjuntos habitacionales que se adecuasen a dicha actividad y a la cooperación entre vecinos, proporcionándose además la ayuda técnica necesaria. Beltrán enfatizó particularmente el valor de la auto-ayuda en las barriadas e insistió en que deberían otorgarse títulos, una vez que se hubiera realizado el mejoramiento de la comunidad por medio del esfuerzo propio (*Ibid*: capítulo 5). De esta manera, las barriadas serían incorporadas al sistema convencional de propiedad privada. También propuso un programa de ayuda mutua, consistente en coordinar el trabajo de grupos de quince a veinte familias para construir de inmediato sus casas, contando con la ayuda técnica del Estado para guiar sus esfuerzos (*Ibid*: 38). Otra parte importante del programa de Beltrán fue "la casa barata que crece". Esta idea combinaba los dos aspectos de su enfoque sobre la vivienda, pues se trataba de una unidad de vivienda que podía ser producida por el sector privado y que se prestaba asimismo para la auto-ayuda.

Los planteamientos de Beltrán sobre política de vivienda fueron reunidos en una propuesta para una nueva y más completa legislación, incorporada al Informe sobre la Vivienda en el Perú de la Comisión Beltrán, publicado en 1958. La ley proponía crear un nuevo organismo nacional de vivienda que coordinaría las actividades de las instituciones ya existentes, y formaría y supervisaría a otras instituciones que habrían de desarrollar los programas de Beltrán para fomentar el rol del sector privado en la vivienda. De otro lado, la propuesta ley estipulaba

<sup>11</sup> El *Report on Housing* es la más importante expresión de las políticas de Beltrán. Una mayor documentación sobre estas políticas puede encontrarse en *La Prensa* desde los inicios de la década del 50, tanto en las secciones informativas como en la página editorial. Mayores referencias sobre sus políticas durante su gestión como primer ministro se encuentran en fuentes tales como su Exposición sobre la Vivienda ante el Senado Peruano, íntegramente publicada en *La Prensa*, el 7 de octubre de 1960.

que se les diera una función mayor en el desarrollo de la vivienda a los gobiernos municipales (*Ibid*: Parte 4).

Las campañas de Beltrán recalcaban constantemente la idea de que la mayor cantidad posible de familias peruanas deberían convertirse en propietarias; que cada una debía tener "su casa propia". Este objetivo era mencionado al comienzo del decreto supremo que creó la Comisión Beltrán (*Ibid*: Apéndice 1) y, periódicamente, se hacía referencia a ello en los diarios de Beltrán y también en la propaganda de las mutuales: el ideal de tener una casa propia, el sueño de tener una casa propia, la meta de una casa propia para todos los peruanos. Cuando Beltrán fue primer ministro introdujo otro lema, *Techo y Tierra*, como el nombre de su programa de desarrollo urbano y rural (Owens 1963: 59).

Al convertir en un asunto político trascendental el de la casa propia para todos los peruanos, Beltrán estaba respondiendo a un profundo y básico anhelo de las clases necesitadas. La marcada importancia que los grupos de bajos ingresos daban a la idea de ser propietarios, está notablemente reflejada en una encuesta hecha a trabajadores industriales de la gran Lima en 1962-63 (Briones y Mejía Valera 1964: 71). En respuesta a las preguntas acerca de su más importante ideal personal, el 54% indicó que era tener una casa propia, ser propietario. En cambio, solamente el 9.9% habló de trabajo permanente, el 9.7% de una buena situación económica y el 8.6% de buena salud. Estas tres últimas respuestas representaban ideales que podían suponerse muy importantes y, sin embargo, la respuesta del ideal de poseer la casa propia era el doble de las otras tres respuestas juntas.

### **La estrategia de incorporación de Beltrán**

Los peruanos que conocen la historia de la política de vivienda en el Perú, están de acuerdo en que al tratar de ayudar a los sectores populares urbanos a satisfacer su deseo de ser propietarios, Beltrán perseguía un conjunto bien definido de metas más amplias. Se supone que él creía que si a los sectores populares se les daba casas agradables, de las que pudieran ser propietarios y que ellos mismos pudieran mejorar, esto los ataría al sistema, aumentaría su respeto por la propiedad privada, los haría menos susceptibles a los movimientos radicales y menos dependientes del Estado. Algunas de estas ideas están expresadas en el Informe Preliminar de la Comisión Beltrán, que sostenía que

"El sentido que tienen los bienes todos [. . .] es dar seguridad al hombre y a la familia tanto en el aspecto de su autonomía económica frente a sus renovadas y crecientes necesidades, cuanto en el de su propia *independencia frente al poder del Estado*. Cualquier programa de habitación [. . .] tiene, en consecuencia, un sentido personal y social sustantivo, que debe tenerse presente. *La formación de personas responsables* [. . .] (es) *complemento esencial de cualquier programa de difusión de la propiedad*" (Comisión. . . 1958: Apéndice 2, pág. 298).

(El subrayado ha sido añadido en ésta y en las tres citas siguientes).

De este modo, el enfoque de Beltrán para incorporar a los sectores populares era, por tanto, contrario al de Odría. Por medio de la caridad y el paternalismo, Odría aumentaba la dependencia del pobre respecto del Estado y, al no otorgar títulos en las barriadas, se acentuaba esta dependencia. Beltrán, por el contrario, buscaba reducir esta dependencia por medio de la creación de comunidades autosuficientes de pequeños propietarios. En el capítulo 4 se han señalado los vínculos de Odría con la agricultura tradicional de la sierra y la existencia de un importante paralelo entre las relaciones económicas precapitalistas, semif feudales, de los latifundios tradicionales y la actitud de Odría de no otorgar títulos en las barriadas. Beltrán, por el contrario, representaba al sector dirigente y capitalista del Perú y era su portavoz más prominente. Dado que la propiedad privada es la base del capitalismo, no es de sorprender el interés de Beltrán respecto de la propiedad privada en las barriadas.

Además de referirse al asunto de la propiedad, el mencionado Informe Final sobre la Vivienda en el Perú discutía, con sorprendente claridad, las consecuencias políticas que se derivan de un hogar en un ambiente agradable y del papel de la auto-ayuda en la construcción de casas. Los argumentos referidos a las conveniencias de vivir en una barriada, son bastante similares a los que se han presentado en el capítulo 2. El Informe Beltrán le daba énfasis a las ventajas de

"una vida familiar sana y normal en un ambiente propicio que consista principalmente del hogar, el vecindario y la comunidad local [. . .] La vida familiar dentro de estas condiciones no solamente *robustece las fibras morales de sus miembros* [. . .] sino que *facilita su estabilidad emocional* [. . .] y *reduce los conflictos sociales* [. . .] *Todo lo cual se traduce en seguridad y estabilidad para el país* [. . .]" (*Ibid*: 33).

Una idea relacionada está contenida en otra sección del Informe con respecto al papel del Estado en la construcción de vivienda. Aunque el Informe sostenía que el Estado era incapaz de resolver, por sí mismo, el problema de la vivienda, sugería la necesidad de alguna intervención estatal en la construcción de vivienda. Al referirse a las ventajas de las casas "decentes y saludables" que el Estado puede ofrecer, el Informe insiste en que

"Esta vivienda del Estado hecha no sólo con el objeto de poner una casa decente a disposición de las familias que no tienen capacidad de pago, sino con miras a una labor educativa de carácter social [. . .] debe ser una escuela para *inculcar a la gente el convencimiento de que no podrá salir de la dependencia de la acción del Estado que esas viviendas significan, ni llegar a vivir en una forma mejor, si no hace el esfuerzo necesario para levantar su nivel económico*" (*Ibid*.: 77).

En una discusión sobre los méritos de la auto-ayuda y de los proyectos de desarrollo comunal en las barriadas el Informe establece que

"La organización de la comunidad como método de trabajo destinado a fomentar la iniciativa y la participación de los interesados, como miembros de una comunidad, en el análisis y solución de sus propios problemas, constituye uno de los mejores caminos para formar una ciudadanía activa

y responsable. *Mediante este proceso autoeducativo y no impuesto se forman comunidades conscientes y progresistas que buscan por sí mismas la atención de sus asuntos, utilizando los muchos o pocos recursos de que disponen, sin esperarlo todo del gobierno y las autoridades" (Ibid.: 41).*

El mensaje es claro. Mejores casas y auto-ayuda producen estabilidad emocional, reducen el conflicto social, contribuyen a la seguridad y estabilidad del país; les enseña a los pobres a cuidar de sus propios asuntos y a hacer uso de los recursos que tienen a la mano, y los convence de que solamente por su propio esfuerzo, y no por medio de la ayuda del Estado o de las políticas radicales, podrán lograr una vida mejor.

El tipo de familia y de vida comunal que Beltrán intentaba promover, hace recordar la famosa definición de Karl Marx respecto de los pequeños propietarios campesinos de Francia en el siglo XIX, que parecían "papas en un costal", por su incapacidad para constituirse en una clase económica y política. Marx sostenía que tales campesinos no constituyen una clase, porque hay entre ellos

"una conexión simplemente local y la identidad de sus intereses no engendra ni una comunidad, ni lazos nacionales, ni una organización política entre ellos. Ellos son, por consiguiente, incapaces de reforzar su interés de clase. . ." (Marx 1963: 124).

Las citas del Informe de la Comisión Beltrán sugieren que su gestor estaba interesado en crear en las barriadas una estructura social de este tipo para inhibir el desarrollo y la expresión política de los intereses de las clases populares de Lima.

Esta estrategia de incorporación no era, por supuesto, la única meta que Beltrán intentaba promover por medio de sus políticas de vivienda y de barriadas. El énfasis de dichas políticas en fomentar el papel del sector privado en el desarrollo de la vivienda, servía, claramente, intereses comerciales e inmobiliarios con los que él tenía no solamente una estrecha relación sino una vinculación directa, debido a su función en las mutuales y en los negocios inmobiliarios. Del mismo modo, la familia Prado poseía una gran cantidad de bienes raíces urbanos. Además, Roselló, estrechamente relacionado a la promoción de la vivienda de Beltrán, era propietario de una compañía que vendía materiales de construcción. De este modo, la promoción de la vivienda —así como muchos de los casos de formación de barriadas durante el gobierno de Prado— servía a los intereses comerciales de aquellos que la patrocinaban.

### **Política de barriadas, urbanización y reforma agraria**

Ya se ha establecido que hay importantes nexos e interacciones entre la política de barriadas y la política de desarrollo rural. Estos nexos son particularmente interesantes en el período liberal. Se ha dicho anteriormente que una de las razones fundamentales de la ruptura entre Odría y la oligarquía exportadora fue la tendencia de algunas políticas de Odría destinadas a fomentar la urbanización y favorecer, por consiguiente, los intereses implícitos de la oligarquía tradicional —en lugar de favorecer los de la oligarquía exportadora—, al aliviar la

presión que demandaba cambios en las áreas rurales de agricultura tradicional. Aunque anteriormente la oligarquía exportadora había estado dispuesta a proteger los intereses de la oligarquía tradicional de la sierra, a fines del período de Odría el orden tradicional en la sierra estaba tan al borde del colapso que la élite de la costa varió su posición (Bourricaud 1970:325). En vista de esta crisis, la élite de la costa propuso que se hiciera la reforma agraria en áreas de agricultura tradicional (Comisión. . . 1959: Apéndice 2, págs. 207-8). En 1956, la creación de la Comisión de Vivienda y Reforma Agraria marcó claramente el fin de una era en la que la reforma agraria había sido un tema prohibido en la política peruana (Bourricaud 1970: 325). La comisión se convirtió en el canal mediante el cual se formularon las propuestas de la élite de exportadores para el cambio rural.

La meta principal de la Comisión era fomentar la propiedad privada en las clases bajas y medias, tanto en las zonas rurales como en las urbanas. La frase con que empezaba el decreto que creaba la Comisión, declaraba que "la pequeña y mediana propiedad debe constituir la base de la estructura social y económica del país" (Comisión. . . 1959: Apéndice 1, pág. 203). El Informe Preliminar de la Comisión (agosto de 1956) proponía que, para lograr este objetivo, el Estado debería "comprar y subdividir las grandes extensiones de tierra improductiva [. . .] (y) las haciendas de las regiones de gran densidad de población y concentración de la propiedad rural" (*Ibid.*: Apéndice 2, pág. 208). Las referencias a propiedades improductivas y a la gran densidad de población tenían la intención de limitar la reforma a las áreas de agricultura tradicional de la sierra, excluyendo de la propuesta reforma a las haciendas de la costa —orientadas hacia la exportación— y a algunas grandes haciendas modernas de la sierra.

El programa propuesto por la Comisión intentaba lograr varias metas. Anteriormente se ha dicho que una de las razones del interés de Beltrán en promover la propiedad urbana, era su creencia en que esto hace a la gente más conservadora y menos dependiente del Estado. El mismo principio se aplicaba a la propiedad rural. Para contrarrestar la escasez de tierra cultivable, en el Informe Preliminar se sostenía que era necesario extender la irrigación hacia las zonas desérticas, subdividir y vender las propiedades estatales no cultivadas, y crear nuevas áreas de agricultura en la región de la selva peruana, a través de proyectos de colonización (*Ibid.*: Apéndice 2, págs. 207-8). De este modo, además de introducir un sistema de propiedad rural que tendría el efecto de hacer más conservador al campesinado, Beltrán trataba asimismo de resolver la crisis agraria consiguiendo más tierras disponibles para el cultivo en todas las regiones del Perú. Durante su gestión como primer ministro, apoyó activamente la reforma agraria y los programas de colonización de la selva<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Bourricaud (1970: 326); y Ministerio de Agricultura. . . (1962). Tanto los esfuerzos de Beltrán para fomentar la colonización durante su gestión como Primer Ministro, como sus programas de vivienda tuvieron amplia publicidad en *La Prensa y Última Hora*. Ver, por ejemplo, *La Prensa*, 31 de octubre, 1959, p. 1; 15 de noviembre, 1959, p. 9; 15 de julio, 1960; p. 1; 14 de febrero, 1961, p. 1; 16 de junio, 1962, p. 4; y *Última Hora*, 1 de agosto, 1960, p. 11.

Tomadas en conjunto, las propuestas de la Comisión Beltrán representan una respuesta muy elaborada a la amenaza que se cernía sobre la posición de la oligarquía costeña. Abandonando a la oligarquía de la sierra y proponiendo la reforma agraria, había la posibilidad de aliviar la presión de la migración sobre Lima y, por consiguiente, se inhibiría el crecimiento de los sectores sociales que, en último término, representaban la amenaza más grande a la oligarquía exportadora. La propiedad de la tierra garantizaría la continuidad de la orientación conservadora de los campesinos que se quedaran en las zonas de agricultura tradicional, y aquellos que escogieran la migración podrían ser atraídos por los programas de irrigación y colonización hacia otras áreas rurales, en lugar de ir a las ciudades.

Aunque Beltrán auspició la invasión de una importante barriada, es evidente que no fue tan lejos, como lo hicieron después Belaúnde y Velasco, en su oposición a las barriadas y al crecimiento urbano, aunque ocasionalmente se pronunció en las páginas de *La Prensa* contra el alarmante crecimiento de las barriadas. Más bien, vió, por una parte, oportunidades para que la migración fuese desviada de Lima y, de otro lado, la oportunidad para inculcar en la clase urbana baja las virtudes de la confianza en sí mismos, lo que reduciría su dependencia del Estado y disminuiría la probabilidad de futuras exigencias de programas estatales masivos.

## **Conclusión**

En el período liberal, el enfoque respecto a las barriadas fue muy distinto del que había caracterizado al período de Odría. En lugar de la dependencia y la informalidad, el propósito de este período fue hacer a los pobladores de las barriadas independientes del Estado y crear un mundo altamente estructurado basado en la propiedad y en la auto-ayuda, que enseñaría al pobre a cuidar de sí mismo y lo alejaría de movimientos políticos disociadores. Debido a que la política de barriadas del período liberal incluía esta estrategia para limitar el pluralismo, puede ser considerada como un componente de un segundo enfoque del autoritarismo, bastante diferente del que apareció durante el gobierno de Odría.

## Compromisos amplios: el período de políticas de partido

A FINES DE LA DÉCADA del 50 y, especialmente, durante los años 60, los partidos políticos de masas desempeñaron un papel cada vez más importante en la formulación de la política de barriadas. Las elecciones presidenciales de 1956 habían sido, en cierto modo, una contienda entre dos miembros de la élite. Los partidos políticos tuvieron alguna intervención, pero al Apra no se le había permitido reasumir sus actividades partidarias normales sino hasta muy poco antes de las elecciones; y el resultado de éstas giraba mayormente en torno a la incógnita de cuál de los candidatos le convenía más al Partido Aprista, para que éste (a cambio de sus votos) pudiera ser legalizado nuevamente (ver Bourricaud 1970: 294ss; Pike 1967: 293ss). Sin embargo, una vez que se efectuaron las elecciones, las políticas de partido se convirtieron en un elemento mucho más importante en la escena política peruana. El Apra, entonces, pareció más dispuesto a desempeñar el rol de un partido convencional dentro del sistema peruano de partidos políticos; Acción Popular demostró tener muchos seguidores; y otros partidos —inclusive el Demócrata Cristiano, el Social Progresista y el Comunista— cumplieron un rol activo en la política peruana, a fines de la década del 50 y comienzos de la del 60. Parecía que podía existir una competencia partidaria, relativamente libre, en las elecciones presidenciales de 1962, y gran parte de la política partidaria y legislativa de este período estuvo orientada a crear una base de apoyo para esas elecciones.

Una de las consecuencias más significativas para la política de barriadas de este nuevo período reside en que no es un buen slogan electoral —en un país donde la masa de la población y del electorado es pobre— el slogan "enseñarle al pobre a cuidar de sí mismo". El espectacular fracaso de Beltrán en su intento de lanzar una campaña presidencial con miras a las elecciones de 1962, confirmaba claramente la limitada motivación electoral de este enfoque (Pike 1967: 299). Las exigencias de la competencia partidaria obligaban a los partidos políticos a compromisos cada vez más amplios y distintos de aquellos de la campaña de Beltrán. Respecto al tipo de orientación que surgió, puede hablarse de un viraje del ya descrito enfoque "convencional", hacia un enfoque de "reforma democrática", basado en una intervención mayor y más activa del Estado (Ch. Anderson 1967: 174ss).

Ni en el período de políticas de partido ni en el período liberal hubo una total discontinuidad en el enfoque de la política de barriadas. La polémica sobre la política de barriadas, a mediados de la década del 50 —dirigida por Beltrán, y en la que el Apra había tomado parte—, definió el amplio marco en que se desarrollaron las políticas subsiguientes. Sin embargo, hubo claras diferencias en la orientación general de estas políticas.

La ley 13517, aprobada por el Congreso en febrero de 1961, es el ejemplo más destacable del nuevo enfoque de dichas políticas (Martínez ed. 1968: 515s). Esta ley nació de la labor realizada en las barriadas por la Corporación Nacional de la Vivienda —una institución estatal fundada en los años 40— y fue redactada por funcionarios de esta institución y por prominentes congresistas, especialmente el senador Arca Parró, quien no era miembro del partido aprista pero sí un simpatizante. La ley incorporaba muchas de las ideas de Beltrán acerca de la remodelación y legalización de las barriadas y de la formación de nuevas agrupaciones de vivienda, basadas en el principio de la auto-ayuda<sup>1</sup>. Sin embargo, esta ley no incluía los programas de Beltrán destinados a incrementar el rol del sector privado en el desarrollo de la vivienda y comprometía al gobierno, aún más ampliamente, en sus programas en las barriadas.

Además de estas diferencias básicas en el enfoque del problema de la vivienda y de las barriadas, merece también destacarse otro punto importante durante este período pre-electoral: a quién atribuirle el mérito de esta nueva legislación. Como Beltrán tenía ambiciones presidenciales, los partidos políticos representados en el Congreso no querían atribuirle este mérito y trataron de aprobar una ley que no se pudiera identificar con él<sup>2</sup>. Al hacerse evidente que las propuestas de Beltrán no serían aceptadas por el Congreso, Prado creó por medio de un decreto supremo el Instituto Nacional de Vivienda, que Beltrán utilizó como instrumento para poner en práctica sus propuestas en vivienda (Dongo 1962: 172-73). De este modo, Beltrán tenía su propia institución de vivienda, claramente identificada con sus programas, y mediante la cual empezó a ponerlas en práctica. Es irónico comprobar que este período, en donde la aplicación de sus ideas fue más activa, se iniciase después de la derrota de su enfoque en el Congreso.

## La ley 13517

La ley 13517 introdujo un nuevo nombre para las barriadas ("barrios marginales"), buscando con esto —como lo había hecho antes el Apra— usar un nuevo nombre para la publicidad de un nuevo enfoque de la política de barriadas. Los dos propósitos básicos de la ley eran ofrecer una alternativa a la formación ilegal de

<sup>1</sup> La similitud es bastante evidente si se compara la ley 13517 (que se verá más adelante), con el capítulo 5 del *Report on Housing in Peru*.

<sup>2</sup> Sobre esta interpretación, especialmente con respecto al papel del Apra, están ampliamente de acuerdo las personas entrevistadas que habían seguido de cerca los acontecimientos en el Congreso, durante este período.

barriadas y encargarse de la remodelación y legalización de las ya existentes. La formación de nuevas barriadas por medio de invasiones fue expresamente prohibida por el artículo 2 de la ley, y las formadas por medio de invasiones realizadas después del 20 de setiembre de 1960 fueron excluidas de los beneficios de la ley. Como una alternativa ante las invasiones, el artículo 3 autorizaba a la Corporación Nacional de la Vivienda (CNV) a formar nuevas barriadas llamadas urbanizaciones populares; en éstas, dicha institución trazaba las calles, instalaba los servicios y construía una casa rudimentaria en cada lote. Este artículo enfatizaba que la auto-ayuda y los proyectos comunales debían desempeñar un rol importante en el desarrollo de estas urbanizaciones. Los pobladores debían solicitar los lotes a través de la CNV, mudarse a ellos y proceder a agrandar sus casas como lo harían en cualquier barriada. Sin embargo, tendrían la ventaja de hacerlo en terrenos a nivel (algunas de las primeras barriadas se instalaron en cerros), y donde las calles, el agua, el desagüe y la electricidad habían sido instalados antes de su llegada, contando además con el beneficio de un cuidadoso control del tamaño y número de los lotes de cada zona. Los pobladores pagarían el terreno y los servicios en largos plazos y recibirían sus títulos definitivos solamente cuando hubieran terminado estos pagos.

El artículo 10.03 del reglamento de la ley 13517, aprobado en julio de 1961 (Martínez ed. 1968: 110ss), amplió considerablemente el alcance potencial del programa de urbanizaciones populares; con este artículo se concedía autoridad a los gobiernos locales (y a cualquier otra entidad que no tuviera propósitos de lucro) para establecer estas comunidades, siempre que lo hicieran de conformidad con esta ley, es decir, sin que mediasen las invasiones. Este requisito demostró su importancia más tarde, durante el gobierno de Belaúnde, en el contexto de la democratización de los gobiernos locales. El artículo 10.04 del reglamento autorizaba a la CNV a formar una urbanización popular en cualquier momento en que se demostrase que había demanda para ello. De esta manera, estos dos artículos establecían las bases legales para una mayor intervención del gobierno en la formación de barriadas.

Además, la ley fijaba un procedimiento para remodelar y otorgar títulos en las barriadas ya formadas. Antes de la legalización, había que instalar servicios públicos y hacer remodelaciones en las barriadas que carecían de un trazo regular de calles y cuyos lotes no eran de un tamaño uniforme. Los residentes tenían que pagar el costo de los servicios y la remodelación durante varios años y, como se dijo anteriormente, no recibirían sus títulos definitivos hasta el término de los pagos. Si la barriada estaba en terrenos públicos, tendrían que pagar un precio simbólico por el terreno; si se encontraba en terrenos de propiedad privada que tenían que expropiarse, cada familia tendría que cubrir la parte del costo de la expropiación que le correspondiese.

Como esta ley y su reglamento legalizaban la formación de barriadas, esta medida podría parecer algo radical. El artículo 10.01 del reglamento también especificaba el nivel máximo de ingresos con que debían contar las familias para poder solicitar viviendas en las urbanizaciones populares. En este sentido, la ley

especificaba quiénes, en términos económicos, podían obtener este beneficio. Sin embargo, esta ley no era en realidad económicamente redistributiva puesto que, tanto en las barriadas remodeladas como en las urbanizaciones populares, los residentes debían pagar el costo total de la instalación de los servicios. Aún así, algunos artículos favorecían claramente a los pobladores. Era muy significativo que en las barriadas formadas en terrenos públicos los pobladores debiesen pagar solamente un precio simbólico por la tierra. En aquellos casos en que ellas se habían formado en tierras de propiedad privada, estas tierras eran expropiadas y se tenía que pagar al propietario una cantidad equivalente a su valor, estimándose éste no en el momento de la expropiación sino en el de la formación de la barriada. Esto significaba mucho menos dinero, en la mayoría de los casos, debido al alza constante del valor de las tierras. Pero como la mayor parte de las comunidades convencionalmente definidas como barriadas no se encontraban en tierras de propiedad privada, esto no resulta ser un elemento significativo de la ley. Sin embargo, el artículo 27 establecía que las comunidades físicamente parecidas a las barriadas, y en las que sus habitantes hubieran construido sus casas en terrenos alquilados, serían incluidas dentro de la definición de barriadas y podrían solicitar la expropiación y los beneficios de la ley. Esto incluía a un gran número de zonas tugarizadas, cerca del centro de Lima, que inicialmente se habían formado en lotes de terrenos alquilados, subdivididos o subarrendados en algunos casos. La inclusión de estas comunidades, por cierto, era la parte más radical de la ley y significaba que los favorables términos —desde el punto de vista de los pobladores— de la expropiación, tenían una aplicación mucho más amplia de la que habrían tenido sin esta inclusión.

Además, la verdadera trascendencia de la ley 13517 radica en que representó el compromiso de adoptar formalmente políticas que antes habían sido aplicadas sobre bases muy informales y discrecionales. Anteriormente, el gobierno había apoyado la formación de barriadas y les había brindado diversas clases de ayuda. Ahora, tenía el compromiso de formar nuevas barriadas en el momento en que se comprobaba una demanda para ello y a remodelar y legalizar las ya existentes.

Esta política se diferenciaba de la del período liberal, en razón que el gobierno estaba comprometido a hacer mayores contribuciones al desarrollo de las barriadas. Y se diferenciaba de la del período de Odría en que, por lo menos a nivel legal, este compromiso era mucho menos personalista, ya que se había definido claramente la clase social que debía tener acceso a esta ayuda.

Durante el último año del gobierno de Prado y después de la aprobación de la ley 13517, la CNV recibió sustancial apoyo financiero y político para impulsar tres grandes urbanizaciones populares las que, a fines de la década del 60, agrupaban aproximadamente a veinte mil habitantes. Pero, rápidamente surgieron problemas en la aplicación de la ley. Tras ser aprobada, los habitantes de muchas zonas tugarizadas de Lima dejaron de pagar alquileres con la esperanza que éstas fueran reconocidas como barriadas, de acuerdo con el artículo 27. En muchos casos, como no llenaban los requisitos necesarios el gobierno resolvía los litigios ofreciéndoles tierras en las urbanizaciones populares, de modo que se uti-

lizaba una considerable proporción de los nuevos lotes para solucionar estos problemas,

Las evidencias obtenidas en las entrevistas sugieren que estas comunidades se negaron a pagar alquileres, incitadas por una coalición de líderes de diferentes barriadas que dirigía el mismo miembro del Apra mencionado anteriormente, quien había estado vinculado con el apoyo a invasiones. Asimismo, este grupo había organizado manifestaciones para solicitar la aprobación de la ley 13517 y su reglamento, aunque fuentes bien informadas aseguran que estas manifestaciones tuvieron poca influencia en el Congreso. Sin embargo, es evidente que la suspensión del pago de alquileres creó muchas dificultades a la CNV y, en ese sentido, este grupo influyó significativamente en la aplicación de la ley.

### **El gobierno militar de 1962-63**

En el período del gobierno militar de 1962 a 1963 se observó que persistía el apoyo político a la ley 13517. Además, se suscitó un interesante episodio en el que uno de los líderes de este gobierno intentó, breve e infructuosamente, siguiendo el ejemplo de Odría, crear una base de apoyo personal en las barriadas. El segundo período de Prado había terminado en 1962. En las elecciones presidenciales de junio de ese año no hubo una clara victoria ni para el Apra ni para los otros dos principales candidatos, Odría y Belaúnde (Pike 1967: 299). Por tanto, según la Constitución peruana, el Congreso elegiría al presidente y parecía muy probable que surgiera una extraña coalición, en la que el Apra ofrecería su apoyo a Odría, garantizándole los suficientes votos para ser elegido presidente (*Ibid.*: 300). Ante esta perspectiva, los militares reaccionaron con un golpe el 18 de julio (*Ibid.*: 301), alegando que había habido fraude electoral. En realidad, estaban decididos a impedir la oportunista coalición de los que, hasta entonces, habían sido irreconciliables enemigos. En parte, esto puede explicarse debido a la tradicional enemistad de las Fuerzas Armadas con el Apra, pero también al profundo cambio que estaba ocurriendo en la orientación de los militares peruanos. Estos ya no se sentían defensores del *statu quo* sino, más bien, pensaban que el Perú necesitaba reformas urgentemente (*Ibid.*: 300-301; y Astiz 1969: 146ss). Por lo tanto, preferían a Belaúnde, el único candidato reformista viable, y tomaron el poder con la intención de celebrar elecciones en un futuro cercano, confiando asegurar la victoria de Belaúnde. Este gobierno militar fue diferente al gobierno de Odría; era anti-aprista, pero no reprimió al Apra, aunque en una oportunidad suspendió las garantías constitucionales y encarceló a gran número de izquierdistas (Astiz 1969: 146ss). También estaba interesado en las reformas e introdujo varias medidas reformistas importantes durante el año que estuvo en el poder (Pike 1967: 301-2).

El gobierno militar estaba profundamente interesado en poner en vigencia la ley 13517 y apoyó el rol del sector privado en el desarrollo habitacional, con la formación del Banco Nacional de la Vivienda que reemplazó a una institución provisional que había formado parte del Instituto Nacional de la Vivienda (Harris *et al.* 1963: 568). Tras considerar que la existencia de la Corporación Nacional

de la Vivienda y del Instituto Nacional de la Vivienda era un despilfarro, se les unió en una sola institución, la Junta Nacional de la Vivienda (JNV). El compromiso del gobierno de cuidar que el crecimiento de las barriadas se materializase dentro de los canales legales provistos por la ley 13517 se reflejó en varios desalojos violentos que se efectuaron durante este período. Como se ha señalado en el capítulo 3, hubo desalojos en el 43% de los casos de la muestra pequeña correspondientes a este período; en el 57%, hubo desalojos o serios intentos de desalojo. Si se excluye a la urbanización popular, formada según la ley 13517 durante este período, los porcentajes se elevan a 50 y 66.

A diferencia de Odría, este gobierno no estaba interesado en buscar apoyo popular en las barriadas. Se advierten dos probables razones para esto: *a.* como su propósito no era gobernar durante un período largo, sino más bien actuar como un gobierno provisional hasta que se celebrasen nuevas elecciones, no estaba interesado, como Odría, en el apoyo popular; *b.* no se consideraba gobierno de un solo jefe militar, sino de los militares como institución (Astiz 1969: 150). Cuando todo indicaba que Pérez Godoy, el primer presidente de la Junta Militar, se estaba inclinando hacia la línea personalista, fue separado del poder para preservar el carácter institucional del gobierno (Bourricaud 1970: 319; Astiz 1969: 149-50). Este episodio cobra especial significación en el presente contexto a causa de la relación de Pérez Godoy con las barriadas. De acuerdo con la información obtenida en la encuesta sobre la formación de barriadas, un cercano colaborador de Pérez Godoy estuvo reclutando gente para realizar una invasión a fines de 1962. Evidentemente, esto formaba parte de su intento para adoptar una línea personalista y hacía recordar las tácticas de Odría. El interés de Pérez Godoy en las barriadas no debe sorprender, ya que él había estado vinculado con el gobierno de Odría. Es digno de destacar que durante el período de Odría, en el local central de la Asociación de la barriada 27 de Octubre, había un retrato de Pérez Godoy, junto al retrato de Odría y su esposa y el de Perón y su esposa (*La Prensa*, 19 de agosto, 1956: 2).

### **El gobierno de Belaúnde**

Los acontecimientos del período de Belaúnde (1963-1968) ponen en evidencia los riesgos que corren las políticas con compromisos como los surgidos en este período de políticas de partido. Fernando Belaúnde Terry llegó al poder después de las elecciones celebradas en junio de 1963. Contaba con el fuerte apoyo de las clases media y media-alta de Lima y gozaba de gran aceptación electoral en las áreas rurales, por haber llevado su campaña hasta las más remotas comunidades andinas (Pike 1967: 307). Por consiguiente, su programa de desarrollo estaba dirigido al Perú rural. Creía que el Perú sufría de una aguda centralización y deseaba, específicamente, evitar la centralización en Lima (*Ibid.*: 308-9). Belaúnde planeó la construcción de una gran carretera que bordease la selva amazónica al este de los Andes, y otras medidas de desarrollo rural, con las que tenía la esperanza de acabar con el tradicional esquema de migración de la sierra hacia la costa,

alentando a los migrantes a dirigirse hacia las zonas subpobladas, al este de los Andes (*Ibid.*: 308). De otro lado, la ya propuesta reforma agraria aliviaría la presión migratoria sobre Lima y, al dar acceso a la tierra a muchos campesinos, aumentarían los incentivos para permanecer en la sierra.

Tanto la base de apoyo popular de Belaúnde como su programa de desarrollo, hacían poco probable un alto grado de interés en las barriadas. Los objetivos principales de su intento para obtener apoyo popular de las clases populares eran las áreas rurales. Asimismo, creía que los fondos empleados en las áreas urbanas para mejorar las barriadas atraerían más migrantes a las ciudades, debilitando, en esta forma, el efecto positivo de sus otros programas<sup>3</sup>.

Otra razón que explicaría su falta de interés en las barriadas podría ser su profesión de arquitecto y urbanista. Aunque introdujo ideas progresistas en muchos campos, había estado identificado con el enfoque tradicional de la escasez de vivienda, que ponía énfasis en los convencionales conjuntos de vivienda. Además, él mismo había proyectado un importante conjunto para familias de medianos a bajos ingresos, que fue construido en los años 40. Durante el gobierno de Belaúnde, las más importantes inversiones en vivienda tuvieron muy poca relación con las necesidades de los sectores populares. En cambio, se privilegió los hermosos proyectos para familias de clase media y media-alta. En parte, esta preferencia puede ser atribuida a la naturaleza de la base de apoyo político de Belaúnde en las áreas urbanas, que más procedía de las clases media y media-alta que de los sectores populares. Es digno de mencionarse que algunos de los habitantes de los tugurios, erradicados para hacer posible la construcción del más notable de estos proyectos —San Felipe— fueron reubicados en barriadas.

Debido a la falta de apoyo por parte de Belaúnde y a la oposición de la coalición mayoritaria del Congreso —formada por el Apra y por los partidarios de Odría—, el programa para aplicar la ley 13517 rápidamente perdió actualidad<sup>4</sup>. Asimismo debilitaron el programa las controversias que surgieron en conexión con el artículo 27, que provocó las huelgas de alquileres de muchos tugurios del centro de la ciudad. En 1967, el Congreso había reducido la partida para la JNV en un 11% con respecto a 1963 (véase, Junta Nacional de la Vivienda s/f). En vista de esta disminución presupuestal, la JNV tuvo que limitar su programa a algunas barriadas periféricas que requerían menos remodelación; de esta manera, se limitaban drásticamente sus actividades. Su programa también se vio restringido debido a que la legalización no podía hacerse hasta la instalación de los servicios. Sin los fondos para pagar el costo inicial de estos servicios y de la remodelación, la legalización no podía prosperar.

Los planes para adquirir extensas áreas de terrenos destinados a la formación de otras urbanizaciones populares fueron abandonados gracias a la falta de apoyo de Belaúnde y a la oposición parlamentaria. Otras dos urbanizaciones populares

<sup>3</sup> Cuatro arquitectos muy vinculados a las políticas de Belaúnde, que fueron entrevistados por el autor, estaban de acuerdo sobre este punto.

<sup>4</sup> Esta información ha sido obtenida en las entrevistas con varios arquitectos familiarizados con las políticas de la JNV.

se formaron al norte de Lima pero, por falta de fondos, no se instalaron los servicios; estas comunidades se parecían en todo sentido a las barriadas convencionales en su primera etapa de desarrollo. En el sur de Lima, otra área que la JNV pretendía reservar como una zona para la pequeña industria —que daría empleo a los pobladores de las barriadas— terminó siendo ocupada por nuevas barriadas, formadas en parte por invasiones y en parte por grupos que la JNV había trasladado allí para solucionar los litigios provocados por la erradicación de los tugurios del centro de la ciudad. Tampoco se instalaron servicios en estas áreas.

A fines de la década del 60, la JNV era odiada en las barriadas, gracias al notorio contraste entre las expectativas estimuladas por la ley 13517 y el fracaso de esta institución para desarrollar, como se había planeado, el programa de urbanizaciones populares y para remodelar y legalizar las barriadas existentes. Se ha sugerido que la actitud tecnócrata y distante, adoptada por muchos funcionarios de la JNV frente a los pobladores de las barriadas, reforzó la opinión de ellos acerca de esa institución.

Sin embargo, debe señalarse una importante innovación introducida por la JNV a fines de la década del 60. En un intento de solucionar el problema de la falta de fondos, la JNV creó una urbanización popular, Chacra Cerro, en donde un banco privado asumió la responsabilidad directa de atender los pagos periódicos que los pobladores hacían por sus lotes. Esto era una reminiscencia de la coordinación más activa con el sector privado propugnada por Beltrán y una anticipación del rol de los bancos en las barriadas, fomentado por el gobierno después de 1968.

Aunque el interés de Belaúnde por la descentralización significó menos atención para las barriadas dentro de la política nacional, esto tuvo un efecto contrario a nivel de gobierno local en Lima. Uno de los aspectos más importantes del programa de descentralización de Belaúnde fue conseguir que los gobiernos municipales fueran elegidos y no nombrados (Austin y Lewis 1970: 47-48). Así como la creación de varios nuevos distritos en las zonas de las barriadas, esta reforma produjo una mayor vitalidad en la actividad política de éstas. Durante este período, en el que la política de barriadas había sido influida en grado considerable por las necesidades de los partidos, las actividades políticas partidarias —tanto a nivel local como nacional— llegaron a desempeñar un rol importante en la política de barriadas.

El rol de las políticas de partido se hizo particularmente evidente en momentos cercanos a las elecciones de 1969, cuando los partidos opositores competían en el ofrecimiento de programas más atractivos para las barriadas. En vista de las dificultades de la JNV para llevar a cabo el programa para legalizar las barriadas, no es sorprendente que la legalización se convirtiera en un asunto importante. En 1967, Enrique León Velarde, alcalde del distrito formado por la barriada 27 de Octubre —rebautizada como San Martín de Porres a comienzos del período de Prado—, intentó exitosamente la aprobación de una ley que eliminó la remodelación como requisito para otorgar títulos en su distrito<sup>5</sup>. A mediados de

<sup>5</sup> La ley 16584 está incluida en Uchuya ed. (1971: 71.77)

1968, en vista de la amenaza de una marcha de pobladores de las barriadas —conducida por León Velarde— hacia la Plaza de Armas de Lima, se promulgaron otros decretos que hacían extensiva esta innovación a todas las barriadas<sup>6</sup>. A fines del período de Belaúnde hubo una breve reactivación del otorgamiento de títulos sobre la base de estas nuevas leyes, ya que se podía actuar sin considerar las costosas remodelaciones que se requerían anteriormente.

Esta innovación fue significativa en dos sentidos. Primero, porque representa una de las importantes ocasiones en que la presión desde abajo fue la causa inmediata de cambio en la política de barriadas. Segundo, porque señala un aspecto básico en dicha política en el Perú y en otros países: hasta qué grado es posible disminuir las exigencias de la aplicación de las normas tradicionales de los urbanistas, en reconocimiento de la contribución de las barriadas al desarrollo urbano (véase, Nelson s/f). La ley 13517 dio un importante paso al aceptarlas como un aspecto normal del desarrollo de la vivienda urbana. Sin embargo, el procedimiento de legalización establecido por la ley solamente podía ser aplicado una vez que se instalasen los servicios y la remodelación, es decir, después que las barriadas se ajustaran más o menos a las normas convencionales de los urbanistas. El Informe de la Comisión Beltrán había recomendado un requisito semejante para la legalización (Comisión. . . 1959: 40). Las leyes de 1967 y 1968 se alejaron completamente de este enfoque, permitiendo la legalización sin remodelación ni servicios y llevando al Perú muy lejos de las normas tradicionales de los urbanistas, en aras de la legalización.

Asimismo, el incremento de la actividad política en las barriadas produjo el surgimiento de nuevos tipos de juegos partidarios relacionados con las invasiones. Cuatro barriadas formadas durante este período fueron autorizadas por gobiernos municipales que alegaban tener autoridad para ello según el reglamento de la ley 13517<sup>7</sup>. Como los apristas controlaban ciertos gobiernos municipales, esto confería al Apra un canal legal para apoyar la formación de barriadas. Otra invasión fue usada en la lucha partidaria entre el Apra y Enrique León Velarde. En 1968, el Apra organizó la invasión de unas tierras (que al parecer pertenecían a León Velarde) con el propósito de obligado a pedir a la policía que desalojase a los invasores, tratando de desacreditarlo como amigo de los pobres.

Durante el gobierno de Belaúnde hubo muy pocas invasiones (véase cap. 3) ya que la presión dirigida a la formación de nuevas barriadas fue absorbida por aquellas que contaban con el auspicio del gobierno; esto se debía al activo auspicio de los gobiernos municipales y la JNV. Asimismo, que los gobiernos distritales proporcionaran un canal para que el Apra pudiese auspiciar barriadas, también

<sup>6</sup> Ver, el decreto supremo 066.68.FO del 19 de julio de 1968 (*La Crónica*, 20 de julio de 1968, p. 3) y el decreto supremo 014.68.JC del 2 de agosto de 1968 (*El Peruano*, 5 de agosto de 1968, p. 7).

<sup>7</sup> Por lo menos en un caso esta justificación fue invocada mucho después de la formación. La aparición de estas barriadas puede explicarse tanto porque estos partidos de oposición dominaban los gobiernos locales, como por el hecho de que la autorización era legal, según los términos del reglamento.

contribuyó a la disminución de invasiones. Por consiguiente, fue baja la proporción de desalojos e intentos de desalojos durante este período (sólo 22%).

Un caso espectacular, en el cual el gobierno hizo un enérgico intento de desalojo, ocurrió en octubre de 1963, poco después que Belaúnde asumiese la presidencia. Aunque existían otras razones para la fuerte reacción de la policía, uno de los factores principales fue el alto número de invasiones rurales que se producían en la sierra en ese momento, realizadas por los campesinos como un anticipo de la reforma agraria prometida por Belaúnde. Estas invasiones lograban gran publicidad en los diarios de Lima, especialmente en *La Prensa*, y constituían un gran bochorno para el gobierno. Una importante invasión tuvo lugar en Lima, en la misma semana en que las invasiones rurales habían acaparado la atención, y el gobierno se vio presionado para actuar firmemente contra los invasores urbanos. Como se señalará en el próximo capítulo, la inestabilidad rural influiría nuevamente —durante el gobierno de Velasco— en la respuesta del gobierno a las invasiones urbanas.

### **¿Una estrategia de incorporación?**

En los dos primeros períodos considerados, en este trabajo —los períodos de paternalismo y liberalismo— parece haber existido una estrategia relativamente bien definida, reflejada en la política de barriadas para integrar a los sectores populares urbanos dentro del sistema nacional. En cada período, el propósito central de la estrategia ha sido limitar el pluralismo y, por consiguiente, estas estrategias han sido consideradas como reflejos de un aspecto del autoritarismo en el Perú.

Durante el período de políticas de partido, parecería que la estrategia de incorporación suponía la intención de ganar apoyo electoral a cambio de los beneficios dispensados por las políticas gubernamentales. El control político no era un elemento central, como lo fue en otros períodos. De alguna manera, las políticas de partido en el contexto peruano pueden haber tenido la función latente de limitar el pluralismo. El tipo de política distributiva, que los partidos políticos promueven en el Perú, podría ser una parte importante del esquema de "incorporación segmentaria", mediante el cual son integrados al sistema los elementos más avanzados de los nuevos sectores sociales, en forma tal que los insta a interesarse más en incrementar sus beneficios materiales inmediatos que en ampliar sus bases partidarias (véase Cotler 1967/68: 238-40). Del mismo modo, el hecho que los principales partidos reformistas y de centro obtengan votos y otros tipos de apoyo de los partidos de extrema izquierda, en cierto sentido da lugar a que se limite el pluralismo. Sin embargo, esto no puede compararse con la estrategia cuidadosamente elaborada de Beltrán o con la manifiesta intención de golpe de Odría dirigida a terminar con el tipo de competencia de partidos promovida por el Apra entre 1945 y 1948. De este modo, durante el período de políticas de partido, la política de barriadas evidenció una clara estrategia de incorporación; pero, a diferencia de los otros períodos, la limitación del pluralismo —y en consecuencia, el autoritarismo— no fue un componente principal de esta estrategia.

Esto no quiere decir que el Perú haya carecido, en cierta medida, de un sistema político autoritario durante este período. Sin embargo, la estrategia de incorporación, reflejada en la política de barriadas, estaba primordialmente dirigida a ganar apoyo electoral más que a obtener control político. En este sentido, este período es bastante diferente de los otros tres analizados en nuestro trabajo.

## **Conclusión**

El período de políticas de partido no fue homogéneo si consideramos el tipo de política de barriadas que produjo. Combinó los amplios compromisos de la ley 13517 con el poco interés por las barriadas, observado durante Belaúnde. También combinó la prohibición de nuevas invasiones de esta ley y la parcial puesta en vigencia de su articulado durante dos diferentes gobiernos, con un nuevo modelo de invasiones, directamente relacionado con la competencia de partidos. Sin embargo, la política de barriadas difería claramente de la que se observó durante el período liberal, gracias a la naturaleza de los amplios compromisos procedentes de la ley 13517. Difería de la que se aplicó en el período de Odría en que el rol del gobierno en las barriadas llegó a ser legalizado, en vez de ser informal y paternalista. Además, difería de la política de barriadas de los dos períodos anteriores, dado que no incluía una estrategia explícita para limitar el pluralismo político en el Perú. Así, esta fase de política de barriadas no corresponde a una clara fase de autoritarismo. Esto no debe sorprender, ya que en este período la característica principal de la escena política estuvo constituida por una intensa competencia entre los partidos.

Respecto de la forma en que se ejecutó la política de barriadas, el tema dominante de este período es el fracaso en el cumplimiento de los amplios compromisos contraídos, debido a la fundamental diferencia entre el enfoque de Belaúnde hacia las barriadas y el de los autores de la ley, y debido asimismo a la fragmentación producida por la misma competencia de partidos. Esto produjo una sensación de fracaso y de desilusión, que ponía en evidencia el tipo de consecuencias negativas que estos amplios compromisos tuvieron en la política de barriadas, y que Beltrán había ya señalado. Una de las principales preocupaciones, a partir de 1968, fue precisamente tomar en cuenta estos problemas del fracaso y la desilusión.

## Auto-ayuda y control político: el período de Velasco

AL NO PODER REALIZAR las reformas que se había propuesto, el Perú experimentó un fracaso en la década del 60, y sufrió una serie de crisis que, tomadas en conjunto, tuvieron un impacto en la vida política peruana aún mayor que en la década del 40<sup>1</sup>. Estas nuevas crisis fueron en gran medida resultado del estancamiento de los principales grupos políticos considerados en este estudio. En el contexto del poder latente de la oligarquía exportadora y de la tenaz oposición partidaria del Apra, muy pocas de las reformas propuestas por el gobierno de Belaúnde pudieron realizarse; éstas habían sido firmemente apoyadas por los militares peruanos. También contribuyeron a la crisis, las apropiaciones de tierras, realizadas por los campesinos a comienzos de la década del 60; el movimiento de guerrillas rurales, a mediados de la misma década; y el espectro de un movimiento de guerrilla urbana, basado en la experiencia de otros países latinoamericanos. Además, otro factor fue la crisis de legitimidad del sistema político peruano, producida a fines del período de Belaúnde, debido a los grandes escándalos de contrabando y al escándalo en torno a un importante contrato con una gran compañía petrolera extranjera. Las perspectivas para las reformas apoyadas por los militares fueron disminuidas, aún más, cuando el partido de Belaúnde se dividió en 1968, dejando de ser una opción reformista viable para las elecciones de 1969.

Estas crisis precipitaron el golpe que llevó al gobierno al general Juan Velasco Alvarado, uno de los más importantes gobiernos militares reformistas que han aparecido en América Latina. Aunque, evidentemente, había muchas justificaciones para que este gobierno llegara al poder, una de las más importantes era la que concierne a la preservación de la institución militar en la sociedad peruana, en un período de grandes crisis y de inestabilidad política. En este sentido, este cuarto período de política de barriadas es semejante al de políticas de partido, en que se formularon las estrategias considerando más los intereses de los grupos políticos que los de los grupos económicos.

<sup>1</sup> Importantes trabajos sobre los orígenes y programas del gobierno de Velasco incluyen: Cotler 1970/71: 95-113 y 1972: 3.11; Jaquette 1972: 648.67; Malloy 1974; Lowenthal 1975; y Stepan 1978.

En cierta medida, las reformas llevadas a cabo por el gobierno de Velasco, que se autodenominaba "revolucionario", continuaban en la línea de orientación reformista del gobierno militar de 1962 a 1963. El interés de los militares por las reformas se intensificó aún más debido a las crisis políticas de la década del 60 y a la dura experiencia de la represión para combatir la agitación rural en este período<sup>2</sup>.

Puede considerarse que las reformas efectuadas tuvieron, en gran medida, el propósito de eliminar las causas de las crisis de la década del 60. Para conseguirlo, una de las más importantes medidas fue eliminar del juego político a todos los partidos que habían causado el estancamiento político de ese período. El gobierno llevó a cabo un programa de reforma agraria que liquidó finalmente a la élite tradicional de la sierra y destruyó el poder de la oligarquía exportadora. Con la clausura del Congreso y la suspensión de las elecciones —tanto a nivel nacional como municipal— y con la adopción de muchos de los programas propuestos por el partido aprista, este último fue neutralizado, pero no reprimido. Se introdujo nuevas formas de organización económica comunitaria en todos los sectores de la economía, con la intención de socavar aún más la base del poder del Apra en el movimiento laboral, así como para debilitar también a otros grupos laborales, que representaban una amenaza potencial para el gobierno. La participación de los trabajadores en las comunidades industriales y en las cooperativas agrícolas fue introducida como un sustituto del modelo conflictivo, tradicional en las relaciones laborales.

Al mismo tiempo que existía un notable interés en las reformas, también había mucho interés en controlar la participación política y en canalizar el apoyo político en una forma que no fuese destructiva sino constructiva para el gobierno. La experiencia de las invasiones rurales y del movimiento guerrillero de la década del 60 y el temor de un movimiento de guerrilla urbana motivaron un mayor énfasis en la seguridad interna.

Finalmente, los fracasos de los planes de acción, la corrupción y los escándalos del período de Belaúnde, despertaron una gran preocupación por terminar con la corrupción, por terminar con la tradición de grandiosas promesas gubernamentales que nunca se llegaban a realizar y por restablecer el respeto a la ley en el Perú. Había un sustancial interés en las leyes de propiedad, debido a que la inestabilidad rural de la sierra involucraba en considerable medida problemas de propiedad, y también debido quizás a los problemas de soberanía y propiedad que surgieron del contrato con una compañía petrolera, que suscitaron un gran escándalo.

En ese contexto de preocupación por las reformas, el control político y la ley, el gobierno inició una interesante serie de medidas en el área de la política de barriadas. Tomadas en conjunto, estas medidas constituían una política coherente, que parece haber sido uno de los aspectos más interesantes de los esfuerzos del gobierno para transformar la sociedad peruana. Sin embargo, al mismo tiempo

<sup>2</sup> Un valioso trabajo sobre esta evolución en la orientación de los militares peruanos frente a la crisis de la década del 60, se encuentra en Alfred Stepan (1978: cap. 4).

el programa del gobierno era una curiosa mezcla de las políticas de los períodos anteriores.

Este capítulo estudia tres fases de la evolución de la política de barriadas en el período 1968-75. Primeramente se considera la formulación inicial de la política, hasta principios de 1971. Después, se analiza la reestructuración de la política que siguió a la invasión masiva de Pamplona y a otras crisis de participación política de masas, a comienzos de 1971. Por último, se hace un resumen del patrón de fracaso político surgido hacia el fin del período de Velasco.

### **Política de barriadas antes de la invasión de Pamplona**

Los primeros pasos importantes en el desarrollo de la política de barriadas después del golpe de octubre de 1968, fueron el anuncio, a comienzos de noviembre, de un programa del ejército para nivelar las calles de las barriadas y la creación, a principios de diciembre, de una nueva institución gubernamental dedicada a las barriadas. Este programa de nivelación de calles (*La Prensa*, 7 de noviembre 1968: 4) representó una importante contribución para su desarrollo material, y en setiembre de 1972 el programa se había efectuado en 33 barriadas (*Ibid.*, 4 de setiembre 1972). Asimismo, el ejército había hecho importantes mejoras en las carreteras que conducen hacia las barriadas, especialmente al norte de Lima. Por lo general, estas carreteras comienzan siendo sólo estrechos caminos completamente inadecuados para el tránsito pesado que se desarrolla cuando decenas de miles de pobladores construyen sus casas en sus flancos. De ahí que el mejoramiento de las carreteras represente un beneficio importante para los habitantes de las barriadas.

El 3 de diciembre de 1968, el gobierno anunció la creación del Organismo Nacional de Desarrollo de Pueblos Jóvenes, más tarde conocido como ONDEPJOV<sup>3</sup>. La importancia concedida a ONDEPJOV se reflejaba en la responsabilidad directa que tenía ante el presidente y el primer ministro. La más notable innovación que acompañó a la creación de ONDEPJOV fue la introducción de un nuevo nombre para las barriadas: *pueblos jóvenes*<sup>4</sup>. Una publicación ulterior de esa institución sugería que la nueva denominación intentaba reflejar su reciente formación, la juventud de su población y el deseo de sus habitantes de mejorar sus comunidades (ONDEPJOV 1969a: 5).

### **El papel de la auto-ayuda**

El decreto supremo que creaba ONDEPJOV analizaba en detalle los elementos positivos de los PP.JJ., recalcando la manera en que sus habitantes hacían frente, por medio de la auto-ayuda, a los problemas de sus condiciones de vida

<sup>3</sup> Decreto supremo N° 105-68-FO. Está incluido en ONDEPJOV (1969b). Unos meses después un decreto cambió el nombre de Organismo a Oficina.

<sup>4</sup> Como ya se ha explicado en el ler. capítulo, a partir de este punto se utilizará este nuevo término.

por debajo del standard. Sugería que los pobladores habían logrado mucho con muy poca ayuda del Estado y que si esta iniciativa local fuese alentada y dirigida, se lograrían aún mejores resultados (DS 105-FO, en ONDEPJOV 1969b: 4). El aspecto más importante de este aliento fue el vigoroso esfuerzo de ONDEPJOV para crear y fortalecer la organización comunal, mediante el adiestramiento de los líderes locales y fomentando el desarrollo de organizaciones locales, estructuradas alrededor de una serie de unidades jerárquicamente dispuestas, desde el nivel de manzana<sup>5</sup>.

Una semana después de su creación, el anuncio de los nombres de los miembros del Comité Ejecutivo de ONDEPJOV proporcionó mayor evidencia respecto de su orientación (véase *La Crónica*, 20 diciembre 1968: 7). Uno de sus más prominentes miembros era el Arzobispo Auxiliar de Lima, monseñor Luis Bambarén, conocido como "el obispo de los Pueblos Jóvenes" quien estaba muy identificado con el enfoque de la auto-ayuda. Otro miembro era Diego Robles, un arquitecto con gran experiencia en PP.JJ. y autor de un artículo sobre las oportunidades de la auto-ayuda<sup>6</sup>. Asimismo, el comité ejecutivo incluía tres representantes de PP.JJ., todos ellos líderes de organizaciones comunales y vinculados a proyectos de auto-ayuda.

Otra figura importante fue Carlos Delgado, aunque no era miembro del comité ejecutivo. El había sido anteriormente miembro prominente del Apra y surgió rápidamente como un importante asesor del presidente de la República, a comienzos del período de gobierno militar. Como Robles, Delgado era autor de un artículo acerca del desarrollo de la auto-ayuda en los PP.JJ. (Delgado 1968), y había trabajado antes del golpe en una institución gubernamental de planificación (PLANDEMET) con otras personas que más tarde estuvieron relacionadas con ONDEPJOV, incluyendo a Robles. Existe una notable semejanza entre las políticas recomendadas por Delgado al final de su artículo y aquellas aplicadas por el gobierno.

Si bien es cierto que éstos y otros civiles ocupaban posiciones importantes en ONDEPJOV, los oficiales militares tuvieron un rol predominante. En 1970, todos los directores de las cuatro zonas de ONDEPJOV de Lima eran militares, así como veinte de los veintinueve directores de las oficinas locales de ONDEPJOV en provincias (ONDEPJOV 1971b: 5-6, 37). Dos organizaciones privadas de desarrollo comunal tuvieron una influencia importante. Una fue la Oficina de Pueblos Jóvenes, entidad privada fundada por monseñor Bambarén, antes del golpe, para promover la auto-ayuda. El nuevo nombre para las barriadas había sido originariamente propuesto por un miembro de esta organización y el énfasis que los miembros de este grupo imprimieron a la activa organización comunal y a la auto-ayuda, desempeñó posteriormente un rol importante. La otra organización privada, Acción Comunitaria del Perú, tuvo asimismo un rol destacado; esta organiza-

5 Estos sistemas de organización son discutidos en detalle en Dietz (1973: 15).

6 Robles (1969: 49-63). Este artículo fue escrito antes de que el gobierno militar llegara al poder.

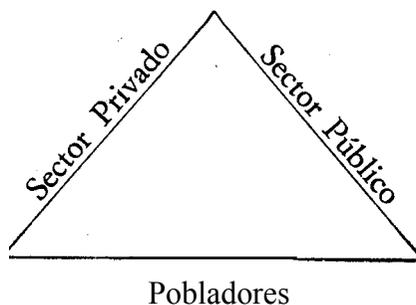
ción fue fundada por Acción Internacional de Nueva York, una organización de desarrollo comunal, que ha iniciado programas privados de desarrollo comunal en varios países latinoamericanos. Uno de los propósitos de estos programas era introducir innovaciones en los enfoques del desarrollo comunal, con la esperanza de que fueran imitados por quienes formulan las políticas del gobierno. Posteriormente, Acción Comunitaria en el Perú se convirtió en un programa autónomo, sostenido por el sector privado peruano. Durante el primer año del nuevo gobierno, Acción Comunitaria inició en los PP.JJ. varios proyectos piloto basados en la auto-ayuda comunal, que se convirtieron en modelos de los proyectos emprendidos posteriormente por el gobierno. El más importante de éstos se relacionaba con un programa de ahorro, establecido en coordinación con un banco privado, mediante el cual los PP.JJ. podían reunir el capital para la instalación de servicios, especialmente el de electricidad. Los miembros del comité ejecutivo de ONDEPJOV siguieron las actividades de Acción Comunitaria con visible interés, habiendo hecho varias visitas al proyecto principal en Pamplona Alta. También debe destacarse que los tres representantes de los PP.JJ. ante el comité ejecutivo de ONDEPJOV habían trabajado con Acción Comunitaria o con la Oficina de monseñor Bambarén.

### **El papel del sector privado**

La relación con Acción Comunitaria fue simplemente un aspecto del intento de ONDEPJOV para incrementar el rol del sector privado en los PP.JJ. Existía un especial interés en coordinar las actividades del sector privado con los esfuerzos de auto-ayuda de los pobladores (ONDEPJOV 1969b: 1). Uno de los más importantes aspectos de este esfuerzo se refería al plan, inicialmente ensayado por Acción Comunitaria, por el cual los programas de ahorro se desarrollaban con bancos privados en donde se depositaba el dinero para los proyectos comunales. Una de las primeras publicaciones de ONDEPJOV incluía un gran cuadro en donde se indicaba las maneras en que 17 diferentes tipos de proyectos podían ser efectuados en los PP.JJ., coordinando los esfuerzos de diferentes combinaciones de 20 grupos públicos y privados (ONDEPJOV 1969a: 18-19). Posteriormente, la institución norteamericana Agencia para el Desarrollo Internacional preparó para ONDEPJOV un enorme catálogo de 392 páginas en donde aparecían las instituciones públicas y privadas que proporcionaban servicios a los PP.JJ. de Lima, Trujillo, Chimbote y Arequipa (ONDEPJOV 1971a). Este catálogo, como muchas publicaciones de ONDEPJOV, ostentaba en la cubierta un símbolo triangular que representaba la intención de ONDEPJOV de coordinar estos esfuerzos. En algunas de las publicaciones que usaron este símbolo, inmediatamente debajo se leía:

"Sólo la combinación del sector público, el sector privado y los pobladores, puede lograr los objetivos de la promoción del desarrollo económico y del desarrollo social y cultural de los pueblos jóvenes"<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> SINAMOS (1972b: contra-carátula). Este ejemplo corresponde en realidad al período en el que ONDEPJOV ya había sido absorbido por el SINAMOS.



¿Cómo puede explicarse este interés en el rol del sector privado? Si ésta fuera una cita de los años 50, podría suponerse que eran palabras de Pedro Beltrán. El hecho que este gobierno expropiase muchas de las propiedades agrícolas del sector de la economía rural, que Beltrán representaba y que, sin embargo, adoptase políticas de vivienda propuestas por él, demuestra lo difícil que es definirlo como un gobierno de derecha o de izquierda. Este interés en alentar la intervención del sector privado en los PP.JJ. ilustra el hecho que el gobierno no era realmente anti-capitalista sino que más bien se oponía sólo a ciertos tipos de capital privado. Parecía estar especialmente bien dispuesto hacia el género de empresa en pequeña escala, que es típico de la industria de la construcción.

Una razón importante para que el gobierno deseara la intervención activa del sector privado en el desarrollo de los PP.JJ., se debía a que compartía la creencia de Beltrán respecto de la incapacidad del Estado para solucionar, por sí solo, el problema de la vivienda. Y era consciente del sistemático fracaso de los gobiernos civiles y de los partidos políticos —de las décadas del 50 y del 60— para satisfacer las expectativas originadas por las exageradas promesas de ayuda estatal. En 1968 y 1969, una de las palabras más comúnmente usadas por los pobladores de los PP.JJ. para, describir su impresión acerca de los gobiernos anteriores y los partidos políticos, era "engaño". El gobierno de Velasco intentó crear expectativas realistas con respecto, a lo que el gobierno podía y no podía hacer para ayudar a los PP.JJ., y trató de movilizar todos los recursos disponibles —en el sector público, en el sector privado y en potencial de autoayuda de los PP.JJ.— para solucionar el problema de la vivienda en Lima.

### **Condición legal de los pueblos jóvenes**

El gobierno también estaba interesado en la condición legal de los PP.JJ. y por cierto que la cuestión de la legalidad de los PP.JJ. hacía tiempo que era un tema importante. Sin embargo, tenía una especial importancia bajo este gobierno, porque era un aspecto de su acentuada preocupación por la ley, en general, y por la ley de propiedad, en particular.

La preocupación por la ley probablemente nacía de la creencia de que las leyes ambiguas, especialmente las de propiedad, podían originar inestabilidad política. Esta creencia fue el producto de la experiencia de los militares, en los años 60, en relación a las invasiones de tierras rurales y a la inestabilidad en considerable medida, provocadas por serias ambigüedades en los títulos de las tierras. Muchas de las apropiaciones de tierras en ese período fueron efectuadas por campesinos que se sentían frustrados, tras años de costosos juicios sobre tierras en deficientes condiciones legales y de las cuales ellos creían ser los legítimos propietarios (ver, Strasma 1972: 172). La experiencia de la sofocación de estos movimientos campesinos causó un fuerte impacto en las Fuerzas Armadas, y las convencieron de que era necesario hacer cambios fundamentales (Einaudi s/f: 22-23). Hubo otros acontecimientos en la década del 60 que, sin duda, contribuyeron a la preocupación por la ley y por la autoridad. Entre ellos figuraban el escándalo, en agosto de 1968, en torno al contrato con una importante compañía petrolera extranjera —que comprendía asimismo una cuestión de derechos de propiedad— y los escándalos del contrabando, a fines del período de Belaúnde.

Esta preocupación del gobierno por la ley se puso de relieve inmediatamente después del golpe. El decreto-ley número 1, promulgado al día siguiente de la instalación del gobierno, declaraba que uno de sus objetivos era "restaurar el principio de autoridad" y "el respeto por la ley" en el Perú (*El Peruano*, 4 de octubre 1968). Desde entonces, esta preocupación se ha reflejado en muchos campos, incluyendo la reforma del sistema judicial realizada por el Consejo Nacional de Justicia; una más vigorosa ejecución de las leyes de tributación; la campaña de "moralización" de la administración pública y el ataque contra la corrupción en la PIP (ver Alinsky 1972: 4; y *Latin America* (publicación semanal), 10 de setiembre 1971: 293-94).

La preocupación por la ley se reflejó también en la política de PP.JJ. Ya estaba claramente expresada en el decreto que creó ONDEPJOV, que establecía la necesidad de solucionar el problema de los derechos de propiedad en los PP.JJ., en beneficio de su propia seguridad y desarrollo (ONDEPJOV 1969b: 4). Aunque el programa de otorgamiento de títulos a los PP.JJ. ya existentes iba a ser aún más importante después de la invasión de Pamplona en 1971, desde el principio dicho programa había sido emprendido activamente por el gobierno; primeramente, por la Junta Nacional de la Vivienda, el organismo de vivienda responsable de la aplicación de la ley 13517 durante el período de Belaúnde y, más tarde, por ONDEPJOV. La legalización se hizo de acuerdo a los términos de la ley 13517, con las enmiendas de los decretos de 1967 y 1968. De esta manera, la remodelación no era un requisito para el otorgamiento de títulos y el programa podía proseguir con relativa facilidad.

Asimismo, la preocupación del gobierno por la ley se manifestaba en la política adoptada con respecto a nuevas invasiones. En los primeros dos años y medio del gobierno de Velasco se produjo una retracción en las invasiones en el área de Lima. A muchas personas vinculadas a los PP.JJ. se les dio a entender que el gobierno no tenía la intención de tolerar nuevas invasiones. Aunque se

sabe de casos de ocupación de nuevas tierras al borde de PP.JJ. ya establecidos, y de un caso de ocupación de unas tierras como resultado del conflicto entre los miembros de una cooperativa de vivienda, realmente no hubo nuevas invasiones.

La determinación del gobierno de prevenir las invasiones también se hizo evidente fuera de Lima, en octubre de 1969, cuando a una invasión en Talara —con notable publicidad a nivel nacional— se le hizo frente con una reacción muy firme. Esto ocurrió en el primer aniversario de la nacionalización del complejo petrolero que había existido allí, y durante una visita del presidente Velasco. El nuevo P.J. fue bautizado "Nueve de Octubre" en honor a la fecha de la nacionalización. Los invasores alegaron que tenían el patriótico deseo de conmemorar esa ocasión pero el gobierno actuó firmemente contra ellos y desalojó el sitio (*La Prensa*, 10 de octubre 1969: 4).

### **Apoyo político**

Otro aspecto importante del interés del gobierno en los PP.JJ. era el deseo de usados como base de apoyo político. Al igual que Odría, y a diferencia de la Junta Militar de 1962-63, este gobierno pretendía permanecer un tiempo no definido en el poder y estaba interesado en el problema de legitimar su autoridad. Las primeras evidencias de este interés en usar los PP.JJ. como apoyo político pueden encontrarse en una manifestación de habitantes de esas comunidades, en la que expresaban su apoyo a la política del gobierno con respecto a los Estados Unidos, y que se realizó en la Plaza de Armas, frente al Palacio presidencial, exactamente una semana después de la creación de ONDEPJOV en 1968. Esta manifestación fue organizada por el alcalde León Velarde, quien estaba empeñado en la tarea de facilitar los requisitos para el otorgamiento de títulos —ya mencionado anteriormente—, y que, además, era un estrecho colaborador del presidente Velasco. Sin embargo, la manifestación de León Velarde fue mucho más pequeña y menos exitosa de lo que se esperaba, debido probablemente a que sus rivales políticos, especialmente los apristas, hicieron todo lo posible para desanimar a los pobladores a participar en ella. Así, no tuvo el efecto deseado y pasó algún tiempo antes de que el gobierno intentase, nuevamente, una manifestación de este tipo.

Después de esta manifestación, los intentos más visibles de obtener apoyo fueron las visitas periódicas que hizo a los PP.JJ. el general Armando Artola, Ministro del Interior y el miembro del gabinete con más habilidad para acercarse a ellos. Considerando el papel de Odría en las barriadas, es necesario señalar que el padre de Artola fue ministro durante el gobierno de Odría (Mac Lean 1953: 203). En 1969, Artola hizo muchas visitas a los PP.JJ., a menudo en forma espectacular, llegando en helicóptero y regalando ropa usada y panetones, bailando danzas típicas y manejando, a veces, las niveladoras del ejército que se usaban para nivelar las calles de los PP.JJ.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Ver, *La Prensa*, 28 de febrero de 1969, p. 1; 2 de mayo de 1969, p. 2; Y 10 de mayo de 1969, p. 3; y *Expreso*, 26 de mayo de 1969, p. 3.

Dos rasgos interesantes de estos primeros intentos para obtener el apoyo político de los PP.JJ, fueron la no intervención del presidente Velasco y la falta de coordinación entre los diferentes organismos estatales y las actividades de ONDEPJOV. La no intervención presidencial puede haber estado relacionada al hecho —sumamente enfatizado al comenzar el gobierno de Velasco— de que éste no era un gobierno personalista sino de la institución militar (Einaudi s/f: 27). Los oficiales de alto nivel en el gobierno seguramente estaban conscientes del fuerte apoyo personal que Odría tuvo en las barriadas, así como del intento de Pérez Godoy de destruir el carácter institucional del gobierno militar de 1962-63, estableciendo una base independiente de poder. En vista de estos acontecimientos, es comprensible que la actividad para obtener apoyo fuera efectuada solamente por Artola. El fue "el chivo expiatorio" en el gabinete, el objeto de muchas de las primeras críticas al gobierno que circularon en Lima, y el blanco de los primeros chistes acerca del gobierno de Velasco. Al consentir que él desempeñase ese papel, el gobierno podía comenzar a buscar apoyo popular en los PP.JJ., sin correr el riesgo de que alguno de sus miembros usara este apoyo como base de poder personal. Al mismo tiempo, sin embargo, debido a que el padre de Artola había sido ministro de Odría, podría considerarse que se corría un riesgo al darle rienda. Y en efecto, en 1971, Artola hizo un breve intento en los PP.JJ. con el objeto de establecer una base independiente de apoyo.

También es ostensible la falta de coordinación entre las actividades para obtener apoyo y los programas de ONDEPJOV. Esta institución no buscaba mucha publicidad para sus actividades. Uno de sus primeros boletines enfatizaba la necesidad de evitar la excesiva publicidad y, por el contrario, concentrar la atención en la tarea de realizar sus programas, como un medio para ganarse la confianza de los pobladores (ONDEPJOV 1969b: 27). La diferencia entre este enfoque y el de Artola alcanzó un tono dramático en mayo de 1969, cuando monseñor Bambarén, importante miembro del comité ejecutivo de ONDEPJOV, sostuvo una conferencia de prensa criticando a Artola, en la que puntualizó que los problemas de los PP.JJ. "no pueden ser solucionados con regalos y ropa usada" sino, más bien, ayudando a sus pobladores a construir sus propias casas y colaborando para proporcionarles servicios públicos. Los titulares de un artículo de *Expreso* alusivo a la conferencia de prensa, y que rezaba "Soluciones, no panetones", resumen claramente la divergencia de estos enfoques contrarios (*Expreso*, 23 de mayo 1969: 10). En ellos puede observarse las mismas diferencias que existieron anteriormente entre los enfoques de Odría y de Beltrán.

La falta de coordinación entre el programa de desarrollo del gobierno y las actividades para obtener apoyo político continuaron hasta el establecimiento de SINAMOS en 1971. La manifestación de León Velarde podría ser citada como un ejemplo de coordinación entre estos dos aspectos, puesto que ocurrió sólo una semana después de la creación de ONDEPJOV, dando la impresión de que la manifestación había sido planeada como expresión de gratitud por ese nuevo programa. Sin embargo, dado que uno de los representantes de las barriadas ante el comité eje-

cutivo de ONDEPJOV era un importante rival político de León Velarde, el nexo entre estos dos acontecimientos no había sido tan estrecho<sup>9</sup>.

## La invasión de Pamplona

La firme política del gobierno hacia las invasiones fue sometida a una dura prueba con la invasión masiva de Pamplona, que ocurrió en Lima a comienzos de mayo de 1971<sup>10</sup>. Esta invasión comenzó en una zona de tierras públicas el 29 de abril, propagándose a las áreas vecinas, tanto públicas como privadas, en una serie de invasiones que continuaron hasta el 12 de mayo. Decenas de miles de personas participaron en ellas. El gobierno esperó varios días para iniciar los intentos de desalojo de los invasores. Entonces se sucedieron encuentros cuyo saldo fue un muerto y muchos invasores y policías heridos. En uno de los incidentes, la policía abrió fuego contra una muchedumbre y, en otro, los invasores capturaron a un comandante de la policía, amenazando darle muerte. Cuando él prometió persuadir al gobierno para que desistiera de sus intentos de desalojo, acordaron perdonarle la vida. En el compromiso al que finalmente se llegó, los invasores aceptaron trasladarse a un sitio elegido por el gobierno; en el cual se formó un P.J. muy grande, llamado Villa El Salvador. Solamente un pequeño núcleo del grupo invasor original se quedó en una zona de tierras públicas que habían ocupado.

La invasión ocurrió cuando se realizaba en Lima una reunión de la Junta de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, una institución que había otorgado en el pasado grandes préstamos al Perú para apoyar proyectos de vivienda de interés social. El incidente, en cualquier caso, habría sido muy embarazoso para el gobierno, pero el espectáculo de una confrontación entre las familias pobres y la policía así como la flagrante evidencia de que el Perú no estaba llenando las necesidades de vivienda de la población pobre, resultaba especialmente embarazosa en ese momento. Generalmente, las invasiones en Lima han sido concertadas para producir el máximo efecto. La sincronización de esta invasión, seguramente, no fue accidental.

Varios rumores circularon acerca de la identidad del organizador de la invasión. La versión más plausible sugiere la vinculación de grupos de estudiantes radicales, aunque algunas fuentes insinúan que el apoyo pudo venir de una fracción del gobierno que deseaba dramatizar las necesidades de vivienda en Lima, con el objetivo de forzar al gobierno a acelerar sus programas en los PP.JJ., y hasta se llegó a sugerir que Bambarén o Artola habían tomado parte en el planeamiento de la invasión. Mucho más importante que la cuestión de la identidad del organizador de la invasión, sin embargo, fue su crecimiento espontáneo y masivo. Esto

<sup>11</sup> El rival de León Velarde, en el distrito de San Martín de Porras, era Alberto Díaz Jiménez. Ver, *La Crónica*, 20 de diciembre de 1968, p. 7.

<sup>10</sup> Buena parte de la información referente a la invasión se ha tomado de *El Pamplonazo*, de Manuel Montoya. La colección de recortes de periódicos de Henry Dietz fue también una valiosa ayuda para reconstruir la historia de la invasión.

demonstró, dramáticamente, la gravedad del déficit habitacional de Lima y la vulnerabilidad del gobierno en el área de la política de vivienda, que deriva del hecho de que la invasión de tierras es la única solución de los sectores populares para resolver sus necesidades de vivienda. Era evidente que la lentitud de la expansión de los PP.JJ., durante los primeros dos años y medio del gobierno de Velasco, había significado que muchas familias no pudiesen conseguir un lote, y que estuvieran ansiosas de unirse a una invasión. Esta escasez de lotes se agravó debido a que, a diferencia del período de políticas de partido, en el gobierno de Velasco no se habían formado nuevas urbanizaciones populares.

Asimismo, la invasión de Pamplona es destacable porque precipitó el segundo y final encuentro entre monseñor Bambarén y el general Artola. Este último se había identificado con la línea dura de enfrentamiento con los invasores mientras que, cuando uno de ellos resultó muerto, Bambarén fue al lugar de la invasión y celebró una misa. Entonces, Artola hizo arrestar a Bambarén por perturbar la paz. La Iglesia protestó airadamente por la detención (*La Prensa*, 12 de mayo 1971), y Artola contraatacó, organizando una manifestación de los pobladores para que le expresaran apoyo por sus actividades en los PP.JJ. (*Ibid.*). Bambarén fue puesto en libertad trece horas después, y Artola fue obligado a renunciar el 17 de mayo (*Correo*, 11 y 18 de mayo 1971).

Se han propuesto diversas interpretaciones sobre las intenciones de Artola en esta situación. Algunos dicen que él, deliberadamente, demoró el primer intento de desalojar a los invasores, convirtiendo el desalojo en una tarea más difícil. Asimismo, podría especularse con la idea de que tenía la esperanza de aumentar su importancia en el gobierno, cuando finalmente tuviera éxito en desalojarlos o que, dramáticamente, decidiera no hacerlo, convirtiéndose con ello en un héroe para los pobladores. Es difícil decidir cuál de estas versiones es cierta, si alguna lo fue. En cualquier caso, Artola fue sacado del escenario; terminando así sus espectaculares visitas a los PP.JJ.

La invasión de Pamplona representó un serio desafío a la política del gobierno destinada a impedir que la gente obtuviese tierras mediante la simple ocupación de ellas, y el gobierno procuró enfatizar que las invasiones no eran un medio legítimo de adquirirlas. Se anunció que "el gobierno no expropiaría esas tierras para legalizar los actos de los agitadores" (*Ibid.* 15 de mayo 1971: 14), refiriéndose, quizás, a una ley del año 1969 que ampliaba las facultades del gobierno para expropiar tierras destinadas a proyectos de vivienda de interés social. Además, se declaró que "el gobierno es revolucionario pero es respetuoso de la ley y no cree que la gente ignore los medios adecuados para adquirir tierras" (*Ibid.*).

### **SINAMOS y la estrategia de incorporación**

Aunque la invasión de Pamplona representaba, en sí misma, una seria crisis para el gobierno, en la primera mitad de 1971 se produjeron también otras crisis, especialmente una serie de huelgas que trajeron consigo un considerable desquiciamiento económico y político. Hubo violentos estallidos en las cooperativas azu-

careras de la costa norte y numerosos paros laborales en las minas de la sierra central. Las huelgas de los mineros redujeron sustancialmente las exportaciones de minerales, perjudicando con ello la balanza de pagos del país y terminaron, por último, a fines de marzo con el arresto de gran número de líderes sindicales (*Latin America*) 23 de abril 1971: 129-30, y 11 de junio 1971: 186).

## La creación de SINAMOS

Todos estos acontecimientos pusieron de manifiesto que el gobierno necesitaba aumentar su capacidad para el trato con los sectores sociales capaces de desplegar acción política de masas. Para ayudar a satisfacer esta necesidad el gobierno creó SINAMOS (Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social). Por haber asumido la mayoría de los programas del gobierno en los PP.JJ., esta organización merece especial atención en el presente análisis.

El D.L. 18896 del 22 de junio de 1971 que creaba SINAMOS, declaraba que esta organización debía actuar como un nexo entre el gobierno y el pueblo, posibilitando que la burocracia gubernamental respondiese mejor al público y apoyando a la población para que expresase sus aspiraciones ante el gobierno (*El Peruano*) 24 de junio 1971: 5). Este último objetivo sería logrado mediante la organización activa de la población para crear nexos entre ésta y el gobierno y "orientando" la participación de la población (*Ibid.*, artículo 4c). Algo del lenguaje de esta ley recuerda al utilizado anteriormente por ONDEPJOV con relación a los PP.JJ., especialmente el arto 5 a. que decía que SINAMOS debería ayudar a aumentar la capacidad de la población para promover su propio desarrollo, con la ayuda del gobierno.

Los PP.JJ. constituían solamente una de las esferas de la actividad del SINAMOS. Además de absorber a ONDEPJOV, el SINAMOS tenía relación con las cooperativas, la reforma agraria y también con muchas otras áreas. Sin embargo, al desarrollarse la organización del SINAMOS se hizo evidente que los PP.JJ. ocupaban en ella una posición de especial importancia. El SINAMOS estaba organizado por regiones geográficas, que correspondían a grupos de departamentos. Sin embargo, había una excepción a este patrón territorial. La X región del SINAMOS fue asignada exclusivamente a los PP.JJ. geográficamente dispersos de Lima Metropolitana, a pesar de que el resto de Lima Metropolitana correspondía a la 4ª Región<sup>11</sup>. De este modo, los PP.JJ. recibieron una atención especial dentro de la estructura organizativa de SINAMOS.

Esta posición especial de los PP.JJ., se hizo aún más evidente con la promulgación de la ley orgánica del SINAMOS, el D.L. 19352 del 4 de abril de 1972 (SINAMOS 1972a). En la introducción de esta ley se describía como su finalidad el establecimiento de una economía básicamente auto-gestionaria, en donde los medios de producción estuvieran ampliamente controlados por los mismos trabaja-

<sup>11</sup> Las regiones del SINAMOS están descritas en la edición oficial de la Ley Orgánica del SINAMOS (SINAMOS 1972a).

dores (*Ibid.*: 3). Obviamente, los PP.JJ. encajaban perfectamente en este modelo de control. Mientras que en muchas áreas como las haciendas azucareras expropiadas en la costa, el SINAMOS tenía que supervisar la transferencia del control, de los supervisores del gobierno a las cooperativas locales, en cambio los PP.JJ. ya tenían una larga práctica de auto-gestión, tanto en la tradición de iniciativa local para construir casas y servicios comunales como en la práctica de elegir a los líderes de su comunidad<sup>12</sup>. Los PP.JJ. tenían desde hacía tiempo las características organizativas que el gobierno trataba de desarrollar en otros sectores sociales.

### **Control de la oposición política**

Además del interés por la auto-gestión y la auto-ayuda, otro interés básico del SINAMOS residía en controlar la oposición política. Las huelgas que ocurrieron en el período previo a la creación del SINAMOS, y probablemente también la invasión de Pamplona, contaron con apoyo de los partidos de oposición. El gobierno, evidentemente, estaba interesado en limitar el poder de estos partidos y en competir con ellos por el apoyo a nivel local. Aunque en algunas ocasiones se permitía —porque hubiera sido muy problemático impedirlo— que gente perteneciente a dichos partidos se apoderase de las asociaciones locales, el propósito general del SINAMOS era llenar el espacio político que había sido —o podría haber sido— ocupado por estos partidos, creando otras organizaciones en todos los sectores de la sociedad peruana.

El interés por el rol que la oposición política desempeña en los PP.JJ. fue muy intenso. Las personas bien informadas acerca del criterio del gobierno en las primeras etapas de la planificación de la política de PP.JJ., expresan que hubo gran preocupación por su posible radicalización. Los intentos de los estudiantes universitarios radicales de organizar políticamente a los PP.JJ. y el espectro de las guerrillas urbanas en otros países latinoamericanos, otorgaban una amplia base a estos temores. Aparentemente, la preocupación por la radicalización en los PP.JJ. fue expresada con frecuencia por los miembros de las Fuerzas Armadas que integraban ONDEPJOV, dentro de las discusiones acerca de la política a seguir por esa organización; y tanto en ONDEPJOV como en los mismos PP.JJ., el rol del Servicio de Inteligencia del Ejército era apreciable. Había una considerable vigilancia de las personas extrañas que entraban a estas comunidades y, a veces, se impedía el ingreso de personas cuya filiación política de izquierda era conocida. La sistemática organización de los PP.JJ. desde el nivel de manzana, activamente promovida por ONDEPJOV, primero, y por el SINAMOS, después, facilitaba el control político.

El programa del SINAMOS en los PP.JJ. estaba coordinado con las Fuerzas Armadas de tal manera que acentuaba aún más el control político. Se ha señalado ya que las Fuerzas Armadas habían tenido una intervención directa, desde el co-

12 Un comentario sobre la democracia local en las barriadas puede encontrarse en Mangin (1976b: 25).

mienzo del período de Velasco, a través de su programa de nivelación de calles. La ley orgánica del SINAMOS reafirmó explícitamente el rol de las Fuerzas Armadas en los proyectos de los PP.JJ.<sup>13</sup> Los nexos entre las FF.AA. y el SINAMOS, sin embargo, iban mucho más allá. El SINAMOS usaba el sistema de radiocomunicaciones del ejército para efectuar gran parte de sus actividades, lo que le permitía una comunicación instantánea con todos los PP.JJ. que rodean a Lima. Tres de los cinco generales que eran jefes de las regiones militares del Perú (unidades básicas de división territorial de la estructura de comando de las FF.AA.), eran asimismo jefes de las correspondientes regiones del SINAMOS<sup>14</sup>. En particular, el Comandante de la Región Militar de Lima también era jefe de la 10ª Región del SINAMOS, la que se ocupaba de los PP.JJ. de Lima. Es digno de señalarse que este jefe tenía a su cargo la región que incluía exclusivamente a los PP.JJ. y no la que incluía a todo el departamento.

Sin exagerar la importancia de los vínculos entre la estructura formal del ejército y la organización del SINAMOS, es evidente que estaban relacionados con la preocupación del gobierno por la posible radicalización política de los PP.JJ. Si un movimiento de guerrilla urbana se hubiera desarrollado en ellos, el SINAMOS y el ejército habrían estado en las condiciones necesarias para actuar rápidamente.

Las relaciones del SINAMOS con los líderes locales también constituían un canal de control potencial. El SINAMOS no impedía que miembros de los partidos políticos fueran elegidos dirigentes, pero no les permitía actuar para su partido desde ese puesto. Los únicos requisitos formales para ser dirigente eran: vivir en el P.J., tener por lo menos 18 años y saber leer y escribir, tener una ocupación conocida, y observar "buena conducta", es decir, no poseer antecedentes policiales (SINAMOS 1972b: 3). Tener una ocupación conocida no significaba que un dirigente fuese excluido si estaba provisionalmente desocupado, sino que debía tener, en algún momento, un empleo estable. Este requisito, junto con el de la residencia, tenía por objeto excluir a los organizadores políticos profesionales. El SINAMOS mantenía un archivo central de los records de todos los dirigentes<sup>15</sup> y llegó a establecer un grado sustancial de control sobre la vida política de los PP.JJ., debido a que dificultó la formación de organizaciones políticas estudiantiles, canalizó los programas privados a través de la estructura de liderazgo existente, y mantuvo un control estricto sobre los dirigentes.

## Apoyo popular

Otra consecuencia importante de la creación del SINAMOS fue la concentración en una sola institución de los programas del gobierno en los PP.JJ. y de los

<sup>13</sup> Ver, Título Cinco, *Disposiciones complementarias*, N°. 6. Alfred Stepan me dio a conocer este interesante documento.

<sup>14</sup> Ver, *Actualidad Militar* 11 N° 171 (enero de 1972), p. 30, y la edición oficial de 1972, de la Ley Orgánica, pp. 33-34.

<sup>15</sup> De una comunicación personal con Alfred Stepan.

intentos para movilizar el apoyo popular. Anteriormente, estos aspectos habían estado divididos entre ONDEPJOV y Artola. El SINAMOS organizaba grandes manifestaciones de pobladores, como la manifestación de Chimbote, el 29 de julio de 1972, al día siguiente de la fecha en que se conmemora la Independencia nacional, a la que asistieron, según un boletín del SINAMOS, 120,000 personas (*SINAMOS Informa*, Año 1, N° 1: 20). Las publicaciones del SINAMOS sobre Villa El Salvador, estaban igualmente enfocadas hacia el apoyo popular. Un artículo sobre este P.J., publicado en (*Sinamos Informa*) boletín de noticias editado por el SINAMOS, incluía ocho fotografías de pobladores de Villa El Salvador participando en entusiastas manifestaciones, agitando banderas peruanas y pancartas con lemas de apoyo al gobierno (*SINAMOS Informa*, Año 1, N° 2: 29-32). Regularmente, el SINAMOS organizaba a los pobladores de los PP.JJ. para hacer manifestaciones en las fiestas nacionales y en otras ocasiones, siguiendo de esta manera el precedente sentado por Odría.

El presidente Velasco estableció una estrecha relación con Villa El Salvador, y tanto él como su esposa visitaron muchas veces este P.J.<sup>16</sup> Esto lo alejaba de su práctica inicial de no identificarse personalmente con los PP.JJ. Así, Velasco —como antes Odría y Beltrán— tuvo finalmente "su propia barriada" y su propia base de apoyo popular.

Existía una significativa divergencia entre la realidad de las manifestaciones políticas organizadas por el SINAMOS y los objetivos oficialmente declarados por este organismo, de apoyar la "movilización". La ley que creó al SINAMOS establecía que uno de sus propósitos era crear el diálogo entre el pueblo y el gobierno y estimular la participación del pueblo en las decisiones básicas (*Decreto Ley 18896*, art. 5c). La propaganda relacionada con estas manifestaciones sostenía que ellas cumplían con estos propósitos. En varias ocasiones, los pobladores, o los miembros de otros grupos asistentes a estas manifestaciones, fueron llevados al estrado para manifestar sus pedidos. En la propaganda, esto era considerado como "diálogo"<sup>17</sup>. De un modo similar, respecto a la manifestación de Chimbote, en julio de 1972, las publicaciones del SINAMOS afirmaban que las manifestaciones de este tipo eran "la consecuencia de una política coherente que intenta fomentar la participación de la ciudadanía en las tareas del desarrollo y el progreso" (*SINAMOS Informa*, Año 1, N° 1: 14). La interpretación del SINAMOS en lo que atañe al significado de estas manifestaciones también se reflejaba en el gran cartel que estaba colgado detrás del estrado en la manifestación de Chimbote en donde se leía "*Tu presencia es Revolución*" (*Ibid.*: carátula).

Estas manifestaciones podían reflejar un considerable apoyo al gobierno. Sin embargo, la presencia de masas en esta clase de diálogo, participación y "revolución" no entrañaba el ejercicio del poder político. El énfasis sobre este tipo de participación simbólica representa el dilema básico de los gobiernos militares

<sup>16</sup> Comunicación personal de Alfred Stepan.

<sup>17</sup> Ver, por ejemplo *SINAMOS Informa*, Año 1, N° 2, p. 32 y *Expreso* 1 de octubre de 1972, p. 1 (Este último con referencia a la visita de Velasco a la selva).

—aun los reformistas o radicales—, con respecto al rol de la participación de las masas. La solución típica a este dilema ha sido muy bien resumida por Stepan, quien afirma que

"con respecto a la participación: la voluntad de control de los militares radicales, estaría en conflicto con las campañas electorales libres y democráticas, pero sería congruente con el estilo de política militar plebiscitario y populista. En cuanto a la movilización, la preferencia de los militares radicales por el orden y la unidad los haría [. . .] estar favorablemente dispuestos hacia los desfiles de masas" (Stepan 1971: 270).

De ahí que, a pesar de que las políticas de este gobierno diferían de aquellas del período de Odría, había una marcada continuidad en la preocupación por este uso plebiscitario del apoyo popular en los PP.JJ.

Sin embargo, al mismo tiempo la participación que el SINAMOS promovía en los PP.JJ., sí afectaba la toma de decisiones a nivel local. Las asociaciones locales eran democráticas y, dentro de las limitaciones impuestas sobre la actividad política local, los pobladores ejercitaban su facultad de elección en las decisiones con respecto a los programas locales de desarrollo. En gran medida, fue en razón de sus grandes esfuerzos para desarrollar esta participación a nivel local y de los impresionantes resultados que se logró en varias zonas mediante estos esfuerzos, que el programa del gobierno de Velasco se diferenció notablemente del que impulsó Odría.

En resumen: a pesar de los cambios en la política de PP.JJ. que derivaron de la invasión de Pamplona y de otras crisis de participación de masas que ocurrieron casi al mismo tiempo, es evidente que los dos objetivos básicos de la política (promover el desarrollo basado en la auto-ayuda y ganar apoyo político) no sufrieron variaciones. No obstante, mientras que anteriormente estos objetivos eran perseguidos independientemente por ONDEPJOV y Artola, luego, como consecuencia de las crisis políticas, fueron reunidos en el SINAMOS, de manera tal que se fortaleció un tercer elemento: la capacidad de control político. Aunque la preocupación por este tipo de control estuvo presente desde el principio, se acentuó debido a las crisis de 1971. Este es un ejemplo más de la manera en que las crisis de participación de masas han producido una reestructuración de los mecanismos de control político en el Perú.

### **Política de PP.JJ. después de la invasión de Pamplona**

Después de la invasión de Pamplona no sólo se cristalizó una estrategia de incorporación, sino también los siguientes aspectos de política de PP.JJ.: la política de desarrollo, la política sobre la ley y la propiedad, y la relación entre la urbanización y la política de pueblos jóvenes.

### **Política de desarrollo en los pueblos jóvenes**

Después de la invasión de Pamplona, los programas de desarrollo del gobierno se hicieron más extensos y notorios, aun cuando esto se debiese únicamen-

te a la escala masiva del programa para Villa El Salvador, el P.J. creado por el gobierno para albergar a las familias que participaron en la invasión de Pamplona. El gobierno intentó desarrollar este P.J. mediante la rápida instalación de servicios públicos y el otorgamiento de títulos. Los pobladores podían construir sus propias casas o escoger uno o varios de los modelos de casas pre-fabricadas —hechas por el sector privado— en exhibición en Villa El Salvador.

El objetivo a largo plazo del gobierno era convertir a Villa El Salvador en lo que inicialmente se denominó una *Ciudad Cooperativa* y que en 1974 era señalada como la primera *Comunidad Urbana Autogestionaria* del mundo. Villa El Salvador, que en 1974 tenía una población fluctuante entre 125,000 y 150,000 habitantes, estaba dividida en cientos de comités locales, en donde trabajaban docenas de personas, expertas en los métodos para formar cooperativas<sup>18</sup>. El objetivo era desarrollar una comunidad que se interesase no solamente en las necesidades de la vivienda y los servicios públicos, sino también en problemas básicos, como el del empleo. Un P.J. de tal dimensión albergaba trabajadores de una gran variedad de ocupaciones, y el objetivo era agruparlos en una cooperativa que pudiera vender mercaderías y servicios a la comunidad. Para facilitar esto, se dejó libre una gran área de terreno cerca de la comunidad, a fin de proporcionar espacio para el desarrollo de varios tipos de industria ligera. Durante el gobierno de Belaúnde, también se dejó libre un terreno cerca de una barriada auspiciada por el gobierno, pero posteriormente esta área fue ocupada por nuevas barriadas. Un índice importante de la efectividad del gobierno militar para prevenir las invasiones incontroladas y para promover la auto-suficiencia económica de Villa El Salvador, lo iba a constituir el éxito o el fracaso en conservar disponible esta reserva de terrenos para el uso a que estaban destinados. La privilegiada posición de Villa El Salvador, entre los programas de desarrollo del gobierno, quedaba demostrada en tanto fue la primera comunidad de la Gran Lima en gozar de los servicios de un nuevo tipo de ómnibus expresos de gran tamaño, introducido a mediados de 1974. Estos ómnibus facilitaron enormemente el transporte hacia las áreas centrales de la ciudad y le dieron un prestigio especial a Villa El Salvador.

Aunque el nivel y la escala de la actividad del gobierno era menor en otros PP.JJ., el SINAMOS también trabajaba activamente en muchos otros campos, promoviendo la formación de cooperativas de vivienda y la instalación de servicios. ONDEPJOV y el SINAMOS crearon una sólida trama de organización comunal, que fue un factor importante en algunos proyectos como, por ejemplo, la instalación de agua potable, y que estaban basados parcialmente en el trabajo que aportaron los mismos pobladores. Cada familia tenía que contribuir con trabajo en estos proyectos. Si una familia no lo hacía y además no aportaba la contribución financiera equivalente al valor estimado de ese trabajo, no recibía tampoco el servicio. Para reunir el capital necesario para la instalación de servicios, se instituyó planes

<sup>18</sup> Ver, en *SINAMOS Informa*, Año 1, N° 2, los programas para esta barriada. La cifra de población fue proporcionada por la oficina del SINAMOS para la zona que comprende Villa El Salvador.

de ahorro con la cooperación de bancos privados, en los cuales se acumulaban los fondos. El SINAMOS enfatizaba que su función no consistía en satisfacer todas las necesidades de los PP.JJ., sino más bien en coordinar los esfuerzos de los pobladores y del sector privado para promover su desarrollo.

### Aspecto legal

Otro punto importante, después de la invasión de Pamplona, fue el concerniente a la preocupación del gobierno por el aspecto legal. Esto fue expresado en forma más significativa en las políticas adoptadas con respecto a las nuevas invasiones y con respecto a la legalización;

*Nuevas invasiones.* El patrón básico aplicado para hacer frente a la invasión de Pamplona, se aplicó también a otras invasiones. Por ejemplo, en el caso de la pequeña invasión de un sitio arqueológico en las afueras de Lima en 1972, las negociaciones entre el SINAMOS y los invasores devinieron en un acuerdo que significaba el traslado de éstos a unos terrenos al borde de un P.J. ya existente (*La Prensa*, 3 de junio 1972: 2). Por otro lado, el gobierno no fue capaz de aplicar este patrón en el caso de cuatro invasiones realizadas a orillas del río Rímac en octubre de 1972, planeadas para coincidir con el cuarto aniversario del golpe militar de 1968<sup>19</sup>. Aunque el SINAMOS pudo trasladar dos de los grupos a otros sitios dentro de la misma zona, no fue capaz de convencer a los invasores de trasladarse a Villa El Salvador. Incluso, los esfuerzos de la policía para prevenir el crecimiento de estos PP.JJ., produjo alguna violencia (*El Comercio*, 13 de noviembre 1973), y el gobierno no estuvo dispuesto a aplicar el grado de violencia que habría sido necesario para desalojar a los invasores. Como respuesta al fracaso en hacer frente a estas invasiones, el 26 de junio de 1973 el gobierno promulgó el D.L. 20066, que establecía que toda vinculación con las invasiones sería castigada hasta con dos años de prisión.. Esta pena podía aplicarse no sólo a los que participaban en las invasiones, sino también a cualquier persona vinculada a la organización de las mismas (*The Peruvian Times*, 6 de julio 1973). El SINAMOS también intentó sancionar a los pobladores que se negaban a trasladarse a Villa El Salvador, demorando la inscripción de lotes en su propio P.J., con lo que inhibía la inversión y los esfuerzos para el auto-desarrollo.

Esta aparente firmeza con respecto a las invasiones no pudo disimular los importantes fracasos y limitaciones de las políticas del gobierno. En realidad, el número de invasores que ocuparon nuevos lotes al borde de los PP.JJ. ya establecidos, fue lo suficientemente alto como para neutralizar el efecto de la política de control de las invasiones. Además, todos los desalojos que se efectuaron en Lima, en los inicios del período de Velasco, ocurrieron en respuesta a invasiones de tierras de propiedad privada. El grupo invasor inicial de Pamplona, en 1971, que ocupaba tierras públicas jamás fue desalojado. Las invasiones en las ciudades de

<sup>19</sup> Durante la primera semana de octubre de 1972, se publicaban casi diariamente en *La Prensa* y *El Comercio* artículos sobre estas invasiones.

provincia, señaladas anteriormente, y que devinieron en desalojos, también ocurrieron en tierras de propiedad privada. En el capítulo 3, se ha señalado que la mayoría de los gobiernos ha reaccionado firmemente ante las invasiones de tierras de propiedad privada. Por ello, no debe suponerse de antemano que la reacción del gobierno de Velasco haya sido distinta, porque podría ser que lo distinto fuera el esquema de las invasiones.

¿Cómo podían explicarse estas invasiones de tierras de propiedad privada? Si las invasiones eran planeadas por partidos de la oposición o por grupos estudiantiles, podrían haber sido consideradas como parte de una estrategia para hostilizar al gobierno, forzándolo una y otra vez a desalojar a los invasores y crear una impresión de desorden, obviamente desagradable para el gobierno. Asimismo, estas invasiones pueden ser consideradas como un mecanismo, mediante el cual los futuros pobladores invadían tierras de propiedad privada, con el objeto de ser trasladados por el gobierno a tierras públicas. Un último factor podía ser la creciente escasez de tierras del Estado, situadas a una distancia razonable del centro de Lima. Al invadir tierras privadas, los grupos invasores de octubre de 1972 obligaron al SINAMOS a ubicarlos en tierras situadas a una distancia más conveniente del centro de la ciudad.

*Legalización.* El SINAMOS trabajó activamente en el otorgamiento de títulos de propiedad y, en 1972, tenía en proceso decenas de miles de solicitudes de títulos. Se otorgaron muchos más títulos entre 1970 y 1972, que durante toda la década del 60<sup>20</sup>. Un aspecto interesante de este programa de legalización es el que concierne a los requisitos señalados para solicitar títulos de un lote en un P.J. Uno de los documentos que el SINAMOS exigía era un certificado de matrimonio civil<sup>21</sup>. Este requisito era especialmente significativo, porque muchas parejas eran simplemente convivientes. Aunque era posible presentar la solicitud sin ese certificado, la creencia de que éste sería requerido, provocó una ola de matrimonios masivos en los PP.JJ.<sup>22</sup> Para los conservadores, que consideraban que las uniones en concubinato, generalizadas entre los migrantes provenientes del campo y los indios de las áreas rurales, eran un signo de atraso nacional, esas uniones recientemente legalizadas constituían, sin duda, una fuente de gran satisfacción. Esta fue otra forma en que el gobierno extendió el imperio de la ley en los PP.JJ.

El SINAMOS también trataba de obligar a los pobladores a ocupar los lotes que ellos reclamaban como propietarios de facto, o a devolverlos. La necesidad de hacer esto se originaba en el hecho que muchas familias consideraban a las invasiones como oportunidades para especular con los terrenos, ocupando un lote

<sup>20</sup> Comunicación personal de Alfred Stepan.

<sup>21</sup> Esto estaba incluido en una lista mimeografiada de requisitos, que podía obtenerse en las oficinas locales del SINAMOS. También se requerían otros documentos personales y certificados de nacimiento de los menores de edad. Además, el solicitante debía vivir en el lote y tener un documento que acreditara que no tenía ninguna propiedad.

<sup>22</sup> Ver en *La Prensa* del 19 de diciembre de 1972, información sobre uno de estos matrimonios masivos.

en un P.J. cuando se iniciaba y construyendo allí una casa mínima pero sin habitarla. Esto se hacía con la intención de mudarse a ella más tarde, o de alquilarla o venderla en el futuro. La ley 13517 prohibía esto y las instituciones de vivienda trataron de prevenirlo, generalmente sin éxito. En setiembre de 1972, el SINAMOS inició una campaña para terminar con esta práctica (ver, *La Prensa*, 14 de setiembre 1972: 7). Aunque naturalmente se enfrentó a muchas de las mismas dificultades que otras instituciones habían encontrado para poner en vigencia este aspecto de la ley, el SINAMOS actuó con una mayor habilidad para recuperar estos lotes desocupados, debido a su gran capacidad para organizar los PP.JJ. Las organizaciones locales cobraban las contribuciones de los pobladores para los proyectos comunales, y si los lotes no estaban ocupados, se reducía el monto de las cantidades que podían cobrarse, y el SINAMOS esperaba cooperación total de la labor de los dirigentes.

### **Nuevos pueblos jóvenes y política de urbanización**

Tan significativo como la firme política adoptada con respecto a las invasiones, es que —sin contar a Villa El Salvador— el gobierno no utilizó las disposiciones de la ley 13517, que le permitían crear nuevas urbanizaciones populares. Este importante cambio estableció una gran diferencia con el período de políticas de partido. Sin embargo, en entrevistas sostenidas con funcionarios del SINAMOS se reveló que sí existían medios legales para que una familia pudiese obtener un lote en un P.J. Esta "vía legal" comprendía un programa en el que cualquier familia podía solicitar la compra de un lote en un P.J. auspiciado por el gobierno. Sin embargo, por temor a una demanda masiva de nuevos lotes, a este programa se le dio muy poca publicidad y por lo tanto sólo funcionó en pequeña escala. En 1972, una forma común de obtener un lote era participar en una invasión, para después ser trasladado a un P.J. auspiciado por el gobierno. De este modo las invasiones continuaron siendo la principal forma de conseguir un lote. Además, como se ha señalado anteriormente, muchas otras familias obtuvieron lotes instalándose simplemente al borde de los PP.JJ. ya establecidos. Esto produjo un crecimiento particularmente rápido de la población en la extensa zona al sur de Lima, cerca de Villa El Salvador.

Dada su preocupación por ceñirse a la ley, es sorprendente que el gobierno —al trasladar a los invasores a nuevos sitios— tolerara y aun proporcionara incentivos para este desordenado patrón de crecimiento. Las invasiones que ocurrieron guardaban una clara relación con la prolongada escasez de vivienda económica en Lima. Aunque los partidos de oposición o las personas dedicadas a la especulación de terrenos podrían haber estado interesados en las invasiones, aun sin la existencia de dicha escasez, la eliminación de ésta, incuestionablemente, habría suprimido una de las causas de estas invasiones. El programa que garantizaba la entrega de lotes a cualquier familia que lo solicitase habría podido aliviar la escasez, pero el gobierno se mostraba renuente a desarrollarlo en la medida necesaria como para permitir que eso sucediera.

La razón de esta renuencia radicaba en la estrategia general de desarrollo del gobierno. Con las medidas para desarrollar otras regiones de la costa, una amplia reforma agraria y los programas para desarrollar la selva, el gobierno esperaba detener el torrente de migración hacia Lima. En este sentido, su orientación era semejante a la de Belaúnde<sup>23</sup>. Un programa masivo de ofrecimiento de terrenos en los PP.JJ. habría hecho que la vida en Lima fuera más fácil para los nuevos migrantes; pero como esto habría sido un nuevo estímulo para la migración hacia la capital, para detenerla, el gobierno tan sólo toleró las continuas invasiones en Lima.

Esta preocupación por la descentralización se reflejó, también, en la política adoptada con respecto a las invasiones en provincias. Pese a que hubo desalojos<sup>24</sup>, la reacción hacia las invasiones fue menos dura fuera de Lima. Parece que hubo una deliberada estrategia para restringir las invasiones en Lima y dejar que ellas ocurrieran más libremente en las ciudades de provincias. Esto tenía el propósito de desalentar la migración hacia Lima y fomentar en cambio la concentración de migrantes en los centros poblados secundarios<sup>25</sup>. Una vez más, la preocupación por la legalidad ocupó un lugar secundario con respecto a la preocupación por disminuir la migración hacia Lima.

Aunque los esfuerzos para restringir dicha migración y la gran tolerancia mostrada frente a las invasiones en provincias eran congruentes con una política de descentralización, podría pensarse que el crecimiento masivo de Villa El Salvador borró cualquier efecto positivo que hubiera podido derivar de estos otros aspectos de la política. Sin embargo, en cierto importante sentido, éste no era el caso. Si se intentase caracterizar el significado de Villa El Salvador en relación con las estrategias de desarrollo urbano, se vería claramente que, más que un estímulo para el crecimiento de Lima, Villa El Salvador fue un intento de formar una ciudad satélite. Las medidas adoptadas para proporcionar empleos dentro de este P.J. tenían el propósito de hacerlo económicamente autónomo. Las anteriores barriadas fueron primordialmente comunidades habitacionales, aunque en ellas habían aparecido algunos negocios, especialmente pequeñas tiendas. Contaban con Lima como su principal fuente de empleo y por lo tanto aumentaron la demanda de empleo en Lima. El intento de desarrollar importantes centros de trabajo en Villa El Salvador tenía la finalidad de descentralizar la demanda de empleo. Por eso, la política seguida con Villa El Salvador fue más consecuente con la estrategia de desarrollo general del gobierno.

<sup>23</sup> Para mayores datos sobre los planes de desarrollo regional del gobierno, ver Robin (1973: 25ss).

<sup>24</sup> Ver *La Prensa*, 2 de noviembre de 1969, p. 1 (Chimbote), 1 de junio de 1971 (Talara y Arequipa), y 25 de agosto de 1972 (Chiclayo).

<sup>25</sup> Estas conclusiones y esta interpretación sobre la situación en las ciudades de provincia, fueron proporcionadas por Alfred Stepan.

## Reforma urbana

Una manera apropiada para caracterizar el período de Velasco, es examinar no sólo las políticas que fueron adoptadas, sino también las que fueron descartadas. La reforma urbana fue una importante alternativa ampliamente debatida en Lima durante el gobierno de Velasco pero que, sin embargo, no fue adoptada. Desde la reforma urbana cubana de 1960, los gobiernos reformistas latinoamericanos han contado con un modelo para el fundamental reordenamiento de la propiedad privada urbana. La ley cubana eliminó los alquileres, puso en manos del Estado la construcción de la vivienda, impuso nuevas normas para la herencia de bienes raíces y dispuso que la futura expansión urbana estuviera bajo un estricto control gubernamental (ver Acosta y Hardoy 1971: capítulos 5 y 6).

Una edición de la ley cubana se publicó en Lima y circuló profusamente durante los primeros años del gobierno de Velasco<sup>26</sup>. El apoyo a la reforma urbana provino del izquierdismo: de la revista *Oiga* durante el primer año del gobierno de Velasco, cuando dicha revista era más izquierdista que el gobierno; de los miembros más reformistas del gobierno (tanto civiles como militares); y del Partido Demócrata Cristiano, que tenía conexiones muy estrechas con el gobierno<sup>27</sup>. Las propuestas de *Oiga* y de los demócrata-cristianos contemplaban la expropiación de las casas alquiladas; según una versión, los alquileres ya pagados podrían ser considerados como parte de pago para la compra y el gobierno cubriría la diferencia (*Oiga*, 9 de noviembre 1968: 13). Esto no habría tenido que ser aplicado necesariamente a todas las casas alquiladas y *Oiga* sugería que los pequeños propietarios, aquellos con sólo dos o tres propiedades alquiladas, debían quedar exentos (*Ibid.*). La reforma también habría frenado la especulación en las áreas de futura expansión urbana en la periferia de la ciudad—factor importante en el costo de la vivienda—, mediante la expropiación de estas áreas y mediante una planificación más cuidadosa del crecimiento urbano<sup>28</sup>.

En el mensaje del 28 de julio de 1969, el presidente Velasco descartó firmemente la posibilidad de una redistribución general de los bienes raíces urbanos, pero estableció claramente que era inminente algún control sobre la especulación de terrenos (Oficina Nacional de Información 1969: 13-14). Declaró que no habría reforma urbana, “como inexacta e interesadamente se ha dicho en diversos círculos de opinión” (en parte, un desmentido a *Oiga*), y que el gobierno no intentaba desconocer el derecho a la propiedad privada de la vivienda sino que, por el contrario, lo defendería. En cambio, el gobierno estaba más interesado en resolver los problemas de los PP.JJ. y de los tugurios del centro de la ciudad y en

<sup>26</sup> La información sobre éste y varios de los puntos siguientes fue proporcionada por Sinesio López.

<sup>27</sup> Ver por ejemplo *Oiga*, 8 de noviembre de 1968, p. 13; 30 de noviembre de 1968, p. 11; 21 de marzo de 1969; 11 de abril de 1969; 12 de setiembre de 1969, p. 14; y 16 de noviembre de 1969. Ver también la *Declaración Política* publicada por la Democracia Cristiana en *Expreso*, 15 de abril de 1973, p. 9.

<sup>28</sup> Esto se menciona en la mayoría de las declaraciones sobre la reforma urbana citadas anteriormente.

eliminar la especulación de los terrenos. El presidente fue particularmente enérgico en este último punto, declarando que

"todos sabemos que en el Perú se han amasado inmensas fortunas a través del encarecimiento artificial de la tierra rústica [. . .]. Esta es una situación de clamorosa injusticia que no puede continuar en el futuro" (*Ibid.*).

Naturalmente, el mensaje creó muchas expectativas acerca de las nuevas medidas que se adoptarían con respecto a los PP.JJ., los tugurios y la especulación de los terrenos. Circularon interminables rumores sobre una nueva ley de PP.JJ. De acuerdo con una versión, la ley atacaría el problema de los tugurios, ofreciéndoles nuevas tierras a sus moradores, a fin de erradicar dichos tugurios (*El Comercio*, 3 de setiembre 1969: 3). Según otra versión, la ley contemplaría la cesión de la propiedad cooperativa de los PP.JJ. a sus habitantes, lo cual sería un paso previo a la propiedad individual de las casas. Aparentemente, una ley basada en esta última idea fue redactada y circuló dentro de los miembros del gobierno; pero jamás fue aprobada. Por ello, la política de PP.JJ. continuó ejerciéndose de acuerdo a los términos de la ley 13517, revisada en el período de Belaúnde.

Por otro lado, la ley 17803 referente a la especulación de los terrenos se aprobó algo más de un mes después del mensaje de Velasco (*Ibid.*, 5 de setiembre 1969: 4). Esta ley establecía las bases para expropiar los terrenos que serían usados en viviendas de interés social e incluía criterios bastante estrictos para determinar los precios de la expropiación y la forma de pago a los propietarios. En general, la medida fue bien recibida, con algunas quejas de los urbanizadores sobre los términos de la expropiación (*La Prensa*, 19 de setiembre 1969: 63).

¿Por qué no se hizo la reforma urbana? El paralelo con la reforma agraria era tentador. En las áreas rurales, las invasiones de tierras habían amenazado la estabilidad del sistema y la tierra había sido redistribuida a fin de prevenir futuras invasiones. En las áreas urbanas continuaban ocurriendo las invasiones de tierras y habría parecido razonable prevenir las mediante la redistribución de la propiedad urbana. Sin embargo, había grandes diferencias. La redistribución en Lima podría entrar en conflicto con el objetivo del gobierno de desviar la migración, mientras que la redistribución en las áreas rurales, evidentemente, era consecuente con ese objetivo. Asimismo, en la sierra la reforma agraria expropió las tierras a una clase tradicional de propietarios de haciendas cuyo poder político ya estaba declinando. En las áreas urbanas, el sector privado desempeñaba un rol importante en los planes de vivienda y quizás el gobierno no deseaba desmoralizar a este sector llevando a cabo grandes expropiaciones. También pueden haber influido otros factores, como el hecho de que el gobierno no quería retraer la inversión privada con una ley amenazadora y también el que algunos militares de alto rango poseían un número significativo de propiedades urbanas. A pesar de todas estas razones, que hacían pensar que la reforma urbana era improbable, ésta continuó siendo discutida en Lima y, por lo menos hasta mediados de 1974, había quienes pensaban que todavía podía realizarse.

Respecto de la posibilidad de una legislación nueva, de amplio alcance para los PP.JJ. y los tugurios, la propuesta de propiedad cooperativa fue considerada

en el gabinete y, en general, en todas partes, como una propuesta que socavaría el principio de la propiedad privada. Por lo tanto, fue descartada. Pero, aparentemente, el gobierno no estaba dispuesto a eliminarla de los PP.JJ., porque era una forma de convertir en propietarios a los sectores populares urbanos, lo que frecuentemente había sido considerado como una contribución a la estabilidad política. Las razones que impidieron la reubicación masiva de los habitantes de los tugurios son menos claras. Si las antiguas zonas de tugurios hubieran sido erradicadas, no existiría ninguna razón para que esta medida estimulase la migración hacia Lima. Asimismo, esto habría ayudado a reducir el número y la magnitud de las invasiones que ocurrían en Lima en ese momento. Por otro lado, esto habría representado un ataque frontal al control privado de la propiedad urbana. También habría obligado al gobierno a emprender la enorme tarea de demoler los antiguos tugurios y de ayudar a las nuevas comunidades de la periferia de la ciudad. Finalmente, en vista de los fracasos del período de Belaúnde, el gobierno no estaba dispuesto a comprometerse en programas que no pudiese realizar. Este programa, en especial, parecía requerir un compromiso que iba más allá de lo que el gobierno consideraba conveniente.

Ubicando las políticas del período de Velasco dentro del contexto de las alternativas que no han sido adoptadas, se puede enfocar mejor la estrategia de desarrollo general del gobierno. Al evitar los tipos de compromisos contenidos en la ley 13517, el gobierno descartó con respecto a la política de PP.JJ., lo que Anderson llama el enfoque "democrático reformista", basado en compromisos amplios y en una mayor intervención del sector público (Ch. Anderson 1967: 174ss). Al desechar la alternativa de un reordenamiento básico de las relaciones de la propiedad urbana, desechó también —con respecto a la política de PP.JJ.—, lo que Anderson llama el enfoque "revolucionario", que considera al sector moderno existente como un obstáculo para el desarrollo (*Ibid.*: 183ss). En cambio, la política que se adoptó para el desarrollo de los PP.JJ. queda dentro del enfoque "convencional", basado en una combinación de la contribución del sector privado existente y del potencial de auto-ayuda que existe dentro de los mismos PP.JJ. (*Ibid.*: 163ss). En este sentido, y según las categorías de Anderson,<sup>1</sup> el gobierno estaba lejos de ser revolucionario.

### **Comparaciones con otros gobiernos**

La política de PP.JJ. adoptada por el gobierno de Velasco parecía estar guiada por varias preocupaciones: el deseo de evitar compromisos que, por ser de gran alcance y requerir grandes recursos, no podían ser llevados a cabo; el deseo de evitar programas que fomentaran el crecimiento de Lima; el deseo de reconstruir la sociedad peruana alrededor de unidades parcialmente autónomas que operarían sobre la base de la auto-gestión; y el intento de promover un tipo especial de apoyo popular y participación controlada de masas, que no estuviese relacionado con la formulación de exigencias políticas, con excepción de las exigencias a nivel local, excluyendo así el papel tradicional de los partidos políticos.

Aunque el gobierno tuvo que escoger en ocasiones entre estos objetivos —como, por ejemplo, al escoger entre el respeto por la ley y el control del crecimiento urbano— en general éstos constituyeron la base de una política bastante coherente y firme.

Un examen de los precedentes de esta política revela una curiosa mezcla de las políticas seguidas por el gobierno progresista anterior y por la derecha. El uso que había hecho Odría: de los PP.JJ., como base de apoyo popular y como parte de su campaña contra el Apra, fueron un anticipo de ciertas actividades del SINAMOS. El énfasis que Beltrán imprimía a la auto-ayuda y al rol que cumplía el sector privado para resolver la crisis habitacional fue reactualizado. Asimismo, se reflejó en el período de Velasco la preocupación de Belaúnde por el impacto que ejercían los programas masivos de barriadas sobre el crecimiento urbano.

Sin embargo, sería un error sostener que el gobierno simplemente puso en práctica viejas políticas. Aunque muchos aspectos de sus políticas habían sido ensayadas durante los gobiernos anteriores, la innovación consistía en reunirlos en una sola política. Belaúnde intentó dirigir las prioridades de desarrollo hacia las zonas rurales pero, en el proceso, descuidó totalmente a los PP.JJ. y fracasó en reprimir su veloz crecimiento, en la década del 60. Por el contrario, el gobierno de Velasco intentó desviar la migración, *al mismo tiempo* que ayudaba a los PP.JJ. Asimismo; parece que Odría mantuvo el control político descuidando, en parte, la legalización, lo que significó un alto precio para los habitantes de las barriadas. El gobierno de Velasco intentó controlar la vida política de los PP.JJ., *al mismo tiempo* que otorgaba los títulos.

Esta diferencia entre los períodos de Odría y de Velasco merece especial atención. Se ha sostenido en el capítulo 4 que Odría estableció una relación con los pobres basada en una dependencia en la cual la informalidad de la política parecía acentuar el control político. En cambio, el gobierno de Velasco confiaba en un sistema de control basado en un intento de estructurar y penetrar sistemáticamente las organizaciones comunales de los PP.JJ. Al canalizar todos los programas de ayuda, estatales y privados, mediante esta estructura organizada, el SINAMOS intentó dominar la escena política, reduciendo drásticamente el número de alternativas de acción política a que tenían acceso los habitantes de los PP.JJ. El alto grado de asimetría de poder que existió durante Odría todavía estaba presente aunque no la informalidad del sistema. Ciertamente, una de las características más importantes de la organización montada por el SINAMOS era lo uniforme y predecible de este sistema de control. En su conjunto, este sistema representa un tercer tipo distinto de autoritarismo, que se ha reflejado en la política de PP.JJ. en Lima.

### **Los cambios en las definiciones de beneficios y costos**

Una forma apropiada de resumir las transformaciones de la política de PP.JJ. ocurridas durante el gobierno de Velasco, es retomar la idea de la política "distributiva", presentada al final del capítulo 3. Se sugería ahí que la política su-

mamente informal que permitía la apropiación de la tierra, correspondía claramente a una amplia gama de políticas gubernamentales que Lowi ha denominado "distributivas". Una característica fundamental de estas políticas consiste en que son una especie de campo de batalla donde no hay perdedores bien definidos. En el caso de la política de PP.JJ. esto fue posible porque tanto los ricos como los pobres podían beneficiarse, y porque la tierra, el bien que se adquiría como resultado de esta política., era fácilmente divisible. Por lo tanto, era relativamente fácil ofrecer beneficios a todos los contendores creando un juego político en el que parecía no haber perdedores.

Desde esta perspectiva, se puede sugerir que los cambios en la política de PP.JJ. durante el gobierno de Velasco se efectuaron, en gran medida, a causa de un cambio en el contexto político, que llevó al gobierno a la conclusión de que la formación de PP.JJ. era más costosa de lo previsto y de que era un juego en donde sí había perdedores. Uno de los aspectos de este cambio fue la inestabilidad rural en la sierra peruana, en la década del 60, y la relación existente entre esta inestabilidad y la ambigüedad de la ley de propiedad. Aparentemente, los militares advirtieron finalmente que este ambiguo sistema había cobrado ya un alto precio al haber puesto en peligro la estabilidad del sistema en las áreas rurales y al abrir la posibilidad de que sucediera lo mismo en las áreas urbanas. Por lo tanto, el gobierno de Velasco intentó un reordenamiento de las leyes de propiedad, tanto en las áreas rurales como en las urbanas.

A pesar que los militares tenían la radicalización de los PP.JJ., este presunto potencial radical no ha producido hasta ahora ninguna consecuencia política significativa en Lima. La ruptura ocurrió en cambio en el campo. Según Hirschman, podría sostenerse que este es un ejemplo en el que un problema que había sido "descuidado" —el reordenamiento de la tenencia de la tierra en Lima— fue tomado en consideración, porque su solución fue, vista como un aspecto de la solución de un problema "privilegiado": el problema del reordenamiento de la tenencia de la tierra en las áreas rurales (Hirschman 1965: 301ss).

Otros cambios en el contexto político fueron también importantes. La idea de que la formación de PP.JJ. imponía un alto costo, al fomentar la migración hacia Lima, ya había influido en la política de los períodos anteriores. El espectro de las guerrillas urbanas de otros países afectó también las consideraciones de los militares con respecto al costo de la formación incontrolada de PP.JJ. en Lima. Otro cambio que afectó la formación de PP.JJ. fue la menor disponibilidad de tierras a una distancia razonable del centro de Lima. Aunque el mejoramiento de las carreteras pudiera haber significado que las tierras distantes fueran más accesibles, o el desarrollo de Villa El Salvador como ciudad satélite pudiera haber hecho que el problema de la cercanía a Lima resultara menos importante, es evidente que la disminución de la disponibilidad de tierras tuvo una gran influencia sobre la política. Obviamente, esto alteró una de las condiciones que hacían factible la política anterior: el hecho que siempre hubiese más tierras disponibles "más adelante en la carretera". La libre disponibilidad de la tierra, que caracte-

rizaba a la política anterior, fue claramente reducida por este cambio en el esquema de disponibilidad de la tierra.

Estas variaciones de costos y beneficios relacionados con la formación de PP.JJ. y la menor disponibilidad de tierras, produjo un viraje; de una política distributiva, dispendiosa, se pasó a una política que intentó regular el uso de la tierra. Esta regulación incluyó no solamente el intento de controlar la formación de PP.JJ., sino también la dación de la ley 17803, que sentó las bases para impedir la especulación de la tierra. En gran medida, este viraje fue el resultado del surgimiento de nuevos intereses: los requisitos de una particular estrategia de desarrollo nacional y los supuestos requisitos de la seguridad nacional, que durante el gobierno de Velasco se consideró que habían sido puestos en peligro por la política anterior.

Esta forma de evolución —de distributiva a regulativa— no es exclusiva de la política peruana de PP.JJ. Un esquema similar de evolución ha sido observado por Lowi en el caso de la política arancelaria de los Estados Unidos, explicándola en consonancia con los cambios del amplio contexto donde se da esa política. Lowi sugiere que a comienzos de este siglo, la política arancelaria de los Estados Unidos —especialmente con el arancel Smoot-Hawley de 1930— estuvo basada en "miles de oscuras decisiones que simplemente se acumulaban hasta formar una política de protección [. . .]" (Lowi 1964: 695). El Congreso buscó apoyo "dando limitada protección (indulgencia) a todos los intereses que fueran lo suficientemente fuertes como para ofrecer resistencia" (*Ibid.*: 692). Esto significaba una situación en la que

"un asunto de un billón de dólares (podía) ser desmembrado en muchos millones de partidas de cinco y diez centavos, siendo posible manejar cualquiera de ellas sin tener en cuenta a las otras ... " (*Ibid.*).

Sin embargo, a principios de los años 30,

"los aranceles comenzaron a perder su capacidad de desmembración ilimitada, porque sufrieron una lenta redefinición, desplazándose desde su significado puramente doméstico hasta constituir un instrumento de política internacional. En resumen, los aranceles —especialmente después de la Segunda Guerra Mundial y del supuesto liderazgo internacional de los EE.UU.— se convirtieron en un recurso para regular la economía nacional, con propósitos internacionales. Aquí el rasgo importante no es la parte internacional, sino el aspecto regulador de la redefinición. Al efectuarse el proceso de redefinición, ocurrieron también importantes cambios de rumbo en las relaciones de poder, porque ya no era posible manejar cada partida aisladamente [. . .] Ciertos elementos de la política distributiva permanecen [. . .] (porque) se intenta siempre desmembrar las políticas con el objeto de ampliar la protección y de evitar conflictos [. . .] Pero, a pesar de la persistencia de ciertos rasgos distributivos, la verdadera naturaleza del arancel se presenta en la década del 60 como una política reguladora" (*Ibid.*: 699-701).

Así, tanto en la política arancelaria de los Estados Unidos como en la política de PP.JJ. en el Perú, surgieron nuevos y más amplios intereses que no podían ser satisfechos con el esquema distributivo anterior. En ambos casos, la variación de los conceptos de la élite, acerca de los costos y beneficios relacionados con las áreas específicas de política, fueron la fuerza principal que produjo los cambios.

### **Fin del período de Velasco**

A fines del gobierno de Velasco se hizo cada vez más evidente que su política de PP.JJ. había sido seriamente afectada por importantes fracasos ocurridos durante los dos últimos años de su gobierno, el que concluyó en agosto de 1975<sup>29</sup>. La política consistente en frenar el crecimiento de los PP.JJ. no tuvo éxito. Ni Villa El Salvador, ni el recurso a la *vía legal* pudieron aliviar la presión ejercida para obtener nuevos lotes y se produjo un crecimiento excepcionalmente rápido, al ser ocupadas las tierras aledañas a los PP.JJ. ya establecidos, por decenas de miles de nuevos invasores.

El SINAMOS fracasó asimismo en lograr otros importantes objetivos. Al carecer de personal experimentado, no pudo continuar los proyectos que había ayudado a poner en marcha y quizás se preocupó demasiado en utilizar su acceso a la población de los PP.JJ. como un medio de movilización de apoyo político, en lugar de ayudarlos en forma efectiva. Por todo esto, el SINAMOS se ganó el antagonismo de gran cantidad de pobladores. Aunque el desarrollo físico de muchos PP.JJ. era impresionante —incluyendo Villa El Salvador y otros en donde el otorgamiento de títulos había avanzado rápidamente— estos otros fracasos deterioraron la posición del SINAMOS. Cuando se intentó retirar el apoyo al desarrollo de los PP.JJ. constituidos por las invasiones de octubre de 1972 y ejercer una velada represión al paralizar las lotizaciones previstas, sus pobladores contraatacaron convirtiéndose en activos antagonistas del SINAMOS y llegando hasta a incendiar el local central destinado a la zona de Lima. Disminuyó la confianza en la habilidad del SINAMOS para mantener un efectivo control político mediante la red de organización que había establecido y aumentó la confianza en la intervención directa de la política. Aunque desde los inicios del gobierno de Velasco de alguna manera la Policía de Investigaciones (PIP) había estado presente en los pueblos jóvenes, después de la invasión de Pamplona se advirtió un notable incremento de la vigilancia policial.

Estos fracasos de la política de PP.JJ. no reducen, por supuesto, la importancia del período de Velasco, desde la perspectiva del presente análisis. El objeto de este libro ha sido evaluar los variados enfoques de la política de barriadas, surgidos de una serie de distintas crisis políticas, y el examen del período de Ve-

<sup>29</sup> Este comentario está basado en las informaciones recogidas durante una breve visita a Lima, en agosto de 1975. Henry Dietz compartió gentilmente conmigo sus apreciaciones basadas en su reciente visita, las que confirmaron y completaron mis principales conclusiones.

lasco ha hecho posible ampliar en grado considerable esta evaluación. Estos últimos sucesos, sin embargo, son una útil advertencia respecto de la importancia del fracaso de las políticas de los regímenes autoritarios. Debido a que frecuentemente estos regímenes llegan al poder como respuesta a los fracasos de las políticas de los regímenes democráticos, a veces resulta demasiado fácil pasar por alto el grado en que ellos mismos son vulnerables a estos fracasos. Aunque analíticamente es conveniente clasificar a estos regímenes como autoritarios, debe recordarse que en muchas áreas políticas resultan dramáticamente incapaces de ejercer su autoridad.

## El cambio político desde un punto de vista comparativo

ESTE LIBRO comenzó con una sencilla pregunta: ¿cómo es posible que en un país, como el Perú, tan oligárquico hasta hace poco, haya podido darse un crecimiento tan grande de barriadas, o pueblos jóvenes, alrededor de la capital de la República? Contrariamente a las suposiciones o conclusiones de muchas investigaciones anteriores, es evidente que el crecimiento de estas comunidades en Lima ha sido, en parte, el resultado del apoyo —a veces encubierto, a veces manifiesto— del Estado peruano y de la élite peruana.

Este apoyo se ha extendido por una serie de razones. Ha servido como una forma poco costosa de ayuda a los sectores urbanos populares, como un medio de facilitar el desalojo de los tugurios del centro de la ciudad y como un instrumento para obtener apoyo político. La política de barriadas también ha estado vinculada a la política de urbanización, la reforma agraria y la protección a la propiedad. Debido a que la formación de barriadas parece fomentar la urbanización, ha habido una relación inversa entre el interés de cada gobierno en limitar la urbanización y el aliento a la formación de barriadas. Debido a que la urbanización parece servir como válvula de escape en las áreas rurales —haciendo, quizás, más fácil posponer cambios en dichas áreas, tales como la reforma agraria ha habido una relación inversa entre el grado de compromiso de cada gobierno con la reforma agraria y su buena voluntad para promover la formación de barriadas. Debido a que la formación de estos agrupamientos es una clara manifestación de la ambigüedad del sistema legal peruano de propiedad, los gobiernos interesados en dar fin a estas ambigüedades y a la falta de respeto a la ley, han tratado de desalentar la formación de barriadas y de promover activamente la legalización de las ya existentes.

Finalmente, la política seguida con respecto a la formación de barriadas y a su subsiguiente desarrollo, ha sido deliberadamente utilizada para influir y controlar la expresión política en esas comunidades. Por lo tanto, el análisis de dicha política proporciona una oportunidad para estudiar la evolución de las formas empleadas en el Perú para limitar el pluralismo político. Asimismo, constituye una oportunidad para examinar el surgimiento de distintos sub-tipos de autoritarismo y la relación existente entre estos sub-tipos y el proceso general de modernización dependiente.

## **Política de barriadas y autoritarismo**

Con el fin de enfocar esta relación entre la modernización económica y social y el surgimiento de distintos sub-tipos de autoritarismo, a estas alturas es conveniente revisar las conclusiones relacionadas con una serie de puntos interconectados, planteados en el primer capítulo. En primer lugar, la relación entre el proceso de modernización, el surgimiento de nuevos grupos políticos, las crisis políticas, las coaliciones políticas y los cambios de políticas gubernamentales. En segundo lugar las formas empleadas para limitar el pluralismo y los sub-tipos de poder autoritarios. Y, finalmente; los cambios en los tipos de control político y en la autonomía de la esfera política.

### **Modernización dependiente, grupos políticos, crisis, coaliciones y cambios de orientaciones políticas**

Una tesis básica de esta obra es que las fuerzas que originaron las variaciones de la política de barriadas pueden, en última instancia, ser referidas a ciertas transformaciones modernizantes fundamentales, ocurridas en la sociedad peruana en el presente siglo: el surgimiento de una economía exportadora basada en el desarrollo de los enclaves; el esquema de desplazamiento económico y social que ello produjo; y una serie de cambios en la estructura social y ocupacional del Perú, tanto en las áreas rurales como en las urbanas. Estos procesos de modernización dependiente favorecieron la aparición de nuevos actores políticos: la élite exportadora, el partido Aprista y otros nuevos partidos que tenían su base principal en las áreas urbanas. A su vez, el estancamiento y las crisis políticas producidos por la interacción de estos nuevos grupos, ayudaron a estimular importantes transformaciones en el seno de las Fuerzas Armadas al punto que, a fines de la década del 60, la institución militar se había convertido en un nuevo tipo de actor en la escena política peruana.

El creciente poder de estos nuevos grupos produjo el surgimiento de variados intereses económicos y políticos, que influyeron en la política de barriadas. En un comienzo, la necesidad de protegerse, frente a la élite exportadora y a los militares, en vista de la crisis producida por el intento de incorporar el Apra al sistema electoral a mediados de la década del 40 —combinada con la ambición personal de Odría— dieron lugar al golpe de este último y al comienzo del primer período de política de barriadas. También puede señalarse que hubo una marcada continuidad entre la forma de las relaciones élite-masa —promovidas por la política de barriadas durante este período— y la que era característica de las tradicionales haciendas semif feudales de la sierra peruana. Como Odría tenía importantes vinculaciones con este sector tradicional, es posible que las haciendas de la sierra hayan servido de modelo para la relación que él trató de promover en las barriadas. Este esquema de relaciones élite-masa, tanto en las barriadas como en toda la sociedad, representó una suerte de "línea de base", desde donde se produjo posteriormente una clara evolución en ambas esferas.

En el segundo período (liberal) los intereses económicos de uno de los principales grupos surgidos del proceso de modernización del Perú —la élite exportadora y los intereses comerciales urbanos— influyeron directamente en la política de barriadas. El liberalismo clásico de este sector —reflejado en su apoyo a la propiedad privada, a una limitada importancia del rol jugado por el Estado en la sociedad y a las políticas económicas del *laissez-faire*—, condujo directamente al particular enfoque adoptado por Beltrán respecto a las barriadas.

El tercer período fue influido por un nuevo tipo de factor, surgido del proceso de modernización: los partidos políticos. Se ha sostenido que los partidos son un tipo distinto de organización política que, necesitando el apoyo electoral de las masas, se inclinan a políticas gubernamentales orientadas hacia compromisos amplios y que son totalmente diferentes de aquellas del período liberal. La naturaleza de estas claras necesidades de los partidos se resume en la observación acerca del slogan "enseñar al pobre a cuidar de sí mismo" —que bien podría usarse para resumir el enfoque liberal—, respecto de que no constituye un buen lema electoral en un país en donde el grueso de la población es pobre.

Finalmente, de 1968 a 1975, la política fue delineada por un gobierno militar que quiso resolver las crisis políticas de la década del 60, producidas en gran medida por el estancamiento político y por el fracaso de las reformas del período de Belaúnde.

De lo expresado anteriormente; es evidente que las recurrentes crisis políticas son una importante variable que interviene en el lapso que media entre la aparición de los nuevos grupos económicos y políticos —surgidos del proceso de modernización— y los cambios de políticas gubernamentales. Las crisis políticas de la década del 40 motivaron directamente a Odría para tomar el poder. Cuando las políticas de Odría comenzaron a tomar direcciones que amenazaban los intereses de la oligarquía exportadora, Beltrán introdujo su propio enfoque hacia las barriadas, con la intención que sirviera como fuente de apoyo político en su batalla con Odría y como una alternativa para solucionar la crisis de movilización política representada por el Apra. Las crisis de la década del 60 llevaron al poder a Velasco y tuvieron un rol importante en la formulación de la política de barriadas. Finalmente, la invasión de Pamplona y las crisis de movilización de masas, desde principios hasta mediados de 1971, fueron causantes de un importante viraje, si no en el fondo, por lo menos en la forma en que la política se efectuó. De esta manera, las crisis políticas han desempeñado un rol central, al influir en la política de barriadas. No es de sorprender que las crisis políticas produzcan cambios de políticas gubernamentales. Sin embargo, sólo recientemente se ha comenzado a tratar sistemáticamente tales crisis, considerándolas como punto central del análisis político<sup>1</sup>.

Por cierto que este contexto de modernización —además de las crisis y las

<sup>1</sup> Ver, por ejemplo, Binder *et al.* 1971; Almond *et al.* 1973. Hace ya tiempo que la preocupación por analizar las crisis políticas ha sido un tema central en la bibliografía marxista.

variadas coaliciones políticas que surgieron de él— no es la única fuente para los cambios de orientación política. Otra fuente de cambio puede encontrarse en la lógica interna de las barriadas, en tanto área problemática. Se ha dicho que cuando el gobierno peruano comenzó a alentar activamente la formación de barriadas, se puso en marcha una "dinámica de aprendiz de brujo". Esto impidió que las barriadas ya establecidas quedasen satisfechas con el otorgamiento de tierras a la manera informal de Odría, por lo que se tuvo que echar mano a una amplia gama de formas de ayuda y de asistencia. La gradual evolución de la política en aspectos tales como el otorgamiento de títulos, en parte puede ser interpretada como resultado de la continua necesidad de descubrir nuevas formas de ayuda a la población de las barriadas. Asimismo ha influido en esto el comportamiento de los pobladores, habiendo adquirido un acento dramático recientemente en la forma en que ocurrieron las invasiones durante el período de Velasco. Así, el doble-juego entre invasores y oligarcas se ha planteado desde ambos lados y el impacto que ha ejercido la política de barriadas, así como la reacción de los pobladores hacia ella, ha sido asimismo un factor que ha influido en el subsiguiente cambio de orientación política.

### **Limitación del pluralismo y sub-tipos de autoritarismo**

Entre los múltiples aspectos de los cambios de orientación política realizados en este contexto de modernización y de cambiantes coaliciones políticas, el más importante desde el punto de vista de este análisis es el relacionado con los diferentes modos de limitar el pluralismo, es decir, las diversas maneras de utilizar los recursos del Estado para inhibir el surgimiento de grupos políticos y para controlar o canalizar sus exigencias políticas. Estos diversos enfoques adquieren especial interés ya que pueden servir como punto de partida para identificar diferentes sub-tipos de autoritarismo.

En el presente análisis se han señalado cuatro maneras diferentes de limitación del pluralismo: el uso del paternalismo para fomentar la dependencia; el estímulo de la auto-ayuda y la autonomía, con la intención de limitar las exigencias políticas y de atomizar políticamente a la población de las barriadas; la represión directa; y el control basado en estructuras jerárquicas, cuidadosamente montadas, que conectan a las barriadas con el Estado. En tres de los períodos aquí considerados se ha observado varias combinaciones de estos modos para limitar el pluralismo. En el período restante (el de las políticas de partido), era evidente en la política de barriadas una clara intención de dirigir las relaciones élite-masa, pero la limitación del pluralismo no constituyó un elemento central de esta intención (ver cuadro 5).

Durante el gobierno de Odría, la política de barriadas fomentó una relación paternalista, dependiente, informal y clientelista entre el Estado y los pobladores, orientada hacia la caridad. Esto constituyó una técnica para la limitación del pluralismo ya que fue parte de la campaña contra el Apra y porque, junto con la abierta represión del partido aprista, intentó establecer un diferente patrón de

CUADRO 5

## Intereses económicos y políticos y métodos para limitar el pluralismo

<i>Periodo</i>	<i>Intereses económicos y políticos que influyen la política gubernamental</i>	<i>Métodos para limitar el pluralismo: vínculo preferido entre las barriadas y el Estado</i>
Odría (1948-56)	Necesidades de la coalición anti-aprista, formada por la élite exportadora y los militares, para dar diferentes formas a las relaciones élite-masa; las haciendas tradicionales como "modelo".	Paternalista, dependiente, informal, orientado hacia la caridad, clientelista.
Prado — Beltrán (1956-60)	Intereses económicos de la oligarquía exportadora y de la élite urbana comercial.	Autónomo; los programas del gobierno sirven para fomentar la auto-ayuda.
Periodo de políticas de partido (1961-68)	Intereses políticos de los partidos, para ganar apoyo electoral.	Ausencia de una estrategia bien definida para limitar el pluralismo; rol fundamental del Estado; política de compromisos formales; criterios objetivos sobre el destino específico de la ayuda.
Velasco (1968-75)	Intereses políticos de un nuevo tipo de reformador militar (producida por el estancamiento de los grupos anteriores); interesado en la seguridad interna y en contrarrestar la política de compromisos amplios.	Autónomo, en el sentido de estar orientado hacia la autoayuda, pero con fuerte control político; políticamente incorporado para llenar el espacio político; ordenamiento cuidadoso de los vínculos verticales.

vínculos entre los sectores populares urbanos y el Estado, no basado en la movilización de las masas.

En el período liberal, la política de barriadas se dirigió a fomentar la autonomía y la auto-ayuda de los sectores populares y a reducir su dependencia del Estado. El propósito era limitar el pluralismo creando para estos sectores un mundo basado en la propiedad y la auto-ayuda, en donde aprenderían a resolver sus propios problemas, serían menos propensos a formular exigencias al Estado y estarían alejados de los planteamientos políticos radicales. Después de los exagerados compromisos del período de políticas de partido, entre 1968 y 1975 se observó un retorno a la preocupación por la auto-ayuda y por el fomento a la autonomía, que habían caracterizado al período liberal. Al mismo tiempo, se intentó establecer una elaborada estructura jerárquica de control político, que no tiene precedentes en los anteriores períodos.

Se debe reiterar que este estudio se interesa —a través de todos estos períodos— en el enfoque de cada gobierno para limitar el pluralismo y en el vínculo que se deseaba establecer entre los habitantes de las barriadas y el Estado. Es obvio que ha habido una variación sustancial dado que el gobierno obtuvo éxito en realizar sus planes para vincular a las barriadas con el Estado. Aquí, el interés principal no reside en el grado de éxito obtenido, sino en la manera en que se intentó hacerlo. Es evidente, sin embargo, que el grado de éxito obtenido por las anteriores políticas así como las *especulaciones* sobre las causas de los anteriores fracasos, influyeron en el enfoque para limitar el pluralismo, adoptado en cada período sucesivo.

En estos diferentes enfoques para limitar el pluralismo —y por lo tanto, para el autoritarismo— está involucrada la política hacia un solo estrato de la sociedad: un área importante de los sectores populares de Lima. Sin embargo, la evidencia presentada en los capítulos precedentes sugiere que esta área particular de política no varió aisladamente, sino que coincidió con la política general adoptada en cada período con respecto a las clases bajas en general. Si consideramos que el gobierno de Odría fue caracterizado ampliamente por Payne como paternalista, así como el rol desempeñado por su esposa, encontraremos las claves del tipo de relación que Odría trató de promover entre el Estado y las barriadas y que fue, en términos generales, lo más característico de su gobierno. El programa de Beltrán, concebido en torno a la casa propia y la autosuficiencia, no estaba dirigido solamente a los invasores urbanos sino a toda la población de bajos ingresos del Perú, tanto de las áreas urbanas como de las rurales. En el período de Velasco, la activa promoción de organizaciones locales semi-autónomas, vinculadas al Estado mediante una organización jerárquica cuidadosamente controlada, no se manifestó solamente en los PP.JJ. sino en muchos sectores de la sociedad peruana. Finalmente, el período de políticas de partido —que no parecía contener una estrategia deliberada para limitar el pluralismo— fue, asimismo, un período de más libre competencia política y más altos niveles de movilización política en otros sectores de la sociedad peruana, especialmente en los campesinos. Por ello, aunque la política de barriadas constituye solamente una pequeña "muestra" respecto al universo de las políticas oficiales que definen el tipo de relaciones de poder político que caracteriza cada período, es evidente —en lo que respecta a los períodos aquí considerados—, que la política de barriadas ha reflejado en un grado sustancial el patrón general adoptado con respecto a las clases bajas.

### **Control político y autonomía de la esfera política**

Asimismo, las conclusiones de este estudio posibilitan ciertas observaciones respecto de dos hipótesis que fueron discutidas en el primer capítulo y que conciernen a la relación existente entre la modernización y el grado de coerción y amplitud del control político, y el grado de autonomía de la esfera política. El período más reciente —en cierto sentido, el más "avanzado"— parece contar con el control político más fuerte, aunque éste no muestra una tendencia definida.

Después de éste, el período más coercitivo es el de Odría, debido a su fuerte represión en contra del Apra. Los otros dos períodos fueron menos coercitivos. De este modo, la conclusión a que se llega con respecto a la vinculación que existe entre la modernización y la coerción, depende de la importancia que se dé al alto grado de control del último período, en oposición a las fluctuaciones de los períodos intermedios. Una lógica conclusión podría ser que, pese a que los niveles más altos de modernización pueden ocasionar un agudo aumento de la coerción y de la intensidad del control político, esta tendencia puede estar sujeta a retrocesos o modificaciones en los períodos subsiguientes.

En lo que concierne a la autonomía de la esfera política respecto de los intereses de clase, parece haber una tendencia más clara. En los dos primeros períodos, los intereses de clase desempeñaron un rol crucial en la formulación de la política de barriadas. En el primer período, el golpe de Odría fue apoyado en gran medida por la élite exportadora; y aunque las políticas de su gobierno se alejaron posteriormente de los intereses de ese grupo, su enfoque respecto a las barriadas reflejaba claramente uno de los objetivos que él compartía con ese sector económico: el debilitamiento del Apra. Hubo también algunas vinculaciones —aunque mucho más indirectas— entre la élite de las haciendas tradicionales de la sierra y las políticas de Odría. Se ha sostenido que el esquema característico de las relaciones élite-masa de este sector, puede haber sido el modelo para la actitud de Odría hacia las barriadas, y que su política respecto a esos agrupamientos fomentó un patrón de urbanización que estaba de acuerdo con los intereses de este sector tradicional. En el segundo período intervinieron, aún más directamente, los intereses e ideologías de un sector económico: el sector de la élite exportadora y el de los intereses comerciales urbanos.

En el tercer y cuarto períodos, preponderaron los intereses que podrían ser llamados políticos más que económicos. El estilo de las estrategias del período de políticas de partido respondió a las necesidades específicas de estos partidos, en tanto organizaciones de tipo *político*. Esta conclusión respecto al rol de los partidos implica la necesidad de llegar a un nivel de modernización lo suficientemente alto como para que partidos más o menos bien institucionalizados puedan mantenerse, con cierta autonomía, como organizaciones. Sin embargo, existen dos puntos que requieren especial atención, respecto a esta conclusión. En primer lugar, en varios períodos de la historia peruana —principalmente entre 1945 y 1948— se advierte el predominio casi manifiesto de un solo partido, si bien es cierto que lejos del grado de competencia multipartidaria que surgió en los períodos de Prado y Belaúnde. En segundo lugar, uno de los principales propósitos del gobierno de Velasco fue eliminar las políticas de partido y la competencia partidaria que existieron en los años anteriores a su gobierno. Por ello, no debe ser sobreestimada la tendencia de los partidos políticos altamente organizados a desempeñar un rol mayor.

Las conclusiones respecto a la diferenciación de la esfera política en el cuarto período son bastante más marcadas. En este período, la necesidad experimentada por los militares —como integrantes del Estado—, de protegerse como institución,

ha desempeñado un rol fundamental en la formulación de todas las políticas, inclusive la de barriadas, en una forma que no tiene precedente en los períodos anteriores. Aunque la preocupación de los militares por protegerse como institución tuvo alguna importancia en el golpe de Odría en 1948, existe una marcada diferencia en el grado de preocupación de los militares, lo que los condujo a actuar como institución y de una manera cohesiva. Una vez que llegó al poder, Odría procedió a gobernar de una manera tan personalista que su período difícilmente puede ser considerado como un "gobierno militar". En cambio, el período de Velasco fue uno de los más importantes ejemplos, en la historia latinoamericana, de gobierno de los militares como institución. La conclusión respecto a la evolución del rol de los militares podría representar un ejemplo de la tendencia —del Estado o de elementos del Estado— para actuar independientemente de los intereses económicos señalados en el primer capítulo.

### **Perspectivas comparativas adicionales**

Aunque el punto central de esta investigación ha sido analizar la trayectoria de los cambios ocurridos dentro de un mismo contexto nacional, la introducción de algunas comparaciones con otros países constituye una provechosa fuente, de donde se puede extraer conclusiones suplementarias sobre la política de barriadas.

### **Relación de las barriadas con el sistema político nacional**

Los distintos modelos de vinculación entre las barriadas y el Estado, surgidos en los cuatro períodos considerados en este estudio, demuestran claramente que no hay una relación necesariamente fija entre las barriadas y el sistema político nacional. Ni la amenazadora imagen de las barriadas evocada al principio del primer capítulo, ni la realidad de su manipulación —que ha sido un tema importante de este libro— son inevitables. Más bien, las consecuencias políticas de la existencia de las barriadas dependen del contexto político<sup>2</sup>. Durante los períodos considerados en este estudio, ese contexto se ha modificado mucho y, por consiguiente, se han modificado asimismo las vinculaciones entre las barriadas y el sistema político.

Esta conclusión, referente a la importancia del contexto político, se sustenta

<sup>2</sup> Al llegar a la conclusión que la relación entre las barriadas y el sistema político depende del contexto político, estamos llegando a lo que Joan Nelson, más ampliamente, ha establecido con respecto a las consecuencias políticas de la urbanización. Ella afirma que las orientaciones políticas de los migrantes de clase baja, que llegan a la ciudad, están influidas por varios aspectos del contexto político. Una característica crucial es la que se refiere a qué partidos, u otra clase de grupos políticos, llegan a los migrantes en forma más efectiva. En Italia, la lealtad de los migrantes que llegan a la ciudad, fue ganada por un bien organizado Partido Comunista, altamente sensible a sus necesidades y problemas, (Nelson 1969: 24-25 y 69-70). En el Perú, por el contrario, fue la derecha política la que respondió en forma más efectiva a las necesidades de los migrantes.

en las comparaciones con otros países, donde las diferencias en los contextos políticos han producido casos, tanto de una mayor radicalización que la observable en las barriadas del Perú, como casos de una aún mayor debilidad de sus pobladores con relación al Estado. Este tipo de agrupamientos cumplió una función importante en la movilización de la izquierda en Chile, antes de la elección de Allende, y el apoyo otorgado por los partidos de izquierda a las invasiones fue un elemento decisivo en esta movilización (ver Cleaves 1974: capítulo 8). Aunque ha habido alguna vinculación de la izquierda con las barriadas en el Perú, y aunque también existe alguna evidencia de una vinculación similar en México<sup>3</sup>, el caso chileno parece ser único en América Latina. Esta condición se explica si se considera que hasta setiembre de 1973, Chile contaba con la izquierda más poderosa y autónoma de cualquier país latinoamericano, con excepción de Cuba.

En otros países, la vasta erradicación de las barriadas sugiere que éstas son más impotentes en sus relaciones con el gobierno que sus similares en el Perú, donde la erradicación ha sido sólo un rasgo ocasional de la política. Se puede encontrar ejemplos de políticas sistemáticas de erradicación, en algunas épocas, en Brasil, Venezuela y Argentina, así como que la erradicación es también un elemento importante de las políticas de los países africanos y asiáticos (Leeds s/f; Ray 1969: 32; Nelson s/f.a; y Cohen 1974). En la República Central Africana y en Costa de Marfil se ha llegado al extremo de embarcar prácticamente a los migrantes en camiones y llevarlos de regreso al campo<sup>4</sup>.

Dos factores que ayudan a explicar estas diferencias son el grado de movilización política de las clases Populares y el grado de capacidad coercitiva del Estado. En Brasil, Argentina y Venezuela, dentro de un contexto con un espectro de moderados a altos grados de movilización de las clases populares, la erradicación es posible gracias solamente a que la capacidad coercitiva del Estado es bastante grande. En Brasil y en Argentina ese grado de coerción estuvo asociado con la fase "burocrático-autoritaria" del autoritarismo (O'Donnell 1973). En África, dentro de un contexto de gobiernos relativamente débiles, la erradicación ha sido posible debido al bajo grado de movilización política de las clases populares. En el Perú, el grado relativamente alto —aunque esporádico— de movilización de las clases populares, combinado con una moderada capacidad coercitiva del Estado, ha hecho menos viables esas políticas más duras.

Estas comparaciones ayudan a evaluar la importancia de la variación que se refleja en los cambios experimentados por las políticas de barriadas, consideradas en este estudio. Aunque estos cambios han sido sustanciales, ciertas alternativas políticas y ciertas formas de políticas de barriadas no han sido factibles en el Perú. Aunque ocasionalmente se contempló la erradicación masiva no fue nunca posible, y la radicalización, algunas veces temida, nunca ha parecido ser inminente. Así, de acuerdo con esta amplia comparación, ciertos rasgos importantes de la experiencia de las barriadas en el Perú han permanecido inalterables.

<sup>3</sup> Susan Eckstein, comunicación personal.

<sup>4</sup> Comunicación personal de Richard E. Stryker.

## Cambio político en regímenes autoritarios y democráticos

Este estudio se ha guiado atendiendo a una comparación implícita que se apoya en la idea de que el cambio de las orientaciones políticas en los regímenes autoritarios tiene ciertas características distintivas. Esta diferencia entre patrones de desarrollo autoritarios y democráticos no pretende constituir una aguda dicotomía con procesos de cambio totalmente distintos en cada uno de los patrones. En los períodos cubiertos por este estudio, el Perú experimentó una fase que fue, decididamente, más democrática. De un modo semejante, la relación entre las crisis políticas y los diversos patrones de control político —importante característica de los sistemas autoritarios— también está presente en los países democráticos, tal como lo ha demostrado una conocida investigación sobre “la regulación de los pobres”, en los Estados Unidos (Piven y Cloward 1971). La diferencia entre los sistemas autoritarios y democráticos consiste, más bien, en que ciertos patrones o tendencias aparecen más acentuados en cada tipo de sistema.

Esta combinación de semejanzas y diferencias surge claramente de las similitudes y contrastes existentes entre los sucesivos patrones de las relaciones élite-masa, reflejados en la política de barriadas del Perú, y en las principales etapas de las políticas de bienestar social en algunos países del norte de Europa Occidental, que han seguido una vía democrática hacia el desarrollo. Se ha sostenido que hay tres etapas principales en la política de bienestar social de estos países<sup>5</sup>. Durante el período de formación y de mercantilismo —aproximadamente hasta fines del siglo XVIII— prevaleció el enfoque paternalista, basado en teorías de “dependencia y protección” (Rimlinger 1971: 32-33). En el período de industrialización y liberalismo —aproximadamente en el siglo XIX— el enfoque predominante fue el del *laissez-faire*, que propendía a que los pobres fuesen responsables de sí mismos (*Ibid.*: capítulo 3). Había que enseñarles a tener confianza en sí mismos y la única caridad permitida era aquella que ayudaba a los pobres a ayudarse a sí mismos<sup>6</sup>. La tercera fase es la que cuenta con el gradual crecimiento del bienestar social moderno, basado en amplios programas de ayuda estatal que proporcionan beneficios debidamente legalizados y que no se basan en un concepto personalista o caritativo de la relación entre el Estado y los pobres.

Hay una sorprendente semejanza entre las características generales —como también entre muchos de los detalles— de los patrones de las relaciones élite-masa que caracterizaron cada una de estas tres etapas de la historia de la política de bienestar social de esos países, y los tres primeros períodos de la política de barriadas en el Perú. No obstante, al mismo tiempo existen grandes diferencias. Para el presente estudio, la diferencia más significativa es quizás la que se refiere al lapso en que se han desarrollado los sucesivos patrones de las relaciones élite-

<sup>5</sup> Para mayores datos sobre estas etapas que se refieren principalmente a Inglaterra, Francia y también los Estados Unidos, ver Rimlinger (1971: Capítulos 2 y 3 y Parte 2). Para un comentario semejante de estas etapas ver Myrdal (1968: 152).

<sup>6</sup> *Ibid.*: 38-40 y 48. Para mayor información sobre el enfoque victoriano con respecto a la caridad y la auto-ayuda, ver, también, Nun (1969: 43).

masa. Las transiciones que tuvieron lugar en algunos países europeos en décadas o aun en cientos de años, han ocurrido en el Perú en sólo unos cuantos años. Esta aceleración de las etapas en la evolución de la política estatal, es análoga —y, en parte, consecuencia de ella— a la tendencia que existe en América Latina hacia una yuxtaposición de grupos políticos tradicionales y modernos, lo que ha originado que se caracterice a la política latinoamericana como un "museo viviente" (Ch. Anderson 1967: 104).

Reconociendo que existen estas diferencias entre la experiencia europea y la peruana, es apropiado preguntarse si ellas tienen, en realidad, importancia. Es evidente que la tienen y que estas diferencias ayudan a explicar hasta qué punto las políticas sostenidas han cumplido con su propósito, así como el surgimiento en el Perú de una cuarta fase que no tiene parangón en la evolución de las políticas de bienestar social en esos países europeos. La interrogante respecto de si las políticas han cumplido con su propósito, es especialmente interesante en lo referente al período de políticas de partido. En los países desarrollados de Europa, la legislación de bienestar social fue, en términos generales, exitosa. En el Perú, en cambio, la ley 13517 comprometió al gobierno en programas que no pudo llevar a cabo, contribuyendo así a la atmósfera de crisis e inestabilidad de la década del 60. Mientras que en otro ambiente, los compromisos políticos amplios y formales ayudaron a solucionar los problemas del momento y acentuaron la legitimidad del Estado<sup>1</sup>, en el Perú, por el contrario, agravaron los problemas del momento y llevaron al país a una nueva etapa autoritaria.

Evidentemente, las causas de estos fracasos son complejas y no sería propio argumentar simplemente que el Perú no estaba "preparado" para la aplicación de una ley como la 13517. Sin embargo, en alguna medida fue debido a los problemas presentados por el "museo político" formado por diversos grupos, a la aceleración de las etapas y a la simultánea confrontación de una gran variedad de tareas de desarrollo, que hubo tantos fracasos políticos durante el gobierno de Belaúnde. En ese período, el Perú tuvo que afrontar, simultáneamente, los problemas de la liquidación de las desigualdades e injusticias inherentes a las haciendas tradicionales de la sierra, y los problemas de las invasiones de tierras con que los campesinos pretendían poner fin a esas desigualdades; tuvo que reconciliar el poder y las preferencias políticas de la élite exportadora, con el deseo de modificar las relaciones del Perú con los inversionistas extranjeros, fomentar la industria nacional y desarrollar un Estado más fuerte; y, finalmente, tuvo que satisfacer las exigencias de bienestar social de las masas, en un momento en que el Perú era todavía un país relativamente pobre y subdesarrollado, con un Estado débil y una burocracia ineficiente. Obviamente, esta confrontación simultánea de tal número de problemas no es la única explicación para que se haya seguido en el Perú una vía autoritaria de desarrollo; sin embargo, permitiría explicar parcialmen-

<sup>7</sup> Para mayores datos —con referencia a los Estados Unidos— acerca del significado del formalismo de los compromisos de los programas de seguridad social, en términos de legitimidad política, ver Lowi (1969: 223.26).

te por qué esta tendencia autoritaria se cristalizó en la forma que se observó en la fase final de la política de barriadas.

### **Conclusión: sincronización de los cambios políticos**

Estas conclusiones que conciernen a los contrastes de las experiencias del desarrollo, pueden servir de base para algunas observaciones acerca de la sincronización del cambio político y del cambio de las políticas gubernamentales en el Perú.

La expansión de la modernización económica y social en el Tercer Mundo, ocurre en gran medida a través de poderosas fuerzas de difusión, que consisten tanto en la libre imitación en los países de estas regiones —o por las sub-unidades contenidas dentro de éstas— como por la imposición ejercida desde centros modernos más avanzados<sup>8</sup>. Tanto las semejanzas como las diferencias de los esquemas de desarrollo pueden ser entendidos en términos de difusión. Debido a la importancia de la difusión internacional, no es de sorprender que la misma secuencia de ideales de bienestar y de enfoques para la estructuración de la relación entre el Estado y los sectores populares —que ha aparecido en los países del Atlántico Norte— haya surgido posteriormente, en forma semejante, en un país como el Perú. Al mismo tiempo, esta difusión hace posible que el Perú se desplace dentro de esa secuencia, en un lapso relativamente breve. Dado que todas esas fases ya habían surgido en Europa mucho antes del primer período de la política de barriadas considerado en este trabajo, todas ellas estaban disponibles como modelo para el Perú, de manera que facilitó la aceleración de etapas, anteriormente mencionadas<sup>9</sup>.

Este patrón no sólo es característico para la política de barriadas del Perú. También permite una conclusión más amplia si se considera que las fases más importantes en la evolución del rol del Estado en la sociedad —que en los países más adelantados de Europa en cierto grado estaban separadas en períodos bien definidos— en los países del Tercer Mundo a menudo aparecen simultáneamente o en cercana sucesión (Organski 1965: 160). Por lo tanto, la adopción de nuevas políticas a menudo puede ocurrir en un momento en que la capacidad del Estado

<sup>8</sup> Para un ejemplo de intento de conceptualizar la modernización en estos términos, y derivar y probar unas hipótesis comparativas acerca de las consecuencias de la difusión sobre los procesos de modernización, ver Collier (1975b: 331-59), y también Collier y Messick (1975).

En estos artículos se investiga y se cita un apreciable volumen de bibliografía referente a estos asuntos.

<sup>9</sup> El punto principal, evidentemente, no consiste en que los diferentes modelos de políticas de barriadas fueron difundidos hacia el Perú, sino que lo que debe entenderse en términos de difusión, es la aparición de los enfoques básicos para vincular a la clase popular con el Estado, enfoques que provienen del liberalismo clásico y del surgimiento de los sistemas de competencia de partidos.

para ponerlas en práctica sea mucho más limitada, produciéndose un tipo de fracaso que es menos probable en los países donde esas formas fueron creadas<sup>10</sup>.

Dentro de América Latina, este fenómeno de cambios políticos "prematurados" se advierte especialmente relievado en el Perú, como se ha señalado en el capítulo 1 al hacer el análisis del surgimiento del Apra. Se ha dicho que dentro de un marco de comparación con los otros países latinoamericanos, el patrón de modernización dependiente debido a los enclaves, seguido por el Perú, produjo —en un nivel bajo de modernización— un partido político renovador y sumamente bien organizado, que durante muchas décadas ha tenido una influencia decisiva tanto en los tipos de regímenes políticos que han aparecido, como en la política de barriadas. De ahí que, aunque muchos países latinoamericanos han estado expuestos a los dilemas que surgen de la aceleración de las etapas del desarrollo y de los estancamientos políticos —que frecuentemente ocurren cuando grupos políticos sumamente variados, tanto tradicionales como modernos, se yuxtaponen dentro del mismo sistema político— en el Perú estas situaciones han sido especialmente marcadas.

Evidentemente, el argumento no es que el patrón de desarrollo seguido por los primeros modernizadores fuese "natural" o "correcto" y que él modelo peruano deba ser considerado como una distorsión de los modelos disponibles de modernización. Lo que ocurre es que, debido a su difusión internacional, la modernización se produce de diferentes maneras, en diferentes ambientes históricos, creando distintas oportunidades y dilemas en cada ambiente. Así como existen importantes diferencias entre los primeros y los más recientes modernizadores europeos así también difiere la experiencia peruana, tanto de los primeros modernizadores europeos, como de los primeros modernizadores latinoamericanos. Debe tenerse en cuenta la contrastante experiencia de muchos diferentes contextos de modernización, si se quiere obtener una perspectiva adecuada acerca de la abigarrada relación que ha surgido entre la modernización económica y social y los cambios políticos.

<sup>10</sup> Para mayores datos sobre esta consecuencia, con referencia a la seguridad social en América Latina, ver Collier y Messick (1975).

## Origen de los datos

Al realizar mis investigaciones sobre las barriadas de Lima, tuve la suerte de poder contar con un apreciable volumen de material impreso. Las investigaciones efectuadas a mediados de la década del 50 por José Matos Mar, las de la Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda, y las del Fondo Nacional de Salud y Bienestar Social, proporcionaron la primera información digna de confianza sobre las características sociales y económicas de las barriadas en el Perú. Trabajos más recientes habían sido realizados por el Centro de Investigaciones Sociales por Muestreo del Ministerio de Trabajo del Perú, y numerosos estudios hechos por peruanos se estaban finalizando en el momento en que yo efectuaba mi trabajo en Lima. Asimismo, investigadores extranjeros habían contribuido en grado muy considerable a una mejor comprensión del problema de las barriadas. Las investigaciones de Turner y Mangin habían ampliado las primeras apreciaciones respecto a las oportunidades para la auto-ayuda y el desarrollo comunal, y habían concitado la atención internacional sobre el positivo rol que las barriadas cumplen en el desarrollo urbano. Las investigaciones subsiguientes de Goldrich, Dietz, Powell, Manaster y otros, habían añadido otras importantes apreciaciones referentes a las características políticas de estas comunidades.

Sin embargo, esta bibliografía era limitada en su análisis de los diferentes tipos de formación de barriadas y de la evolución de la política del gobierno respecto de ellas. Se consiguieron algunas descripciones de invasiones y otros tipos de formación que fueron útiles. Pero no había suficientes datos sobre un gran número de casos de formación de barriadas, que permitieran una evaluación adecuada de la importancia relativa de cada tipo. Las anteriores investigaciones carecían asimismo de profundidad histórica; generalmente, enfocaban la política de barriadas de fines de la década del 50 o del 60, y por lo tanto no tomaban en cuenta los patrones tan diferentes que adoptó su desarrollo a fines de la década del 40 e inicios de la del 50.

Esta investigación intenta remediar la falta de datos sobre la formación de barriadas y la carencia de perspectiva histórica, mediante la obtención de nuevos y amplios datos sobre su formación. Esto se ha logrado principalmente gracias a entrevistas con dirigentes actuales y antiguos, quienes han estado vinculados con la formación de sus comunidades y que conocían la historia de esa formación. Las entrevistas se realizaron a partir de un cuestionario preparado por el autor, usando tanto preguntas cerradas como abiertas, para descubrir en la forma más detallada posible cómo se formaron las barriadas. Las entrevistas proporcionaron información detallada sobre el rol desempeñado por el gobierno y, con ello, han hecho posible la reconstrucción de un importante aspecto de la historia de la política del gobierno hacia las barriadas.

Las preguntas cubrían una serie de aspectos referentes a la forma en que se organizó el grupo fundador; sus razones para mudarse a una barriada; cómo seleccionaban el sitio; con qué ayuda habían contado al preparar la ocupación; a quién pertenecía la tierra; cómo ocupaban el sitio; cuántas personas ocupaban el sitio; la reacción del propietario y la policía; las negociaciones con las autoridades públicas acerca del desalojo y de la intervención de la policía; la velocidad con que crecía la barriada y otras

preguntas semejantes: El cuestionario fue redactado en tal forma que si el entrevistado tenía información sobre un intento anterior para ocupar el sitio, las mismas preguntas podían ser repetidas para obtener información acerca de ese intento. También se incluía preguntas referentes a las opiniones de los entrevistados acerca del desarrollo de la barriada.

Por lo general, los entrevistados mostraban una actitud cooperadora y se sentían halagados porque se les preguntase acerca de lo que ellos, generalmente, consideraban un período emocionante y heroico de sus vidas. Debido a que en la mayoría de los casos ya habían dejado de ser dirigentes importantes de la comunidad, se sentían muy felices de tener una oportunidad de narrar la historia inicial de la barriada en donde habían tenido un rol importante.

Se emplearon muchos medios para verificar la calidad de las informaciones obtenidas sobre la formación. El cuestionario, que fue aplicado en 72 barriadas, fue reaplicado en los casos en que la información de la primera entrevista no parecía digna de confianza o en los que la historia de la formación era especialmente interesante. Se extrajo información adicional de publicaciones, archivos de los diarios, archivos de las oficinas gubernamentales de vivienda y, asimismo, de entrevistas con funcionarios del gobierno que tenían una larga experiencia en barriadas<sup>1</sup>. Además de asegurar una mayor exactitud en la tabulación de los tipos de invasiones, esta información sirvió para confirmar —a través de dos o tres fuentes, por lo menos— casi la totalidad de los casos más importantes o más dramáticos de formación de barriadas. Esta verificación múltiple era importante porque personas con diferentes intereses que proteger o promover; a veces ofrecían diferentes versiones de lo sucedido. Estos datos adicionales también proporcionaron información detallada sobre muchos casos no incluidos en la encuesta de dirigentes de barriadas, especialmente los casos de formación después de 1968. También aportó información, aunque algo menos completa, sobre gran número de otros casos.

## La muestra

La selección de las comunidades en donde se aplicó el cuestionario, fue deliberadamente desviada hacia dos tipos: hacia las barriadas muy grandes y hacia las que presumiblemente habían contado con apoyo político para su formación. Se enfatizaban los casos en que se sospechaba ingerencias políticas porque, además de mostrar la proporción de barriadas formadas con apoyo político, la investigación se proponía asimismo dar una idea, lo más clara posible, de cuándo ocurre y en qué consiste ese apoyo. Evidentemente, esta desviación se considera cuando se quiere obtener de la muestra las características del universo. En la muestra también se registraba a las barriadas grandes, aquellas que contaban con una población de 20,000 a 30,000 habitantes y que, en un caso, excedía los 100,000. Obviamente, ellas son más importantes —dado que contribuyen a solucionar la escasez de vivienda en Lima— que las barriadas pequeñas que pueden albergar sólo a unos 100 ó 200 habitantes.

Para aplicar el cuestionario se usó el siguiente procedimiento: 1. 35 barriadas fueron seleccionadas porque estaban representadas en la encuesta del Centro de Investigaciones Sociales por Muestreo del Ministerio de Trabajo, ya mencionada en el

<sup>1</sup> Publicaciones particularmente valiosas fueron: José Matos Mar, *Estudio de las barriadas limeñas*; Fondo Nacional de Salud y Bienestar Social, *Barriadas de Lima metropolitana*, 1958-59; y Carlos Enrique Paz Soldán, *Lima y sus suburbios*. Los archivos de la Oficina de Barrios Marginales de la Junta Nacional de la Vivienda y el Archivo de Recortes de *La Prensa* fueron también valiosas fuentes de datos.

capítulo 2. En esta encuesta se usó una cuidadosa muestra probabilística, en varias etapas, por conglomerados, en la que inicialmente todos los habitantes de la barriada tuvieron la misma oportunidad de ser entrevistados. Por ello, la representatividad de cualquier barriada en la muestra fue, exactamente proporcional a su tamaño. Debido, a esto, todas las grandes barriadas están representadas en estas 35. De este modo, el uso de la muestra de la encuesta del CISM proporcionó un adecuado criterio para seleccionar las comunidades que aseguraban la representación de las barriadas más grandes y, por ende, más importantes. La superposición de las muestras también permitió el análisis simultáneo de los datos provenientes de las fuentes. 2. Muchas otras barriadas fueron seleccionadas porque se sospechaba que podían tener especial interés, particularmente en casos en que otras fuentes de información sugerían la existencia de algún apoyo político en su formación. 3. Otros casos se incluyeron, además, a causa de su proximidad a las barriadas escogidas de acuerdo con el primer y segundo criterios.

El análisis de los datos está basada en dos muestras: una muestra pequeña de 84 barriadas, sobre las que se contaba con información detallada, y una muestra más grande que incluía, además, 52 barriadas adicionales, sobre las que se obtuvo información menos detallada. La información sobre las 52 casas adicionales en que no se aplicó el cuestionario, provenía de los registros de la Oficina de Barrios Marginales de la Junta Nacional de la Vivienda (JNV) y de datos compilados por el Plan Metropolitano de Lima. Pese a que la muestra pequeña representa sólo al 40.4% de las barriadas, incluye al 81.7% de la Población total de las barriadas, debido al énfasis que impuso en la aplicación del cuestionario a las más grandes. La muestra grande incluye el 65,4% de las barriadas y el 90.2% de los habitantes. Estos cálculos sobre el tamaño de la muestra y del universo, cubren el período que abarca hasta 1972.

Debe señalarse que dos barriadas que ya no existen están incluidas en la pequeña muestra, así como también varios casos de intentos infructuosos de formación. En determinados puntos se ha incluido en la tabulación 12 casos adicionales de intentos infructuosos de ocupación de tierras en donde posteriormente se formó una barriada. Se decidió no incluir estos 12 casos en la muestra pequeña o en la definición del universo, pues ello habría significado computar dos veces las mismas tierras. De otro lado, en los casos de intentos infructuosos de formación, en la muestra pequeña, las tierras nunca fueron ocupadas de modo que su inclusión en la definición del universo no significa computar dos veces las mismas tierras.

## **El universo**

Hay varias formas para definir el universo del que provienen estos casos. Una de las más razonables es la que sostiene que el universo comprende 208 barriadas con una población total de 841,075 habitantes, en 1972, excluyendo todos los casos conocidos de formación por medio de alquiler ilegal o por compra (ver más adelante). El cálculo del universo se deriva de los resultados del censo de barriadas de Lima de 1970, que registró la existencia de 273 barriadas con una población de 761,755 habitantes (Oficina Nacional de Desarrollo de Pueblos Jóvenes 1971b). Hubo que hacer varias modificaciones a estas cifras. Primero, hubo 10 casos de formación o de intento de formación entre 1970 y 1972. Segundo, se añadió 23 antiguas comunidades que son consideradas como barriadas para los propósitos de esta investigación, pero que han sido excluidas de las listas del gobierno. Esto incluye dos casos de barriadas que ya no existen. Tercera, se excluyó a 45 comunidades formadas mediante alquiler ilegal y compra. Ellas habían sido oficialmente reconocidas como barriadas, pero se habían formado mediante alquiler ilegal o mediante la venta de terrenos a familias de bajos ingresos que habían construido sus casas en ellas. Esas áreas tendían a ser subdivididas y subarrendadas,

siguiendo un patrón de desarrollo muy diferente al de las barriadas y por ello no se les incluyó en el análisis. Debido a que estas comunidades son relativamente pequeñas, la decisión de excluirlas ha tenido poco efecto, en términos de población, sobre la definición del universo. Como se ha indicado anteriormente, los 12 casos de invasiones infructuosas de tierras que fueron ocupadas posteriormente no se tomaron en cuenta en la definición del universo.

Esto nos deja un total de 261 barriadas. Un problema adicional con esta cifra consiste en que incluye cierto número de pequeñas comunidades que habían sido estudiadas por una oficina gubernamental de vivienda en una encuesta realizada en 1961 y que no habían sido declaradas como barriadas, sobre la base de criterios muy parecidos a los usados en esta investigación. Es imposible estimar la proporción exacta, pero se hizo un cálculo aproximado sobre la base siguiente: además de las 136 barriadas de la muestra grande, fue posible determinar que otras 21 comunidades lo eran también, aunque no se pudo conseguir datos sobre su historia, lo que daba un total de 156 barriadas conocidas. De las 105 restantes —la diferencia entre 156 y 261— podríamos hacer la conservadora suposición de que la mitad eran comunidades que habían sido excluidas de la encuesta de 1961 y que, por lo tanto, no deberían ser consideradas como barriadas. Esto da un total de 208 barriadas con una población de 841,075 habitantes. El cálculo de la mitad, mencionado anteriormente, no es muy preciso, pero incluso si la proporción correcta que debía ser excluida fuera más pequeña, ello no tendría mucha importancia en términos de población puesto que se trataba de comunidades muy pequeñas.

Como se indicó anteriormente, la muestra incluye 2 barriadas que ya no existen, así como algunos casos de intentos infructuosos de formación. Puede haber, por supuesto, otros casos de barriadas que ya no existen y existen, ciertamente, otros casos de invasiones infructuosas. Idealmente, estos deberían estar incluidos en la definición del universo, pero esto, es imposible ya que no se dispone de la información apropiada.

### **Otros datos de las entrevistas**

Además de analizar el rol del gobierno peruano en la formación de barriadas, esta investigación también pretende caracterizar otros aspectos de la política de barriadas. Esta parte del análisis se basa en documentos de las oficinas gubernamentales de vivienda, análisis publicados sobre vivienda y política de barriadas, informaciones periodísticas y amplias entrevistas realizadas a antiguos y actuales empleados de las oficinas de vivienda, a arquitectos interesados en este campo, a antiguos parlamentarios, y a los mismos pobladores. En los casos en que una interpretación importante se deriva de una entrevista, se indica el tipo pero no la identidad de la fuente de origen. Aunque gran parte de estas entrevistas se llevaron a cabo entre 1968 y 1969, se hicieron visitas adicionales a Lima en agosto y setiembre de 1972, en agosto de 1974 y, finalmente, en agosto de 1975.

# Apéndice II

## CUADRO II.1

Datos seleccionados sobre el crecimiento de Lima

	1	2	3	4	5	6
	Población de Lima (Área Metropolitana)	Población de las barriadas de Lima (Área Metropolitana)	Población de las barriadas (Población Metropolitana)	Población de Lima / Población nacional	Voto presidencial en Lima (Departamento de Lima)	Votación en Lima / Votación nacional
1908	154,615	=	=	3.9%	—	9.7%
1919	199,200	—	—	4.2%	19,810	28.2%
1931	341,720	—	—	6.2%	34,747	—
		Probablemente	Menos de			
1940	520,528	5,000	1.0%	8.4%	—	—
1961	1'578,298	318,262	20.2%	17.0%	757,403	41.7%
1972	3'317,000	841,075	25.4%	24.2%	(1963)	(1963)

Fuentes: Los datos de las columnas 1, 4, 5 y 6 fueron adaptados de los cuadros gentilmente proporcionados por Carl Herbold. Las fuentes para las columnas 1 y 4 son: Dirección de Salubridad Pública, *Censo de la Provincia de Lima de 1908* (Lima: 1915); Dirección de Estadística, *Resúmenes del Censo de las Provincias de Lima y Callao de 1920* (Lima: 1927); Junta Departamental Prodesocupados, *Censo de las provincias de Lima y Callao en 1931* (Lima: 1931) p. 46; Dirección Nacional de Estadística, *Censo Nacional de Población y Ocupación de 1940*, Vol. 5, p. 5; A. Arca Parró, "La ciudad capital de la República y el Censo Nacional de 1940", *Estadística Peruana* 1, No 1 (1945), pp. 24-29; y Dirección Nacional de Estadísticas y Censos, *Centros Poblados*, Vol. 3. La cifra para 1972 es una estimación preliminar de los resultados del censo de 1972, dados a conocer por la Oficina Nacional de Estadística y Censos y publicados en *La Prensa*, 23 de setiembre de 1972, p. 1. La cifra de la población nacional en 1908 proviene de Arthur S. Banks, *Cross-Polity Time-Series Data*. Las interpolaciones fueron llevadas a cabo por Carl Herbold en algunos casos para proporcionar datos sobre los años comparables.

Las fechas de las elecciones han sido obtenidas de: *Diario de Debates de la Asamblea Nacional*, Vol. 1, pp. 166-70; *Extracto Estadístico del Perú: 1931-1932-1933*, pp. 265-66; Basadre, *Historia de la República del Perú*, Vol. 14, p. 168; Rudolph Gómez, *The Peruvian Administrative System*, p. 27; Richard W. Patch, "The Peruvian Elections of 1963", p. 498-513, en Robert D. Tomasek, ed. *Latin American Politics*, p. 509; y Carlos A. Astiz, *Pressure Groups Power Elites in Peruvian Politics*, p. 50. La estimación de la población de las barriadas en 1940 está basada en datos compilados por el autor. La cifra para 1961 proviene del censo nacional de ese año, citado anteriormente. La derivación de la cifra para 1972 está descrita en el Apéndice I. Como se señaló en la sección final del Capítulo 7, la población ha aumentado sustancialmente desde 1972.

## CUADRO II.2

**Reacción de la policía \***

(Muestra pequeña: Barriadas formadas con autorización gubernamental o por invasiones, más 12 casos de invasiones anteriores)

<i>Reacción de la policía</i>	<i>Número de barriadas</i>	<i>Porcentaje</i>
No se presentó	32	38.1
Se presentó, pero no hizo nada	6	7.1
Solamente previno la llegada de familias adicionales	7	8.3
Esfuerzo simbólico de desalojo	8	9.5
Intentó seriamente el desalojo, pero fracasó	8	9.5
Desalojo efectivo	22	26.2
Datos incompletos	1	1.2
<b>TOTAL</b>	<b>84</b>	<b>99.9</b>

\* En este cuadro y en los siguientes, los datos cubren el período hasta 1972.

## CUADRO II.3

**Tipos de tenencia de la tierra**

(Muestra pequeña: Barriadas formadas con autorización gubernamental o por invasiones, más 12 casos de invasiones anteriores)

<i>Tenencia</i>	<i>Muestra pequeña</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Invasiones anteriores</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Total</i>
Pública	37	51.4	1	8.3	38
En litigio	20	27.8	9	75.0	29
Privada	14	19.4	2	16.7	16
Datos incompletos	1	1.4			1
<b>Total</b>	<b>72</b>	<b>100.0</b>	<b>12</b>	<b>100.0</b>	<b>84</b>

CUADRO II.4

**Reacción de la policía según el tipo de tenencia de la tierra**

(Muestra pequeña: Barriadas formadas con autorización gubernamental o por invasiones, más 12 casos de invasiones anteriores)

<i>Reacción de la policía</i>	<i>Pública</i>	<i>En litigio</i>	<i>Privada</i>	<i>Datos incompletos</i>	<i>Total</i>
No se presentó	24	6	2	—	32
Se presentó; pero no hizo nada	3	3	—	—	6
Solamente previno la llegada de familias adicionales	3	4	—	—	7
Esfuerzo simbólico de desalojo	5	2	1	—	8
Intentó seriamente el desalojo, pero fracasó	1	4	3	—	8
Desalojo efectivo	2	10	10	—	22
Datos incompletos	—	—	—	1	1
<b>Total</b>	<b>38</b>	<b>29</b>	<b>16</b>	<b>1</b>	<b>84</b>

CUADRO II.5

**Reacción de la policía según el tipo de formación**

(Muestra pequeña: Barriadas formadas con autorización gubernamental o por invasiones, más 12 casos de invasiones anteriores)

<i>Reacción de la policía</i>	<i>Autorizadas por el gobierno</i>	<i>Invasiones</i>	<i>Total</i>
No se presentó	26	6	32
Se presentó, pero no hizo nada	2	4	6
Solamente previno la llegada de familias adicionales	3	4	7
Esfuerzo simbólico de desalojo	2	6	8
Intentó seriamente el desalojo, pero fracasó	1	7	8
Desalojo efectivo	—	22	22
Datos incompletos	1	—	1
<b>Total</b>	<b>35</b>	<b>49</b>	<b>84</b>

## CUADRO II.6

## Papel de los grupos políticos y reacción de la policía

(Muestra pequeña: Barriadas formadas con autorización gubernamental o por invasiones, más 12 casos de invasiones anteriores)

<i>Reacción de la policía</i>	<i>Intervención informal del gobierno antes de la ocupación de la tierra</i>	<i>Autorización pública antes de la ocupación de la tierra</i>	<i>Intervención informal del gobierno después de la ocupación de la tierra</i>	<i>Intervención de un partido de oposición</i>	<i>Probable intervención del gobierno pero con datos ambiguos e insuficientes</i>	<i>Sin aparente vinculación política</i>	<i>TOTAL</i>
No se presentó	9	15	—	2	3	3	32
Se presentó, pero no hizo nada	2	—	2	—	2	—	6
Solamente previno la llegada de familias adicionales	1	1	2	1	—	2	7
Esfuerzo simbólico de desalojo	2	—	1	1	3	1	8
Intentó seriamente el desalojo, pero fracasó	1	—	5	—	2	—	8
Desalojo efectivo	—	—	—	1	4	17	22
Datos incompletos	—	—	—	1	—	—	1
Total	15	16	10	6	14	23	84

## CUADRO II.7

## Tenencia de la tierra y tipo de formación

(Muestra pequeña: Barriadas formadas con autorización gubernamental o por invasiones, más 12 casos de invasiones anteriores)

Tenencia	TIPO DE FORMACION						
	Autorizadas por el go- bierno	Porcentaje	Invasión, ocupación principal de las tierras	Porcentaje	Invasión anterior	Porcentaje	Total
Pública	26	74.3	11	29.7	1	8.3	38
En litigio	6	17.1	14	37.8	9	75.0	29
Privada	2	5.7	12	32.4	2	16.7	16
Datos incompletos	1	2.9	—	—	—	—	1
Total	35	100.0	37	99.9	12	100.0	84

CUADRO II.8

Papel de los intereses en desarrollo urbano e inmobiliario, públicos y privados, en la formación de barriadas (Muestra pequeña)\*

<i>Intereses inmediatos favorecidos</i>	<i>Número de barriadas</i>	<i>Porcentaje</i>
Facilitar el desalojo para dar paso a un proyecto de urbanización, público o privado.	17	28
Desalojo por incendio sospechoso	2	3
Desalojo rural	3	5
Para que un presunto propietario privado establezca su derecho a la tierra.	1	2
Para que un presunto propietario público establezca su derecho a la tierra.	1	2
Sin evidencias de vinculación de los intereses inmobiliarios ni de los intereses de las urbanizaciones.	33	55
<b>Total</b>	<b>60</b>	<b>100</b>

\* Solamente incluye los casos sobre los que se contaba con información apropiada.

CUADRO II.9

### Tipo de formación por período presidencial (Muestra grande)

	<i>Tipo de formación</i>				<i>Total</i>
	<i>Autorizadas por el gobierno</i>	<i>Invasión</i>	<i>Ocupación gradual</i>	<i>Otras</i>	
Antes de Sánchez Cerro (1900-30)	—	1	1	—	2
Sánchez Cerro. (1930-31, 1931-33)	1	1	1	—	3
Benavides (1933-39)	1	3	4	—	8
Prado (1939-45)	—	—	6	2	8
1945 - Información ambigua	—	—	5	—	5
Bustamante (1945-48)	1	6	8	1	16
Odría (1948-56)	11	11	8	—	30
1956 - Información ambigua	—	2	—	—	2
Prado (1956-62)	11	11	7	1	30
1962 - Información ambigua	—	1	1	—	2
Pérez Godoy (1962-63)	—	2	—	—	2
Lindley (1963)	1	2	—	—	3
Belaúnde (1963-68)	12	3	—	—	15
Velasco (de 1968 a 1972 solamente)	3	7	—	—	10
<b>Total</b>	<b>41</b>	<b>50</b>	<b>41</b>	<b>4</b>	<b>136</b>

## CUADRO II.10

## Papel de los grupos políticos por período presidencial

(Muestra pequeña: Barridas formadas con autorización gubernamental o por invasiones)

Presidentes	Intervención informal del gobierno antes de la ocupación de la tierra	Autorización pública antes de la ocupación de la tierra	Intervención informal del gobierno después de la ocupación de la tierra	Intervención de un partido de oposición	Probable intervención del gobierno, pero con datos ambiguos o insuficientes	Sin aparente vinculación política	Total
Sánchez Cerro	1	—	—	—	1	—	2
Benavides	1	—	—	—	—	—	1
Prado - I	—	—	—	—	—	—	0
Bustamante	—	—	5	—	—	1	6
Odría	6	4	2	1	2	3	18
Prado - II	5	2	3	1	2	3	16
Pérez Godoy	—	—	—	—	1	—	1
Lindley	—	1	—	2	—	—	3
Beláunde	2	6	—	5	1	1	15
Velasco	—	3	—	—	—	7	10
Total	15	16	10	9	7	15	72

# Bibliografía

ABRAMS, Charles

1964 *Man's struggle for Shelter in an Urbanizing World*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology (M.I.T.) Press.

ACOSTA, Maruja, y Jorge E. HARDOY

1971 *Reforma urbana en Cuba revolucionaria*, Caracas, Síntesis Dosmil.

ALBERTI, Giorgio

1972 "The Breakdown of Provincial Urban Power Structure and the Rise of Peasant Movements". Resultados del Tercer Congreso de Sociología Rural del Tercer Mundo. Baton Rouge, Louisiana, 1972. Assen; Holanda: van Goncum (en castellano en *Hacienda, comunidad y campesinado en el Perú, Perú Problema 3*, Instituto de Estudios Peruanos (2da. edición) Lima, 1976: 343-367).

ALERS, J. Oscar y Richard P. APPELBAUM

1968 *La migración en el Perú: un inventario de proposiciones*: Lima: Centro de Estudios de Población y Desarrollo, Estudios de Población y Desarrollo 1, N° 4.

ALEXANDER, R. Alberto

1922 *Estudio sobre la crisis de la habitación en Lima*. Lima: Imprenta Torres Aguirre.

ALINSKY, Marvin

1972 *Peruvian Political Perspectives*. Tempe: Center for Latin American Studies. Arizona State University.

ALMOND, Gabriel A., et al, eds.

1973 *Crisis, Choice and Change: Historical Studies of Political Development*. Boston: Little, Brown.

ANDERSON, Bo y James D. COCKROFT

1969 "Control and Coöptation in Mexican Politics". En, Irving Louis Horowitz, ed., *Radicalism in Latin America*. New York: Vintage Books, pp. 366-89.

ANDERSON, Charles W.

1967 Politics and Economic Change in Latin America: *The Governing of Restless Nations*. Princeton: D. Van Nostrand Co.

ANDREWS, Frank M. y George W. PHILLIPS

1970 "The Squatters of Lima: Who They Are and What They Want". *Journal of Developing Areas* IV, N° 2 (Enero) 211-24.

ANTONINI, Gustavo A., ed.

1973 *Public Policy and Urbanization in the Dominican Republic and Costa Rica*. Gainesville: Center for Latin American Studies, University of Florida.

ARCA PARRO, A.

1945 "La ciudad capital de la república y el caso nacional de 1940". *Estadística Peruana*, Año 1, N° 1. Lima.

ASTIZ, Carlos A.

1969 *Pressure Groups and Power Elites in Peruvian Politics*. Ithaca, Cornell University Press.

AUSTIN, Allan G. y Sherman LEWIS

1970 *Urban Government, for Metropolitan Lima*. New York: Praeger Publishers.

- BACHMURA, Frank T,  
1970 "Urbanization an Alternative to Land Reform". Washington, D.C.: Agency for International Development, *Spring Review of Land Reform*, SR/LR/A5.
- BACHRACH, Peter, y Morton BARATZ  
1962 "The Two Faces of Power". *American Political Science Review* XLVI, págs. 947-52  
1963 "Decision and Non decisions: An Analytical Framework", *American Political Science Review* XLVII, págs; 632-42.
- BANKS, Arthur S.  
1971 *Cross-Polity Time-Series Data*. Cambridge: M.I.T. Press.
- BERCKHOLTZ SALINAS, Pablo  
1963 *Barrios marginales: Aberración social*. Lima.
- BINDER, Leonard, et al.  
1971 *Crisis and Sequences in Political Development*. Princeton: Princeton University Press.
- BOURRICAUD, François  
1964 "Lima en la vida política peruana". *América Latina*, Octubre-Diciembre, VII, N°. 4, págs. 89-95. Rio de Janeiro.  
1966 "Structure and Function of the Peruvian Oligarchy". *Studies in Comparative International Development* II, N° 2, págs. 17-36.  
1970 *Power and Society in Contemporary Peru*. New York: Praeger. (en castellano en *Poder y sociedad en el Perú contemporáneo*. Buenos Aires).
- BRIONES, Guillermo, y José MEJIA VALERA  
1964 *El obrero industrial*, Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Instituto de Investigaciones Sociológicas.
- BUREAU OF SOCIAL AFFAIRS OF THE UNITED NATIONS  
1961 "Some Policy Implications of Urbanization". En: Philip M. Hauser, ed., *Urbanization in Latin America*. New York: Columbia University Press, International Documents Service, págs. 294-324.
- BUSTAMANTE Y RIVERO, José Luis  
1949 *Tres años de lucha por la democracia en el Perú*. Buenos Aires: Bartolomé U. Chiesino.
- CAMPBELL, Donald T., y Julian C. STANLEY  
1963 *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research*. Chicago: Rand McNally.
- CARAVEDO, Baltazar, Humberto ROTONDO y Javier MARIATEGUI  
1963 *Estudios de Psiquiatría social en el Perú*. Lima: Ediciones del Sol.
- CARDOSO, Fernando Henrique  
1973 "Associated-Dependent Development: Theoretical and Practical Implications", en: Alfred Stepan, ed., *Autoritarian Brazil: Origins, Policies and Future*. New Haven: Yale University Press, págs. 142-178.
- CARDOSO, Fernando Henrique, y Enzo FALETTO  
1969 *Dependencia y Desarrollo en América Latina: Ensayo de interpretación sociológica*. México D.F.: Siglo Veintiuno Editores.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIALES POR MUESTREO  
1967 *Barriadas de Lima: Actitudes de los habitantes respecto a servicios públicos y privados*. Lima, Ministerio de Trabajo y Comunidades, Servicio del Empleo y Recursos Humanos.
- CHAPLIN, David  
1967 *The Peruvian Industrial Labor Force*. Princeton, Princeton University Press.

CLEAVES, Peter S.

1974 *Bureaucratic Politics and Administration in Chile*; Berkeley and Los Angeles, University of California Press.

COHEN, Michael A.

1974 *Urban Policy and Political Conflict in Africa: A Study of the Ivory Coast*. Chicago, University of Chicago Press.

COLLIER, David

1975a *Squatter settlements and the Incorporation of Migrants into Urban Life: The Case of Lima*, Monograph Series on Migration and Development. Center for International Studies, Massachusetts Institute of Technology.

1975b "Timing of Economic Growth and Regime Characteristics in Latin America", en *Comparative Politics* 7. N° 3, abril.

COLLIER, David, y Richard E. MESSICK

1975 "Prerequisites versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption", *American Political Science Review* 69, N° 4, diciembre.

COMISION PARA LA REFORMA AGRARIA Y LA VIVIENDA

1959 *Report on Housing in Peru*. Mexico D.F., Regional Technical Aids Center, International Cooperation Administration.

CORDOVA V., Adolfo

1958 *La vivienda en el Perú: estado actual y evaluación de las necesidades*. Lima, Casa de la Moneda.

CORNELIUS, Wayne A., Jr.

1971 "The Political Sociology of Cityward Migration in Latin America: Toward Empirical Theory". En, Francine F. Rabinovitz and Felicity M. Trueblood, eds. *Latin American Urban Research*. Beverly Hills, Sage Publications, págs. 95-147.

1974 "Urbanization and Political Demand Making: Political Participation Among the Migrant Poor in Latin American Cities". *American Political Science Review* LXVIII, N° 3 (setiembre), págs. 1125-46.

CORNELIUS, Wayne A., y Henry A. DIETZ

1973 "Urbanization, Demand-Making and Political System Overload: Political Participation among the migrant poor in Latin American Cities". Documento presentado a la reunión anual de la American Political Science Association en 1973. New Orleans.

CORPORACION NACIONAL DE LA VIVIENDA

1958 *Experiencias relativas a la vivienda de interés social en el Perú*. Lima.

COTLER, Julio

1967 "Estructura social y urbanización: algunas notas comparativas". Instituto de Estudios Peruanos. *Documentos Teóricos*, N° 3. Lima.

1967/68 "The Mechanics of Internal Domination and Social Change in Peru". *Studies in Comparative International Development* III, N° 12, págs. 229-46. (en castellano en *Perú Problema* 5. *ensayos*, Perú Problema 1, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1968: 153-197).

1970 "Traditional Haciendas and Communities in a context of Political Movilization in Peru". En: Rodolfo Stavenhagen, ed. *Agrarian Problems and Peasant Movements in Latin America*, Garden City, N.Y., Anchor Books, págs. 533-58 (en castellano en "*Hacienda, comunidad y campesinado en el Perú*", *Perú Problema* 3, Instituto de Estudios Peruanos (2da. ed.), Lima 1976: 311-42).

1970/71 "Political Crisis and Military Populism in Peru". *Studies in Comparative International Development* VI, N° 5, págs. 95-113. (en castellano en *Perú: Hoy*. México, Siglo XXI editores S.A., 1ra. edic., 1971: 86-174).

- 1972 "Bases del cooperativismo en el Perú". *Sociedad y Política* 2, N° 1 (octubre), págs. 3-11.
- DAVIES, James C.  
1962 "Toward a Theory of Revolution". *American Sociological Review* XXVII, N° 1 (febrero), págs. 5-19.
- DAVIS, Kingsley  
1969 *World Urbanization 1950-1970*, Vol. I *Basic Data for Cities, Countries, and Regions*. Population Monograph Series N° 4, Berkeley, Institute of International Studies, University of California.
- DELGADO, Carlos  
1968 *Tres planteamientos en torno a problemas de urbanización acelerada en áreas metropolitanas: El caso de Lima*. Lima, Cuadernos PLANDEMENT, Serie Anaranjada, Asuntos Sociales N° 1, 1968.
- di TELLA, Torcuato S.  
1968 "The Working Class in Politics", en Claudio Veliz, ed., *Latin America and the Caribbean: A Handbook*. New York: Frederick Praeger.  
s/f. "La teoría del primer impacto del crecimiento económico".
- DIETZ, Henry A.  
1974 "Becoming a Poblador: Political Adjustment to the Urban Environment in Lima, Peru", Exposición para optar el grado de Ph.D en el Department of Political Science, Stanford University.  
1973 "The Office and the Poblador: Perceptions and Manipulations of Housing Authorities by the Lima Urban Poor", Documento presentado a la reunión anual de la American Society for Public Administration de 1973.  
1969 "Urban Squatter Settlements in Peru: A Case History and Analysis", *Journal of Inter-American Studies* XI, N° 3 (Julio), págs. 353-70.
- DIRECCION DE ESTADISTICA  
1927 *Resúmenes del Censo de las Provincias de Lima y Callao de 1920*. Lima.
- DIRECCION NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS  
1944 *Censo Nacional de Población y Ocupación de 1940*.  
1966 *Sexto Censo Nacional de Población: Centros Poblados*, Tomo 3. Lima. 1968  
*Encuesta de Inmigración: Lima Metropolitana*. Lima.
- DONGO DENEGRI, Luis  
1962 *Vivienda y urbanismo*. Arequipa, Editorial El Deber.
- DORICH, Luis T.  
1961 "Urbanization and Physical Planning in Peru", págs. 280-93 in Philip M. Hauser, ed., *Urbanization in Latin America*, New York, Columbia University Press, International Documents Service.
- ECKSTEIN, Harry  
1960 *Pressure Group Politics*, Stanford University Press.
- ECKSTEIN, Susan  
1971 "Theory and Methods in the Study of Poverty and the Politics of Poverty: the Substitution of a Social-Economic Structural Approach for an Individualistic Cultural Approach". Documento presentado en la reunión anual de la American Political Science Association, Chicago, 1971.
- EDITORIAL MERCURIO, ed.  
s/f. *Código de Minería*. Lima.
- EDITORIAL JUAN MEJIA BACA  
1958 *Constitución del Perú*. Lima.

EINAUDI, Luigi R.

1969 *The Peruvian Military: A Summary Political Analysis*, Rand Corporation Memorandum RM-6048-RC.

1972 "U.S. Relations with the Peruvian Military". Págs. 15-56 in Daniel A. Sharp, ed., *U.S. Foreign Policy and Peru*. Austin: University of Texas Press.

FONDO NACIONAL DE SALUD y BIENESTAR SOCIAL

1960 *Barriadas de Lima Metropolitana, 1958-59*, Lima.

FORD, Thomas R.

1962 *Man and Land in Peru*. Gainesville: University of Florida Press.

FREEMAN, Linton C.

1965 *Elementary Applied Statistics*. New York, John Wiley.

FRIEDMANN, John

1968 "The Strategy of Deliberate Urbanization". *Journal of the American Institute of Planners* XXXIV, N° 6, noviembre. págs. 364-73.

GALE RESEARCH Co., ed.

1972 *Encyclopedia of Associations*. 7° edición, Detroit.

GERMANI, Gino

1959 "Emigración del campo a la ciudad y sus causas". En Horacio Giberti et al.; eds., *Sociedad, economía y reforma agraria*, Buenos Aires, Ediciones Libera, págs. 71-90.

GERMANI, Gino; y Kalman SILVERT

1967 "Politics, Social Structure, and Military Intervention in Latin America", en, Peter G. Snow, ed. *Government and Politics in Latin America*, New York: Holt, Rinehart and Winston, págs. 299-318.

GIANELLA, Jaime

1970 *Marginalidad en Lima Metropolitana*. Lima, Centro de Estudios y Promoción de Desarrollo.

GLADE, William P.

1969 *The Latin American Economics*. New York, American Book Co.

GOLDRICH, Daniel et al.

1967/68 "The Political Integration of Lower-Class Urban Settlements in Chile and Peru", *Studies in Comparative International Development* III, N° 1, págs. 1-22.

GOMEZ, Rudolph

1969 *The Peruvian Administrative System*. Boulder, University of Colorado, Bureau of Government Research.

GOULET, Denis and Michael HUDSON

1971 *The Myth of Aid*. Maryknoll, N.Y., Orbis Books.

GRAMSCI, Antonio

1957 *The Modern Prince and other Writings*. New York: International Publishers.

GUTIERREZ VIDALON, Hugo.

1969 *Tugurio: Estudio de Casos*. Lima, PLANDEMET, Oficina de Relaciones Públicas.

HAAR, Charles M.

1963 "Latin America's Troubled Cities". *Foreign Affairs* XLI, N° 3 (abril), págs. 536-49.

HARRIS, Walter D. et al.

1963 *La vivienda en el Perú*. Washington, Unión Panamericana.

HAYTER, Teresa

1971 *Aid as Imperialism*. Penguin Books.

HIRSCHMAN, Albert O.

1965 *Journeys toward Progress*. Garden City, N.Y. Anchor Books.

1974 "Policy-Making and Policy Analysis in Latin America - A Return Journey", Trabajo presentado a la Conferencia de análisis comparativo de las políticas gubernamentales en América Latina, Buenos Aires, agosto 1974.

HOBBSBAWM, E. J.

1970 "Peasants and Rural Migrants in Politics", En Claudio Véliz, ed., *The Politics of Conformity*, New York, Oxford University Press, págs. 43-65.

HUNTINGTON, Samuel P.

1968 *Political Order in Changing Societies*. New Haven, Yale University Press.

INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS, ed.

1969 *La oligarquía en el Perú*. Perú Problema 2. Lima.

INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACION

s/f. *Plan de Desarrollo Económico y Social 1967/70, Plan Sectorial de Vivienda*, Lima.

JACOBS, Jane

1961 *The Death and Life of Great American Cities*. New York, Vintage Books.

JAQUETTE, Jane S.

1971 "The Politics of Development in Peru". Exposición para optar el grado de Ph.D. Department of Government, Cornell University.

1972 "Revolution by Fiat: The Context of Policy Making in Peru". *Western Political Quarterly* XXV (diciembre), 648-67.

JOHNSON, John J.

1958 *Political Change in Latin America: The Emergence of the Middle Sectors*. Stanford, Stanford University Press.

JUNTA DEPARTAMENTAL PRO-DESOCUPADOS

1931 *Censo de las provincias de Lima y Callao en 1931*. Lima.

JUNTA NACIONAL DE LA VIVIENDA

s/f. *Obra de la Junta Nacional de la Vivienda de julio de 1963 a octubre de 1967*. Lima.

KARST, Kenneth L.

1966 *Latin American Legal Institutions*. Los Angeles, Latin American Center, University of California.

KENWORTHY, Eldon

1970 "Coalitions in the Political Development of Latin America". En, Suen Groenings et al. eds.; *The Study of Coalition Behavior*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

KLAREN, Peter F.

1973 *Modernization, Dislocation, and Aprismo: Origins of the Peruvian Aprista Party, 1870-1932*. Austin University of Texas Press (en castellano: Formación de las haciendas azucareras y orígenes del Apra, Perú Problema 5; Instituto de Estudios Peruanos (2da. edic.), Lima 1976).

KORNHAUSER, William

1959 *The Politics of Mass Society*. Glencoe, The Free Press.

LAMBERT, Jacques

1967 *Latin America*. Traducido por Helen Katel, Berkeley and Los Angeles, University of California Press.

- LARSON, Magali Sarfatti, y Arlene Eisen BERGMAN  
 1969 *Social Stratification in Peru*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California, Politics of Modernization Series N° 5.
- LAZARSELD, Paul F.  
 1955 "Interpretation of Statical Relations as a Research Operation". En Paul F. Lazarsfeld and Morris Rosenberg, eds. *The Language of Social Research*, New York: The Free Press, págs. 115-24.
- LEEDS, Elizabeth, y Anthony  
 s/f. *"Brazil in the 1960's: Favelas and Polity, the Continuity of the Structure of Social Control"*. LADAC Occasional Papers, Institute of Latin American Studies, University of Texas, Austin Series 2, N° 5.
- LEWIS, Oscar  
 1952 "Urbanization Without Breakdown: A Case Study". *Scientific Monthly* LXXV (July) 31-41.  
 1965 "Further Observations on the Folk Urban Continuum and Urbanization with Special Reference to Mexico City". En Philip M. Hauser and Leo F. Shnoren, eds., *The Study of Urbanization*, New York, John Wiley, págs. 491-503.
- LINZ, Juan J.  
 1964 "An Authoritarian Regime: Spain". En Erik Allardt and Yrjo Littunen, eds., *Cleavages, Ideologies, and Party Systems*. Transactions of the Westermack Society 10, Helsinki, Academic Bookstore, págs. 291-341.  
 1972 "Notes toward a Typology of Authoritarian Regimes". Documento presentado en la reunión anual de la American Political Science Association, Chicago, en 1972.  
 1975 "Totalitarian and Authoritarian Regimes". En Fred Greenstein and Nelson Polsby, eds., *Handbook of Political Science*. Reading, Mass., Addison-Wesley.
- LOWENTHAL, Abraham F.  
 1975 *The Peruvian Experiment*, Princeton: Princeton University Press.
- LOWI, Theodore J.  
 1964 "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory". *World Politics* XVI, N° 4 (julio), págs. 677-715.  
 1969 *The End of Liberalism*. New York, W.W. Norton.  
 1970 "Decision Making vs. Policy Making: Toward and Antidote for Technocracy". *Public Administration Review* XXX, N° 3 (mayo-junio), 314-25.  
 1972 "Four Systems of Policy, Politics and Choice". *Public Administration Review* XXXII, N° 4 (julio-agosto), 298-310.
- MACDONALD, J.S.  
 1963 "Agricultural Organization, Migration, and Labour Militancy in Rural Italy". *Economic History Review* XVI, N° 1, págs. 61-75.
- MACLEAN y ESTENOS, Percy  
 1953 *Historia de una revolución*. Buenos Aires, Editorial E.A.P.A.L.
- MALLOY, James M.  
 1974 "Authoritarianism, Corporatism, and Mobilization in Peru". *The Review of Politics* 36, N° 1 (enero), págs. 52-84.
- MALLOY, James M., ed.  
 1977 *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburg: University of Pittsburg Press.
- MALPICA, Carlos  
 1967 *El mito de la ayuda exterior*. Lima, Francisco Moncloa Editores.  
 1968 *Los dueños del Perú*. Lima, Ediciones Ensayos Sociales.

MANASTER, Kenneth A.

1968a "The Problem of Urban Squatters in Developing Countries: Peru: *Wisconsin Law Review*, págs. 23-61.

1968b "Squatters and the Law: The Relevance of the United States' Experience to Current Problems in the Developing Countries". *Tulane Law Review* XLIII, N° 1 94-127.

MANGIN, William

1963 "Urbanization Case History in Peru". *Architectural Design* VII, agosto, 366-70.

1965a "The Role of Regional Association in the Adaptation of Rural Migrants to Cities in Peru". En, D.B. Heath and R.N. Adams, eds., *Contemporary Cultures and Societies of Latin America*. New York, Random House, págs. 311-23.

1965b "Mental Health and Migration to Cities: A Peruvian Case". En, D.B. Heath and R.N., Adams eds., *Contemporary Cultures and Societies of Latin America*, New York, Random House, págs. 545-55.

1967a "Latin American Squatter Settlements: A Problem and a Solution". *Latin American Research Review* 11 N° 3 (Verano 1967) Págs. 65-98.

1967b "Squatter Settlements". *Scientific American* CCXVII, N° 4, octubre, 21-29.

MANGIN, William, y Jerome COHEN

1965 "Cultural and Psychological Characteristics of Mountain Migrants to Lima". *Sociologus* XIV, N° 1 págs. 81-88.

MARTINEZ, G.S., ed.

1965 *Ley de barriadas*. Lima. Distribuidora Bendezú.

MARTINEZ, Héctor

1968 "Las migraciones internas en el Perú". *Estudios de Población y Desarrollo* II, N° 1.

MARX, Karl

1963 *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte*, New York, International Publishers.

MATOS MAR, José

1961 "Migration and Urbanization - The 'Barriadas' of Lima: An Example of Integration into Urban Life". En Philip M. Hauser, ed., *Urbanization in Latin America*, New York, Columbia University Press, International Documents Service, págs. 170-90.

1967 *Estudio de las barriadas limeñas*. Lima, Departamento de Antropología, Universidad Nacional Mayor de San Marcos. (2da. edic. Instituto de Estudios Peruanos. *Las barriadas de Lima* 1957, Lima, 1978).

MERRIL, Robert North

1971 "Toward a Structural Housing Policy: An analysis of Chile's Low Income Housing Program". Exposición para optar el grado de Ph.D. Cornell University.

MICHL, Sara

1973 "Urban Squatter Organization as a National Government Tool: The Case of Lima, Peru". En, Francine F. Rabinovitz and Felicity M. Trueblood, eds., *Latin American Urban Research*, Vol. 3, Beverly Hills, Sage Publications, págs. 155-80.

MILLER, John

1971 "Channeling National Urban Growth in Latin America". En: John Miller and Ralph A. Gakenheimer, eds., *Latin American Urban Policies and the Social Sciences*. Beverly Hills, Sage Publications, págs. 107-66.

MINISTERIO DE AGRICULTURA. DIRECCION DE COLONIZACION

1962 *Programa de Colonización de Quincemil (Cuzco)*, Lima.

- MONTOYA, Manuel  
 1972 "El Pamplonazo". Tesis, Departamento de Sociología, Universidad de San Marcos.
- MOORE, Barrington, Jr.  
 1966 *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston, Beacon Press.
- MORSE, Richard M.  
 1964 "The Heritage of Latin America". En, Louis Hartz, ed., *The Founding of New Societies*. New York, Harcourt, Brace and World, págs. 123-77.
- MYRDAL, Alva  
 1968 *Nation and Family: The Swedish Experiment in Democratic Family and Population Policy*, Cambridge: M.I.T. Press.
- NEEDLER, Martin C.  
 1968 *Political Development in Latin America*, New York, Random House.
- NELSON, Joan M.  
 1969 *Migrants, Urban Poverty, and Instability in Developing Nations*. Cambridge: Center for International Affairs, Harvard University, Occasional Papers in International Affairs N° 22.
- S/Fa "New Policies toward Squatter Settlements: Legalization Versus Traditional Planners' Standards". Manuscrito no publicado.
- S/Fb "Sojourners vs. New Urbanites: Causes and Consequences of Temporary vs. Permanent Cityward Migration in Developing Countries". Manuscrito no publicado.
- NORDLINGER, Eric  
 1968 "Time Sequences and Rates of Change", *World Politics* 20, N° 3 (abril), págs. 494-520.
- NORTH, Liisa  
 1973 "Origins and Development of the Peruvian Apra Party". Exposición para optar el grado de Ph.D. Department of Political Science, University of California at Berkeley.
- NUN, José  
 1969 *Latin America: The Hegemonic Crisis and the Military Coup*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California, Politics of Modernization Series N° 7.
- ODELL, Peter R., and David A. PRESTON  
 1973 *Economies and Societies in Latin America: A Geographical Interpretation*. New York, John Wiley.
- O'DONNELL, Guillermo A.  
 1973 *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California, Politics of Modernization Series N° 9.
- 1977 "Estado y corporativismo en América Latina". En, James M. Malloy, ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- OFICINA NACIONAL DE DESARROLLO DE PUEBLOS JOVENES  
 1969a *Boletín* N° 1. Lima.  
 1969b *Documento* N° 3. Lima.  
 1971a *Catálogo de Instituciones de Servicio a la comunidad: Trujillo, Chimbote, Lima y Arequipa*. Lima.  
 1971b *Informe Preliminar del Censo, 1970*. Lima.

## OFICINA NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS

1972 *Boletín de Análisis demográfico*, Vol. 13: *Los pueblos jóvenes de Lima*. Lima.

## OFICINA NACIONAL DE INFORMACION

1969 *Mensaje a la Nación, 28 Julio 1969*. Lima.

## ORBELL, John, M., and Toru UNO

1972 "A Theory of Neighborhood Problem Solving: Political Action vs. Residential Mobility". *American Political Science Review* LXVI, N° 2, junio, págs. 471-89.

## ORGANSKI, A.F.K.

1965 *The Stages of Political Development*. New York, Alfred A. Knopf.

## OWENS, R.J.

1963 *Peru*. London, Oxford University Press.

## PAIGE, Glenn D.

1966 "The Rediscovery of Politics". En, John D. Montgomery and William J. Siffin, eds., *Approaches to Development: Politics, Administration, and Change*. New York, McGraw-Hill, págs. 49-58.

## PATCH, Richard

1961 "Life in a Callejon: A Study of Urban Disorganization". *American Universities Field Staff Reports, West Coast South America Series VIII*, N° 6 (junio). 1966 "The Peruvian Elections of 1963". En, Robert D. Tomasek, ed., *Latin American Politics*, Garden City, N.Y. Doubleday. págs. 498-513.

## PAYNE, James L.

1965 *Labor and Politics in Peru*. New Haven: Yale University Press. 1968 "The Oligarchy Muddle". *World Politics* XX, N° 3 (abril), 439-53.

## PAZ SOLDAN, Carlos Enrique

1957 *Lima y sus suburbios*. Lima, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Biblioteca de Cultura Sanitaria, Instituto de Medicina Social.

## PERLMAN, Janice Elaine

1971 "The Fate of Migrants in Rio's Favelas: Portrait of the People". Documento presentado en la conferencia de estudios recientes sobre migración rural-urbana, M.I.T.

## PETRAS, James

1970 *Politics and Social Forces in Chile*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

## PHELAN, John Leddy

1960 "Authority and Flexibility in the Spanish Imperial Bureaucracy". *Administrative Science Quarterly* 5, N° 1 (junio 1960), págs. 47-65.

## PIKE, Fredrick B.

1967 *The Modern History of Peru*. New York, Praeger.

## PIVEN, Frances Fox, y Richard A. CLOWARD

1971 *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*. New York, Pantheon Press.

## PLANDEMET

1968 *Estudio de tugurios en los distritos de Jesús María y La Victoria*. Lima, Plan de Desarrollo Metropolitano Lima-Callao.

## POULANZAS, Nicos

1969 *Clases sociales y poder político en el Estado capitalista*, México D.F: Siglo Veintiuno Editores.

## POWELL, John Duncan

1970 "Peasant Society and Clientelist Politics". *American Political Science Review* LXIV, N° 2, junio, págs. 411-25.

POWELL, Sandra

1969 "Political Participation in the Barriadas: A Case Study". *Comparative Political Studies* II, N° 2, julio, págs. 195-215.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. SISTEMA NACIONAL DE APOYO A LA MOVILIZACION SOCIAL

1972 *Ley Orgánica*. Lima.

QUIJANO, Anibal

1967 "Urbanización y tendencias de cambio en la sociedad rural en Latinoamérica". Lima: Instituto de Estudios Peruanos. Documentos Teóricos, N° 5.

RAY, Talton F.

1969 *The Politics of the Barrios of Venezuela*. Berkeley and Los Angeles, University of California Press.

REDFIELD, Robert

1947 "The Folk Society". *American Journal of Sociology* LII (enero), págs. 293-308.

RIMLINGER, Gastón V.

1971 *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*. New York: John Wiley.

ROBIN, John P. y Frederick C. TERZO

1973 *Urbanization in Peru*, New York: The Ford Foundation.

ROBLES, Diego

1969 "El proceso de urbanización y los sectores populares". Cuadernos DESCO.

RODWIN, Lloyd

1970 *Nations and Cities: A Comparison of Strategies of Urban Growth*. Boston, Houghton Mifflin.

ROTONDO, Humberto

1961 "Psychological and Mental Health Problems of Urbanization Based on Case Studies in Peru". En, Philip M. Hauser, ed., *Urbanization in Latin America*. New York, Columbia University Press, International Documents Service, págs. 249-57.

ROUQUIE, Alain

1973 "Military Revolutions and National Independence in Latin America: 1968-1971", en Philippe C. Schmitter, ed., *Military Rule in Latin America: Functions, Consequences and Perspectives*, Beverly Hills: Sage Publications, p. 48.

SCHATTSCHNEIDER, E.E.

1960 *The Semisovereign People*, New York: Holt, Rinehart and Winston.

SCHMITTER, Philippe C.

1971 *Interest conflict and political change in Brazil*, Stanford: Stanford University Press.

1972 "Paths to Political Development in Latin America". En: Douglas A. Chalmers, ed., *Changing Latin America: New Interpretation of its Politics and Society*. Proceedings of the Academy of Political Science, Columbia University, Vol. 30, N° 4, págs. 83-105.

SCHOULTZ, Lars

1972 "Urbanization and Political Change in Latin America". *Midwest Journal of Political Science* XVI, págs. 367-87.

SCHULTZ, T. Paul

1969 *Internal Migration: A Quantitative Study of Rural - Urban Migration in Colombia*. Rand Corporation Document. P-3905-1.

## SISTEMA NACIONAL DE APOYO A LA MOVILIZACION SOCIAL

1972a *Ley Orgánica del SINAMOS*, Sinamos, Lima.

1972b *Dirigente vecinal*. SINAMOS, Lima.

## STEPAN, Alfred

1971 *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*. Princeton: Princeton University Press.

1978 *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*. Princeton: Princeton University Press.

## STOKES, Charles

1962 "A Theory of Slums". *Land Economics* XXXVIII, N° 3 (agosto), págs. 187-97.

## STRASMA, John

1972 "The United States and Agrarian Reform in Peru". En, Daniel A. Sharp, ed., *U.S. Foreign Policy and Peru*. Austin, University of Texas Press, págs. 156-205.

## SZULC, Tad

1959 *The Twilight Of the Tyrants*, New York: Henry Holt.

## TULLOCK, Gordon

1971 "The Charity of the Uncharitable". Documento presentado en la reunión anual de 1971 de la American Political Science Association. Chicago.

## TURNER, John F.C.

1963 "Lima Barriadas Today". *Architectural Design* (London) XXXIII, N° 8, págs. 369-80, 389-93.

1965 "Lima's Barriadas and Corralones: Suburbs vs. Slums". *Ekistics* (Grecia) XIX, N° 112, págs. 152-56.

1967 "Barriers and Channels for Housing Development in Modernizing Countries". *Journal of the American Institute of Planners* XXXII, N° 3, págs. 167-81.

1968 "Uncontrolled Urban Settlement: Problems and Policies". *International Social Development Review* (Naciones Unidas), N° 1, 107-30.

## UCHUYA REYES, Héctor E., ed.

1971 *Normas legales de pueblos jóvenes*. Lima. Ediciones Heur.

## VILLANUEVA, Víctor

1962 *El militarismo en el Perú*. Lima, Empresa Gráfica T. Scheuch.

## WHYTE, William Foote

1943 *Street Corner Society*. Chicago, University of Chicago Press,

## WIARDA, Howard J.

1973 "Toward a Framework for the Study of Political Change in the Iberic-Latin Tradition: The Corporative Model". *World Politics* 25, N° 2, págs. 206-35.

## WIRTH, Louis

1938 "Urbanism as a Way of Life". *American Journal of Sociology* XLIV, págs. 1-24.

## WOLFE, Marshall

1968 "Social Security and Development: The Latin American Experience". En, Everett M. Kassalow, ed., *The Role of Social Security in Economic Development*, Washington, D.C.: U.S. Department of Health, Education and Welfare, Social Security Administration, Research Report N° 27, págs. 155-86.

## ZELDIN, Theodore

1958 *The Political System of Napoleon III*. London: Macmillan.

*PERIODICOS CONSULTADOS:*

1. Actualidad Militar
2. Caretas
3. El Comercio
4. El Peruano
5. Expreso
6. La Crónica
7. La Nación
8. La Prensa
9. La Tribuna
10. Latin America (Londres)
11. Normas Legales: Revista de Legislación y Jurisprudencia
12. Oiga
13. SINAMOS Informa (SINAMOS, Oficina Nacional de Difusión)
14. The Peruvian Times
15. Última Hora

*El texto de este libro se presenta en caracteres Garamond de 1012 p.; los titulas de capitulo en 18 p.; los subtitulas en Ionic de 10 p.; las notas de pie de página en Bodoni de 9/9 p. El papel empleado es Obra Paramonga de 70 gramos. La carátula es de cartulina Campcote, calibre 12. La caja mide 30 x 45 picas. Su impresión tipográfica concluyó el 30 de noviembre de 1978 en los talleres de Pacific Press S.A., Los Negocios 219, Lima 34.*

## **BARRIADAS Y ELITES, DE ODRIA A VELASCO**

es un intento para establecer las relaciones entre las políticas gubernamentales frente a las barriadas y la evolución del autoritarismo en el Perú en las últimas tres décadas. La tesis que sustenta, que la existencia de las barriadas es funcional al sistema de poder, así como la valiosa información que ofrece, hacen de este libro un sugestivo aporte al esclarecimiento y discusión del problema político en los sectores populares urbanos.

**DAVID COLLIER**, científico político norteamericano, es profesor asociado de la Universidad de California, Berkeley.

