

URBANIZACION, FORMULACION DE DEMANDAS * Y SOBRECARGA DEL SISTEMA POLITICO **

WAYNE A. CORNELIUS
Massachusetts Institute of Technology

HENRY A. DIETZ
University of Texas, Austin

La delegación de peticionarios de la Comunidad "X" ha estado esperando pacientemente por varias horas: siete familias completas, incluyendo niños inquietos y jefes de familia que le están quitando tiempo a su trabajo, dirigidos por funcionarios de la Asociación de mejoramiento de la Comunidad. La antecala de la oficina de un burócrata de gobierno está llena de docenas de delegaciones similares provenientes de otros barrios de la ciudad. Los peticionarios de la Comunidad "X" son finalmente recibidos. Ellos son invasores de terrenos urbanos y presentan una petición prolijamente escrita a máquina, firmada virtualmente por todos los residentes de su comunidad, solicitando reconocimiento por parte del gobierno de sus derechos de tenencia de la tierra. Uno de los peticionarios actuando como portavoz del grupo, alega que los títulos de propiedad son esenciales para asegurar una modesta herencia a sus hijos. Más aún, continúa, la seguridad de la tenencia estimula a invertir en la construcción de la vivienda definitiva y en empresas comerciales dentro de la comunidad. El portavoz también observa perspicazmente que con los títulos de propiedad los residentes de la comunidad podrán empezar a contribuir al gobierno con el pago de impuestos.

Para fortalecer la imagen de su comunidad, como merecedora de ayuda gubernamental,

otros miembros de la delegación citan ejemplos de los apuros que han debido soportar al establecerse en los terrenos y los esfuerzos de autoayuda que han emprendido para el mejoramiento de la comunidad. Los peticionarios enfatizan su creencia en el compromiso del gobierno con intereses humanitarios y en la conveniencia de responder a su requerimiento en pro de la justicia y de la tranquilidad sociales. El funcionario promete que la situación de la comunidad será investigada a fondo. Se concluye la sesión con fervientes expresiones de apoyo de los peticionarios al régimen que los gobierna.

(**) Este trabajo representa un informe de los resultados preliminares correspondientes a la primera etapa de un estudio nacional comparado sobre politización y comportamiento de formulación de demandas entre migrantes —de bajos ingresos— a grandes ciudades que se está realizando en colaboración con James W. White (University of North Carolina, Chapel Hill). El estudio es financiado actualmente por medio de un "Grant" del Programa de Ciencia Social e Investigación Legal en Políticas Poblacionales de las Fundaciones Ford y Rockefeller. Los autores también están comprometidos con la Fundación Danforth, la Fundación Científica Nacional, el Programa de Intercambio con el Extranjero, el Centro de Investigación de Estudios Internacionales en la Universidad de Stanford y el Centro para Asuntos Internacionales en la Universidad de Harvard, por el apoyo financiero brindado durante los períodos de recolección de datos y procesamiento preliminar de los datos. Se reconoce y agradece la ayuda de los profesores Sidney Verba y Alex Inkeles en la construcción del instrumento básico para el survey usado en este estudio; varias preguntas incorporadas en el instrumento fueron adaptadas a partir de ítem aplicados en sus estudios nacionales comparados sobre participación política y modernización. Ann L. Craig, Richard E. Fagen, John O. Field, Merilee S. Grindle y miembros del Seminario Conjunto Harvard-M.I.T. sobre Desarrollo Político contribuyen con comentarios muy útiles sobre la versión preliminar de este trabajo.

(*) Traducción: Profesora Susana Freiwirth, CIDU-IPU.

N. de la T. Se ha optado por usar el término "formulación de demandas" como la traducción que más se asemeja al término utilizado por el autor en inglés, "demand-making".

Esta escena se repite varias veces al día en oficinas de gobierno en muchas ciudades del Tercer Mundo. Representa el primer paso de un esfuerzo largo, complejo y a menudo frustrante de manipular el sistema político para satisfacer una necesidad profundamente sentida. Los peticionarios provenientes de zonas de asentamiento urbano de bajos ingresos, tal como la Comunidad "X", son típicamente de origen rural. Han emigrado a la ciudad buscando oportunidades económicas y descubren que la vivienda liberada de gravámenes que se consigue al habitar en asentamientos de invasión es un elemento clave en la realización de las aspiraciones materiales que tienen para sí mismos y para sus hijos.

La petición a funcionarios de gobierno de tales beneficios, como títulos de propiedad y servicios urbanos básicos, también representa una forma de participación política que demasiado a menudo es pasada por alto en investigaciones y literatura sobre el comportamiento político de emigrantes a la ciudad o de la población urbana pobre en general. De hecho, la mayoría de los investigadores que han contribuido a esta literatura se ha preocupado en primer lugar del potencial para el radicalismo político o la participación política no convencional de tales poblaciones. El presente estudio es un intento de llenar algunos de los numerosos vacíos existentes en nuestra comprensión de cómo los migrantes a la ciudad se empiezan a comprometer en el proceso político con modalidades *convencionales*, no disruptivas.

La modalidad particular que toma la participación política convencional en la cual centramos nuestra atención es la formulación de demandas políticas, definida aquí como las actividades individuales o colectivas dirigidas a extraer ciertos tipos de beneficios del sistema político, influyendo sobre las decisiones de funcionarios de gobierno. De esta manera, diferenciamos la actividad formuladora de demandas de la participación política que apunta a influir sobre la asignación de recursos del gobierno, mediante el reemplazo o la retención de las autoridades pertinentes (es decir, participación electoral) o bien, derrocando o reestructurando el sistema político mismo (por ejemplo, a través de la violencia revolucionaria). Las demandas políticas se definen como necesidades cuya satisfacción es sentida como dependiente de la acción gu-

bernamental y que se reafirman como demandas específicas al gobierno por individuos o grupos.

La formulación de demandas como una modalidad de participación política tiene varias características distintivas. Como el participante individual —o los dirigentes del grupo formulador de demandas del cual puede ser miembro— determina la materia de los contactos con los funcionarios públicos, el resultado del acto participatorio es, con certeza, muy sobresaliente e importante para el individuo¹. La vinculación entre el acto participatorio y sus resultados es más directa y visible en esta forma de actividad política que en cualquiera otra. Más aún, las motivaciones para la participación por la vía de la formulación de demandas son casi enteramente instrumentales más que expresivas o sustentadoras del régimen². Aunque la actividad formuladora de demandas puede tener a veces insinuaciones ritualistas, sustentadoras del sistema es, sin embargo, una forma de comportamiento dirigida principalmente a manipular el sistema político y a influir sobre asignaciones de valores. Los formuladores de demandas son personas que "buscan activamente respuestas explícitas del sistema político" y que perciben su comportamiento como "una táctica para realzar sus posibilidades de provocar aquellas respuestas"³. Si la participación política se concibe generalmente como una actividad ciudadana dirigida a influir sobre la toma de decisiones por parte del gobierno, la participación dentro de la

¹ Ver la exposición sobre la actividad de contactar funcionarios como una modalidad de participación política en Sidney Verba y Norman H. Nie, *Participation in America* (New York: Harper and Row, 1972), p. 52.

² Sobre la distinción entre participación política "instrumental" y "expresiva", ver: Lester Milbrath, *Political Participation* (Chicago: Rand Mc. Nally, 1965). Verba y Nie (*Participation in America*, p. 2) también diferencian la participación instrumental de la participación "ceremonial" o "de apoyo", en la cual "los ciudadanos 'toman parte' expresando su apoyo al gobierno marchando en demostraciones, trabajando intensamente en proyectos relativos al desarrollo, participando en grupos juveniles organizados por el gobierno o votando en elecciones ceremoniales". Ver también la exposición sobre participación ritualista y sustentadora del régimen en el sistema político mexicano, en Richard R. Fagen y William S. Touhy, *Politics and Privilege in a Mexican City* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1972), pp. 38-39.

³ Peter K. Eisinger, "Protest Behavior and the Integration of Urban Political Systems," *Journal of Politics*, 33 (Noviembre, 1971), 984.

modalidad de la formulación de demandas es la estrategia más directa y a menudo más efectiva para el logro de metas entre los tipos de habitantes urbanos que son el objeto de este estudio.

URBANIZACIÓN Y FORMULACIÓN DE DEMANDAS POLÍTICAS

Los teóricos del cambio político y social, así como los formuladores de políticas de gobierno a menudo han propuesto una estrecha relación entre la migración rural-urbana aumentada y los cambios en los tipos y frecuencia de las demandas presentadas a los gobiernos⁴. Quienes proponen el modelo de cambio político basado en la "movilización social" han sostenido que la migración a la ciudad tiende a ampliar el campo de necesidades humanas susceptibles de ser satisfechas a través de la acción del gobierno. Al mismo tiempo, se piensa que la exposición al medio urbano aumenta los niveles de conciencia política entre la población migrante. Por último, la migración a la ciudad sitúa a una proporción mayor de la población en estrecha proximidad con funcionarios de gobierno, facilitando el acceso de los ciudadanos a estos funcionarios y reduciendo los costos de articular necesidades en términos de tiempo, esfuerzo y dinero. Se supone que el resultado es la formulación de demandas aceleradas; y, se supone además, que las demandas por servicios públicos y otros beneficios gubernamentales aumentarán mucho más rápidamente que la capacidad del sistema político para responder a ellas. La reciente observación de Rober Scott es típica de esta línea de argumentación:

⁴ Ver Karl W. Deutsch, "Social Mobilization and Political Development", *American Political Science Review*, 55 (Septiembre, 1961), 498-499; Danier Lerner, "Comparative Analysis of Processes of Modernization", en Stein Rokkan, ed., *Comparative Research Across Cultures and Nations* (Paris and The Hague: Mouton, 1968), p. 85; Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968) p. 5. Para una referencia específica de América Latina, ver también: Ernest A. Duff y John F. McCamant, "Measuring Social and Political Requirements for System Stability in Latin America", *American Political Science Review*, 62 (Diciembre, 1968), 1125-1129; y los estudios citados en: Wayne A. Cornelius, "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, Volumen I* (Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1971), pp. 100-101.

"Como la naturaleza de la población general varía desde predominantemente urbana y aislada hasta parcialmente integrada y urbana... ocurren cambios en los tipos, cantidades e intensidad de las demandas al gobierno. Tanto en términos totales como proporcionales, más personas abandonan la agricultura de subsistencia y la mediería, para integrarse a la economía monetaria en la ciudad o fuera de ésta, como miembros del proletariado rural y participantes en operaciones agrícolas, comerciales o de mercado. Para tales personas, lo que acontece en política nacional es importante, y los tipos de programas de gobierno que están dispuestos a aceptar cambian drásticamente. En el pasado, mucho de lo que el gobierno proporcionaba era simbólico. Por ejemplo, una ley de reforma agraria que no se implementaba, o bien, no lo que las masas deseaban, sino lo que los dirigentes gubernamentales creían que debieran tener. Actualmente, a medida que la población común conoce esta clase de actividad gubernamental no la satisface... Las demandas crudas, masivas, desbaratan tanto a los sistemas social y económico, que las estructuras políticas existentes son forzadas más allá de su capacidad de manejar peticiones antagónicas"⁵.

Tales argumentos parecen estar basados en supuestos más bien mecanicistas sobre la conversión de necesidades definidas objetivamente en demandas efectivas al gobierno. La demanda por servicios públicos se considera mayormente como una función del número de clientes potenciales, cuyas masas crecen no sólo con la migración desde el campo, sino también con las tasas de fertilidad persistentemente elevadas de los residentes nativos de las ciudades del Tercer Mundo. La evidencia presentada en este trabajo sugiere que este supuesto del tipo "un hombre, una demanda" puede resultar muy engañoso para cualquier tentativa de estimar el impacto poten-

⁵ Robert E. Scott, "National Integration Problems and Military Regimes in Latin America", en R. E. Scott, ed., *Latin American Modernization Problems* (Urbana-Champaign, Ill.: University of Illinois Press, 1973), pp. 301-302.

cial del rápido crecimiento o de la redistribución de la población sobre el funcionamiento de los sistemas políticos. Particularmente, con respecto a migrantes desde el campo, el grado en que la conciencia política aumentada y las necesidades objetivamente definidas son de hecho traducidas en presiones crecientes por la extensión de servicios públicos y otros tipos de beneficios, es un problema empírico y que pocas veces ha sido abordado en investigaciones anteriores.

La investigación referente a este problema debe ir más allá de la medición del nivel o la frecuencia absoluta de la formulación de demandas políticas entre sectores de la población recientemente urbanizados. Debe buscar respuestas a una serie de interrogantes relativas al *proceso*, mediante el cual necesidades objetivas se convierten en demandas políticas. ¿Cómo perciben o definen los migrantes a la ciudad sus necesidades y problemas más agudos? ¿Hasta qué punto estas personas ven en el gobierno la agencia relevante para la solución de sus problemas? ¿Cuál es la naturaleza substantiva de las demandas presentadas? ¿Conciernen a necesidades individuales o bien a necesidades colectivas de vecindarios urbanos u otros tipos de unidades sociales? ¿Hacia qué tipo de funcionarios o agencias están dirigidas las demandas? ¿Cuáles son las estrategias usadas en los intentos de formulación de demandas y qué factores son los que determinan los resultados de esos intentos? En suma, ¿cómo logran sus metas aquellos que buscan influir sobre la distribución de los beneficios gubernamentales?

Este artículo presentará algunos resultados de investigación referentes a estas interrogantes, extraídos de un estudio más amplio sobre actitudes y comportamiento político entre migrantes —de bajo ingreso— a las ciudades capitales de México, Perú y Japón. En Ciudad de México y en Lima, los jefes de familia masculinos, habitantes de diez zonas de asentamiento —predominantemente de bajos ingresos— abarcan el universo del estudio. Estas comunidades fueron seleccionadas con el propósito de maximizar los límites de variación entre ellas en tres dimensiones de particular relevancia para la formulación de demandas políticas: 1) La edad de la comunidad; 2) Su tipo de origen (es decir, como se instaló o creó originalmente la comunidad), y 3) El ni-

vel global de desarrollo de la comunidad⁶. Así, los lugares de estudio en Ciudad de México incluyen tres asentamientos de invasión en diferentes estados de evolución (designados aquí como Colonia Nueva, Colonia Periférica y Colonia Militar), dos tipos diferentes de asentamientos iniciados por el gobierno (Colonia Esfuerzo Propio y Unidad Popular), y una subdivisión comercialmente urbanizada (Colonia Texcoco). En Lima, los lugares de estudio incluyen cuatro asentamientos de invasión con edades, tipo de origen y niveles de desarrollo distintos.

En cada comunidad, se seleccionó una muestra probabilística de jefes de familia masculinos para entrevistas muy detalladas y estructuradas. Aproximadamente un tercio del total de la muestra entrevistada en Ciudad de México y alrededor de la quinta parte del total de la muestra en Lima consiste en no-migrantes, definidos como individuos nacidos o criados en el área metropolitana de Ciudad de México o de Lima. El resto son migrantes, definidos como personas nacidas fuera de Ciudad de México o Lima que vivieron la mayor parte del tiempo entre los 5 y los 15 años de edad fuera de la ciudad. Los datos obtenidos a través de las entrevistas del survey de muestreo se reforzaron con información etnográfica reunida a través de varios meses de observación participante en cada una de las comunidades de estudio. También se realizaron entrevistas en profundidad no estructuradas a los dirigentes de cada comunidad, como también a funcionarios de gobierno que han tenido contacto prolongado con la comunidad⁷. Gran parte del instrumento

⁶ La formación y el desarrollo posterior de cada una de las comunidades mexicanas se describen en Wayne A. Cornelius, *Political Learning Among the Migrant Poores The Impact of Residential Context*. (Beverly Hills, Calif: Sage Publications, 1973 (Sage Professional Papers in Comparative Politics, Vol. 4, N° 01-037), pp. 10-15, Información similar sobre las comunidades de estudio peruanas se encuentra en Henry A. Dietz, "Becoming a Poblador: Political Adjustment to the Lima Urban Environment", disertación doctoral inédita. (Stanford University, 1973).

⁷ El trabajo de campo fue realizado por Cornelios en Ciudad de México, entre Enero y Diciembre de 1970, con recolección adicional de datos en 1971 y 1972, y por Dietz en Lima desde Septiembre de 1970 hasta Agosto de 1971. Para una descripción más detallada del diseño y la metodología del estudio, ver: Wayne A. Cornelius, Henry A. Dietz y James W. White, "Policy Implications of Population Movement: A Cross-Cultural Study of Politicization and Demand-Making Behavior Among Low-Income Migrants to Large Cities: A.

básico de survey también se aplicó en un estudio independiente realizado en cuatro comunidades rurales que han sido puntos de origen para los migrantes a Ciudad de México⁸. En el análisis que sigue se hacen algunas comparaciones entre migrantes a Ciudad de México y residentes de estas comunidades rurales.

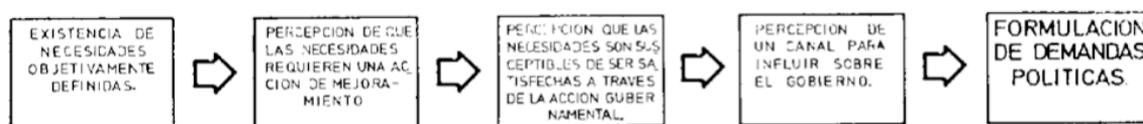
LA CONVERSIÓN DE NECESIDADES EN DEMANDAS POLÍTICAS

Es posible identificar varias etapas precisas en la conversión de las necesidades objetivamente definidas en demandas reales al go-

bierno. Primero, debe haber una percepción de que las privaciones o problemas objetivos por parte del individuo requieren algún tipo de solución o acción de mejoramiento. En segundo lugar; tales necesidades experimentadas deben ser consideradas como necesidades particularmente susceptibles de ser satisfechas a través de la acción gubernamental. Finalmente, el formulador de demandas potencial debe ser capaz de identificar una estrategia o un canal a través del cual puede articular estas necesidades "politizadas". Las etapas básicas en este proceso de creación de demandas se resume gráficamente en la figura 1⁹.

FIGURA 1

ETAPAS BÁSICAS EN EL PROCESO DE CREACION DE DEMANDAS



El supuesto que está implícito en la mayoría de los análisis sobre la relación de la urbanización con las demandas al sistema político, es que la conversión de necesidades objetivas en demandas políticas ocurre casi automáticamente. Sin embargo, sigue siendo un supuesto que está aun lejos de ser demostrado. En el análisis que sigue intentaremos probar que a menudo existen retrasos importantes en el proceso de creación de demandas entre migrantes a la ciudad y que, de hecho, muchas necesidades objetivamente definidas son consideradas por los migrantes como necesidades a ser satisfechas primordialmente a través de la acción individual. Estas necesidades rara vez se convierten en objeto de intentos de formulación de demandas políticas.

Necesidades Objetivas y Percibidas: Las necesidades objetivas de migrantes residentes en las comunidades de estudio son evidentes en forma masiva. Tal como se demuestra en el cuadro 1, menos de la tercera parte de los migrantes en ambas ciudades tenía agua por cañería en sus viviendas en el tiempo del estudio. Entre los migrantes mexicanos, menos de un tercio tenía conexiones con un sistema público de alcantarillado o acceso a calles pavimentadas cerca de sus hogares. Casi la mitad de ellos obtenía electricidad para su uso doméstico mediante conexiones ilegales a líneas públicas de transmisión en áreas recién urbanizadas. Casi una de cada cuatro de las familias migrantes mexicanas y casi la mitad

Research Proposal Submitted to the Ford and Rockefeller Foundations Program of Social Science and Legal Research on Population Policy", Center for International Studies, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Mass., (Febrero, 1972).

⁸ E. Christopher Arterton, "Patterns of Political Participation in Four Rural Mexican Villages" disertación doctoral inédita, Massachusetts Institute of Technology, 1973.

⁹ Para una conceptualización alternativa del proceso de creación de demandas a nivel del individuo, ver: Jerry F. Medler, "Negative Sanctions: Their Perception and Effect in the Political System", disertación doctoral inédita, University of Oregon, 1966, capítulo 5. Nuestro modelo del proceso se diferencia del de Medler principalmente por la menor importancia que le atribuimos al compromiso cognoscitivo en política y a un sentido de eficacia política individual, como precondiciones del acto de formulación de demandas.

de las peruanas aún vivían en chozas con muros de cartón laminado, estera u otros materiales no permanentes. En ambas ciudades, solamente alrededor del 4% de los migrantes habían recibido títulos de dominio formales y "definitivos". Menos de un 5% de los jefes de familia migrante estaba cesante y buscando trabajo cuando se hizo el estudio, pero la mayoría mantenía empleos que eran mala-

mente remunerados. Más de la mitad de los migrantes mexicanos tenía ingresos familiares iguales o menores que el nivel mínimo oficial de salarios, lo mismo que el 44% de los migrantes peruanos. Las familias migrantes eran grandes; el 61% de los jefes de familia mexicanos y el 47% de los peruanos tenían seis o más personas dependientes viviendo en su casa en la época del estudio.

C U A D R O 1

MEDIDAS DE LAS NECESIDADES ECONOMICAS Y DE SERVICIOS ENTRE MIGRANTES A CIUDAD DE MEXICO Y A LIMA (a)

	México	LIMA
Reciben agua por cañería en la vivienda	29.7 %	29.1 %
Tienen conexión con el sistema público de alcantarillado	30.0	— (b)
Tienen una calle pavimentada adyacente a la vivienda	24.8	5.0
No tienen electricidad	4.4	53.0
Obtienen electricidad ilegalmente	48.3	4.0
Tienen un servicio regular de electricidad	47.4	43.0
Tienen una vivienda de un solo recinto	31.9	32.0
Tienen una vivienda con muros de materiales no permanentes	23.3	46.8
Tienen un título de propiedad formal, "definitivo", del sitio	4.0	3.4
Cesantes y en busca de trabajo	4.7	3.0
Ingreso familiar de salario mínimo o menor (c)	53.7	43.6
Tienen seis o más personas dependientes viviendo en el hogar	60.8	47.3
Tienen niños en edad escolar	90.0	—
Fuieron niños que murieron antes de cumplir 6 años de edad, mientras ya vivían en la ciudad	50.6	—

(a) Los porcentajes están basados en un promedio N de 618 para Ciudad de México y de 333 para Lima.

(b) No se dispone de datos equivalentes.

(c) En el tiempo del estudio, un ingreso de salario mínimo en Ciudad de México era equivalente a alrededor de \$ 60.00 (U.S.) al mes. La cantidad correspondiente para Lima era alrededor de \$ 50.00 (U.S.) mensuales.

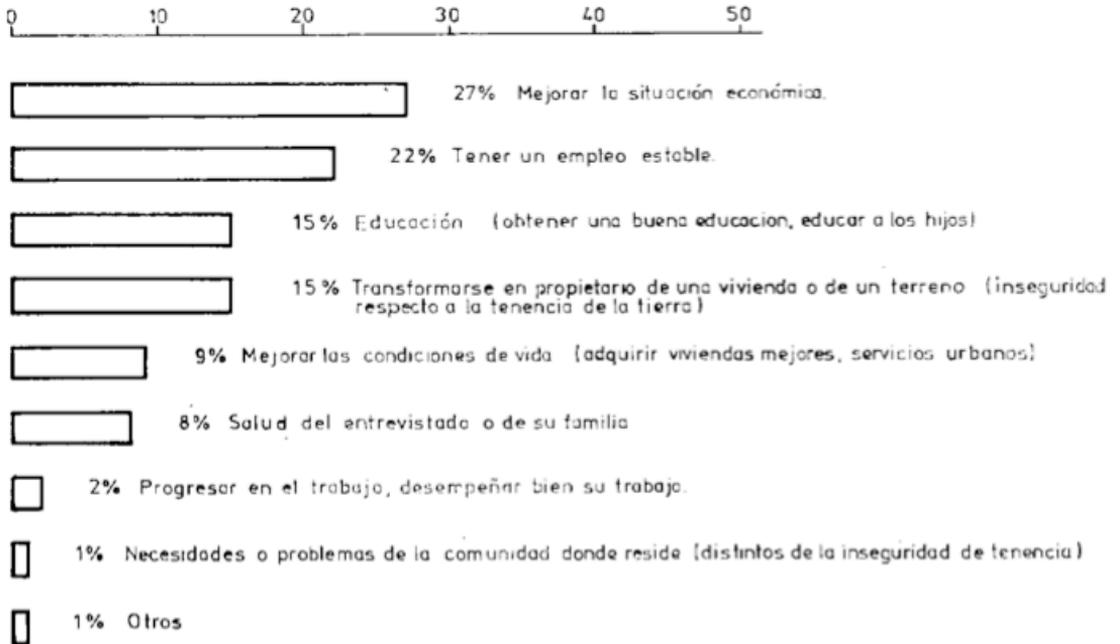
¿Qué tipo de necesidades o problemas son identificados como los más importantes entre este sector de la población urbana? En el survey de Ciudad de México se les pidió a los entrevistados especificar aquello que sentían era su preocupación personal más apremiante. Las respuestas, presentadas en la figura 2, indican que los problemas relacionados con la movilidad socio-económica son la principal inquietud de los entrevistados. Casi la mitad de la muestra informa que su mayor inquietud personal es, ya sea el mejorar su situación económica o bien tener un empleo estable. La educación —tanto para sí mismo o para sus hijos— es otra área clave de preocupación, seguida muy de cerca por la necesidad

de convertirse en propietario de un terreno o de una vivienda. Menos que uno entre diez migrantes considera el mejoramiento de las condiciones de vida (mediante la adquisición de una vivienda mejor o el acceso a servicios urbanos básicos) como su inquietud más importante.

Se les pidió a los migrantes tanto de Ciudad de México, como de Lima que identificaran el problema o necesidad más seria relacionada con su comunidad de residencia. Sus respuestas, clasificadas por comunidad, se presentan en el cuadro 2. En Ciudad de México, la necesidad abrumadoramente notoria es la seguridad de tenencia en los dos asentamientos de invasión, Colonia Nueva y Colonia Periférica,

FIGURA 2

MAXIMA PREOCUPACION PERSONAL ENTRE MIGRANTES A CIUDAD DE MEXICO (a)



(a) Pregunta: "Y con respecto a sus preocupaciones... ¿qué tipos de cosas son las que lo preocupan más?" N=629. Respuestas "no sé" y "no tengo preocupaciones" fueron excluidas (representan el 7,3% de la muestra).

en donde al momento del survey, aún no se había conseguido el reconocimiento oficial de los derechos de toma de posesión. En las cuatro comunidades oficialmente reconocidas (Colonia Texcoco, Colonia Esfuerzo Propio, Unidad Popular y Colonia Militar), virtualmente nadie identificó la seguridad de tenencia como una necesidad clave. En estas últimas, los servicios y mejoramiento urbanos básicos —en particular, agua por cañería, sistemas de alcantarillado y calles pavimentadas— son considerados como las deficiencias más graves, seguidas por el equipamiento comunitario: escuelas, mercados públicos y consultorios periféricos de Salud. Problemas tales como la contaminación ambiental, la falta de parques u otro tipo de equipamiento recreativo y el transporte público inadecuado se destacan solamente en las dos comunidades más altamente desarrolladas (Unidad Popular y Colonia Militar); e incluso en estas comunidades las deficiencias en el abastecimiento de agua y el equi-

pamiento comunitario, es decir, escuelas y mercados públicos son consideradas más graves.

Nuestros datos sobre Lima, indican casi el mismo orden de prioridades entre las deficiencias comunitarias con excepción del menor grado de preocupación asignado a la necesidad de seguridad respecto a la tenencia de la tierra. En los cuatro asentamientos limeños la seguridad de tenencia es considerada segunda en importancia después de problemas relacionados con el abastecimiento de agua y con los sistemas de alcantarillado. La frecuencia global (a través de las comunidades) con la cual se mencionan las necesidades de sistemas de agua y alcantarillado, calles pavimentadas y seguridad de tenencia, como las deficiencias comunitarias más importantes —por parte de nuestros entrevistados en Lima y Ciudad de México—, corresponde estrechamente con los resultados de otros estudios sobre necesidades identifica-

CUADRO 2

PROBLEMA COMUNITARIO MAS IMPORTANTE IDENTIFICADO POR MIGRANTES
A CIUDAD DE MEXICO Y A LIMA POR COMUNIDAD (a)

Problema	CIUDAD DE MEXICO (%)						TODOS
	Colonia Nueva	Colonia Periférica	Colonia Texcoco	Colonia E. Propio	Unidad Popular	Colonia Militar	
Abastecimiento de agua	23,4	12,6	32,5	12,0	35,6	7,9	20,1
Alcantarillado	11,0	28,7	41,7	14,5	0,0	0,9	16,9
Seguridad de tenencia	46,7	45,8	0,8	0,0	0,0	2,6	16,5
Equipamiento de Salud	2,0	0,0	10,4	20,5	13,6	13,2	10,0
Pavimentación de calles	2,3	8,9	7,5	19,6	3,4	2,6	7,7
Mercados Públicos	0,0	0,0	0,0	12,9	0,0	28,1	7,2
Escuelas	9,1	1,1	0,0	0,0	1,7	25,3	6,4
Ambientales (b)	0,0	0,0	0,0	4,3	23,7	0,0	3,6
Electricidad	1,0	0,0	5,0	3,4	0,0	0,0	1,8
Protección Policial	0,0	1,1	2,1	0,8	3,4	0,9	1,2
Recolección de Basura	0,0	1,9	0,0	0,0	0,0	3,5	0,9
Otros	4,4	0,0	0,0	11,9	13,6	7,2	6,8
Ninguno	0,0	0,0	0,0	0,0	5,1	7,9	1,9

(a) Para Ciudad de México N=663; para Lima, N=333; Diferencias intercomunitarias en cada ciudad son estadísticamente significativas por el test de Chi-cuadrado al nivel de .001. Los porcentajes de las columnas pueden no sumar 100.0 debido a las aproximaciones. Los casos de "No sé" o sin respuesta fueron excluidos. Pregunta: "Piense ahora sobre las necesidades y problemas más importantes de (esta comunidad). En su opinión, ¿cuáles son los problemas y necesidades más urgentes o más serios de esta comunidad? (Indagación): De estos problemas o necesidades que Ud. ha mencionado, ¿cuál cree Ud. que es el más importante?".

(b) Incluye contaminación del aire, insectos, condiciones inestables del subsuelo y hacinamiento.

Problema	L I M A (%)				TODOS
	Primero de Enero	Pampa de Arena	Santiago	28 de Julio	
Abastecimiento de agua, alcantarillado	59,3	88,9	15,5	42,7	54,7
Seguridad de la tenencia	39,5	0,0	1,4	18,3	14,4
Pavimentación de las calles, nivelación	0,0	0,0	21,1	18,3	9,0
Escuelas, Mercados Públicos	0,0	0,0	32,4	2,4	7,5
Equipamiento de Salud	0,0	0,0	19,7	6,1	5,7
Electricidad	0,0	10,1	0,0	2,4	3,6
Equipamiento Recreativo	0,0	0,0	1,4	0,0	0,3
Recolección de basuras	0,0	0,0	1,4	0,0	0,3
Otros	1,2	0,0	4,2	3,7	2,1
Combinación de dos o más problemas	0,0	1,0	0,0	6,1	2,4
Ninguno	0,0	0,0	2,8	0,0	0,0

das entre residentes de barrios de bajos ingresos en ciudades latinoamericanas¹⁰.

El grado de importancia asignado por nuestros entrevistados a tres necesidades en particular —seguridad de tenencia de la tierra, escuelas y vivienda— merece una exposición adicional. La intensidad con la cual los migrantes, carentes de un título legal sobre su terreno, sienten la necesidad de conseguir tales títulos, se ilustra con las respuestas a varias preguntas hechas en nuestro estudio. Cuando se les preguntó a los migrantes a Ciudad de México si habían estado personalmente inquietos o preocupados por algún problema en particular, relacionado con la comunidad durante el último año más o menos, una mayor proporción del total de la muestra mencionó la seguridad de tenencia de la tierra por sobre cualquier otro problema individual. A los migrantes que residen en las comunidades de estudio mejicanos también se les preguntó si habían trabajado o cooperado alguna vez con otros residentes de su comunidad, para tratar de resolver algún problema comunitario. La mayoría (28%) de aquellos que sí lo habían hecho, informó que habían estado preocupados por el problema de la seguridad de tenencia. Entre los migrantes a Lima, el 99% identificó como una meta "muy importante" tener un título de propiedad. Tanto en Lima como en Ciudad de México, un número sustancial de nuestros entrevistados expresó inquietud respecto a amenazas a la tenencia de su tierra. Alrededor del 30% de la muestra total de migrantes mexicanos y el 40% de los migrantes peruanos creía que sus derechos a su vivienda y a su tierra aun no estaban asegurados y las proporciones de entrevistadas que sostenían esta creencia eran mucho más altas dentro de los asentamientos de invasión, cuyo status le-

gal como comunidades permanecía seriamente en duda.

La importancia excesiva atribuida a este problema por tantos migrantes residentes en comunidades ilegalmente formadas no es sorprendente, considerando el hecho que la oportunidad brindada a estas comunidades de convertirse en propietario de un sitio para establecer su hogar constituye una de sus motivaciones principales para trasladarse allí en primer lugar. Aparte de las importantes satisfacciones psicológicas que se derivan de la posesión de un terreno, ésta asegura por lo menos una modesta herencia de propiedad (un "*patrimonio familiar*") para los hijos. Sin embargo, para explicar la elevada prominencia del problema de seguridad de tenencia, las ventajas económicas a corto plazo para el migrante y su familia son igualmente importantes. La mayoría de los migrantes que residen en las comunidades incluidas en este estudio construyen sus propios hogares, actividad que representa su forma principal de inversión de capital. La habitación exenta de alquiler proporciona una fuente de seguridad económica durante períodos de desempleo o de inflación desenfrenada¹¹. La protección de esta fuente de seguridad requiere del reconocimiento oficial de los derechos a la tenencia de la tierra. Más aún, los títulos de propiedad son a menudo esenciales para obtener préstamos para mejoramientos de la vivienda por parte de bancos y otras instituciones de préstamo privados.

Los pobladores migrantes en Lima, sin embargo, están menos propensos que sus semejantes en Ciudad de México a considerar la inseguridad de tenencia de la tierra como el problema más grave que afecta a su comunidad. Esta diferencia puede atribuirse a las políticas o prácticas divergentes relativas a la legalización de asentamientos de invasión que han sido adoptadas en los últimos años por los gobiernos peruano y mexicano. Aun cuando las nuevas invasiones por "toma" de terrenos han sido activamente resistidas por las autoridades tanto en Ciudad de México, como en Lima, el régimen peruano —especialmente desde el golpe militar de 1968— ha sido considerablemente más benevolente y consistente en su postura respecto a la le-

¹⁰ Ver: Douglas Butterworth, "Squatters or Suburbanites? The Growth of Shantytowns in Oaxaca, México", en Robert E. Scott, ed., *Latin American Modernization Problems* (Urbana-Champaign, Ill.: University of Illinois Press, 1973), p. 231; Franik M. Andrews y George W. Phillips, "The Squatters of Lima: Who They Are and What They Want", *Journal of Developing Areas*, 4 (enero, 1970), 217-215; Talton F. Ray, *The Politics of the Barrios of Venezuela* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1969), p. 75; y John R. Mathiason, "Patterns of Powerlessness among Urban Poor: Toward the Use of Mass Communications for Rapid Change, *Studies in Comparative International Development*, 7 (Prima- vera, 1972), 74.

¹¹ Ver Andrews y Phillips, "The Squatters of Lima", p. 216.

galización de comunidades existentes formadas a través de "tomas" de terrenos. Como podremos observar en una sección posterior de este trabajo, las decisiones del gobierno sobre la "regularización" de asentamientos formados ilegalmente en Ciudad de México, tienden a ser altamente idiosincráticas y normalmente no hay certeza de un resultado positivo al comienzo de las negociaciones de asentamiento con las autoridades, para conseguir la legalización. Por contraste, el gobierno militar del Perú ha emprendido un programa en gran escala de distribución de títulos de propiedad entre los residentes de los *pueblos jóvenes* (asentamientos de invasión). Incluso entre aquellos que aún no se han beneficiado con este programa, el gobierno aparentemente ha generado sólidas expectativas de que con el tiempo se les proporcionarán títulos de propiedad. Quizás sea de mayor importancia el que la amenaza de desalojo violento a un asentamiento de invasión existente haya sido insignificante bajo el régimen militar entonces en ejercicio. Sin embargo, en Ciudad de México, cada año numerosas comunidades de bajos ingresos "irregulares" son erradicadas por el gobierno y los funcionarios no han hecho ninguna promesa incondicional por la preservación de los asentamientos restantes, cuya situación de tenencia de la tierra aún está por resolverse.

En relación a la necesidad de más o mejores escuelas, el lector puede encontrar sorprendente que individuos que identifican a la educación como una preocupación personal clave, no sitúen a las escuelas a la cabeza del programa de mejoramientos para su comunidad. La explicación más simple y adecuada para este descubrimiento está en el hecho de que incluso en comunidades de bajos ingresos que sufren de un déficit de servicios extremo y de inseguridad de tenencia de la tierra, los residentes normalmente son capaces de construir sus propios edificios escalares provisorios, utilizando a menudo los mismos materiales ligeros que usan para sus viviendas individuales. Los maestros pueden conseguirse por medio de peticiones al Ministerio de Educación o a alguna organización privada de servicio social. Además, en Ciudad de México, el programa del gobierno federal para la construcción de escuelas está bien desarrollado. Por cierto, la gestión del gobierno para proporcionar oportuni-

des educacionales es más impresionante que en cualquier otra área de problemas que afectan a los barrios de bajos ingresos de la ciudad.

Uno de los descubrimientos más sorprendentes de éste y otros estudios sobre necesidades identificadas entre la población urbana pobre en ciudades del Tercer Mundo se relaciona con la muy baja prioridad asignada por tales personas a las necesidades de vivienda. Solamente 3 de 678 migrantes a Ciudad de México y ninguno de los 333 migrantes entrevistados en Lima especificaron que la vivienda era la necesidad más importante que afectaba a las personas en su comunidad de residencia. Nos consta que la mayoría de estos individuos consideran los servicios básicos y mejoramientos tales como agua por cañería, sistemas de alcantarillado y calles pavimentadas, de mayor importancia inmediata para la creación de un medio residencial adecuado que una vivienda construida con materiales permanentes. La construcción permanente de la vivienda avanza, pero sólo a un ritmo proporcional a los recursos financieros de una familia. La mayoría de las familias son extremadamente reacias a asumir la carga financiera prolongada que la toma de posesión de viviendas proporcionadas por el gobierno les impondría. Prefieren más bien construir y mejorar sus propias viviendas a medida que el tiempo y el dinero lo permitan, aun cuando el período de la construcción básica solamente, puede durar de 10 a 15 años¹².

Necesidades Politizadas. ¿Cuál es entonces, el "programa ciudadano" para la acción del gobierno entre la población migrante? ¿Qué tipos de necesidades identifican ellos como susceptibles de ser satisfechas a través de recursos gubernamentales? A los migrantes entrevistados en Ciudad de México se les pidió su opinión respecto a cuán bien se estaba desempeñando el gobierno en una amplia variedad de áreas problema determinadas. También se les pidió que especificaran aquellos tipos de problemas o necesidades

¹² Andrews y Phillips, "The Squatters of Lima", p. 220. Cf. John F. C. Turner, "Barriers and Channels for Housing Development in Modernizing Countries", en William Mangin, ed., *Peasants in Cities* (Boston: Houghton Mifflin, 1970), pp. 10-15.

que creían no ser de responsabilidad del gobierno. Las respuestas mostraron que, mientras los migrantes vacilaban en atribuirle responsabilidad al gobierno de proporcionar ayuda económica a aquellos necesitados, de proporcionar empleos y de redistribuir la riqueza ("tratando de nivelar las diferencias entre las clases ricas y las pobres en México") ellos identificaban en forma abrumadora al gobierno como responsable de proporcionar la mayoría de las clases de servicios y mejoramientos relacionados con la comunidad.

El grado hasta el cual los problemas y necesidades relativos a la comunidad han sido politizados entre los migrantes a Ciudad de México, se ilustra además con sus respuestas a varias preguntas sobre el rol del gobierno en el desarrollo de la comunidad. Respondiendo a la pregunta "quién o qué es culpable de la mayoría de los problemas" de su comunidad, casi dos tercios de los entrevistados mencionaron "al gobierno" en general, o a alguna agencia o funcionario de gobierno específicos. Respondiendo a otra pregunta, sólo un 14% de la muestra creía que los problemas más importantes de su comunidad podrían ser resueltos por los mismos residentes, sin ayuda externa. Cuando se les preguntó "Quién, desde afuera de esta comunidad, podría ser de ayuda para solucionar los tipos de problemas que Ud. ha mencionado" más del 97% de los entrevistados mencionó a alguna agencia o funcionario de gobierno. Solamente un uno por ciento mencionó fuentes privadas de ayuda (empresas, urbanizadores privados, la Iglesia, etc.) y menos del 1% consideraba al partido oficial (P. R. I.) como una fuente de ayuda potencial.

La importancia de la asistencia gubernamental observada versus la autoayuda para el desarrollo de la comunidad, también se revela en las respuestas de los migrantes a una pregunta con determinadas alternativas que les pedía identificar el único factor más importante para el mejoramiento de las condiciones de vida en su comunidad. La mayoría de los migrantes a Ciudad de México consideraba la ayuda gubernamental como la más importante, seguida por esfuerzos de autoayuda de los residentes, como se muestra en el cuadro 3. El análisis por comunidad de residencia muestra que incluso entre migrantes

mexicanos que viven en asentamientos de invasión, donde la ética de la autoayuda está más profundamente arraigada que en otros tipos de comunidades de bajos ingresos, la asistencia gubernamental es aún considerada de suprema importancia para el proceso de desarrollo de la comunidad.

Cuando las respuestas de migrantes residentes en las comunidades de estudio mexicanas se comparan con aquellas de los migrantes peruanos, aparecen diferencias muy significativas respecto del tema de la autoayuda versus la asistencia gubernamental en la solución de problemas comunitarios. Más del 30% de los migrantes a Lima creía que los problemas más importantes de la comunidad podrían ser resueltos por los residentes solos, en comparación con solamente un 14% de los migrantes mexicanos. Como se aprecia en el cuadro 3, los entrevistados peruanos consideran la autoayuda considerablemente más importante para el desarrollo de la comunidad que la ayuda del gobierno. Aun cuando las diferencias en la distribución de las respuestas al interior de otras categorías ("la ayuda de Dios", "buena suerte") también son signifi-

CUADRO 3

PERCEPCION DE LA IMPORTANCIA DE FUENTES DE AYUDA ALTERNATIVAS PARA EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD ENTRE MIGRANTES A CIUDAD DE MEXICO, RESIDENTES DE COMUNIDADES RURALES EN MEXICO, Y MIGRANTES A LIMA, PERU (a)

Fuente de Ayuda	Ciudad de México (N=676)	México Rural (N=474)	Lima, Perú (N=328)
Gobierno	40.5%	57.6%	37.8%
Residentes de la Comunidad	28.4	29.3	57.9
Dios	17.5	10.1	2.4
Buena Suerte	13.5	2.1	1.8

(a) Las diferencias entre migrantes a Ciudad de México y Lima son significativas estadísticamente, por el test de Chi-cuadrado, al nivel de .001.

Pregunta: "Hablando en general, ¿qué es lo más importante para mejorar las condiciones de vida en esta comunidad: el trabajo esforzado de los residentes, la ayuda de Dios, la ayuda del Gobierno o la buena suerte?"

cativas, la diferencia aún mayor —a través del país— de la importancia *relativa* asignada a la autoayuda y la asistencia gubernamental es particularmente relevante, para nuestro interés en la politización de necesidades entre migrantes¹³.

La explicación más adecuada para esta diferencia puede estar en las variaciones en el contenido de la socialización política dirigida de un país a otro. Tanto en México como en Perú, el gobierno había influido fuertemente en las percepciones masivas sobre el alcance apropiado de sus actividades, aunque de maneras muy diferentes. En el caso de Perú, la mayor parte de las administraciones desde fines de la década del '50, han tratado de estimular y capitalizar los esfuerzos de autoayuda de los habitantes urbanos de bajos ingresos. La orientación hacia la autoayuda también fue fomentada por los voluntarios del Cuerpo de Paz de los EE. UU. y por trabajadores de numerosas organizaciones privadas de servicio social que operaban en comunidades urbanas de bajos ingresos. Más aún, hasta 1968, cuando tomó el poder un régimen militar de izquierda, el fuerte énfasis del gobierno sobre la necesidad de la autoayuda entre los residentes de tales comunidades era acompañado por un nivel de sensibilidad oficial a sus necesidades relativamente bajo. En parte, como respuesta a estas condiciones se lanzaron grandes y efectivos proyectos de autoayuda en muchos de los asentamientos de invasión que rodean a grandes ciudades¹⁴.

¹³ Los residentes de asentamientos de invasión en Ecuador, Chile y Venezuela, también han tendido a asignar un valor relativamente bajo a los esfuerzos de autoayuda. Ver: Thomas M. Lutz, "Self-Help Neighborhood Organizations, Political Socialization, and the Developing Political Orientations of Urban Squatters in Latin America: Contrasting Patterns from Case Studies in Panama, City, Guayaquil, and Lima", disertación doctoral inédita, Georgetown University, 1970, pp. 156-158; y Ray, *Politics of the Barrios of Venezuela*, p. 85.

¹⁴ Ver Sandra Powell, "Political Participation in the Barriadas: A Case Study, *Comparative Political Studies*", 2 (Julio, 1969), 211; David Collier "Squatter Settlement Formation and the Politics of Cooptation in Peru", disertación doctoral inédita; University of Chicago, 1971, p. 76; Donald L. Maruska, "Government Policy and Neighborhood Organizations in the Squatter Settlements of Lima", Tesis de Honor inédita, Department of Government, Harvard University, 1972, p. 6; Alfredo Rodríguez, et al., "De invasores a invadidos", *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, N° 6 (Noviembre, 1972), 101-142; y Henry A. Dietz, "The Office and the Poblador: Perceptions and Manipulations of Housing Au-

En México, la baja propensión de ciudadanos de bajos ingresos —tanto en áreas urbanas como rurales— (ver columna central del cuadro 3) hacia los esfuerzos de autoayuda, refleja los esfuerzos de los sucesivos gobiernos desde 1940 por estimular un sentido de dependencia masiva sobre el régimen, respecto a los mejoramientos de la comunidad y otros tipos de beneficios de bienestar social. De hecho, la respuesta de los funcionarios de gobierno mexicanos frente a proyectos de desarrollo comunitario iniciados sin su conocimiento o compromiso, a menudo ha sido de enojo o de vergüenza¹⁵. Los dirigentes de comunidades urbanas de bajos ingresos, muchos de los cuales están vinculados con burocratas de gobierno y funcionarios del P.R.I., por medio de relaciones de tipo patrón-cliente, también han fomentado un sentido de dependencia sobre la asistencia gubernamental entre sus seguidores¹⁶.

De esta manera la evidencia nacional comparada sugiere que el campo de necesidades que los migrantes hacia la ciudad perciben que requiere acción gubernamental, es en parte una función de la presencia o ausencia de intentos evidentes del gobierno por crear sentimientos de dependencia entre las clases más bajas. Donde los incentivos oficiales para la autoayuda han sido débiles o totalmente inexistentes como en México y Venezuela, el campo de necesidades politizadas será más amplio. Sin embargo, la conversión de peticiones difusas al gobierno en demandas específicas transmitidas a funcionarios oficiales será retardada por un énfasis sobre el paternalismo y la dependencia en la relación del gobierno con los pobres.

La sensibilidad del sistema político frente a las peticiones de migrantes de bajos ingresos, puede también condicionar sus actitudes hacia su confianza en la asistencia gubernamental. En países donde sistemas partidistas competitivos han inducido a los gobiernos en ejercicio a ser más sensibles a peticiones de las comunidades urbanas de bajos ingresos,

thorities by the Lima Urban Poor", trabajo presentado en la Reunión de la American Society for Public Administration, Los Angeles, Calif., abril 3, 1973, pp. 3, 10-11,

¹⁵ Cf. Ray, *Politics of the Barrios of Venezuela*, pp. 89-90.

¹⁶ Ver: Wayne A. Cornelius, "A Structural Analysis of Urban Caciquismo in Mexico", *Urban Anthropology*, 1 (Otoño, 1972), 246.

como en Chile desde principios de la década del '60 y en Venezuela desde 1958, los residentes de estas comunidades han dedicado casi todas sus energías a actividades de petición más que a los esfuerzos de autoayuda¹⁷.

En el caso mexicano mientras la competencia de los partidos de oposición por los votos de habitantes urbanos de bajos ingresos ha sido insignificante, el énfasis del régimen en vigorizar el apoyo entre los pobres ha asegurado, sin embargo, un nivel relativamente alto de sensibilidad frente a las necesidades de las comunidades urbanas de bajo ingreso¹⁸.

Pero aun en comunidades donde se ha arraigado un fuerte énfasis en la autoayuda, ya sea debido a la indiferencia del gobierno o a las actitudes de los dirigentes locales, la tendencia a largo plazo parece ser hacia la dependencia creciente sobre la asistencia gubernamental. Esta tendencia está bien ilustrada por los datos obtenidos en nuestras co-

munidades de estudio, presentados en el cuadro 4. Las actitudes y el comportamiento sustentadores de los esfuerzos de autoayuda están más arraigados en los asentamientos de invasión establecidos más recientemente y más pobremente desarrollados (Colonia Nueva y Colonia Periférica en Ciudad de México; Primero de Enero y Pampa de Arena, en Lima). En Colonia Militar, un asentamiento de invasión mexicano establecido alrededor de 20 años atrás sólo la tercera parte de los entrevistados presentan corrientemente una propensión hacia manifestar esfuerzos de autoayuda. De manera similar, sólo uno de cada diez migrantes entrevistados en 28 de Julio, un asentamiento de invasión peruano formado hace más de 20 años, tenía una fuerte orientación hacia la autoayuda.

Tal como ha observado Lisa Peattie, sobre la base de su trabajo de campo en un barrio urbano de bajos ingresos en Venezuela, una comunidad de este tipo "tiene, forzosamente,

C U A D R O 4.

ORIENTACION A LA AUTOAYUDA ENTRE MIGRANTES A CIUDAD DE MEXICO Y A LIMA, POR COMUNIDAD (a)

Puntaje del índice (b)	MEXICO				Unidad Popular	LIMA				
	Colonia Nueva	Colonia Periférica	Colonia Texcoco	Colonia E. Propio		Colonia Militar	Primero de Enero	Pampa de Arena	Stgo.	28 de Julio
0 ó 1	32.4%	50.0%	64.3%	65.0%	84.7%	64.6%	53.8%	71.6%	88.1%	90.0%
2.....	67.6	50.0	35.7	35.0	15.3	35.4	46.2	28.4	11.9	10.0

(a) Para Ciudad de México, N=678; Para Lima, N=320. Diferencias intercomunitarias en cada ciudad, significativas estadísticamente, por el test de Chi-cuadrado, a nivel de .001.

(b) La orientación hacia la autoayuda se mide por un índice agregado construido a partir de las respuestas a las siguientes preguntas:

"Cuando Ud. piensa en los problemas del tipo que ha mencionado... ¿pueden ellos ser resueltos por los que viven en la comunidad, o se necesitaría ayuda desde fuera de la comunidad?"

Puntaje: *1 punto*

"Pueden ser resueltos por los que viven dentro".

"Ha trabajado o cooperado alguna vez con otros residentes de esta comunidad para tratar de resolver algún problema o satisfacer alguna necesidad de la comunidad?"

Puntaje: *1 punto*

"Sí".

0 punto

"Necesidad de ayuda externa".

0 punto

"No".

¹⁷ Ver: Samuel P. Huntington y Joan M. Nelson, "Participation Patterns in Modernizing Societies: Report on a Research Program, AID Contract csd/2502, "Center for International Affairs, Harvard University, agosto 1973, capítulo 6.

¹⁸ Para una exposición más completa sobre las dimensiones de la actuación gubernamental que afecta a los residentes de

bajos ingresos de Ciudad de México, ver: Wayne A. Cornelius, "The impact of Governmental Performance of Political Attitudes and Behavior: The Case of the Urban Poor in Mexico City", en Francine F. Rabinovitz y Felicity M. Trueblood, eds., *Latin American Urban Research*, Volume III (Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1973).

sólo un poder limitado para resolver sus propios problemas", y "puede al final encontrarse impotente para solucionar lo que ve como problemas, porque las soluciones se encuentran en puntos que escapan a su control"¹⁹.

Así los residentes de la comunidad pueden cooperar para instalar un sistema de agua provisional, pero un abastecimiento adecuado de agua potable depende forzosamente del permiso para empalmar un gran conducto público de agua en un área cercana. Las soluciones permanentes para muchos de estos problemas de desarrollo de la comunidad deben esperar una acción gubernamental. Particularmente, en los asentamientos de invasión más antiguos, los residentes llegan a un punto en que consideran sus propios esfuerzos y recursos como inadecuados para satisfacer sus necesidades.

PERCEPCIÓN DE CANALES PARA LA FORMULACIÓN DE DEMANDAS

Si las necesidades politizadas serán traducidas en demandas reales al gobierno o no, depende a menudo de la capacidad del formulador de demandas potencial, para percibir un canal adecuado por el cual puede influir sobre las decisiones de gobierno. Aunque los migrantes a la ciudad pueden encargarse individualmente de contactar a funcionarios de gobierno para presentar solicitudes de ayuda, la mayor parte de los datos sobre ciudades latinoamericanas (incluyendo los nuestros) indican que tal actividad de formulación de demandas individual es bastante infrecuente y que la abrumadora mayoría de los contactos con funcionarios los hace el migrante como miembro de una delegación de residentes de su comunidad, ya que comúnmente los grupos formuladores de demandas son reclutados entre los miembros de asociaciones para el mejoramiento de la comunidad y son dirigidos por funcionarios electos de tales asociaciones. Es obvia, entonces, la importancia que adquieren las organizaciones comunitarias y sus dirigentes para la actividad de formulación de demandas entre la población migrante. Si ninguno de estos recursos de liderazgo y de organización están dis-

ponibles para el migrante, es mucho menos probable que se entregue a cualquier modalidad de formulación de demandas políticas.

Numerosos estudios sobre participación política, tanto en naciones del Tercer Mundo como en naciones industriales avanzadas, han demostrado que aquellos que están implicados en cualquier tipo de organización formal voluntaria participan en política con mayor frecuencia que los ciudadanos que no están así comprometidos²⁰.

Estos estudios también han mostrado que el compromiso con una organización puede llevar a una participación política creciente *en ausencia* de otros atributos o actitudes personales, tales como un alto status socio-económico, un sentido de eficacia política o un alto nivel de información política. Más aún, existe evidencia específica en estudios de comunidades de bajos ingresos en Santiago, Chile y en Lima, Perú, que indica que es considerablemente más probable que los miembros de organizaciones de mejoramiento comunitario se entreguen a la formulación de demandas políticas a que lo hagan sus vecinos, quienes no han estado implicados en organizaciones de mejoramiento²¹. Entre los migrantes entrevistados en nuestros surveys en

²⁰ Ver especialmente Gabriel A. Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture* (Princeton: Princeton University Press, 1963), pp. 262-265; William Erbe, "Social Involvement and Political Activity: A Replication and Elaboration", *American Sociological Review*, 29 (1964), 198; Norman U. Nie, G. Bingham Powell y Kenneth Prewitt, "Social Structure and Political Participation: Developmental Relationships", *American Political Science Review*, 63 (Septiembre, 1969), 813; William H. Form y Joan Huber, "Income, Race and the Ideology of Political Efficacy", *Journal of Politics*, 33 (Agosto, 1971), 688; Verba y Nie, *Participation in America*, pp. 174-208; y Paul Burstein, "Social Structure and Individual Political Participation in Five Countries", *American Journal of Sociology*, 77 (Mayo, 1972), 1087. Ver también David H. Smith y Richard D. Reddy, "The Impact of Voluntary Organization Participation Upon the Volunteer", en David H. Smith, ed., *Voluntary Action Research*, 1973 (Lexington Mass.: Heath-Lexington Books, 1973).

²¹ James W. McKenney, "Voluntary Associations and Political Integration: An Exploratory Study of the Role of Voluntary Association Membership in the Political Socialization of Urban Lower-Class Residents of Santiago, Chile, and Lima, Peru", disertación doctoral inédita, (University of Oregon, 1969), p. 184; Daniel M. Goldrich, "Political Organization and Politicization of the Poblador", *Comparative Political Studies*, 3 (Julio, 1970), 192; y Raymond B. Pratt, "Community Political Organizations and Lower Class Politization in Two Latin America Cities", *Journal of Developing Nations*, 5 (Julio, 1971), 536-537.

¹⁹ Lisa R. Peattie, *The View from the Barrio* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1968), p. 67.

Ciudad de México y Lima, aquellos que habían participado en organizaciones para el mejoramiento comunitario tenían 4 ó 5 veces mayor probabilidad de haberse entregado a la formulación de demandas que los no participantes.

La observación participante en las comunidades de estudio mexicanas sugiere que las organizaciones de mejoramiento comunitario proporcionan un importante apoyo psicológico al migrante de bajos ingresos que busca hacer demandas al gobierno. La participación en esfuerzos de formulación de demandas comunales reduce en gran parte la cantidad de iniciativa individual requerida y le proporciona al formulador de demandas potencial una clara estrategia de acción para influir sobre las decisiones de gobierno²². Además, en la medida que las organizaciones basadas en la comunidad tienen éxito en conseguir beneficios, por medio de intentos colectivos de formulación de demandas, fortalecen las percepciones —del migrante— del sistema político como sujeto a la manipulación y aumentan su sentido de eficacia política. Tales actitudes y percepciones aumentan su propensión a entregarse a futuros intentos de formulación de demandas.

Sin embargo, la participación en la formulación de demandas colectivas canalizadas a través de organizaciones comunitarias pueden no aumentar la confianza del migrante como individuo en tratar con funcionarios de gobierno. Las organizaciones de mejoramiento comunitario en barrios urbanos de bajos ingresos, parecen afectar las actitudes de sus miembros de casi la misma manera en que ciertos tipos de sindicatos campesinos lo hacen en áreas rurales:

"El sindicato es algo concretamente visible y comprensible para los campesinos. No se requiere ninguna capacidad de imaginarse a uno mismo tratando de influir, individualmente, sobre el gobierno nacional, para tener un sentido de eficacia. Un campesino sólo necesita saber que el sindicato existe, como un intermediario entre él mismo y el gobierno, y esta lección se aprende obser-

vando y, especialmente, participando en las actividades de gestión del sindicato. En consecuencia, si el sindicato es perito en esa actividad, existe una mayor probabilidad que sus miembros aprenderán que son, de hecho, eficaces"²³.

Esto ayuda a explicar por qué tan pocos de los migrantes a ciudades de México que se han entregado a esfuerzos de formulación de demandas colectivas, también han intentado contactar individualmente a funcionarios de gobierno respecto a problemas personales o relativos a la familia (ver cita 26). La formulación de demandas individual con un objetivo netamente particular aparentemente requiere un conjunto diferente de percepciones sobre el sistema político y sobre la capacidad propia de influir en sus resultados; percepciones que no necesariamente resultan de experiencias en la formulación de demandas colectivas.

DEMANDAS POLÍTICAS

En la mayoría de los países para los cuales hay disponibilidad de datos razonablemente comparables (Ver cuadro 5), la formulación de demandas parece ser una forma de participación política relativamente poco común entre la población en general. Incluso en los Estados Unidos, solamente alrededor de un tercio de la población informa haber contactado a un funcionario de gobierno por lo menos una vez. Entre nuestros entrevistados, alrededor de uno de cada cuatro migrantes mexicanos y uno de cada tres migrantes peruanos han contactado a un funcionario político o de gobierno en una ocasión, cuanto menos²⁴. La incidencia de la

²³ John R. Mathiason y John D. Powell, "Participation and Efficacy: Aspects of Peasant Involvement in Political Mobilization", *Comparative Politics*, 4 (Abril, 1972), p. 327.

²⁴ Debido a los términos de las preguntas relevantes del survey todos estos contactos con funcionarios —de los que dieron cuenta los entrevistados— implicaban una visita personal a la oficina de algún funcionario de gobierno o en Ciudad de México, del partido oficial. Por lo tanto, los datos no reflejan los contactos a través de cartas o peticiones firmadas por los residentes de la comunidad y enviadas a funcionarios gubernamentales. Los términos reales de las preguntas son las siguientes: *Ciudad de México*: "¿Ud. ha ido alguna vez a una oficina del P.R.I.? (partido gobernante). (Si es afirmativo): "¿Por qué motivo?"; "¿Ha ido Ud. al-

²² Cf. Goldrich, "Political Organization", p. 192; Pratt, "Community Political Organization", p. 537.

C U A D R O 5.

FRECUENCIA DE CONTACTOS CON FUNCIONARIOS DE GOBIERNO INICIADOS POR LOS CIUDADANOS EN MEXICO, PERU, CHILE, BRASIL, ESTADOS UNIDOS E INDIA.

<i>País</i>	<i>%*</i>	<i>Composición de la muestra</i>
México (a)	25.8	Jefes de familia masculinos, migrantes de clase baja en Ciudad de México (seis barrios de bajos ingresos).
México (b)	20.0	Residentes adultos de clase baja de la ciudad de Jalapa.
México (c)	17.0	Jefes de hogar masculinos en cuatro comunidades rurales. Estado de Michoacan.
Perú (d)	32.3	Jefes de familia masculinos, migrantes de clase baja en cuatro asentamientos de invasión en Lima.
Perú (e)	5.9	Jefes de hogar masculinos de clase baja en Lima.
Chile (f)	11.1	Jefes de hogar masculinos, de clase baja en Santiago.
Brasil (g)	42.0	Residentes masculinos de clase baja de asentamientos de invasión en Río de Janeiro.
U. S. (h)	33.0	Muestra nacional de población adulta.
U. S. (i)	27.0	Votantes registrados en New Haven, Connecticut.
U. S. (j)	27.5	Residentes adultos en Nashville, Tennessee.
U. S. (k)	12.0	Residentes adultos en cinco barrios urbanos de bajos ingresos en varias ciudades.
India (l)	20.0	Muestra Nacional de la población adulta.

(*) Porcentaje que ha contactado a un funcionario de gobierno en una o más ocasiones.

(a) Cornelius, Dietz y White, "Policy Implications of Population Movement" (estudio sobre tres ciudades).

(b) Fagen y Tuohy, *Politics and Privilege in a Mexican City*, p. 89.

(c) Arterton, "Patterns of Political Participation in Four Rural Mexican Villages".

(d) Cornelius, Dietz y White, "Policy Implications of Population Movement".

(e) McKenney, "Voluntary Associations and Political Integration", p. 181.

(f) McKenney, "Voluntary Associations and Political Integration", p. 181.

(g) Janice E. Perlman, "The Fate of Migrants in Rio's Favelas", disertación doctoral inédita, Massachusetts Institute of Technology, 1971, p. 317.

(h) Verba y Nie, *Participation in America*, p. 106.

(i) Robert Dahl, *Who Governs?* (New Haven: Yale University Press, 1961), p. 279.

(j) Graham y Pride, "Styles of Political Participation", p. 41.

(k) Curt Lamb, "Political Culture in Poor America", citado en Perlman, "The Fate of Migrants in Rio's Favelas", p. 316.

(l) John O. Field, "Partisanship in India: A Survey Analysis", disertación doctoral inédita, Stanford University, 1973, p. 355 A.

actividad de formulación de demandas varía en forma considerable de una comunidad a otra. En Ciudad de México, la proporción de

guna vez personalmente —ya sea solo o con otros residentes de la comunidad— a ver a algún funcionario de (en Colonia Texcoco: el gobierno municipal; en otra parte: el Departamento del Distrito Federal), o a alguna otra persona con influencia en el gobierno, para hablar respecto a algún problema o necesidad?". Lima; "¿Ha ido Ud. alguna vez personalmente, solo o con otros residentes de (comunidad de residencia del encuestado) a hablar con algún funcionario de la Oficina Nacional de Pueblos jóvenes respecto a algún problema o necesidad?"

migrantes que se ha entregado a alguna modalidad de formulación de demandas oscila desde un 45% en Colonia Nueva (el asentamiento de invasión establecido más recientemente) a un 10% en Colonia Texcoco (la subdivisión comercial). En Lima, la incidencia de formuladores de demandas fluctúa desde un 36% en Primero de Enero, uno de los asentamientos de invasión formados más recientemente, a un 9% en Santiago, un asentamiento que tenía 20-25 años de existencia en el momento del survey. Estas diferencias intercomunitarias pueden atribuirse en parte a la

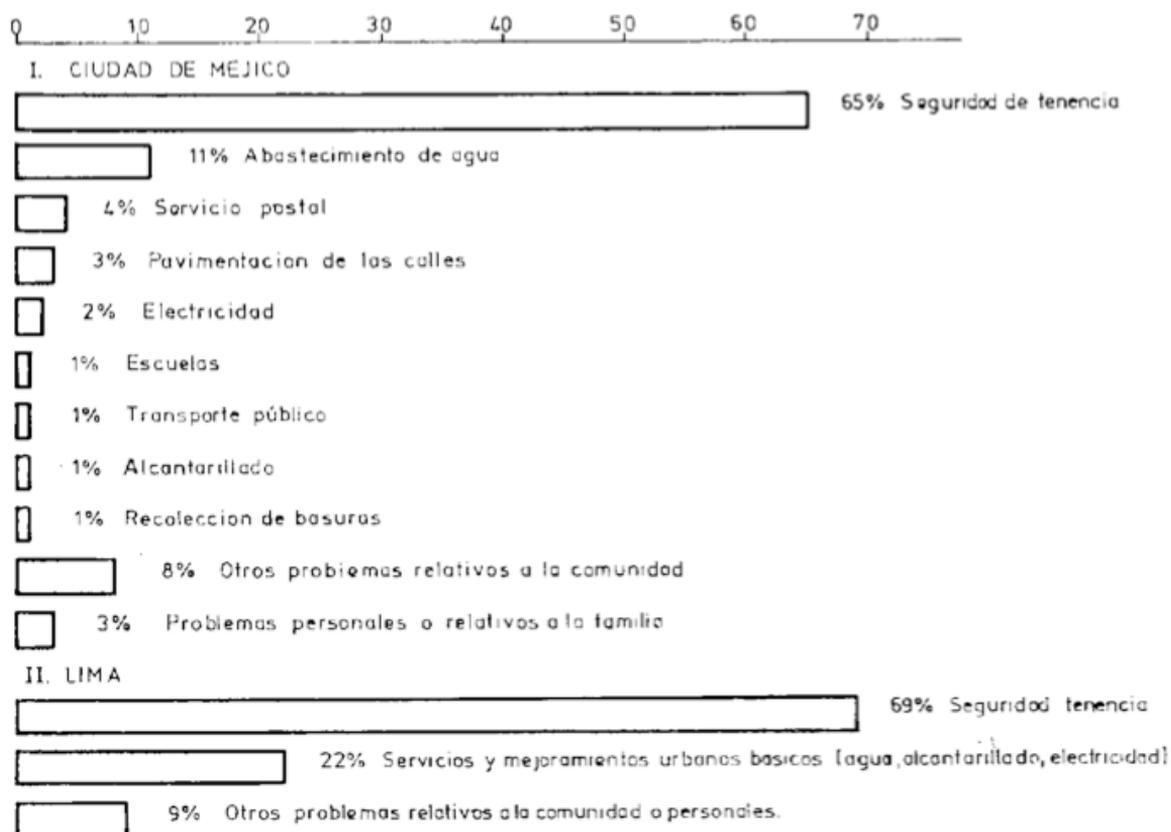
naturaleza de los problemas de desarrollo que cada comunidad ha afrontado (por ejemplo, la formulación de demandas ha sido más frecuente entre migrantes que residen en asentamientos formados ilegalmente, debido a prolongadas negociaciones por servicios urbanos básicos y por el reconocimiento del gobierno de los derechos de tenencia); pero las diferencias en liderazgo comunitario y estructura organizativa parecen ser determinantes y de igual importancia en las propensiones a la formulación de demandas entre los residentes.

Cuando los migrantes contactan a funcionarios de gobierno, ¿cuál es la naturaleza sustantiva de sus demandas? Los datos relevantes para nuestra muestra se presentan en la figura 3. Tanto entre los migrantes mexicanos como los peruanos, alrededor de dos

tercios de los contactos con funcionarios —informado por los entrevistados— concernían a la necesidad de seguridad de tenencia. En el período inmediatamente siguiente a una invasión de tierras, las demandas relativas a esta necesidad son de naturaleza defensiva; es decir, peticiones para que se les permita a los pobladores permanecer en los terrenos sin temor de desalojamiento por el gobierno. Posteriormente, las demandas relativas a la tenencia adoptan la forma de peticiones para la legalización de la comunidad y la concesión de títulos de propiedad individual a sus residentes. Peticiones relacionadas con otras clases de necesidades comunitarias dan cuenta de casi todos los intentos de formulación de demandas restantes, informados por los entrevistados.

FIGURA 3.

MATERIA DE LOS CONTACTOS CON FUNCIONARIOS DE GOBIERNO INICIADOS POR CIUDADANOS, ENTRE MIGRANTES A CIUDAD DE MÉXICO Y A LIMA ^(a)



(a) Para Ciudad de México, N = 112; para Lima, N = 107.

En su estudio de una muestra nacional de la población norteamericana, Verba y Nie encontraron que alrededor de un tercio de todos los contactos —iniciados por los ciudadanos— con funcionarios de gobierno, concierne a problemas particulares relativos al formulador de demandas individual o a su familia, solamente, mientras que los dos tercios restantes tenían un objetivo social más amplio²⁵. Un patrón similar emerge de nuestros datos sobre formulación de demandas de migrantes a Ciudad de México y a Lima, aun cuando la frecuencia de contactos en relación a problemas particulares es aún más baja entre estas poblaciones que entre ciudadanos norteamericanos. Solamente alrededor del 3% de los contactos con funcionarios de gobierno —informado por los migrantes mexicanos— trataban de necesidades personales o relativas a la familia²⁶. Aunque carecemos de datos específicos sobre la incidencia de la formulación de demandas con un objetivo particular entre migrantes a Lima, la observación participante y entrevistas informales con residentes de las comunidades de estudio indican que no es más frecuente que entre los migrantes mexicanos. Así, es claro que el programa del migrante para la acción gubernamental se ve fuertemente influido por la prioridad que él asigna a ciertos problemas y necesidades que lo afectan más directamente como miembro de una comunidad residencial dada. La mayor parte de las demandas que emanan de la población migrante son demandas articuladas en nombre de una comunidad entera, por bienes colectivos que benefician a todos los residentes de la comunidad. Peticiones altamente particulares por empleos u otras concesiones especiales que benefician solamente al formulador de demandas individual o a su familia, constituyen una proporción muy pequeña de las demandas de los migrantes al gobierno.

Esta baja frecuencia de contactos con objetivos particulares también refleja las percepciones del migrante sobre qué tipos de nece-

sidades están más sujetas a ser satisfechas por medio de la acción gubernamental. Quizás la razón más importante de por qué necesidades individuales de vivienda y empleo no son objeto frecuente de la formulación de demandas es que el migrante, por lo general, percibe la satisfacción de tales necesidades como responsabilidad *individual*²⁷. Como lo han descubierto los ingenieros del gobierno que inspeccionan la construcción de viviendas realizadas por residentes de algunos asentamientos de bajos ingresos en Ciudad de México, el migrante puede resistir activamente la intervención gubernamental en la construcción de viviendas, la que considera como una interferencia en un asunto personal. De manera alternativa, a pesar de la urgencia de problemas tales como el desempleo, la búsqueda de asistencia gubernamental puede no ser considerada como una manera efectiva de tratar el problema, va sea por las complejidades y demoras involucradas en la obtención de ayuda del gobierno o por una baja sensibilidad gubernamental frente a peticiones concernientes a necesidades individuales. En contraste de los problemas relativos a la obtención de derechos de tenencia de la tierra y acceso a servicios urbanos básicos, no son considerados susceptibles de una solución "individual". Incluso los residentes más acomodados de co-

²⁷ Fagen y Tuohy también encontraron que entre residentes de la ciudad de Jalapa, México, "la mayor fuente de dificultades personales —la situación económica y específicamente el asunto de los empleos— es todavía mayormente considerada en primera instancia como un dominio privado o individual. En el contexto del crecimiento nacional agregado, la movilidad individual es vista como el mecanismo a través del cual se mejorarán las condiciones económicas, Así, un sentido de culpa y de responsabilidad personal tiñe la percepción de estos problemas... Cuando se les preguntó a los jalapeños: "Si un hombre está... cesante, quién tiene la responsabilidad principal de encontrarle un trabajo? Más del 70% dijo que ese hombre mismo tenía esa responsabilidad; 5% dijo "amigos y parientes" y 23% mencionó al gobierno o alguna otra organización... A pesar de una confianza difusa sustancial en el gobierno, la economía no ha estado vinculada con la política de maneras que lleven al ciudadano medio a buscar una reparación política de agravios económicos" (Fagen y Tuohy, *Politics and Privilege in a Mexican City*, pp. 142-143). Se han observado percepciones del problema del desempleo similarmente personalizadas entre residentes de asentamientos de invasión en Lima, Perú (Rodríguez, et al., "De Invasores a Invadidos", p. 131). Tales percepciones y expectativas pueden ayudar a explicar la escasez de acciones políticas colectivas organizadas en torno al problema del desempleo entre residentes de bajos ingresos de las ciudades latinoamericanas del Tercer Mundo (latinoamericanas), Ver; Hungtington y Nelson, "Participation Patterns in Modernizing Societies", Capítulo 6.

²⁵ Verba y Nie, *Participation in America*, p. 67.

²⁶ Entre los contactos de migrantes a Ciudad de México con funcionarios del partido oficial —informados por los entrevistados— alrededor de un 13% tenía un objetivo particular (personal o familiar); pero los contactos con funcionarios del P.R.I. sólo representan un 9% del total de intentos de formulación de demandas informados por los entrevistados.

comunidades formadas ilegalmente en Ciudad de México y Lima han encontrado que es imposible adquirir un título para su terreno por medio de negociaciones individuales con funcionarios de gobierno. La seguridad de tenencia se alcanza sólo a través de una decisión del gobierno de reconocer los derechos de tenencia de la tierra de todos los residentes de una comunidad²⁸.

ESTRATEGIAS PARA LA FORMULACIÓN DE DEMANDAS

¿Qué métodos son más probables de ser utilizados por migrantes entregados a intentos de formulación de demandas? Para ayudar a identificar sus preferencias entre una cantidad de estrategias alternativas para la formulación de demandas, se les presentó a los migrantes entrevistados en Ciudad de México, la siguiente situación hipotética: "Suponga que un grupo de personas de esta ciudad siente fuertemente que el gobierno los está tratando de manera injusta. Voy a leerle una lista de algunas de las cosas que estas personas podrían hacer para tratar de lograr que el gobierno cambie la situación. ¿Cuál cree Ud. que sería la manera más eficaz?"²⁹. Las respuestas presentadas en el cuadro 6, indican una preferencia muy marcada por abrirse camino a través de los canales burocráticos convencionales (específicamente, enviando a un grupo representativo a hablar con un funcionario de gobierno). Casi la mitad de los entrevistados creía que esta sería la estrategia más efectiva para influir sobre el gobierno. Dado que la investigación sobre esfuerzos de formulación de demandas pasados y presentes

de residentes de las comunidades de estudio mexicanas reveló que a menudo buscaban desviarse de los procesos burocráticos regulares, estableciendo relaciones de tipo patrón-cliente con los políticos o burócratas claves. En consecuencia esto también se especificó como una alternativa en la pregunta del survey relativa a las estrategias para la formulación de demandas.

C U A D R O 6

ESTRATEGIA PREFERIDA PARA LA FORMULACION DE DEMANDAS, ENTRE MIGRANTES A CIUDAD DE MEXICO (a)

Enviar un representante a una oficina de gobierno	47.9%
Abrir camino a través de contactos personales con funcionarios públicos	25.2
Abrir camino a través del partido de gobierno	11.5
Organizar una demostración de protesta	9.5
Organizar reuniones políticas o sesiones públicas para interesar a otras personas en el problema	5.8

(a) N = 545 Casos de "No sé" o sin respuesta excluidos del cuadro.

Alrededor de uno de cada cuatro entrevistados respaldaron este tipo de acercamiento, definido como "abrir camino a través de conexiones personales con funcionarios públicos". Proporciones mucho menores de entrevistados afirmaron la eficacia de abrirse camino a través del partido oficial para influir sobre las acciones del gobierno, organizando una demostración de protesta y tratando de ejercer presión sobre el gobierno movilizando el apoyo de personas externas al grupo formulador de demandas a través de reuniones públicas o asambleas.

LOS PARTIDOS COMO ARTICULADORES DE DEMANDAS

Una estrategia utilizada con frecuencia entre invasores urbanos en ciudades del Tercer Mundo, en particular donde operan sistemas competitivos multipartidistas, es la de traba-

²⁸ Aparentemente negociaciones individuales para obtener títulos de propiedad han sido factibles y exitosas en algunas ciudades del Tercer Mundo con grandes poblaciones de invasores. Ver por ejemplo, Joan M. Nelson, "Migration, Integration of Migrants, and the Problem of Squatter Settlements in Seoul, Korea: Report on a Field Study for the Smithsonian Institution", mimeografiado, Washington, D. C., Julio, 1972, p. 20.

²⁹ Lamentablemente esta pregunta no pudo ser incluida en el survey de muestreo en Lima, debido a la susceptibilidad política frente a averiguaciones respecto a la actividad política partidista y la actividad de protesta en Perú en el periodo siguiente al golpe militar de 1968. Sin embargo, haremos algunas observaciones sobre los estilos y estrategias de la formulación de demandas preferidas por los migrantes a Lima, basados en información cualitativa recogida mediante la observación participante y entrevistas no estructuradas.

lar con políticos de un partido en orden a influir sobre las decisiones de la burocracia gubernamental³⁰. Sin embargo, los datos de algunas ciudades latinoamericanas, incluyendo a Lima antes del golpe de 1968, revelan una desilusión considerable con los partidos políticos como articuladores de las necesidades de la clase baja³¹.

En ciudades donde la intensa competencia electoral hace posible negociar votos por el "palanqueo" con los burócratas de gobierno, las organizaciones de comunidades de bajos ingresos pueden dedicar un esfuerzo considerable a cultivar el apoyo de políticos de partido para las demandas de la comunidad³². Sin embargo, con el tiempo, los costos de esta colaboración con los políticos de partido exceden con creces a los beneficios que obtiene la comunidad, al ser desplazados los dirigentes locales y al desviarse las energías de las organizaciones de mejoramiento comunitario de la solución de problemas comunitarios hacia la movilización electoral. Los partidos políticos llegan a ser percibidos como influencias divisivas dentro de las comunidades de bajos ingresos, que inhiben sus esfuerzos por presentar un frente unido de residentes en las negociaciones con agencias de gobierno y que limitan seriamente su capacidad de formulación de demandas autónoma³³.

³⁰ Para descripciones de este tipo de estrategia de formulación de demandas en ciudades no-latinoamericanas, Ver Aprodicio A. Laquian, "Slums and Squatters in South and Southeast Asia", en Leo Jakobson y Ved Prakash, eds., *Urbanization and National Developments South and Southeast Asia Urban Affairs Annual*, Vol. I (Beverly Hills, Calif. Sage Publications, 1972), p. 199; y Kemal H. Karpat, "The Politics of Transition: Political Attitudes and Party Affiliation in Turkish Gecekondu", trabajo inédito. Dept. of History, University of Wisconsin, Madison, 1972, p. 26.

³¹ Ver especialmente Ray, *Politics of the Barrios of Venezuela*, p. 80; Lutz, "Neighborhood Organizations", pp. 194-195; Pratt, "Community Political Organizations", p. 538; y John D. Uzzell, "Bound for Places I'm Not Known to: Adaptations of Migrants and Residence in Four Irregular Settlements in Lima, Perú, disertación doctoral inédita, University of Texas, Austin, 1972, p. 240.

³² Peattie, *The View from the Barrio*, p. 67; Anthony Leeds, "The Significant Variables Determining the Character of Squatter Settlements", *América Latina*, 12 (Julio-Septiembre, 1969), 78-79.

³³ Cf. Peattie, *The View from the Barrio*, pp. 69-70; Ray, *Politics of the Barrios of Venezuela*, pp. 98-127; Powell, "Political Participation in the Barriadas"; Raymond B. Pratt, "Parties, Neighborhood Associations, and the Politicization of the Urban Poor in Latin America", *Midwest Journal of Political Science*, 15 (Agosto, 1971), 509-510.

Nuestros resultados en Ciudad de México son consistentes con este patrón general latinoamericano. En el contexto mexicano, el trabajar con funcionarios de partidos de oposición, no es una estrategia racional para el logro de metas, en vista de los escasos recursos controlados por sus partidos. Pero, incluso, el partido reinante (P. R. I.) no es ampliamente considerado como un vehículo efectivo para la articulación de demandas, por parte de los migrantes residentes en las comunidades de estudio, especialmente cuando el asunto en discusión es algún problema o necesidad de la comunidad.

En algunas ciudades mexicanas de provincia, se ha observado que el partido oficial funciona efectivamente como "una bolsa de compensación descentralizada a través de la cual se pueden articular demandas (de las clases bajas) y a veces también atenderlas"³⁴. No obstante, existe una variación considerable en el desempeño de esta función por parte del P.R.I., de ciudad en ciudad e incluso al interior de las ciudades mismas. Por ejemplo, en algunas secciones del área metropolitana de Ciudad de México, las organizaciones de mejoramiento comunitario están vinculadas administrativamente con la estructura del P.R.I. local y dirigen sus peticiones por mejoramientos comunitarios a la sede del partido. Donde tales lazos directos no existen, es poco común que la formulación de demandas se filtre a través del aparato del partido.

En general, el abrirse paso exclusivamente a través del partido oficial es considerado —por los residentes de las comunidades de estudio mexicanas— como una estrategia de formulación de demandas muy indirecta. Se pueden lograr resultados mejores por medio de contactos directos con funcionarios de gobierno, confiando en contactos con el partido oficial solamente en el caso que las negociaciones con los tomadores de decisiones gubernamentales fracasaran o produjeran un resultado desfavorable. Tal estrategia revela una

³⁴ Fagen y Tuohy, *Politics and Privilege in a Mexican City*, pp. 30-31. Cf. Antonio Ugalde, *Power and Conflict in a Mexican Community* (Albuquerque: University of New Mexico Press, 1970), pp. 139-149; y Antonio Ugalde, et al., "The Urbanization Process of a Poor Mexican Neighborhood: The Case of San Felipe del Real Adicional, Juárez", trabajo inédito, Dept. of Sociology, University of Texas, Austin, Abril 1973, pp. 50-53.

percepción muy realista del lugar que ocupa la autoridad a cargo de la toma de decisiones en el sistema político mexicano: son los burócratas de gobierno más que los políticos de partido los que controlan las asignaciones de los recursos más relevantes para la solución de los problemas comunitarios³⁵.

El principalmente a través de su Sector Popular, es la fuente de una cierta cantidad de patrocinio de escasa significancia para residentes individuales de barrios de bajos ingresos. Puede, por ejemplo, proporcionar asistencia médica, ayudar a obtener una licencia o permiso para la actividad comercial o ayudar a inscribir a un niño en una escuela del barrio ya copada. Pero como ya hemos dicho, la formulación de demandas con un objetivo individualizado es muy poco frecuente entre las personas incluidas en este estudio, sin perjuicio del tipo de funcionario (del P.R.I. o del gobierno) hacia el cual está dirigida.

LA POLÍTICA DE PROTESTA

El grado aún más bajo de eficacia asignado por los migrantes a las tácticas de protesta como una estrategia de formulación de demandas es particularmente significativo, en vista de la gran cantidad de literatura que le atribuye a los migrantes hacia la ciudad un alto potencial de comportamiento de protesta. Respondiendo a otra pregunta de la entrevista, casi la mitad de los migrantes entrevistados en Ciudad de México expresaron la creencia que estaría mal que un hombre se uniera a una marcha o demostración de protesta "para conseguir que los funcionarios públicos corrijan una situación injusta". Los mi-

grantes tampoco dudaron en condenar, con un margen abrumador, las actividades de protesta de los estudiantes que hicieron una demostración en contra de las violaciones gubernamentales de la autonomía universitaria y otros agravios en Ciudad de México durante el otoño de 1988. No es sorprendente que los niveles de compromiso de los migrantes en actividades abiertas de protesta fueran bastante bajos. Sólo un 3% había ido alguna vez con un grupo de personas a protestar o a quejarse a un funcionario público sobre algún problema, y solamente alrededor de un 2% de los migrantes había asistido alguna vez a una reunión de protesta o participado en una demostración de protesta. En entrevistas con dirigentes de las comunidades de estudio mexicanas, varios expresaron la opinión que si una necesidad de su comunidad fuera particularmente aguda, y el gobierno hubiera ignorado las peticiones de la comunidad relativas a esa necesidad, ellos tratarían de organizar una demostración de protesta en las afueras de la oficina de algún funcionario de gobierno de alto rango; pero ninguno fue capaz de documentar, con un ejemplo, que este tipo de acción haya sido efectivamente emprendida.

También se debe hacer presente que incluso en el contexto de la actividad peticionaria convencional, los comunicados de residentes de las comunidades tanto de Ciudad de México como de Lima, nunca fueron formulados como protestas, quejas, tampoco como expresiones de enojo por ser ellos excluidos injustamente de algún servicio o beneficio gubernamental particular. Tanto las peticiones escritas, como el lenguaje empleado al presentarlas a los funcionarios de gobierno, están llenas de expresiones de deferencia hacia la autoridad y manifestaciones de esperanza de que los beneficios a los que aspiran serán concedidos por el gobierno, como un "favor especial" a los residentes de la comunidad.

El acercamiento deferencial, no amenazante del migrante para negociar con funcionarios públicos, así como el evitar tácticas de protesta en general, están arraigados en una visión del mundo que enfatiza la "conformidad con las reglas más que manipularlas",³⁶

³⁵ Refiriéndose fundamentalmente a investigaciones realizadas en la ciudad provincial de Jalapa, México, un investigador ha concluido que "Solamente personas y organizaciones que carecen de recursos políticos adecuados, articulan demandas al y a través del partido. Y como éste no es un tomador de decisiones importante, aquellos articuladores sólo pueden tener la esperanza que el partido preste servicios como corredor o intermediario, vinculado con el gobierno". Ver: William S. Touhy, "Centralism and Political Elite Behavior in Mexico", en C. E. Thurber y Lawrence Graham (eds.), *Development Administration in Latin America* (Durham, N. C.: Duke University Press, 1973). Ver también David Schers, *The Popular Sector of the Partido Revolucionario Institucional in Mexico* (Tel Aviv: The David Horowitz Institute for the Research of Developing Countries, Tel Aviv University, Informe de Investigación N° 1 Noviembre, 1972), p. 68.

³⁶ Douglas Butterworth, "Two Small Groups: A Comparison of Migrants and Non-Migrants in Mexico City", *Urban Anthropology*, 1 (Primavera 1972), 41.

Los migrantes de clase baja a las ciudades latinoamericanas igual que los inmigrantes a los Estados Unidos del siglo XIX, tienden a considerarse a sí mismos como:

"Forasteros en la ciudad. Como tales son más propensos por lo menos inicialmente, a cuestionar la legitimidad de su propia presencia como recién llegados audaces, que el orden urbano general. La ciudad que ofrece la oportunidad de ascenso vertical (socio-económico) también fija sus propias reglas, las que son muy severas. La decisión del migrante de venirse a la ciudad igual que la elección del inmigrante de establecerse en un nuevo país implican una aceptación tácita de estas reglas"³⁷.

De este modo, la preferencia del migrante por la formulación de demandas a través de los canales burocráticos convencionales o de relaciones informales de tipo patrón-cliente puede ser considerada como un reflejo de su compromiso de acatar las reglas del juego políticas en su nuevo medio. Formas de acción política claramente ilegales o violentas, orientadas a la protesta, nunca son consideradas como un instrumento para ejercer presión dirigida a las autoridades, porque representan una violación fundamental de estas reglas. La participación en una invasión de tierras es, por lo general, la única instancia en la cual el migrante pudiera estar dispuesto a contravenir deliberadamente las normas sociales y políticas y, como tales invasiones a menudo se llevan a cabo con el apoyo secreto de políticos o funcionarios gubernamentales, es poco probable que incluso sean interpretadas por muchos de los participantes como una forma de acción política contra el sistema³⁸.

La baja tolerancia del migrante a los riesgos e incertidumbre de la acción política no convencional también refleja sus perceptio-

nes sobre cuáles son los tipos de estrategias de formulación de demandas más *instrumentales* para ganar beneficios tangibles para sí mismo y su comunidad. Cree que poco o nada puede ganarse ofendiendo a las autoridades mediante actividades de protesta y que, quizás, tenga mucho que perder si lo hace. En la historia reciente de México y Perú abundan los ejemplos de los costos potenciales y de la futilidad de las actividades de protesta como estrategia para el logro de metas. En zonas rurales mexicanas, la protesta abierta de los campesinos ha sido sistemática y despiadadamente reprimida; y las demostraciones de protesta de 1968 en Ciudad de México fueron violentamente reprimidas por fuerzas policiales y militares, con un resultado de 300 muertos y el sentenciamiento de estudiantes, acusados de organizar las demostraciones, a condenas de 15 a 20 años. Desde 1968, quizás una docena más de estudiantes que protestaban han sido muertos por la policía "especializada" en Puebla, Culiacán, y otras ciudades provinciales³⁹. En Perú, estudiantes que protestaban y guerrillas que operaban en zonas rurales durante la década del '60 a menudo se encontraron con una violenta represión en manos de los militares o de la policía. La ciudad de Lima también tiene una historia de violentos enfrentamientos entre la policía y los invasores participantes en "tomadas" de terrenos. En uno de estos choques resultó muerto uno de los invasores y otros

³⁷ Alejandro Portes, "Rationality in the Slum", *Comparative Studies in Society and History*, 14 (Junio, 1972), 284.

³⁸ Respecto a la implicación de burócratas gubernamentales y políticos en invasiones de terrenos urbanos en Chile, Perú, y Venezuela, ver: Franz Vanderschueren, "Political Significance of Neighborhood Committees in the Settlements of Santiago", en Dale L. Johnson., ed., *The Chilean Road to Socialism* (Garden City, N. Y.: Doubleday-Anchor Books, 1973), pp. 267-268; Collier, "Squatter Settlement Formation and the Politics of Co-optation in Perú", *passim*; y Ray, *Politics of the Barrios of Venezuela*, pp. 33-37, 42-43.

³⁹ Evelyn P. Stevens, en un análisis reciente de tendencias históricas en el uso de la violencia como herramienta represiva por autoridades mexicanas, observa que tales prácticas aún son bastante comunes a nivel local en áreas rurales e incluso a nivel de gobiernos estatales en algunas partes del país. Antes de la masacre de estudiantes en Ciudad de México, en Octubre de 1968, el uso de formas más visibles de violencia represiva por el gobierno federal estaba disminuyendo. Sin embargo, a partir de 1968, esta tendencia parece haberse invertido, con el patrocinio del gobierno a pandillas callejeras terroristas, para atacar a estudiantes que protestaban en la capital en Junio de 1971 y con el uso incrementado de "sanciones ilegales secretas, es decir, secuestros (de líderes de protesta) ignorados oficialmente, asesinatos ocasionales, exilio de individuos 'indeseables'", Ver: Evelyn P. Stevens, *Protest and Response in Mexico* (Cambridge, Mees., M.I.T. Press, por aparecer, Capítulo 9. Stevens presenta un análisis detallado de la represión gubernamental de las demostraciones de 1968 en el Capítulo 6 del mismo libro. El uso de violencia de pequeña escala contra campesinos en áreas rurales se analiza, además, en J. D. Cockcroft, et al., *Dependence and Underdevelopments Latin America's Political Economy* (Garden City, N. Y.: Doubleday-Anchor Books, 1972), p. 254. Cf. Fagen y Tuohy, *Politics and Privilege in a Mexican City*, p. 27.

60 ó 70 quedaron heridos por la policía. Este suceso se hizo conocido en toda la ciudad y creó una profunda impresión de que el gobierno militar —al empujarse de manera equivocada— usaría represalias⁴⁰. Estos eventos, que fueron difundidas ampliamente en los medios de comunicación, han aumentado con creces la conciencia popular del formidable aparato coercitivo del gobierno que puede ser activado en respuesta a las protestas abiertas. Tal como en algunas ciudades contemporáneas norteamericanas, donde la protesta ha sido contestada con violentas acciones de las autoridades, tales acciones tienen mayor probabilidad de reforzar tendencias hacia estrategias menos agresivas de formulación de demandas políticas entre los sectores de la población de bajos ingresos⁴¹.

Además, desde el punto de vista de los dirigentes comunitarios, los que de manera típica organizan los esfuerzos de formulación de demandas, las estrategias orientadas a la protesta son arriesgadas e improductivas porque pueden perjudicar las relaciones tipo patrón-cliente con los burócratas de gobierno o políticos y por cuyo establecimiento han trabajado durante tanto tiempo. Las acciones de protesta abierta amenazan la reputación de estos funcionarios como "administradores hábiles" y, por consiguiente, sus perspectivas para un avance futuro dentro del régimen⁴². Cuando se ve enfrentado a semejante amenaza es más probable que un funcionario responda con medidas de represalia —o con simple inacción— que con una acción positiva respecto a las solicitudes de asistencia de la comunidad culpable. De ahí en adelante los dirigentes de la comunidad son identificados como alborotadores y es probable que se les

niegue el acceso al funcionario ofendido si se intenta un nuevo contacto⁴³.

Finalmente, la eficacia demostrada de las estrategias de formulación de demandas convencional para obtener mejoramientos comunitarios, sirve para reducir el atractivo de las tácticas de protesta, tanto entre los dirigentes de la comunidad, como entre sus seguidores. En Ciudad de México, como en Lima, las autoridades han trabajado diligentemente para cultivar una imagen popular de accesibilidad y sensibilidad frente a las necesidades de las clases bajas, aun cuando sus respuestas a peticiones provenientes de grupos de bajos ingresos toman, más a menudo, la forma de afirmaciones simbólicas (por ejemplo, haciendo recorridos de inspección, encomendando el problema entre manos a un estudio técnico) que de asignaciones con beneficios sustantivos⁴⁴. A los peticionarias de barrios de bajos ingresos pocas veces se les niega el acceso a funcionarios gubernamentales de rango más baja o mediano; y aquellos que han visitado una oficina de gobierno en su gran mayoría informan que fueron tratados cortésmente y con justicia por parte de los funcionarios que contactaron⁴⁵.

Más de dos tercios de los migrantes entrevistados en Ciudad de México y un tercio de los migrantes peruanos que habían participado en intentos de formulación de demandas, informan, además, que tales tentativas fueron exitosas en el sentido de haber contribuido a la solución de algún problema comunitario. Otro 30% de los migrantes formuladores de demandas en Lima informaron que las decisiones sobre sus peticiones a funcionarios de gobierno aún estaban pendientes. El cuadro 7 resume los resultados de los intentos de formulación de demandas de los residentes de las diez comunidades de estudio a lo largo del período desde que empezaron a establecerse las comunidades, según se informó en entrevistas con dirigentes comunitarias.

Aunque estos dirigentes tienen mayor probabilidad de considerar cualquier beneficio re-

⁴⁰ Para un análisis adicional de este incidente, ver: Dietz, "The Office and the Poblador", pp. 21-24.

⁴¹ Peter K. Eisinger, "The Conditions of Protest Behavior in American Cities", *American Political Science Review*, 67 (Marzo, 1973), 27. Cf. Stevens, *Protest and Response in Mexico*, Capítulo 1; Rey, *Politics of the Barrios of Venezuela*, p. 81. El miedo a la coerción física y económica también ha deprimido la participación política entre grupos minoritarios en el sur de los EE. UU. Ver el análisis empírico descrito en Lester M. Salamon y Steven van Evera, "Fear, Apathy, and Discrimination: A Test of Three Explanations of Political Participation", *American Political Science Review*, 67. (Septiembre, 1973).

⁴² Fagen y Touhy, *Politics and Privilege in a Mexican City*, p. 71.

⁴³ Ver Dietz, "The Office and the Poblador", pp. 16-18.

⁴⁴ Cf. Michael Parenti, "Power and Pluralism; A view from the Bottom", *Journal of Politics*, 32 (Agosto, 1970), 520-521.

⁴⁵ Ver: Cornelius, "Impact of Governmental Performance on Political Attitudes and Behavior"; y Dietz, "The Office and the Poblador".

C U A D R O 7.
RESULTADOS DE LOS ESFUERZOS DE FORMULACION DE DEMANDAS ENTRE MIGRANTÉS A CIUDAD DE MEXICO Y A LIMA
POR COMUNIDAD

I. CIUDAD DE MEXICO	Colonia Periférica	Colonia Texcoco	Colonia E. Propio	Unidad Popular	Colonia Militar
<p>Destrucción de un muro de piedra levantado por el propietario anterior para restringir el acceso a la comunidad. Reconstrucción de viviendas destruidas por el fuego. Expropiación del terreno ocupado por la comunidad (primer paso hacia la legalización de la comunidad). Construcción de una escuela primaria. Instalación de un sistema regular de electricidad y alumbrado público. Pavimentación de la calle principal. Instalación de un teléfono público. Expropiación del terreno ocupado por la comunidad.</p>	<p>Establecimiento de un servicio regular de buses. Instalación de un sistema de agua provisorio. Construcción de una escuela primaria. Instalación de un sistema regular de suministro de electricidad y alumbrado público. Pavimentación de la calle principal. Instalación de un teléfono público. Expropiación del terreno ocupado por la comunidad.</p>	<p>Instalación de 6 transformadores para facilitar la conexión transitoria a las líneas públicas de transmisión de electricidad (previo a la instalación de un sistema regular de suministro de electricidad). Construcción de una escuela secundaria. Instalación de un sistema provisorio de abastecimiento de agua. Construcción de un centro de atención infantil.</p>	<p>(Ningún sistema de agua y alcantarillado, electricidad y otros servicios y mejoramiento instalados por iniciativa del Gobierno).</p>	<p>Instalación de una planta purificadora de agua. Postergación del pago de los impuestos a la propiedad. Construcción de dos escuelas primarias y una escuela secundaria. Instalación de varios teléfonos públicos. Pavimentación de algunas calles.</p>	<p>Reconocimiento por parte del gobierno de los derechos de tenencia de la tierra. Instalación de electricidad para viviendas individuales y de alumbrado público. Instalación de un sistema de alcantarillado. Construcción de una escuela primaria. Pavimentación de calles. Instalación de teléfonos públicos y privados.</p>
II. LIMA					
<p>Introducción de un sistema de buses al centro de Lima. Construcción de una escuela primaria y asignación del personal para atenderla. Adquisición de un generador eléctrico para la comunidad. Iniciación de un programa gratuito de desayunos para niños en edad pre-escolar. Regularización (legalización) de 1/3 de los terrenos de la comunidad. Expropiación del terreno invadido ocupado por la comunidad.</p>	<p>Nivelación de las calles. Construcción de una guardería infantil. Expropiación del terreno invadido ocupado por la comunidad. Construcción de un centro de salud y asignación del personal para atenderlo. Construcción de dos escuelas primarias.</p>	<p>Instalación de un sistema de agua potable y de un sistema de alcantarillado. Instalación de una fuente regular de electricidad. Pavimentación de la calle principal. Iniciación de un servicio regular de recolección de basura. Construcción de tres escuelas primarias y una secundaria. Construcción de una estación de policía. Instalación de alumbrado público. Instalación de teléfonos públicos y privados.</p>	<p>Instalación de un sistema de agua potable y de un sistema de alcantarillado. Instalación de una fuente regular de electricidad. Pavimentación de la calle principal. Iniciación de un servicio regular de recolección de basura. Construcción de tres escuelas primarias y una secundaria. Construcción de una estación de policía. Instalación de alumbrado público. Instalación de teléfonos públicos y privados.</p>	<p>Pavimentación de la calle principal. Expropiación del terreno adyacente para el reasentamiento de algunos residentes con el objeto de facilitar la renovación urbana. Construcción de una escuela primaria. Instalación parcial de sistemas de agua y alcantarillado. Instalación parcial de electricidad y alumbrado público.</p>	<p>28 de Julio</p>
Primero de Enero					
Pampa de Arena					
Santiago					

cibido por sus comunidades como el resultado de intentos de formulación de demandas más que de la iniciativa gubernamental, una investigación detallada —incluyendo entrevistas con los tomadores de decisiones gubernamentales relevantes— sugiere que la mayoría de los beneficios citados por los dirigentes comunitarios no habrían sido proporcionados en ausencia de esfuerzos de formulación de demandas abiertos⁴⁶.

Incluso los residentes de comunidades cuyas peticiones por el reconocimiento de derechos de tenencia o por mejoramientos urbanos han fallado en producir respuestas positivas de parte del gobierno, están enterados de que comunidades cercanas sí han sido favorecidas de esta manera. Estos ejemplos fomentan percepciones de que la estructura de oportunidad política es relativamente abierta, eliminando así la necesidad de recurrir a tácticas de protesta. Es probable que los migrantes residentes en los barrios de bajos ingresos de la ciudad sientan que trabajando juntos son capaces de influir sobre las decisiones de gobierno; y la mayoría cree que puede hacerlo a través de medios convencionales, no conflictivos⁴⁷.

ESTRATEGIAS CONVENCIONALES DE FORMULACIÓN DE DEMANDAS

La estrategia más comúnmente usada entre los migrantes pobres en Ciudad de México y

⁴⁶ A menos que se suponga que las comunidades incluídas en nuestro estudio se han beneficiado de un nivel atípicamente alto de sensibilidad gubernamental, debería notarse que la mayoría de los beneficios que ellas han recibido son el resultado de experiencias difíciles y prolongadas de formulación de demandas, las que a menudo se han extendido por más de cinco a diez años. Más aún, muchas necesidades serias de las comunidades han permanecido insatisfechas. Por ejemplo, incluso hoy, sistemas de alcantarillado en funcionamiento, escuelas, mercados públicos y equipamiento de salud, son inadecuados o inexistentes en tres de las seis comunidades de estudio en Ciudad de México. En algunos casos, estas necesidades insatisfechas reflejan una ausencia o suspensión de esfuerzos de formulación de demanda por parte de los residentes de la comunidad; en otros, una falta de habilidad o de compromiso entre los dirigentes de la comunidad ha llevado a negociaciones sin éxito con las autoridades. Otras necesidades insatisfechas reflejan una completa falta de sensibilidad de los funcionarios de gobierno a los intentos persistentes de formulación de demandas.

⁴⁷ Cf. Alejandro Portes, "Cuatro Poblaciones: Informe preliminar sobre situación y aspiraciones de grupos marginados en el gran Santiago", Centro de Estudios Socioeconómicos de la Universidad de Chile, agosto 1969, pp. 39-39-A.

Lima es la de formar un comité o delegación de residentes de la comunidad para que visiten la oficina de un funcionario de gobierno y presenten una solicitud formal de asistencia. ¿Qué tipos de funcionarios son los blancos primordiales de estas peticiones? En Ciudad de México, casi la mitad de los intentos de formulación de demandas informados por nuestros entrevistados implicaban contactar algún funcionario de alto rango dentro del Departamento del Distrito Federal (D.D.F.)⁴⁸. Otro 31% de los intentos de formulación de demandas había sido dirigido hacia el jefe de la Oficina de Colonias, una dependencia del D.D.F. que tiene responsabilidad primaria para los problemas de los barrios de bajos ingresos de la ciudad. Sólo un 9% de los contactos con funcionarios —informados— involucraban a un funcionario del partido oficial y un 6% involucraba a un *delegado* (funcionario de menor rango del D.D.F., que es nominalmente responsable de todas las zonas residenciales al interior de una de las subdivisiones políticas principales del Distrito Federal). En Lima, virtualmente toda la formulación de demandas de residentes de las comunidades de estudio ha apuntado a las agencias de gobierno nacional y, particularmente —desde 1968—, a la Oficina Nacional para el Desarrollo de Pueblos Jóvenes (ON-DEPJOV). Las autoridades del gobierno local y funcionarios de partidos políticos (antes del golpe de 1968) sólo raras veces se han convertido en blancos de los intentos de residentes de estas comunidades de influir sobre ellos.

La elección del migrante de los blancos para la formulación de demandas manifiesta una comprensión precisa de la naturaleza, altamente centralizada, del proceso gubernamental de toma de decisiones, tanto en México como en Perú. Al intentar influir sobre los resultados de este proceso, tanto la eficiencia como la seguridad indican que es acertado buscar apoyo y decisiones lo más cerca del centro posible para no perder tiempo con aquellos que no cuentan y cuyas decisiones posteriores quedan derogadas⁴⁹.

⁴⁸ El DDF sirve de órgano principal de gobierno local para Ciudad de México y su área metropolitana inmediata.

⁴⁹ Fagen y Touhy, *Politics and Privilege in a Mexican City*, p. 23; para discusiones más detalladas sobre los mecanismos y consecuencia del centralismo político en México, ver: Touhy.

Por eso los residentes de una comunidad de Ciudad de México que aspiran a un sistema de abastecimiento de agua pueden mandar copias de su petición a un *delegado*, al jefe del departamento de agua de la ciudad y a otros funcionarios de mediano rango, pero procurarán negociar directamente con el gobernador del Distrito Federal o con uno de sus personeros más cercanos. Ocasionalmente también se hacen acercamientos directos a la Primera Dama o a un ayudante del Presidente de la República a pesar de la rareza con la cual estos individuos conceden audiencias. Residentes de una de las comunidades de estudio, ubicada justo en las afueras del Distrito Federal, en el Estado de México, a menudo sacaban provecho de las audiencias públicas ofrecidas cada sábado por el segundo funcionario más alto del gobierno estatal para presentar peticiones de ayuda, en vez de canalizarlas a través de funcionarios subalternos del gobierno municipal. Por supuesto, que el acceso a funcionarios con poder político personal y autonomía de decisión es más difícil de obtener; aún así es más probable que las retribuciones potenciales que emanan de contactos con tales funcionarios sean mucho más sustanciales e inmediatas que cualquier beneficio proporcionado por sus subordinados.

Al presentar una solicitud de asistencia gubernamental, los dirigentes comunitarios se esmeran en enfatizar la disposición de los residentes de pagar cualquier servicio que se les otorgue. ("No queremos que Uds. nos 'den' nada"). Como los residentes de comunidades de bajos ingresos en Ciudad de México y Lima, de hecho, son obligados por el gobierno a reembolsar el costo total de la instalación de servicios urbanos básicos y mejoramientos —por lo común a través de cuotas individuales de los residentes a pagarse en un período de cinco a diez años— puede presentarse evidencia de anteriores campañas exitosas de recolección de fondos para finan-

ciar mejoramientos comunitarios, a fin de asegurarle a los funcionarios el mérito crediticio de la comunidad. Corrientemente, también se ofrece mano de obra sin cargo para ayudar en la construcción de mejoramientos. En ocasiones, se presentan regalos o sobornos directos en efectivo a un funcionario con el cual se están realizando negociaciones⁵⁰.

Si estos y otros alicientes fracasan en producir los resultados deseados, los formuladores de demandas pueden intentar ejercer presión indirecta sobre el gobierno haciendo públicas sus necesidades a través de los medios de comunicación⁵¹. Un periódico importante en Ciudad de México y varios diarios en Lima mantienen una sección para "quejas y peticiones" dirigidas a funcionarios de gobierno por residentes de barrios de ingresos predominantemente bajos; y delegaciones de residentes de tales comunidades visitan con frecuencia las oficinas de los periódicos para presentar copias de sus peticiones al gobierno o para solicitar un reportaje periodístico de la situación en su comunidad. Las historias resultantes pueden ser muy embarazosas para burócratas insensibles. Otra táctica indirecta utilizada en Ciudad de México implica pedirles a funcionarios del partido oficial que intercedan ante los funcionarios gubernamentales responsables para que actúen sobre sus peticiones.

Las negociaciones para el reconocimiento oficial de los derechos de tenencia de la tierra y de instalación de servicios urbanos básicos son, por lo común, bastante complejas y requieren frecuente atención por parte de los formuladores de demandas, durante un largo período de tiempo. Por ejemplo, en Ciudad de México una decisión gubernamental de "regularizar" una comunidad ilegalmente formada debe ser seguida por una serie de actos gubernamentales adicionales antes que los derechos de tenencia individuales puedan considerarse garantizados. Estas acciones incluyen la expropiación de la tierra, si era de propiedad privada antes de ser invadida; ini-

"Centralism and Political Elite Behavior in Mexico"; William L. Furlong, "Obstacles to Political Development: Case Studies of Center and Periphery in Northern Mexico", trabajo presentado en la Reunión Anual de American Political Science Association, Washington, D.C., septiembre, 1972; y Susan K. Purcell y John F. H. Purcell, "Community Power and Benefits from the Nation.: The Case of Mexico", en Francine F. Rabinovitz y Felicity M. Trueblood, eds., *Latin American Urban Research, Volume III* (Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1973).

⁵⁰ En una de las comunidades de estudio mexicanas, un residente que no tenía otra ocupación fue "comisionado" regularmente por los dirigentes comunitarios a pintar paisajes para presentarlos a funcionarios gubernamentales con los cuales estaban negociando.

⁵¹ Cf. Peattie, *The View from the Barrio*, p. 75; Ray, *Politics of the Barrios of Venezuela*, pp. 96-97.

cio de estudios técnicos para determinar la factibilidad de instalar ciertos tipos de servicios y mejoramientos; completación de un censo de ocupantes actuales del suelo dentro de la comunidad; subdivisión de la tierra en lotes asignados a residentes individuales; y determinación de los precios de la tierra, las cuotas de servicio y las condiciones de pago. En cualquiera de estas etapas en la "regularización" de la comunidad, pueden producirse serias dificultades y retrasos; de ahí la necesidad de numerosas visitas de refuerzo para controlar el progreso de las peticiones de la comunidad y cultivar relaciones personales con los funcionarios encargados⁵².

Durante este período de refuerzo, los formuladores de demandas sacan partido de toda oportunidad posible, para renovar sus peticiones. Funcionarios en visita de inspección a comunidades cercanas o políticos en visita para su campaña electoral pueden verse enfrentados por una delegación de residentes de la comunidad formuladora de demandas para llamar su atención respecto a sus peticiones. Cualquier tipo de siniestro —particularmente si es de escala suficiente para asegurar un reportaje de los medios de comunicación— proporciona oportunidades adicionales para dramatizar los apuros de los formuladores de demandas y de presionar a las autoridades para que éstas otorguen sus peticiones. Por ejemplo, un incendio provocado por el dueño original de la tierra ocupada por los pobladores de Colonia Nueva en Ciudad de México y a consecuencias del cual murieron siete personas, facilitó mucho las negociaciones de esa comunidad por el reconocimiento oficial de sus derechos de tenencia.

La competencia por la atención oficial de muchas otras comunidades cuyas necesidades son igualmente agudas es, a menudo, feroz, pero la pura persistencia y determinación puede muchas veces hacer una gran diferencia. Esto se aplica en particular a ciudades mexicanas, donde la asignación de beneficios gu-

bernamentales a áreas de bajos ingresos no ha sido manejada con criterios de desarrollo rutinizados y racionalistas. En su estudio sobre política en la ciudad de Jalapa, México, Fagen y Tuohy notaron una ausencia total de planificación tendiente al desarrollo del tipo que pudiera proporcionar criterios para reunir y evaluar demandas contrapuestas sobre recursos escasos⁵³. Casi la misma situación predomina en Ciudad de México, donde la idea de la planificación física integral, incluso como una meta eventual, fue descartada poco después de la Segunda Guerra Mundial y nunca retomada⁵⁴. Tampoco ha existido oficina alguna de gobierno en la capital que tenga responsabilidad en la planificación general y en la asignación de recursos para las áreas de bajos ingresos de la ciudad. Estas condiciones se reflejan claramente en las respuestas, muy erráticas e idiosincráticas, dadas por funcionarios a las peticiones desde barrios de bajos ingresos al interior de la ciudad. El comportamiento oficial hacia estas comunidades ha fluctuado bruscamente desde una hostilidad abierta hasta la permisividad benévola con los cambios de personal de alto nivel del gobierno de la ciudad. Obstaculizadas negativas de urbanizar un asentamiento de invasión, basadas en razones técnicas de que la topografía o las condiciones del subsuelo hacían que la instalación de servicios básicos fuera prohibitivamente cara, pueden incluso dar paso, virtualmente, de la noche a la mañana, a una decisión de proporcionar todos los servicios necesarios.

La ausencia de pautas formalmente establecidas por las cuales se evalúan las necesidades y la disponibilidad de múltiples puntos de acceso dentro de la burocracia gubernamental, si bien brindan algunas oportunidades a peticionarios de clase baja, puede crear otros tipos de obstáculos especialmente para las comunidades de bajos ingresos cuyos dirigentes han fracasado en establecer co-

⁵² Los contactos repetidos con el mismo funcionario también sirven de manera importante para fijar en su mente la historia y los problemas de la comunidad que formula demandas, permitiéndole en lo posible distinguir más fácilmente las peticiones de esa comunidad en particular, por sobre aquellas pertenecientes a las numerosas comunidades similares que compiten por obtener su atención. Ver: Dietz, "The Office and the Poblador", p. 20.

⁵³ Fagen y Touby, *Politics and Privilege in a Mexican City*, pp. 28-29.

⁵⁴ Ver: Robert C. Fried, "Mexico City", en William A. Robson y D. E. Regan, eds., *Great Cities of the World* (2 vols., 3 ed.; Beverly Hills, Calif: Sage Publications, 1972), p. 680 y Francine F. Rabinovitz, "Urban Development Decision-Making in the Mexican Federal District", en *Programs for Urban Development in Latin America* (Washington, D.C. U.S. Agency for International Development, 1965).

nexiones con funcionarios de alto rango. La particularidad del comportamiento burocrático "hace difícil que él (peticionario) obtenga un sólido compromiso por parte de alguna agencia. Puede incluso encontrar difícil averiguar cuáles son las políticas de esa agencia, porque éstas pueden no existir; puede ser que cada uno de varios burócratas tenga sus propias políticas mutuamente contrapuestas... En tal sistema es bastante cierto que un acuerdo con un funcionario un día no compromete a la agencia a ningún curso de acción específica⁵⁵.

Si bien los problemas de esta naturaleza no están completamente ausentes en el sistema peruano, ellos han sido minimizados por los esfuerzos del gobierno de implementar un plan piloto maestro para el desarrollo de los barrios de bajos ingresos de Lima. Desde principios de la década del '60, la planificación física para estas zonas ha sido emprendida de manera regular por varias agencias del gobierno nacional; y desde 1968, el Gobierno militar ha asegurado una alta prioridad a la formulación y ejecución de un esquema de desarrollo integral para los *pueblos jóvenes*. Bajo el régimen en ejercicio, los conflictos burocráticos y las demoras con respecto a las peticiones de estas comunidades se han reducido. El proceso mismo de formulación de demandas ha sido facilitado por la concentración —efectuado por el gobierno— de la mayoría de los recursos y de la autoridad asignatoria referentes a las necesidades de los *pueblos jóvenes* en una sola agencia, la Oficina Nacional para el Desarrollo de Pueblos Jóvenes (ONDEPJOV). Las diferentes oportunidades y obstáculos a la formulación de demandas hechas por los migrantes pobres, ofrecidos por los sistemas políticos mexicanos y peruano, se ilustran con los estudios de casos presentados como un anexo a este trabajo.

CONCLUSIÓN:

Demandas Anticipatorias y "Sobrecarga" del Sistema debido a la Migración.

Hemos observado que la mayoría de las demandas articuladas por migrantes a la ciudad

conciernen a problemas muy concretos, cercanos al propio espacio vital del individuo. Pero, ¿qué pasa después que las necesidades más inmediatas, más locales y más agudamente sentidas de los migrantes por cosas tales como títulos de propiedad y servicios urbanos básicos son satisfechas? ¿Deberíamos esperar alguna especie de "rebalse" de la formulación de demandas hacia otras áreas, problema de importancia social y económica más amplia, tales como la provisión de oportunidades ocupacionales o la reducción de desigualdades en la distribución de la riqueza en el país?

Un destacado estudioso de la población urbana pobre en ciudades asiáticas ha hipotetizado que, a medida que las condiciones económicas y sociales en barrios de bajos ingresos mejoran, habrá un vuelco en el rol de las asociaciones de mejoramiento comunitario desde "grupos de presión egoístamente individualistas hacia núcleos más orientados al bienestar general". Sin embargo, observa que esto puede necesitar "una generación de niños educados, con movilidad ascendente", cuyas inquietudes se extienden más allá de los problemas de desarrollo de sus barrios⁵⁶.

La actividad formuladora de demandas observada entre migrantes a Ciudad de México, Lima y otras ciudades latinoamericanas importantes presta escaso apoyo a tales expectativas. Después de varias décadas de migración en gran escala a esas ciudades, la formulación de demandas por residentes de comunidades pobladas en su mayor parte con migrantes de bajos ingresos o por su descendencia, permanece confinada a necesidades altamente locales, de pequeña escala⁵⁷. Más aún, los niveles de formulación de demandas tienden a decaer agudamente dentro de esas comunidades una vez que se ha confirmado la seguridad de tenencia de la tierra y los

⁵⁶ Laquian, "Slums and Squatters in South and Southeast Asia", pp. 199-200.

⁵⁷ Datos del estudio en Ciudad de México también indican que es menos probable que los hijos adultos de migrantes a la ciudad se comprometan en la formulación de demandas y otras formas de participación política como lo hacen sus padres. Ver: Wayne A. Cornelius, "The Cityward Movement: Some Political Implications", en Douglas A. Chalmers, ed., *Changing Latin America: New Interpretations of Its Politics and Society* (New York: Academy of Political Science, Columbia University, 1972), pp. 38-39.

⁵⁵ Peattie, *The View from the Barrio*, p. 89.

servicios urbanos básicos han sido instalados⁵⁸. En muchos casos, las organizaciones para el mejoramiento comunitario han sido creadas únicamente con el propósito de negociar por títulos de propiedad o algún otro beneficio específico. Una vez cumplido este propósito, las organizaciones perdieron su *raison d'être* y se desintegraron rápidamente. Hay escasos ejemplos de organizaciones comunitarias, cuya función original estaba estrechamente definida y que, posteriormente, evolucionaron a grupos con propósitos más generales.

Al estimar el impacto potencial de la migración hacia la ciudad sobre la formulación de demandas, dirigida a los gobiernos local y nacional, es también importante tomar en consideración el *alcance* limitado de la actividad de formulación de demandas a la cual es probable que se dediquen. Los intentos de agregar demandas entre comunidades en las cuales los migrantes fijan su residencia son casi inexistentes, como lo son los intentos de tales comunidades de influir sobre el contenido o la escala de las políticas y programas de gobierno⁵⁹. Las organizaciones basadas en la comunidad pueden negociar por el reconocimiento gubernamental de los derechos de tenencia de la tierra de sus miembros, pero casi nunca buscan alterar las políticas de gobierno relativas al uso del suelo o la legalización de los asentamientos de invasión, en ge-

neral⁶⁰. De esta manera, la mayor parte de la formulación de demandas por parte de migrantes a la ciudad —de bajos ingresos— representa un intento de influir sobre el proceso gubernamental de toma de decisiones por el lado del "out-put" (implementación de políticas) más que por el lado del "input" (formulación de políticas)⁶¹.

⁶⁰ Ver: Huntington y Nelson, "Participation Patterns in Modernizing Societies", Capítulo 6. En las ciudades latinoamericanas, incluso aquellas organizaciones o movimientos cuyos adherentes provienen de varias comunidades de bajos ingresos, comúnmente dejan de hacer demandas generales al sistema político. Un excelente ejemplo de este fenómeno lo da el Comité del Pueblo, un movimiento social organizado con la ayuda de estudiantes universitarios en Quito, Ecuador. A principios de 1973, el movimiento pretendió tener un número de miembros equivalente al diez por ciento de la población de la ciudad con capítulos en otras ciudades, y que era capaz de movilizar suficientes personas como para llenar el estadio de la Universidad de Quito para sus reuniones semanales. La preocupación fundamental de este movimiento es la obtención de terrenos para asentamientos de familias de bajos ingresos. Sus dirigentes se han concentrado en demandar un gran terreno en el cual se pudiera asignar lotes a sus seguidores para la construcción de viviendas individuales. La especulación galopante con la tierra y otras distorsiones sistemáticas del mercado del suelo de la ciudad, las que restringen severamente la cantidad de suelo disponible para asentamientos de bajos ingresos, no han generado demandas por algún tipo de reforma del suelo urbano que afronte el problema a nivel de toda la ciudad. Agradecemos a Lisa R. Peattie por este ejemplo (comunicación personal, 4 de mayo, 1973). Una de las pocas excepciones latinoamericanas a este patrón, fue la "Marcha de las Barriadas" de 1968, un movimiento de protesta dirigido a la obtención de títulos de propiedad para todos los residentes de asentamientos de invasión de Lima, Perú. Ver: Maruska, "Government Policy and Neighborhood Organizations", pp. 40-14.

⁵⁸ Ver, por ejemplo: Goldrich, "Political Organization", pp. 186-187.

⁵⁹ A menudo este patrón es reforzado por agencias de urbanización públicas y privadas que operan en asentamientos de bajos ingresos. Tales agencias fomentan la percepción del asentamiento como una entidad aislada del resto de la ciudad en la cual está localizado, con problemas y soluciones particulares a ese asentamiento. Comentando sobre las actividades de "desarrollo comunitario" y sobre los trabajadores sociales en asentamientos de invasión de Lima, Perú, un investigador observa que relacionando el asentamiento con una realidad social más amplia, tales trabajadores podrían capacitar a los residentes, para comprender que los problemas experimentados por su comunidad (por ejemplo: "inseguridad de tenencia de la tierra") son causados por problemas básicos a nivel de la ciudad o nacional (por ejemplo, desigualdades en el sistema de tenencia de la tierra). En vez de ello, tienden a definir los problemas enfrentados por un asentamiento en términos altamente locales, así "asegurando... que la organización de los residentes se verá limitada a una formulación de demandas centrada únicamente en intereses inmediatos específicos (de esa comunidad)" (Rodríguez, "De Invasores a Invadidos", pp. 113, 130-131).

⁶¹ Aunque carecemos de datos específicos sobre este punto, podría sostenerse que su comportamiento está condicionado de manera importante por el reconocimiento de la baja receptividad de los funcionarios públicos para influir sobre los intentos por el lado de los "inputs" del proceso de toma de decisiones. Como Robert Scott ha observado recientemente. "El sistema político actual de México está basado en un patrón de peticiones y no en un proceso de negociación. La mayoría de los ciudadanos aún visualizan al gobierno (o más precisamente a algún individuo, en particular, el Presidente) como dispensando favores a un peticionario a título personal o paternalista, más que como un mecanismo que implementa decisiones de política alcanzadas por un proceso legal analizado de dar y recibir entre intereses competitivos. Lo mismo ocurre con los funcionarios de partidos y de gobierno", Robert E. Scott, "Politics in Mexico", en Gabriel A. Almond, ed., *Introduction to Comparative Politics* (Boston: Little, Brown, por aparecer). Casi lo mismo podría decirse del modo en que ha operado el sistema político peruano, tanto bajo el régimen militar en ejercicio, como en el de sus predecesores civiles. Ver: Sara Michl, "Urban Squatter Organization as a National Government Tool: The Case of

Estas observaciones son bastante consistentes con aquellas de los estudiantes de la población urbana pobre en los Estados Unidos, quienes a menudo hacen hincapié en las dificultades para organizar a los pobres en torno a problemas de política más amplios⁶².

Aún así, existen unos pocos casos latinoamericanos de grupos urbanos de bajos ingresos que representan excepciones importantes a este patrón general, hasta el punto que se han entregado de tiempo en tiempo a intereses que sobrepasan sus necesidades inmediatas y locales de tenencia de la tierra y servicios básicos. Estos incluyen un número sustancial de asentamientos de invasión ("campamentos") en ciudades chilenas que fueron organizados por miembros de la extrema izquierda (MIR, Movimiento de Izquierda Revolucionaria, y MAPU, un partido que nació en 1969 de una

división del Partido Demócrata Cristiano) y algunos elementos de los partidos Socialista y Comunista. Otro caso es el de algunos barrios cubanos donde los residentes han sido organizados en Comités para la Defensa de la Revolución⁶³.

Mientras que los Comités cubanos a menudo han servido fundamentalmente como instrumentos de control político de "movilización popular" en apoyo al régimen, las organizaciones de los *campamentos* de invasión en Chile estuvieron ostensiblemente dirigidas a estimular la formulación de demandas basada en percepciones de intereses y de solidaridad de clases. Eran considerados por SUS organizadores como "instrumentos de educación política" los que estimularían demandas por beneficios gubernamentales que van mucho más allá que los títulos de propiedad y servicios comunitarios.

Durante el gobierno marxista en Chile entre 1970-73, delegaciones de residentes de los *campamentos* en Santiago y otras ciuda-

Lima, Perú, en Francine F. Rabinovitz y Felicity Trueblood, eds., *Latin American Research Volume* (Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1973); y Maruska, "Government Policy and Neighborhood Organizations", pp. 98-113.

⁶² Ver por ejemplo: Arthur Hillman y Frank Soever, "Elements of Community Organization", en Fred M. Cox, et al., eds., *Strategies of Community Organization* (Itasca, 111.: Peacock, 1970), pp. 284-285; Ralph M. Kramer, *Participation of the Poor* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1969), pp. 235-237; y John D. Hutcheson, Jr., y Frank X. Stegert, *Organized Citizen Participation in Urban Areas* (Atlanta, Ga.: Center for Research in Social Change, Emory University, 1970), *passim*. El presente estudio, sí indica, sin embargo, que los migrantes de bajos ingresos en Ciudad de México y Lima, poseen una mayor capacidad de organizarse para la formulación de demandas respecto a necesidades y problemas *específicos de la comunidad*, que lo que se ha observado a menudo entre la población urbana pobre de los Estados Unidos. Por ejemplo, se puede contrastar la argumentación precedente respecto de las habilidades y experiencia en la formulación de demandas entre residentes de las comunidades incluidas en este estudio, con la siguiente descripción sacada de un estudio de asociaciones vecinales de automejoramiento en ciudades norteamericanas durante la década del '60: "Ellos no habían desarrollado metas claras. Las entrevistas con miembros de clubes, así como también con los organizadores comunitarios, indicaron que *la mayoría de estos miembros no tenía concepción alguna del tipo de actividades necesario para presionar agencias gubernamentales o comerciales, y menos aún de cómo organizar e implementar tales actividades*. Aparentemente carecen del conocimiento de cómo tratar efectivamente las fuentes de insatisfacción. Incluso las metas muy pequeñas y limitadas del club, rara vez son logradas. Los retiros son frecuentes... (El intento) de crear asociaciones vecinales locales de automejoramiento a través de los esfuerzos de un organizador de la comunidad nativo... fue un fracaso". Ver: Walter Cove y Herhert Costner, "Organizing the Poor: An Evaluation of a Strategy", *Social Science Quarterly*, 50 (Diciembre, 1969), 643-656.

⁶³ Respecto a los *campamentos chilenos*, ver: James F. Poyras, "Chile: Nationalization, Socioeconomic Change, and Popular Participation", trabajo presentado en la Reunión Anual de la American Political Science Association, Washington, D.C., Septiembre, 1972; Vanderschueren, "Political Significance of Neighborhood Committees", pp. 281-282; Equipo de Estudios Poblacionales del CIDU, "Pobladores y administración de justicia", *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 3, N° 5 (Julio, 1972), 135-148; Equipo de Estudios Poblacionales del CIDU, "Reivindicación urbana y lucha política: Los campamentos de pobladores en Santiago de Chile", *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano y Regionales*, 2, N° 6 (Noviembre, 1972), 55-81; y los siguientes artículos que aparecen todos en la *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano y Regionales*, 3, N° 7 (Abril, 1973): Manuel Castells, "Movimiento de Pobladores y lucha de clases en Chile", pp. 9-35; Luis Alvarado, et al., "Movilización social en torno al problema de la vivienda", pp. 37-70; Santiago Quevedo y Eder Sader, "Algunas consideraciones en relación a las nuevas formas de poder popular en poblaciones", pp. 71-81; Jorge Fiori, "Campamento Nueva La Habana: Estudio de una experiencia de autoadministración de justicia", pp. 84-101; e Ignacio Santa María, "El desarrollo urbano mediante los 'asentamientos espontáneos': El caso de los 'campamentos' chilenos", pp. 103-112. El siguiente análisis de la formulación de demandas de los residentes de *campamentos* está basado primordialmente en estas fuentes y en información adicional proporcionada gentilmente por Richard R. Fagen. Sobre organización política de barrios de bajos ingresos en La Habana, Cuba, ver: Douglas Butterworth, "Cross Roots Political Organizations in Cuba: The Case of the Committees for the Defense of the Revolution", en Wayne A. Cornelius y Felicity M. Trueblood, eds., *Latin American Urban Research Volume IV* (Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1974).

des llevaron a cabo numerosas "tomas" —usurpaciones u ocupaciones transitorias— de edificios de gobierno (incluyendo ministerios), calles y otras instalaciones públicas para obligar a los funcionarios a recibir y atender las demandas de asistencia. Aun cuando muchos —quizás una mayoría— de estos casos de acción directa fueron motivados por la necesidad de los asentamientos de sistemas de agua y alcantarillado, escuelas, servicios de salud y otros mejoramientos locales, otras "tomas" se organizaban para protestar por precios altos, escasez de alimentos y otras especies y por el desempleo. Algunos *campamentos* en Santiago también organizaron comités, a fin de buscar empleos para residentes cesantes por medio de contactos convencionales con políticos y burócratas de gobierno. En suma, los organizadores de estas comunidades llamaron la atención de los residentes sobre una variedad de problemas de gran escala, los que se manifiestan concretamente a nivel de la comunidad, mientras los alentaban a visualizar estos problemas como de alcance, origen e importancia nacional. Quizás sea aún más importante que el régimen de Allende adoptara una postura, en general, permisiva hacia la formulación de demandas de los pobres, sin perjuicio de la materia de las demandas o de las tácticas empleadas para articularlas. Ocasionalmente las autoridades tomaron represalias en contra de pobladores implicados en una "toma" con gases lacrimógenos y arrestos, pero en general, este tipo de actividad formuladora de demandas fue tolerada bajo el régimen de la Unidad Popular y las negociaciones resultantes a menudo produjeron soluciones rápidas y aceptables para los problemas en cuestión, o por lo menos, para sus manifestaciones locales.

El caso de Chile bajo Allende sugiere que si los migrantes u otros elementos de la población urbana pobre en ciudades latinoamericanas deben entregarse sustancialmente a cualquier tipo de actividad formuladora de demandas que va más allá que la relacionada con problemas inmediatos y específicos de esa comunidad, esto solamente ocurrirá como resultado de una movilización intensiva y constante dirigida por líderes de grupos políticos externos a las comunidades de bajos ingresos mismas. Más aún, esta movili-

zación debe ocurrir en el contexto de un medio político nacional que sea sustentador de la formulación de demandas agresivas de grupos de bajos ingresos, en un amplio campo de áreas problema. Es probable que las demandas que conciernen a necesidades no locales sean formuladas por residentes de comunidades de bajos ingresos solamente cuando sientan que el riesgo de represión violenta de parte de las autoridades es mínimo y que la probabilidad de obtener algún alivio para sus agravios es bastante alta. La cantidad de tiempo y energía involucrado en hacer peticiones a los funcionarios públicos es demasiado grande para derrocharlos en materias que no son consideradas por el gobierno como objetos legítimos de formulación de demandas de los pobres. Encontramos que, en general, los residentes de nuestras comunidades de estudio son bastante astutos y realistas en su apreciación de la sensibilidad de los funcionarios públicos hacia las solicitudes por varios tipos de asistencia. En la ausencia tanto de esfuerzos externos de movilización, como de percepciones de la receptividad gubernamental a la formulación de demandas no-local "basada en clases" o entre comunidades, el potencial para tal actividad entre los migrantes pobres seguirá siendo muy bajo⁶⁴.

⁶⁴ Los obstáculos a la formulación de demandas de migrantes de bajos ingresos, basada en la percepción de intereses de clase son múltiples, pero quizás los más importantes derivan de la extrema heterogeneidad ocupacional de la población migrante y de su concentración dentro del sector terciario de la economía urbana. Para un análisis de estos y otros factores que inhiben la formulación de demandas basada en intereses de clase hechas por los pobres en ciudades latinoamericanas contemporáneas, ver: Daniel Goldrich, "Toward the Comparative Study of Politicization in Latin America", en Dwight B. Heath y Richar N. Adams, eds., *Contemporary Cultures and Societies of Latin America* (New York: Random House, 1965), pp 368-371; Elaine o Touraine y Daniel Pécaut, "Working-Class Consciousness and Economic Development in Latin America", *Studies in Comparative International Development*, 3, N° 4 (1967-68); Pablo González Casanova, "Dynamics of the Class Structure", en Joseph A. Kahl, ed., *Comparative Perspectives on Stratification* (Boston: Little, Brown, 1968), pp. 76-80; James F. Petras, *Politics and Social Structure in Latin America* (New York: Monthly Review Press, 1970), pp. 13-23; Roger Hamburg, "Urbanization, Industrialization, and Modernization in Latin America: Soviets Views", *Studies in Comparative Communism*, 5 (Primavera, 1972), 18-19; y Huntington y Nelson, "Participation Patterns in Modernizing Societies", Capítulo 6. Ver también Richard Sandbrook, "The Working Class in the Future of the Third World", *World Politics*, 25 (julio, 1973), 448-478.

La evidencia de Ciudad de México y de Lima presentada en este trabajo indica que los migrantes —de bajos ingresos— a estas ciudades no deben ser considerados como un sector "no demandante" de la población, aun cuando la formulación de demandas a la cual se entregan es considerablemente menos frecuente que lo que a menudo se ha supuesto. Sin embargo, las demandas que hacen al sistema político siguen siendo altamente locales y limitadas en su alcance. Son los *tipos de demandas que pueden ser satisfechas más fácilmente por las autoridades en ejercicio* sin cambios fundamentales en prioridades gubernamentales o patrones de asignación de recursos. Un sistema político en el cual la mayor parte de la participación de la población urbana pobre es confinada a la acción de contactar funcionarios respecto a necesidades relativas a la comunidad es un sistema que tiende hacia la preservación del orden socio-político básico.

"Presiones que de otro modo podrían tomar una forma colectiva y ser dirigidas hacia las etapas iniciales de la formulación de políticas o de la composición del gobierno mismo, son desviadas en demandas discretas, separables y de pequeña escala, las que pueden ser satisfechas total o parcialmente o, rechazadas una por una. Incluso donde hay una alta incidencia de organización vecinal... la naturaleza esporádica de la acción colectiva independiente de pequeña escala significa que es probable que solamente una fracción de todas las asociaciones presione por asistencia al mismo tiempo"⁶⁵.

La rápida urbanización ha aumentado, sin duda, la frecuencia de formulación de demandas entre las poblaciones de ciudades de América Latina y otras del Tercer Mundo. Pero las visiones apocalípticas de demandas populares que crecen de la noche a la mañana amenazando dominar y desestabilizar el sistema político al continuar el proceso de la urbanización son claramente prematuras, si no por completo infundadas. La mayoría de las demandas al gobierno que se originan por la redistribución a gran escala de población desde áreas rurales a urbanas son las menos pro-

bles de alterar una distribución desigual del poder y de los privilegios en una sociedad.

ANEXO

ESTUDIO DE CASOS DE FORMULACION DE DEMANDAS HECHA POR LOS MIGRANTES POBRES EN CIUDAD DE MEXICO Y LIMA *

I. CIUDAD DE MEXICO: LA "REGULARIZACIÓN" DE COLONIA MILITAR

La dinámica del proceso de formulación de demandas, anteriormente descrito, así como algunos de los factores principales que afectan los resultados de los intentos de formulación de demandas, están bien ilustrados por las experiencias de una de las comunidades de investigación de Ciudad de México, para conseguir el reconocimiento oficial de sus derechos de tenencia de la tierra. El terreno ocupado por los residentes de Colonia Militar había sido anteriormente lugar de explotación comercial de un arenal ubicado en la periferia oeste del Distrito Federal. Una vez agotados los depósitos minerales, el terreno fue vendido al Ministerio de Defensa Nacional, el cual tenía la intención de ocuparlo para la ampliación de una base militar cercana. Pero los planes de los militares nunca se llevaron a efecto, y el control del terreno pasó a manos del Ministerio del Patrimonio Nacional; agencia responsable del uso del suelo federal.

La disponibilidad de tierra no urbanizada para establecerse atrajo la atención de un joven oficial militar, el Mayor Rodríguez, quien estaba apostado en la base militar adyacente. A principios del año 1952, Rodríguez comenzó a organizar a un grupo de compañeros oficiales, para

* Estos estudios están basados en entrevistas personales extensas con dirigentes de dos de las comunidades estudiadas. Sus relatos fueron corroborados mediante entrevistas a funcionarios de gobierno, con los cuales habían interactuado documentos de gobierno relevantes, copias de peticiones y correspondencia en manos de los dirigentes comunitarios y artículos publicados en varios periódicos, durante el período posterior al primer establecimiento de cada comunidad. Se usan pseudónimos para identificar a todos los dirigentes comunitarios mencionados en los estudios de casos.

⁶⁵ Huntington y Nelson, "Participation Patterns in Modernizing Societies", Capítulo 6.

invadir el terreno. Este grupo pronto se amplió para incluir a parientes civiles de los militares y a otras personas interesadas, incluyendo un número de maestros, policías y empleados de oficinas. Sin embargo, el grueso del grupo de invasión estaba constituido por familias de bajos ingresos, la mayoría de las cuales había migrado a Ciudad de México desde áreas rurales y ocupado viviendas arrendadas en otras partes de la ciudad. Los presuntos invasores se reunieron con frecuencia durante dos años, con el fin de tramar una estrategia para ocupar el suelo "descubierto" por el Mayor Rodríguez. Cada miembro del grupo de invasión le compró a Rodríguez un "permiso" para ocupar sitios en el futuro asentamiento. Alrededor de 700 familias participaron en la invasión del terreno, realizada rápidamente en junio de 1954.

Desde el principio de la invasión, los dirigentes de Colonia Militar buscaron infundirle una imagen de permanencia y de orden, como una defensa frente a intentos de desalojamiento por parte del gobierno. "No queríamos crearle problemas al gobierno", recordó uno de los pobladores punitivos, "ni darles un pretexto para echarnos del terreno". El acceso al asentamiento fue cuidadosamente restringido durante la organización del grupo de invasión y también después de la invasión, mediante el recurso de permisos de ocupación de la tierra. Los dirigentes procuraron excluir a los "indeseables" a quienes definieron, ya sea como personas con antecedentes criminales o bien como aquellos que carecían del ingreso suficiente para la construcción de una vivienda permanente dentro de un plazo relativamente corto. El reclutamiento selectivo de los pobladores también fue útil para proporcionar una fuente de expertos técnicos que ayudaran en el desarrollo de la comunidad. Entre quienes fueron autorizados para ocupar sitios en el asentamiento recién formado, estaban un ingeniero, el que supervisó el trazado de las calles y de los sitios individuales, y un médico, el que asesoró a los pobladores sobre métodos de eliminación de basura y otras medidas de salud pública.

Mucha atención cuidadosa fue dedicada a los esfuerzos del autoayuda comunitaria durante los cinco primeros años que siguieron a la invasión. Los oficiales militares trajeron maquinaria pesada para nivelar el suelo y las calles. Puesto que las chozas hechas de cartón u otros materiales provisionales estaban prohibidas, la cons-

trucción de viviendas de bloques de cemento o de ladrillo se inició casi inmediatamente. También se instalaron pozos sépticos. Los residentes proporcionaron tanto trabajo, como dinero, para la construcción de una escuela primaria, una iglesia y un pequeño parque público. También contribuyeron con 300 pesos por familia, para financiar la instalación de un sistema regular de suministro de electricidad. Las calles y los sitios vacantes se mantuvieron limpios, sin basura. Las tabernas, casas de prostitución y otros "centros del vicio" fueron prohibidos. Aun cuando muchas de estas prácticas y proyectos de autoayuda producían un mejoramiento de las condiciones de vida para los pobladores, también tenían por objeto darles evidencia a los funcionarios de gobierno sobre el potencial de la comunidad para un desarrollo posterior.

Ninguna tentativa inmediata de desalojamiento siguió a la formación de Colonia Militar, probablemente porque el terreno invadido era suelo federal, sin urbanizar y no era de propiedad privada. Sin embargo, aún existían amenazas importantes para la supervivencia de la comunidad. Ella estaba virtualmente rodeada por áreas residenciales de clase alta, cuyos residentes comenzaron a presionar al gobierno, para impedir la aparición de un asentamiento de invasión permanente, casi literalmente en sus puertas. La organización de mejoramiento de la comunidad, encabezada por el Mayor Rodríguez, inició en 1955 las negociaciones para el reconocimiento por parte del Gobierno de sus derechos de tenencia. Delegaciones de residentes de la comunidad fueron enviadas a visitar a funcionarios del Ministerio del Patrimonio Nacional, y también al Gobernador del Distrito Federal, Ernesto P. Uruchurtu. La indiferencia de Uruchurtu frente a las necesidades de los barrios de la ciudad de bajos ingresos, y su hostilidad declarada hacia los asentamientos formados a través de "tomas" de terrenos, eran ampliamente conocidos. Muy luego llegó a ser considerado por los residentes de Colonia Militar, como su mayor enemigo. El Gobernador Uruchurtu sostenía que la legalización de la comunidad tendría que ser negociada con el Ministerio del Patrimonio Nacional; sin embargo, informó abiertamente a los peticionarios que aun cuando estas negociaciones tuvieran éxito, él se negaría a extenderle servicios básicos a la comunidad.

La oposición de Uruchurtu y de funcionarios del Ministerio del Patrimonio Nacional a recono-

cer los derechos de tenencia en Colonia Militar, fue citada por el Mayor Rodríguez y sus aliados, como un obstáculo insuperable a la solución de su problema. Después de casi cinco años, durante los cuales no hubo ningún progreso visible hacia la legalización, un grupo de residentes insatisfechos comenzó a investigar la situación. Se descubrió que el mismo Rodríguez había suspendido sus negociaciones con el gobierno, cubriendo sus huellas con documentación fraudulenta sobre las actividades de petición y con informes regulares sobre el "progreso" de las negociaciones, entregados en reuniones públicas de la organización de mejoramiento. El Mayor Rodríguez tenía intereses creados en mantener el estado de ilegalidad dentro del cual vivía la comunidad. Mientras prevaleciera esa situación, era libre de continuar traficando con los terrenos dentro de la comunidad, a través de venta de permisos de ocupación, los que habían subido de un precio de 7 pesos en el tiempo de la invasión a más de 10.000 pesos en 1960. En una reunión culminante exigida por los pobladores disidentes, Rodríguez fue denunciado y acusado de fraude en su representación de la comunidad por un representante de gobierno convocado a la reunión. (Posteriormente fue condenado por la explotación ilegal de la propiedad federal y confinado a una prisión militar por varios meses.) Estos acontecimientos llevaron a la creación de una nueva organización comunitaria, cuyos miembros reanudaron de inmediato las negociaciones para la legalización y la asistencia gubernamental en el desarrollo de la comunidad.

En esta segunda vuelta de negociaciones, se abordó a un conjunto diferente de funcionarios de gobierno. Como el Gobernador Uruchurtu permanecía intransigente en su oposición a la legalización y la urbanización de la comunidad, debían buscarse aliados dentro del Ministerio del Patrimonio Nacional, y otras agencias gubernamentales. Un joven profesor escolar, Juan Ortiz, que residía en la comunidad y que servía de Director Juvenil para el P.R.I. en el Distrito Federal, dio la clave para desarrollar las conexiones necesarias con esos funcionarios. El señor Ortiz se hallaba entre las amistades personales del individuo que luego se convertiría en Diputado Federal (Congresal) por el Distrito en el cual estaba localizada Colonia Militar. Esta amistad fue explotada para establecer contactos con funcionarios del Ministerio del Patrimonio Nacional y con Alfonso Corona del Rosal, ex militar, quien

por ese entonces servía de jefe nacional del partido de gobierno. El interés del amigo del señor Ortiz por los problemas de Colonia Militar había sido fortalecido por un ofrecimiento de apoyo de la comunidad a su nominación como candidato del P.R.I. al Congreso. "Se trata de política", lamentaba un dirigente comunitario, "pero era necesario" a fin de conseguir ayuda en las negociaciones, para la legalización.

La intervención del congresal en estas negociaciones llegaría a ser decisiva. En varias ocasiones, él actuó como intermediario entre los residentes de la comunidad y los burócratas de gobierno, ya sea dirigiéndolos hacia los funcionarios adecuados o bien acompañándolos a las oficinas gubernamentales a presentar peticiones. Mientras tanto el señor Ortiz había sido promovido al cargo de Director Juvenil Nacional para el P.R.I., y como tal estaba en una posición aún mejor para pedir favores al jefe del partido, Corona del Rosal. La modalidad de ascenso del mismo Corona en su carrera, también fue de gran beneficio para el destino de la comunidad. Pronto pasó a ser titular del Ministerio del Patrimonio Nacional, el que se había convertido en el blanco principal de los intentos de formulación de demandas de la comunidad. Durante este período, delegaciones de residentes de la comunidad visitaban el Ministerio u otras oficinas gubernamentales, cada semana, para convencerlos de tomar acción respecto a sus peticiones.

A solicitud del congresal que había amparado a la comunidad, Gustavo Díaz Ordaz efectuó una visita a Colonia Militar durante su campaña por la presidencia en 1964. En el transcurso de esta visita, Díaz Ordaz recibió peticiones por la legalización y urbanización de la comunidad y su discurso al grupo de residentes incluyó una promesa de ayuda una vez que asumiera el mando.

La destitución del Gobernador Uruchurtu por Díaz Ordaz en 1966, en parte como respuesta al furor público creado por haber intimidado con amenazas a un asentamiento de invasión en otra parte de la ciudad, significó un toque final de buena suerte para la comunidad. Uruchurtu fue reemplazado por el protector más importante de Colonia Militar, Alfonso Corona del Real. Corona visitó la comunidad poco después de convertirse en Gobernador del Distrito Federal, y algunas semanas más tarde se promulgó un decreto presidencial que legalizaba a la comuni-

dad. Una vez conseguida la legalización, los residentes de la comunidad continuaron sus negociaciones con funcionarios del Departamento del Distrito Federal, para la instalación de servicios básicos y mejoramientos; pero esta tarea se volvió mucho más fácil por la aparente buena voluntad de Corona, para introducir todos los servicios que fueran necesarios. Con excepción de una pequeña zona que se extiende más allá del límite del Distrito Federal con el Estado de México la completa urbanización de la comunidad se logró dentro de un período de 15 meses, entre 1966 y 1967, incluyendo la instalación de un sistema de alcantarillado, agua potable para las viviendas individuales, veredas y calles pavimentadas.

* * *

El éxito eminente de los esfuerzos de formulación de demandas de Colonia Militar representa una rara convergencia de una serie de factores: reclutamiento selectivo de pobladores, liderazgo efectivo (aunque retardado), esfuerzos sustanciales de autoayuda, y excelentes conexiones con políticos y funcionarios de gobierno de alto rango. En parte como resultado de estas ventajas, la hostilidad de los vecinos de clase alta de la comunidad nunca se tradujo en una acción gubernamental, para obtener su traslado. Más aún, los problemas más urgentes de la comunidad fueron resueltos en un plazo relativamente corto, una vez que se emprendieron serias negociaciones. No debe suponerse que todos los factores mencionados arriba deben estar presentes en una comunidad de bajos ingresos, para asegurar el éxito de sus intentos de formulación de demandas; pero las experiencias de otras comunidades incluidas en el presente estudio, que han perseguido las mismas metas que Colonia Militar con mucho menor éxito, sugieren que cuando la mayoría de estos factores están ausentes, la asistencia gubernamental no será lograda.

El caso de Colonia Militar ilustra en particular la importancia de tener estrechas relaciones, altamente personalizadas, con los principales tomadores de decisiones de gobierno. Aunque los dirigentes de la mayoría de las comunidades de bajo ingreso en Ciudad de México, buscan establecer relaciones de tipo patrón-cliente, rara vez obtienen tanto éxito en este sentido, como aquellos de Colonia Militar. Y las relaciones de clientela que establecieron se volvieron más produc-

tivas que lo común por el elemento de azar: los protectores de la comunidad fueron ascendidos a posiciones de autoridad directamente relevantes, a la satisfacción de sus necesidades.

II. LIMA: LA CONSOLIDACIÓN DE PRIMERO DE ENERO

Ocho millas fuera del centro de Lima se ubica el distrito de Santiago de la Cruz, una zona que, hasta 1958, estaba casi totalmente deshabitada. Desde entonces, la mayor parte del suelo razonablemente plano y accesible ha sido invadido por olas sucesivas de "tomas de terrenos". Hoy, la población del distrito se acerca a las 250.000 personas. A cada lado de Santiago de la Cruz existen dos distritos similares: 28 de Julio y Manchaca. El asentamiento que aquí nos interesa —Primero de Enero— queda dentro de los límites físicos de Santiago de la Cruz; sin embargo, la mayoría de los primeros habitantes de ese asentamiento vinieron de Manchaca.

A mediados de 1967, alrededor de 300 familias que vivían en la Quinta Zona de Manchaca, obtuvieron el apoyo de Guillermo Pérez, Alcalde de Santiago de la Cruz, para emprender una invasión y establecerse en una porción de tierra desocupada en su distrito. Pérez, miembro del partido de oposición al partido de Acción Popular del Presidente Fernando Belaúnde, prometió a estos 300 *excedentes* (familias en exceso que vivían en Manchaca., generalmente con amigos y parientes, sin tener un terreno propio), que les serían permitido trasladarse a un pedazo de tierra algo más allá de la zona central de Santiago de la Cruz. El Alcalde sostenía que la tierra pertenecía al Distrito y que, como Alcalde, podía disponer de ella, según lo que estimara conveniente.

Si las 300 familias le creyeron o no por completo a Pérez y sus derechos sobre la tierra pronto formularon planes para sacar partido de su ofrecimiento. Los organizadores de la invasión contrataron a media docena de forasteros —trabajadores sociales, ingenieros, un planificador urbano— con objeto de preparar un plan para la invasión y para deslindar el sitio de la invasión de tal manera que respondiera a todos los requisitos legales y técnicos de la Junta Nacional de la Vivienda (J.N.V.) en lo concerniente a tamaño del sitio, espacios abiertos, ancho de las calles y otros. Los invasores tenían la esperanza de que la J.N.V. aceptaría este plan oficialmente,

una vez que hubiera ocurrido la invasión, y que los invasores podrían así empezar la construcción de sus viviendas, lo más rápido posible. La invasión tuvo lugar el 1° de enero de 1968 y el asentamiento resultante fue nombrado en concordancia, Primero de Enero.

Alrededor de 200 familias efectuaron el traslado inicial, temprano en la mañana. La policía apareció poco después del amanecer y si bien hubo acaloradas discusiones, durante las cuales la policía ordenó a los invasores que abandonarían el lugar, los pobladores nunca se vieron enfrentados con una tentativa realmente seria de ser desalojados por las autoridades.

La pretensión del Alcalde Pérez de que la tierra estaba bajo su control y jurisdicción probó ser falsa rápidamente. El terreno invadido era propiedad de una señora Valdivia Quintana, quien, de hecho, no sólo era dueña del terreno invadido, sino también del espacio adyacente, el cual se había vendido a un grupo de cooperativas que planeaban construir en el lugar. En consecuencia, inmediatamente apareció una maraña de problemas. El grupo invasor al cual nos referiremos de aquí en adelante, como la Asociación Primero de Enero o la Asociación) se unió a las Cooperativas y cada cual pagó a la señora Valdivia S/ 150.000 (alrededor de \$ 3.500 U.S.A.) por un terreno de cincuenta hectáreas ubicado cerca de la principal autopista que une esta área con Lima. La invasión tuvo lugar en tierras que no habían sido compradas y fue un caso claro de "toma de terrenos".

El problema fundamental de los invasores y sus dirigentes no se centró en la cuestión de si les sería permitido permanecer en el terreno; la sobrevivencia del asentamiento fue asegurada poco tiempo después de la invasión, con su reconocimiento formal por parte del gobierno, como un *pueblo joven*. Sus dificultades, giraban más bien alrededor de la asignación de sitios reconocidos oficialmente a pobladores individuales. En breve, los actores involucrados en disputas sobre esta cuestión eran la Asociación, las Cooperativas, la señora Valdivia y la Junta Nacional de la Vivienda (la cual, después del golpe militar de octubre de 1968 se transformó en la Oficina de Terrenos del Ministerio de la Vivienda, a la cual nos referiremos más adelante, como la Oficina). Las relaciones entre estos actores se complicaron por una serie de factores, incluyendo: 1) La insistencia de la Asociación para que se les permitiera a sus miembros ocupar 300 si-

tios en las tierras que habían sido adquiridas legalmente; 2) La insistencia de las cooperativas en cuanto a que los invasores estaban presentes ilegalmente y que por lo tanto no tenían ningún derecho a la tierra; 3) La falta de algún plan de desarrollo para el terreno invadido, ya que la J.N.V. se había negado a adoptar el plan de los invasores; 4) Incertidumbre respecto a la cantidad que se le debía a la señora Valdivia por el terreno invadido, cantidad a determinarse según el resultado de una disputa sobre si la tierra alguna vez había sido cultivada; 5) Resentimiento entre la Asociación y las Cooperativas que llegó al punto en que ninguna aceptaba reunirse con la otra.

La Asociación hizo varios intentos por romper la "impasse". Antes de la toma militar del poder, en octubre de 1968, por lo menos una amenaza fue hecha públicamente, de marchar al Congreso y exigir una resolución de la disputa. La Asociación también hizo varios intentos de ganar el apoyo de líderes del partido de oposición, a fin de forzar al Congreso a promulgar una legislación especial para ocuparse de la situación. También se presentaron peticiones de asistencia a los funcionarios de la J.N.V. La J.N.V. y la señora Valdivia acudieron a los tribunales con el objeto de determinar el valor de las tierras. Sin embargo, el golpe militar cambió casi completamente la dirección de las luchas de la Asociación. Por un lado, los intentos de desarrollar una solución *política* —por ejemplo a través de la intervención del Congreso— se hicieron irrelevantes, ya que el Congreso fue suspendido, igual que toda la actividad política partidista. Por lo tanto, la burocracia gubernamental, se convirtió en el punto central para los intentos de formulación de demandas por parte de la Asociación.

La Oficina de Terrenos del Ministerio de la Vivienda hizo un esfuerzo durante 1969-1970 para proporcionarle sitios definitivos al asentamiento. El terreno invadido fue subdividido en cuatro *barrios*; dos de estas zonas no fueron objetadas por las cooperativas y se envió a un ingeniero a delimitar sitios dentro de ella. El ingeniero trabajó durante ocho meses en los barrios, tiempo en el cual lotearon y distribuyeron alrededor de 800 (de un total de 2.000) sitios. La comunidad reclamó que ello era demasiado poco, alegando que un ingeniero contratado en forma particular había calculado que todo el terreno podría ser loteado en diez semanas. Fi-

nalmente, el asunto llegó a su punto decisivo cuando el ingeniero de la Oficina, sencillamente no vino más, ya que la comunidad había dejado muy en claro que no sería bien recibido si lo hacía.

Fue en este tiempo que la Asociación dio el paso más bien inusitado de salirse de las relaciones prescritas entre la comunidad y la Oficina al recurrir directamente ante el Ministro de la Vivienda para la resolución del problema. Sin embargo, esta gestión no significaba que la Asociación había dejado de negociar con la Oficina por completo. Al contrario, la Asociación usó toda oportunidad para mencionarle su petición al Ministro, enfrentando de hecho al personal de la Oficina con la amenaza indirecta de sanciones si la apelación llegara alguna vez al Ministro de la Vivienda (una suposición algo problemática, en el mejor de los casos).

A principios de 1971, la Asociación adoptó la posición de que la comunidad no cooperaría con la Oficina hasta que se llegara a un acuerdo oficial sobre la disputa entre los invasores y las Cooperativas y se cedieran 300 sitios a la Asociación. En este momento, el gobierno nacional —a través de la Oficina Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Jóvenes (ONDEPJOV) y el Ministerio de la Vivienda—, anunció un programa masivo y rápido para la distribución en todo Lima de títulos de propiedad completos, legales y definitivos. La implementación de este programa se convirtió en responsabilidad de la Oficina de Terrenos del Ministerio de la Vivienda. Así, la Oficina de Terrenos se encontró encarando no sólo las demandas de la Asociación —las cuales podría ignorar—, sino también presiones desde los más altos niveles de gobierno. En consecuencia, la Oficina ya no podía seguir actuando como el recipiente pasivo de peticiones provenientes de Primero de Enero. Se vio obligada a acercarse a la Asociación y desarrollar activamente alguna solución a la situación creada, dado que las directivas de la ONDEPJOV y del Ministro de la Vivienda declararon que el Sector Norte de Lima (que incluye a Santiago de la Cruz) sería la primera zona a recibir títulos de propiedad. Más aún, la ONDEPJOV no tomó en cuenta las peculiaridades o idiosincrasias que un asentamiento determinado pudiera tener con la Oficina; simplemente elaboró un calendario de trabajo e incluyó a Primero de Enero dentro de sus cálculos, dándole al personal de la Oficina un plazo fijo para ejecutar su trabajo.

Por consiguiente, se agregó un nuevo trabajador social a Primero de Enero. Se reabrió la oficina de loteamiento de la comunidad, la que había dejado de funcionar; y las discusiones con la Asociación adquirieron nueva vida y motivación. En una serie de reuniones con los dirigentes de la Asociación, el nuevo ingeniero y trabajador social a cargo de Primero de Enero admitió abiertamente que la Oficina había cometido varios errores en el pasado, que había sido desafortunado que se hubiera producido malentendidos y resentimientos y que la Oficina estaba dispuesta a dejar a un lado todos esos problemas y continuar remodelando la zona, loteando y distribuyendo sitios y con el tiempo, títulos de dominio. El ingeniero hizo hincapié en que la Asociación debía tomar una decisión respecto a si cooperaría con la Oficina (siendo tal cooperación requisito para que el trabajo por parte de la Oficina continuara). El calendario de trabajo sólo dejaba tres semanas disponibles para Primero de Enero y si la Asociación no estuviera de acuerdo a cooperar en ese momento, la Oficina no haría promesas respecto a cuándo podrían reiniciarse las negociaciones. En efecto, de esta manera la Oficina y la Asociación se encontraron ante una coyuntura crítica: la Oficina, presionada desde arriba y quizás preocupada por una apelación pendiente al Ministro de la Vivienda; y la Asociación, enfrentada a la necesidad de decidir sí y cómo acomodarse a la combinación de oferta y amenaza por parte de la Oficina.

Las asambleas de la comunidad en Primero de Enero, sesiones entre el personal de la Oficina y tras largas reuniones entre la Oficina y la Asociación, finalmente culminaron en un acuerdo de cinco puntos, en el cual la Oficina prometía buscar una solución del conflicto entre la Asociación y las cooperativas y obtener "hasta donde fuera posible" los 300 sitios en la zona disputada. Además, la Oficina aceptó iniciar el loteo y la remodelación del terreno invadido, y devolver los S/150.000 pagados por la tierra en disputa, en el entendimiento que la Asociación, a su vez reembolsaría todos los gastos en que incurriera para la remodelación, así como el costo de cualquier terreno en la zona disputada que pudieran ocupar en el futuro. Por su parte, la Asociación prometió cooperar totalmente con la Oficina y realizar los cambios en los sitios de las viviendas que pudieran hacerse necesarios, debido al loteo. Finalmente, la Asociación y la

Oficina acordaron una fecha fija para terminar el proyecto. Al final, los cuatro primeros de estos acuerdos fueron acatados en el espíritu (si no en la letra) del convenio; el quinto nunca constituyó seriamente una fecha final, para ninguna de las dos partes. El terreno invadido fue loteado y los pobladores que se vieron obligados a trasladar sus viviendas y posesiones, en general se conformaron de buen talante.

A fines de 1971, Primero de Enero ya había sido remodelado, los sitios habían sido distribuidos y la emisión de títulos de propiedad era inminente. Además, la Asociación local de la comunidad había sido reestructurada con la ayuda del gobierno. De ahí en adelante, cada bloque elegiría un representante a un consejo comunitario; aquellos individuos luego eligieron un directorio de seis para servir como dirigentes y representantes de la comunidad. Al término del trabajo en terreno de la Oficina, Primero de Enero todavía era un asentamiento formado casi por completo por viviendas construidas con *estera* y otros materiales provisorios. La instalación de infraestructura de agua y alcantarillado aún estaba muy lejana, aunque la de electricidad constituía una posibilidad más probable. Pero la distribución de los sitios le dio a la comunidad finalmente un sentido de seguridad que había carecido desde sus comienzos y proporcionó incentivos adicionales para invertir en la construcción de viviendas permanentes.

* * *

Las actividades y estrategias de formulación de demandas de los pobladores de Primero de Enero, merecen alguna elaboración. En primer lugar, su Asociación tenía escasa oportunidad de operar bajo un régimen electoral; ocho meses después de la invasión, el golpe de Estado militar negó cualquiera y toda actividad de esa naturaleza. Durante esos primeros meses, la Asociación había hecho súplicas urgentes a varias autoridades políticas —especialmente a los alcaldes locales, quienes eran miembros de un partido de oposición que gozaba de mayoría en el Congreso— para tramitar la legislación que resolvería los muchos aspectos complejos de la situación. Más aún, se hizo por lo menos una amenaza pública de marchar al Congreso (aunque ésta jamás se materializó). Después de la toma del poder por los militares, todas esas acciones se detuvieron y la Asociación centró sus energías casi enteramente sobre la Oficina de Terre-

nos del Ministerio de la Vivienda. Y aparte de la petición al Ministro (que emanó de una situación más bien desesperada), la Asociación nunca se desvió de las reglas estrictas y a veces casi ritualistas de comportamiento entre la Oficina y la Asociación. La Asociación estableció y mantuvo una estrecha relación con la Oficina; sus peticiones invariablemente se expresaron en un lenguaje cortés y halagadoramente cooperador, por mucho que la situación real pudiera estar empantanada por resentimientos; y todos los intentos de presionar a la Oficina —por ejemplo mediante la referencia a la petición Ministerial— se hicieron solamente si los diligentes de la Asociación se sentían seguros de que tales acciones no producirían sanciones negativas de alguna manera u otra. Quizás lo que los dirigentes más querían evitar era una completa ruptura de los contactos con la Oficina.

Este deseo de mantener, por lo menos, contactos formales, nació de dos supuestos de trabajo que vinculaban a la comunidad con el sistema político en general. Primero, la comunidad le concedió al gobierno nacional el poder exclusivo de adjudicar y asignar sitios y títulos de propiedad dentro de su asentamiento; los habitantes no invertirían ni tiempo, ni dinero, ni energía en la construcción de viviendas hasta que se hubieran realizado tales ajustes *legales* —es decir, formalizados con la aprobación y a través de las acciones del gobierno— a la situación de los terrenos. Segundo, el hecho de invertir al gobierno con el poder de controlar el ritmo del desarrollo comunitario también le entregaba a la Oficina la responsabilidad de cumplir con los requerimientos de la Asociación o bien correr el riesgo de ser sancionada eventualmente desde niveles más altos del sistema si el trabajo no proseguía con un ritmo aceptable. Los militares, al tomar el mando, dejaron bastante en claro que la eficiencia burocrática constituía una nieta importante para el nuevo régimen, y que la flojera o la incapacidad de satisfacer estándares de desempeño resultaría en la pérdida del empleo. Por lo tanto, mientras el régimen militar negaba todas las oportunidades de formulación de demandas asociadas con la política electoral, la naturaleza autoritaria del régimen ofrecía a la Asociación la posibilidad de concentrar sus energías en un solo punto de acceso al sistema político —la Oficina de Terrenos— y de aprovechar algunas oportunidades crecientes para presionar a la Oficina.