

POBREZA URBANA, PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y POLÍTICA ESTATAL

LIMA 1970-1990

HENRY DIETZ



Pontificia Universidad Católica del Perú
Fondo Editoria! 2001

Henry Dietz (Boston, Massachusetts 1941). Obtuvo el grado de Bachiller por la Universidad de Miami (Ohio), el de Magister en la especialidad de Ciencia Política por la Universidad de Indiana y el de Doctor por la Universidad de Stanford.

Desde 1972 se desempeña como profesor del Departamento de Gobierno en la Universidad de Texas, Austin. Ha sido Decano Asociado del College of Liberal Arts, asimismo Director Asociado del Institute of Latin American Studies. Fue becario de la National Science Foundation, así como de la Tinker Foundation y de la American Philosophical Society.

El profesor Dietz es coautor de *Capital City Politics in Latin American: New Demands, Tensions and Policies*, próximo a ser publicado por Lynne Rienner Publisher. Es autor de numerosos tratados y artículos sobre temas políticos concernientes a Latinoamérica y, en especial, al Perú. Entre sus escritos figuran *Pobreza y participación política bajo un régimen militar* (1986); *Political participation in a non-electoral setting the urban poor in Lima, Peru* (1979); *Becoming a poblador political adjustment to the urban environment in Lima, Peru* (1975); *Poverty and problem-solving under military rule the urban poor in Lima, Peru* (1980).

Pobreza urbana, participación
política y política estatal

Lima 1970-1990

POBREZA URBANA,
PARTICIPACIÓN POLÍTICA
Y POLÍTICA ESTATAL

LIMA 1970-1990

HENRY DIETZ



Pontificia Universidad Católica del Perú
Fondo Editorial 2000

*Pobreza urbana, participación política y política estatal
Lima 1970-1990*

Copyright © 2000 Fondo Editorial de la
Pontificia Universidad Católica del Perú
Av. Universitaria, cuadra 18, San Miguel
Telefax: 460-0872
Teléfonos: 460-2870, 460-2291 anexos 220 y 356
E-mail: feditor@pucp.edu.pe

«Una subvención de la Sociedad Cooperativa Universitaria,
otorgada por The University of Texas at Austin, ha contribuido
a financiar los costos de publicación de este libro».

Derechos reservados, prohibida la reproducción de
este libro por cualquier medio total o parcialmente,
sin permiso expreso de los editores.

Primera edición: noviembre de 2000
500 ejemplares¹
Impreso en Perú - Printed in Peru

Hecho el Depósito Legal, Registro N° 1501222001-0437
ISBN: 9972-42-384-0

Fotografía de la Cubierta: Elaine Ford
Diseño y diagramación: Gisella Scheuch

Impresión: Siklos S.R.Ltda.

ÍNDICE

CAPÍTULO 1	
POBREZA URBANA Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN EL TERCER MUNDO	13
1.1. PARTICIPACIÓN POLÍTICA	18
1.2. PARTICIPACIÓN POLÍTICA RACIONAL	25
1.3. CONTEXTO DEL MODELO: POBREZA, RACIONALIDAD, MOTIVACIONES, RESTRICCIONES Y OPCIONES DE CONDUCTA INDIVIDUAL	29
1.3.1. Motivos para la participación	29
1.3.2. Racionalidad limitada	31
1.3.3. La pobreza como racionalidad limitada	32
1.3.4. Opciones de comportamiento individual	34
1.3.5. Racionalidad y comportamiento formal e informal	41
1.3.6. Restricciones estructurales y comportamiento racional	43
1.3.7. Estructuración y <i>praxis</i> urbana	46
CAPÍTULO 2	
CONDICIONES DE NIVEL MACRO Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA: UN MODELO DE ANÁLISIS	51
2.1. DESIGUALDAD, DISTRIBUCIÓN Y COMPORTAMIENTO POLÍTICO	52
2.2. CRISIS MACROECONÓMICA	56

2.2.1. Crisis económica y participación política	58
2.3. POBREZA	59
2.3.1. Pobreza y participación política	61
2.4. EL ESTADO	62
2.4.1. El Estado y la participación política	64
2.5. EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL	65
2.5.1. Relaciones Estado-sociedad civil y participación política	67
2.5.2. El escenario urbano y la participación política	70
2.5.3. Un modelo para examinar la participación política	73
2.5.4. Algunas proposiciones e hipótesis tentativas	77
2.6. CONCLUSIONES	80
2.7. LA ESTRUCTURA DEL LIBRO	82

CAPÍTULO 3

LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL PERÚ 1970 - 1990 85

3.1. DESARROLLOS ECONÓMICOS, POBREZA Y CRISIS 1970-1990	87
3.1.1. Situación hasta 1968	87
3.3.2. La «Revolución de las Fuerzas Armadas» 1968-1980	93
3.3.3. Gobiernos civiles 1980-1990: Ortodoxia, heterodoxia y colapso	100
3.3.4. El gobierno de Belaunde 1980-1985	101
3.3.5. El gobierno de García 1985-1990	106

CAPÍTULO 4

LIMA METROPOLITANA Y SUS DISTRITOS, 1970-1990 119

4.1. URBANIZACIÓN Y CRISIS ECONÓMICA	122
4.1.1. Hegemonía	124
4.1.2. Polarización espacial por clase social y homogeneidad	125
4.1.3. Vivienda	128
4.1.4. Distribución etárea	131
4.1.5. Finanzas municipales	132
4.1.6. Ingresos	133
4.1.7. Informalidad	136
4.1.8. Conclusiones	139

4.2. CINCO DISTRITOS LIMEÑOS DE CLASE BAJA 1970-1990	140
4.2.1. Comas	141
4.2.2. San Juan de Miraflores	143
4.2.3. Cercado de Lima	146
4.2.4. El Agustino	149
4.2.5. Surquillo	152
4.2.2. Resultados electorales agregados en cinco distritos de Lima 1970-1990	155
4.2.3. Conclusiones	157

CAPÍTULO 5

SEIS BARRIOS POBRES Y SUS HABITANTES 161

5.1. LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS DE LIMA	163
5.2. LOS TUGURIOS ALQUILADOS DE LIMA	165
5.2.1. Primero de Enero	167
5.2.2. Pampa de Arena	170
5.2.3. Santiago	172
5.2.4. 28 de Julio	174
5.2.5. Sendas Frutales	178
5.3. LOS RESIDENTES DE LOS BARRIOS 1970-1990	184
5.3.1. Lugar de nacimiento	184
5.3.2. Tiempo de residencia y tamaño modal de las unidades domésticas	184
5.3.3. Educación	185
5.3.4. Edad	186
5.3.5. Empleo e ingreso	187
5.3.6. Informalidad	189
5.3.7. Las votaciones y la política formal	192
5.4. CONCLUSIONES	194

CAPÍTULO 6

MODOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA 1970-1990 199

6.1. PERCEPCIONES DEL BARRIO 1970-1990	201
6.1.1. Satisfacción general del barrio	201
6.1.2. Unidad del vecindario	203

6.1.3. Fuentes de asistencia	205
6.2. LOS MODOS DE PARTICIPACIÓN COMO MARCO DE ANÁLISIS	207
6.3. EL CONTEXTO DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN 1970	210
6.3.1. Modos de participación en 1970	212
6.4. EL CONTEXTO PARA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN 1982	216
6.4.1. Modos de participación	218
6.5. EL CONTEXTO PARA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN 1985	224
6.5.1. Modos de participación en 1985	226
6.6. EL CONTEXTO PARA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN 1990	229
6.6.1. Modos de participación	232
6.7. CONCLUSIONES	238
6.7.1. Percepciones básicas	238
6.7.2. Modos de participación	238

CAPÍTULO 7

PARTICIPACIÓN POLÍTICA INFORMAL 1970-1990:

PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIONES DE BASE Y

DEMANDAS AL ESTADO 243

7.1. PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y COMPORTAMIENTO RACIONAL	248
7.2. PARTICIPACIÓN INDIVIDUAL Y NUEVOS MOVIMIENTOS POLÍTICOS	251
7.3. RELACIONES ESTADO-POBLADOR EN LIMA, 1900-1968	255
7.3.1. 1900-1945	255
7.3.2. 1945-1948	257
7.3.3. 1948-1968	257
7.4. EL CONTEXTO PARA LA PARTICIPACIÓN DEL POBLADOR EN 1971	267
7.4.1. Diferencias entre vecindarios 1971	269
7.5. RELACIONES ESTADO-POBLADOR 1971-1982	278
7.5.1. Organización de los pobladores y estímulos externos	279
7.5.2. Organización supra-vecinal	286
7.5.3. La transición a la democracia	292
7.5.4. El contexto para la participación del poblador 1982	294
7.5.5. El impacto del vecindario local 1982	298
7.6. RELACIONES ESTADO-POBLADOR EN LIMA 1982-1985	307
7.6.1. El contexto para la participación del poblador en 1985	314

7.6.2. Diferencias entre vecindarios 1985	315
7.7. RELACIONES ESTADO-POBLADOR 1985-1990	319
7.8. EL CONTEXTO PARA LA PARTICIPACIÓN DEL POBLADOR EN 1990	325
7.8.1. Diferencias entre vecindarios 1990	327
7.9. CONCLUSIONES	333

CAPÍTULO 8

PARTICIPACIÓN POLÍTICA FORMAL 1970-1990:

LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

Y LA CRISIS ECONÓMICA 341

8.1. ELECCIONES ENTRE 1978 Y 1990	348
8.1.1. 18 de junio de 1978. Elecciones para la Asamblea Constituyente (1978AC)	348
8.1.2. Las elecciones presidenciales del 18 de mayo de 1980 (1980P)	350
8.1.3. 23 de noviembre de 1980. Elecciones municipales (1980M)	354
8.1.4. 3 de noviembre de 1983. Elecciones municipales (1983M)	355
8.1.5. 14 de abril de 1985. Elecciones presidenciales (1985P)	357
8.1.6. 9 de noviembre de 1986. Elecciones municipales (1986M)	358
8.1.7. 12 de noviembre de 1989. Elecciones municipales (1989M)	360
8.1.8. 8 de abril de 1990. Elecciones presidenciales, primera vuelta (1990P1)	362
8.1.9. 10 de junio de 1990. Elecciones presidenciales, segunda vuelta (1990P2)	364
8.2. CONCLUSIONES	365
8.3. EL VIRAJE DE PREFERENCIAS ENTRE ELECCIONES:	
ALGUNAS CONSIDERACIONES PRELIMINARES	368
8.3.1. El viraje de preferencias entre elecciones	375
8.3.2. 1978CA - 1980P	376
8.3.3. 1980P - 1980M	379

8.3.4. 1980M - 1983M	382
8.3.5. 1980P - 1985P	384
8.3.6. 1985P - 1986M	387
8.3.7. 1985P/1986M - 1989M	389
8.3.8. 1985P - 1990P1	392
8.3.9. 1990P1 - 1990P2	399
8.4. CONCLUSIONES	401

CAPÍTULO 9

CONCLUSIONES	409
--------------------	-----

9.1. PARTICIPACIÓN POLÍTICA: ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS	410
9.1.1. Participación formal e informal	410
9.1.2. Modos de participación política	412
9.1.3. Opciones y elecciones individuales	413
9.2. PARTICIPACIÓN POLÍTICA: CONCLUSIONES EMPÍRICAS	414
9.3. FACTORES QUE AFECTAN LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA	418
9.3.1. La economía	419
9.3.2. Pobreza	422
9.3.3. El Estado	428
9.3.4. El Estado y la sociedad civil	431
9.4. LOS POBRES DE LIMA DURANTE VEINTE AÑOS	433
9.4.1. Los pobres y la democracia	434
9.4.2. Los pobres y la participación racional	441

BIBLIOGRAFÍA	447
--------------------	-----

CAPÍTULO 1

POBREZA URBANA Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN EL TERCER MUNDO

La última mitad del siglo veinte ha presenciado enormes transformaciones en el Tercer Mundo. La Segunda Guerra Mundial presenció el reemplazo del colonialismo por esfuerzos —frecuentemente frágiles e insostenibles— para lograr la independencia y construir naciones.

El socialismo y el comunismo colapsaron permitiendo que los sistemas económicos y políticos busquen reemplazos a tientas. Tanto el capitalismo como la democracia florecieron, al menos retóricamente, pero la superficialidad de sus raíces a menudo se hizo evidente.

El carácter dependiente de muchas naciones, así como la desigual distribución de recursos (educación, ingresos, riqueza, poder) hicieron que el futuro, tanto de la democracia como del capitalismo, fuera incierto. Los cambios demográficos forzaron a las agencias nacionales y globales a ocuparse de temas como la migración internacional e interna, sus causas y efectos: pobreza, urbanización masiva, desempleo y subempleo, la creciente disparidad entre las demandas, necesidades

y expectativas, y la incapacidad de los Estados de responder adecuadamente a tales demandas.

Este libro examina estos procesos y cambios sociales, económicos y políticos ocurridos durante el período de 1970-1990 en el Perú; ofrece un laboratorio de observación sin paralelo para investigar una amplia gama de cambios socioeconómicos: pobreza masiva y extrema desigualdad de ingresos, un escenario urbano germinal primario (Lima), una crisis socioeconómica sostenida y severa a niveles macro, un cambio de régimen de un gobierno militar a uno civil, un movimiento insurreccional brutal, el crecimiento de un sector informal masivo y complejo, y un Estado que se ha vuelto cada vez más irrelevante para muchos de sus ciudadanos.

Todos estos temas han sido sujetos a muchos escrutinios y un solo estudio no puede dar cuenta de todos. Este libro se centra en la participación política, la cual —durante el período de 1970-1990— desarrolló dos facetas distintas, pero relacionadas entre sí: la participación política formal, basada en la participación electoral y en el sufragio, y la participación política informal, que agrupa la política en los niveles vecinales y los movimientos de base de las comunidades.

Sin embargo, el enfoque en la participación es aún tremendamente amplio. No todos los ciudadanos participan de manera similar; por ejemplo, la presencia de diferencias de clase bien marcadas crea distintos patrones de participación política, tanto formal como informal, puesto que las clases altas y bajas tienen distintas metas políticas, distinto acceso al poder y distintos conocimientos sobre los procesos políticos. Una crisis económica severa puede cambiar los patrones de participación política cruzando líneas de clase de in-

greso. Igualmente, muchos otros factores pueden cambiar el comportamiento político.

Por lo mismo, existe un motivo para centrarse en una clase o en un estrato social específico, en vez de tratar de tomar la sociedad como un todo. Este libro, por ello, examina la participación política formal e informal de la clase trabajadora urbana de bajos recursos en el Perú, específicamente la de los individuos y familias que pueblan los tugurios centrales de Lima y sus asentamientos humanos periféricos.

Este grupo, que desde hace más o menos treinta años compone el segmento mayoritario de la población limeña, no solo constituye la mayoría de la población de la ciudad sino que es el más vulnerable a los virajes macroeconómicos (especialmente a los declives) que cualquier otro en la sociedad peruana. ¿Por qué sucede esto? Después de todo, los pobres de las zonas rurales en el Perú (y de cualquier parte del Tercer Mundo) son más pobres en términos absolutos que sus contrapartes urbanas (Glewwe y de Tray 1989). Para poder responder a esta interrogante, debemos considerar, en primer lugar, que los pobres de las urbes dependen de la economía monetaria y no tienen capacidad para protegerse de los altos niveles de inflación, de las subidas de precios o de la disminución del poder adquisitivo. Los pobres de zonas rurales pueden también operar dentro de una economía que incluye el trueque; también practican la agricultura de subsistencia y otras estrategias para proveerse de comida y de ropa. Ninguna de estas alternativas es un mecanismo de supervivencia viable en una gran ciudad. En segundo lugar, los pobres de las urbes no solamente son más vulnerables a las caídas económicas: pueden estar mucho más expuestos al estímulo político a través de periódicos,

radio y televisión, así como a las acciones, persuasiones y propaganda de los partidos políticos, sindicatos y vecinos. Por todo ello, pueden percibir los efectos de la pobreza y de la crisis económica de manera más inmediata y precisa que los pobres de las zonas rurales.

Sin embargo, esta vulnerabilidad a las vicisitudes económicas no ha evitado una enorme migración del campo a la ciudad en todas las naciones del Tercer Mundo y —como se describe en el capítulo 2— Lima no ha sido la excepción. De contar con una población de cerca de 600 000 en 1945, a inicios de los años noventa excedía los siete millones. El crecimiento demográfico y físico de Lima ha sido producido por el arribo de millones de inmigrantes, la mayoría de los cuales tienen bajos recursos. Hacia 1990, la mayoría de los estimados concordaban en que más de la mitad de la población total de Lima vivía en asentamientos originariamente ilegales, mientras que otro cuarto de la población residía en tugurios rentados en el centro de la ciudad. Este tremendo peso en números trae consigo demandas siempre crecientes de empleo, vivienda y escuelas, y participación en los procesos políticos formales e informales; todo esto hace de los pobres, sujetos apropiados para este libro.

Concentrarse en este segmento de la población de Lima pone algunos límites. Cualquier investigación que pretenda apreciar la manera en que varios factores de nivel macro han afectado la participación política en el ámbito individual, en un período de veinte años, requiere una variedad de distintos tipos de datos e información. Se necesitan datos de niveles macro para bosquejar las tendencias y rumbos de Lima y del Perú durante el período 1970-1990, así como datos más especializados para entender las características del cre-

cimiento y desarrollo de distritos y vecindarios específicos de Lima. La información descriptiva e histórica puede enriquecer las estadísticas, tanto en lo económico como en lo social, y los censos y la información secundaria son útiles para entender el crecimiento y la complejidad del sector informal peruano y limeño. Los datos electorales pueden dar información sobre cómo el electorado de Lima ha votado en las varias elecciones que se han llevado a cabo desde 1980 cuando el Perú regresó al mando civil; pero toda esta información, sola o combinada, no puede proveer la dinámica necesaria para seguir los cambios y las permanencias en la participación política en el ámbito individual en un período de veinte años. Sería ideal contar con información longitudinal, especialmente con datos de encuestas que sigan a individuos específicos y/o pequeños vecindarios a través del tiempo. Tal información, por supuesto, es extremadamente difícil de encontrar.

El cuerpo de este libro consiste en cuatro encuestas separadas llevadas a cabo en seis vecindarios de clase baja, durante un período de veinte años. La primera fue realizada en 1971, durante el apogeo de la singular «revolución de las Fuerzas Armadas» del General Juan Velasco. La segunda se hizo en 1982, poco tiempo después de que el Perú regresara al gobierno civil en 1980 y a, más o menos, año y medio del gobierno de Fernando Belaunde. La tercera se llevó a cabo en 1985, inmediatamente después de la elección de Alan García, y la cuarta en 1990, poco después de que Alberto Fujimori ganara de manera sorprendente y aplastante. Cada una de estas encuestas consistió en aproximadamente 450 a 600 entrevistas con jefes de hogar de sexo masculino. Al momento en que se realizó cada una de las encuestas, recogí una buena cantidad de material etnográfico.

co, entrevistas con informantes y observaciones de cada vecindario. Cada vez que la encuesta fue vuelta a aplicar, regresé a las mismas comunidades y, cuando fue posible, a los mismos individuos y familias para recoger más del mismo tipo de información.

1.1. PARTICIPACIÓN POLÍTICA

La participación política ha sido definida de innumerables maneras y probablemente no sea posible, o esencial, para un estudio particular proveer una definición aplicable a todo contexto y situación. En términos generales, la participación política se refiere a actividades realizadas por ciudadanos para influir, de alguna manera, en el gobierno y/o en sus funcionarios o en sus políticas (Verba y Nie 1972; Verba, Nie y Kim 1978; Nagel 1987; Booth y Seligson 1978); sin embargo, no es tan importante lo que es la participación política, como por qué y cómo, la gente participa. Discuto —en el capítulo 5— el análisis en el que se emplea la noción de modos de participación establecida por Verba y Nie hace algunos años (Verba y Nie 1972). El concepto de modos de participación tiene sus raíces, tanto teóricas como empíricas, en la idea de que la gente que participa políticamente no se encuentra en un continuo que va desde la inactividad hasta la actividad en una progresión lineal; cuando la gente toma parte de la actividad política, elige involucrarse en diferentes tipos o modos de actividad. Mientras que algunos nunca se involucran, otros pueden votar, pero no hacer más; los demás se involucran en campañas, participan en proyectos vecinales o en peticiones a las autoridades para lograr beneficios individuales y/o comunales (desde una señal

de tránsito en una esquina hasta un empleo o peticiones de protección policial o de instalaciones de agua).

Los ciudadanos de todos los países, de una manera u otra, se involucran de distintas formas en la política; pero toma solo una simple reflexión darse cuenta de que el tipo de régimen representa un papel crítico en la determinación de los modos que se presentan o que son aceptables en una sociedad dada. Después de todo, afirmar que un régimen democrático permite un amplio margen de actividad política, mientras que uno autoritario no lo hace, termina siendo poco más que una tautología, dado que la amplitud y profundidad de la participación política es comúnmente citada como una característica que define a la propia democracia (Dahl 1971).

El hecho de que el Perú estuviera bajo un régimen militar entre 1968 y 1980, y luego regresara al gobierno civil hasta la década de los noventa, permite un examen empírico de lo que sucede con los patrones de participación cuando los regímenes cambian. Pero, ¿por qué cambian? ¿Algunos modos son reemplazados por otros? ¿Algunos modos subsisten a pesar del tipo de régimen? La idea subyacente es que cualquier definición de participación política debe tomar en cuenta el tipo de régimen.

En un régimen autoritario, las definiciones de participación política derivadas de las democracias liberales son claramente inaplicables, puesto que no se celebran elecciones significativas y todas las decisiones políticas fluyen desde una fuente de poder altamente centralizada y no representativa. Existen pocos o simplemente no existen, mecanismos para influir en la elección de funcionarios de gobierno o para contar con un vehículo regular, constitucional, para expresar una opi-

nión sobre tales funcionarios, sus políticas o actuaciones. Tal régimen puede hacer que la participación política sea:

- 1) inexistente o ilegal
- 2) severamente controlada y casi enteramente ceremonial
- 3) informal y de naturaleza altamente burocrática, consistente en actividades de ayuda a sí mismo y/o para pedir la asistencia de la burocracia del gobierno.

Por otro lado, la participación política democrática involucra conductas que intentan afectar los «productos del gobierno» así como influir en «la selección de los funcionarios de gobierno y/o las acciones que toman» (Verba y Nie 1972: 2; Weiner 1971: 1964-65). A pesar de que se vota, se realizan campañas y todas las otras actividades que acompañan la política electoral, concluir que la participación política tiene una cara bajo el autoritarismo y otra bajo la democracia puede ser poco razonable. Particularmente para los pobres de las urbes, la participación política es frecuentemente de naturaleza instrumental (más allá del tipo de régimen en el poder) puesto que su participación busca influir en la distribución de recursos materiales básicos, generalmente bienes colectivos. Cuando ocurre la transición de un gobierno autoritario a uno democrático, los controles y canales que restringen la participación política son reemplazados por rutas adicionales de participación, como actividades electorales (votaciones, campañas, participación de partidos, etc.); pero los modos previos de participación autoritaria, que incluyen actividades como la participación comunitaria y las demandas dirigidas al gobierno, no desaparecen ya que

las necesidades materiales y las expectativas de los pobres trascienden los tipos de régimen.

En tal situación, los funcionarios elegidos, desde el presidente hasta el representante del concejo del distrito local, encararán peticiones, requerimientos, negociaciones, amenazas e intentos de derrota por dos motivos no necesariamente relacionados: por no lograr proveer lo que la población quiere y necesita, y por la oposición de un partido político que busca su reposición sin importar su desempeño. En otras palabras, la participación política bajo un régimen democrático (y en contraposición a uno autoritario) se hará más compleja, puesto que los funcionarios elegidos, los candidatos, los partidos políticos, las agencias de gobierno y la masa de ciudadanos, intentan influir en la distribución de recursos.

Si un gobierno democráticamente elegido no responde o no puede responder a las presiones y demandas creadas por los diferentes tipos y caminos de participación política, la ciudadanía tiene la opción de votar contra él y de sacarlo de su puesto. Sin embargo, surge un problema más serio para una democracia crece la insatisfacción, no contra un determinado gobierno: sino contra el sistema. El desapego al sistema o su legitimación, especialmente cuando se generaliza, significa un dilema crucial para la democracia, especialmente dadas las alternativas que generalmente consisten en un regreso al régimen militar o en un vuelco a una opción radical o revolucionaria. Es aquí cuando vienen a la mente las tres opciones clásicas de Hirschman (1970): el ciudadano puede seguir siendo leal al sistema, puede levantar sus quejas contra él o puede salirse del sistema, ya sea saliéndose del mismo o favoreciendo la creación de un nuevo sistema.

Una definición de la participación política, tendrá que ser flexible, o por lo menos de muchas facetas, si no quiere solo señalar que un gobierno autoritario prohíbe o cuestiona ciertos tipos de participación que los regímenes civiles permiten. Una definición específica de participación para los pobres de la urbe incluye los esfuerzos individuales y colectivos por proveerse de bienes públicos,¹ —a veces, pero no siempre— a través de intentos por obtener una distribución favorable de los recursos del gobierno. A tales actividades de participación las llamaré *participación política formal*. Bajo un régimen de gobierno democrático, esta noción de participación sigue siendo válida; pero se le suma la participación política formal, la cual consiste en elecciones, campañas y/o participación política partidaria y otras actividades similares que buscan influir en la selección y/o toma de decisiones de política de los funcionarios de gobierno. Para los propósitos de este libro, la *participación política global* combina la participación formal y la informal.²

¹ Entre los tipos de bienes y servicios públicos que tenemos en mente, se encuentran las construcciones (centros comunitarios, locales escolares, capillas e iglesias), mejoras en general (pavimentación de veredas o pistas), infraestructura (líneas de agua y desagüe, electricidad), servicios (servicio postal, transporte, protección policial) y beneficios legales (reconocimiento legal, títulos de propiedad). La participación informal puede buscar proveerse directamente de algunos de estos bienes y servicios o movilizar a la comunidad para demandar la provisión de tales bienes o servicios a las autoridades competentes.

² Estas definiciones se asemejan a la definición de participación y ciudadanía de Roberts (1993: 184) «[...] un ciudadano individual tiene derecho a votar, pero la definición más amplia de ciudadanía se centra en las maneras mediante las cuales la gente ejercita ese

Se puede argumentar que ambas partes de esta definición global tienen que ver con los procedimientos democráticos y no con la democracia sustantiva.³ Es decir, están referidos más a cómo la gente participa y menos a los resultados de esa participación. ¿Se justifica este procedimiento cuando la pobreza y la gente atrapada en la pobreza forman el corazón de este libro? Como Cohen y Dawson (1993) y muchos otros (Pateman 1988; Herzog 1989) han señalado, una sociedad no puede ser considerada razonablemente como democrática, a menos y hasta que la sociedad brinde seguridades económicas y físicas básicas a sus ciudadanos. ¿Puede o debería, una sociedad ser considerada democrática si, por ejemplo, sus miembros no se sienten vinculados a ella porque no responde a sus necesidades o porque una combinación de pobreza y desigualdad deja a la mayoría de sus ciudadanos con solo las más ma-

derecho colectivamente para lograr cambios en la forma en que los recursos son distribuidos, y hasta qué medida lo hace. La ciudadanía es, desde esta perspectiva, siempre negociada; puesto que mediante su participación, los ciudadanos pueden cambiar sus derechos y obligaciones, y las elites gobernantes pueden buscar limitar o influenciar estos cambios, para así consolidar su poder».

³ La mayoría de los científicos sociales se preocupan más de los procedimientos democráticos que en la democracia sustantiva, incluyendo a Joseph Shumpeter (1976), cuya definición ha sido repetida infinidad de veces: «El método democrático es ese arreglo institucional para tomar decisiones políticas, en el cual los individuos adquieren poder de decisión mediante la lucha competitiva por el voto popular» (SHUMPETER, Joseph. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Londres: Allen y Unwin, 1976, p. 260). Las definiciones de democracia de procedimientos y democracia sustantiva no son las únicas escuelas de pensamiento sobre la materia; por ejemplo, Nagel (1987) contrasta los beneficios instrumentales, de desarrollo, intrínsecos de la participación.

Cualquiera que sea el ejemplo específico, reunir la información de los varios niveles de análisis (el individual, el del vecindario, el del distrito, el de la ciudad, de la nación y de la posición de la nación en el contexto internacional), a través de un período de veinte años, significa un examen sin paralelos de la participación política, no solo visto como procedimientos y mecanismos sino también como un medio para obtener (o por lo menos, para intentar obtener) fines y metas sustantivas.

1.2. PARTICIPACIÓN POLÍTICA RACIONAL

La noción de racionalidad puede ser vinculada a la participación política a través de un modelo que trata a la democracia como un bien colectivo y que introduce la idea de cambio de preferencias tanto dentro y contra la democracia. Parto del supuesto de que si ocurre un cambio desde A (autoritarismo) a D (democracia), la democracia puede ser pensada como un bien colectivo o público; es decir, como un bien que no puede proveer beneficios a un individuo sin proveer el mismo beneficio a otros simultáneamente (Olson 1965; Abrams 1980). Tales bienes se caracterizan por no ser privativos —los individuos no pueden ser excluidos del consumo del bien— y por su consumo en conjunto —los beneficios pueden ser provistos a más de un individuo simultáneamente—. Los ejemplos usuales de un bien colectivo son la defensa nacional o el aire puro.

La democracia es un bien colectivo, en cuanto todos los ciudadanos pueden participar en el ejercicio de este bien (con algunas excepciones como los prisioneros, los no ciudadanos) y en cuanto los beneficios derivados de

gras posibilidades de asegurarse comida, empleo, vivienda, asistencia médica? (Cohen y Dawson 1993: 287)

Respondemos a tal argumento: la participación política informal explícitamente incluye las acciones directas para obtener bienes materiales públicos, ya sea a través de esfuerzos individuales o colectivos en el ámbito de movimientos de base. De hecho, tales acciones son el centro de la participación informal. Los intentos y estrategias empleadas por los pobres para incrementar e influir en la distribución de recursos materiales —o para proveer los bienes colectivos vecinales a través de sus propios esfuerzos— incorporan la necesidad de determinar no solo cómo participa la gente, sino de lo que sucede cuando lo hace.

El estudio (y la información) de varios niveles de naturaleza longitudinal permite una respuesta parcial a la pregunta de si acaso los procedimientos mediante los cuales la gente participa tienen efectos sustantivos en sus vidas, su bienestar y sus alrededores. La participación informal puede, al menos hipotéticamente, producir un bien colectivo o público. Por ejemplo, la cooperación vecinal puede tener como resultado la construcción de un nuevo centro comunal y las peticiones dirigidas a una agencia del gobierno puede iniciar la acción del estado. Si estas acciones resultan victoriosas entonces es posible (aunque de ningún modo cierto) que lleven acciones adicionales usando las mismas técnicas de cooperación vecinal y/o de petición dirigida al Estado. En la arena política formal, muchos ciudadanos pobres pueden cambiar o dividir sus votos, abstenerse, volcarse a alternativas radicales o desertar, si los partidos y los candidatos son percibidos como incapaces de hacer realidad sus promesas electorales y de proveer bienes y servicios.

la presencia de este bien no son privativos. Si D es percibida como un bien colectivo entonces se pueden aplicar las nociones de elasticidad, costo marginal y utilidad marginal. Esta aplicación puede parecer forzada en un inicio, puesto que D no puede ser comprada de ninguna manera usual. Es más, aplicar las utilidades y costos marginales como relacionadas a D puede parecer discutible, puesto que D es vista usualmente ya sea como presente o ausente.

Sin embargo, al momento de establecerse como *sistema político operativo* (T1), D es un bien público *inelástico*. El *monto* de D es simultáneamente el mismo para cada ciudadano (al menos en términos de procedimiento); además, el monto permanece constante, inclusive cuando sus costos puedan variar. Parte de los costos de D en el momento T1 (es decir, los costos de inicio de D) pueden ser considerados como la suma de las acciones realizadas por todos los ciudadanos para contribuir o participar (mínimamente votar, en grado máximo, *candidatear* a un puesto) al momento del establecimiento inicial. Si en T1 todos los beneficios de D (los derechos políticos, los funcionarios elegidos por el pueblo, las elecciones ideológicas) están disponibles simultáneamente a todos los ciudadanos entonces estos beneficios son la utilidad total de D y la noción de utilidad marginal no es aplicable. Es decir, no es lógico esperar que se provea más D porque se provee completamente en T1. Para la mayoría de los ciudadanos en una nación que atraviesa por una transición del Autoritarismo a la Democracia (A—>D), la utilidad total de D en el momento T1 es mayor que sus costos.

En T1, dos dimensiones básicas definen las preferencias y por ello las utilidades y costos para un ciudadano individual. La primera dimensión de preferencia

(P) tiene que ver con las *preferencias políticas* y se refiere a una dimensión mejor descrita como P/no-P (una preferencia por la democracia vs. cualquier otra alternativa). Tanto P como no-P tienen sus propias utilidades y costos. La segunda dimensión de preferencia tiene que ver con el *bienestar económico* y puede ser mejor descrita como B/no-B (una preferencia por el bienestar vs. el *discomfort* o la privación material). Tanto B como no-B tienen también sus propias utilidades y costos.⁴

Cuando transcurre el tiempo (alejándose de T1), la utilidad total de D permanece constante; pero, bajo ciertas condiciones, los costos asociados con sus mantenimientos (costos marginales a través del tiempo) pueden incrementarse y convertirse en una carga. La frase clave aquí es «asociados con». Mientras que los costos —un tanto estrechos y mayormente políticos del establecimiento de D en T1 (los costos de votación, de las campañas)— pueden mantenerse mayormente constantes, los costos marginales adicionales que se perciben como relacionados con D pueden empezar a emerger.

Estos costos son, como fuera anotado, de naturaleza política (P/no-P) o económica (B/no-B). Para la prime-

⁴ Estas dos dimensiones son análogas al modelo de la «justa tajada» de Margolis (1982), que propone una estructura de preferencia dual para individuos, en la cual un individuo actúa como vector de S (auto interés) y G (interés grupal). A pesar de que no es nuestro interés en este momento, vale señalar que el S de Margolis es análogo a la dimensión B (Bienestar) y su G es análoga a la P (dimensión política). A pesar de que el bienestar puede ser una preocupación social, tanto como individual, se puede sostener que la mayoría de individuos se preocuparán por su propio bienestar antes que por el bienestar del grupo. Por otro lado, los beneficios que derivan de D abarcan tanto las utilidades sociales o grupales como las individuales.

ra, los ciudadanos pueden asociar a D como permisiva, o incluso promotora, de la corrupción, la deshonestidad pública. Para la segunda, los ciudadanos pueden asociar a D como costosa por sus pobres condiciones o desempeño económico. El incremento de los costos marginales, tanto económicos como políticos, puede empezar a aproximarse a la utilidad total de D hasta que se alcanza un umbral en cuyo punto la suma de los costos marginales de D iguala o sobrepasa su utilidad total. Surgen preguntas sobre cuál dimensión de preferencia tiene la mayor importancia en la mente de un individuo: si el individuo percibe que los costos de preferir la democracia (P) disminuyen las probabilidades de mantener el bienestar (B) o, de manera más simple, si P produce no-B. Si se percibe que este es el caso entonces un ciudadano puede usar uno o más mecanismos de D (votar ideológicamente, cambiar el apoyo a un candidato o partido) como forma de protesta, y/o puede percibir que su preferencia por P impide el mantenimiento de B en un nivel mínimamente aceptable. En otras palabras, si D está presente —pero si sus costos marginales empiezan a exceder su utilidad total— entonces D provee mecanismos para su propia caída así como para su apoyo. Si los ciudadanos individuales perciben o padecen una B decreciente (inclinándose hacia no-B), su preferencia por P puede debilitarse. Así, la preferencia por los mecanismos democráticos (el voto, el derecho a protestar o demandar atención a injusticias) puede, paradójicamente, amenazar no solo a un régimen, sino al propio sistema.

1.3. CONTEXTO DEL MODELO: POBREZA, RACIONALIDAD, MOTIVACIONES, RESTRICCIONES Y OPCIONES DE CONDUCTA INDIVIDUAL

Este modelo necesita ser afinado para enfocar el contexto particular de este libro y buena parte de este trabajo se realizará más adelante. Por ejemplo, los siguientes capítulos usan el modelo para adelantar algunas hipótesis específicas, sobre cómo un declive en el bienestar puede traer cambios, tanto en la participación política formal como en la informal. Sin embargo, algunos aspectos del modelo requieren una elaboración inmediata. Como ilustración, el modelo, tal como fuera bosquejado, simplemente asegura que el ciudadano participa en política. Esta afirmación, sin embargo, no puede ser tomada de plano puesto que la propia pregunta de «¿por qué la gente llega a participar en política?» ha sido sujeta a cuestionamiento.

1.3.1. Motivos para la participación

Los ciudadanos individuales tienen una variedad de razones para participar en política y estas razones producen diferentes tipos de participación política. Por ejemplo, cuando se trata de participación formal (electoral), algunos ciudadanos pueden decidir votar porque desean fuertemente que gane un candidato o partido. Más allá del argumento de la elección racional de que un voto no hace la diferencia y de que un elector realmente racional no votará, tales ciudadanos irán a las urnas. Otros ciudadanos pueden desear ver derrotado a un candidato particular y votarán estratégicamente en espera de ver a ese enemigo derrotado. Otros

ciudadanos pueden votar debido a su espíritu de deber cívico o porque la ley los obliga a hacerlo. Probablemente la mayoría de individuos voten como resultado de una mezcla de motivaciones.

En el Perú, los ciudadanos son requeridos para que voten y son multados si no lo hacen. Bajo tales normas, los motivos para votar se vuelven turbios, principalmente porque puede sostenerse que la causa subyacente para que todos voten es obedecer la ley y/o evitar el castigo. Sin embargo, las sanciones no explican por sí solas toda la votación, inclusive siendo forzosa. En primer lugar, y muy obviamente, el ausentismo existe: no todo ciudadano vota en el Perú (Pareja Pflucker y Gatti Murriel 1993). Es más, además de votar —que es el acto político más común y más fácil en la mayoría de países— los peruanos participan en otros tipos de actividades políticas, incluyendo las actividades partidarias y de campañas, para no mencionar una amplia gama de participación informal *no-electoral* (política de vecindario, peticiones al Estado). No existen sanciones sociales positivas o negativas para tal participación informal, los (des)incentivos para tal participación provienen de los individuos.

Asumo que la gran mayoría de ciudadanos peruanos votan por motivos distintos; pero dada la imposición de la ley electoral, la pregunta que resulta fundamental en la mayoría de sociedades —«¿por qué vota la gente?»— tiene poco sentido (Verba y Nie 1972: 103). Lo que es relevante, por supuesto, en una sociedad como Perú, es preguntarse por qué la gente vota por un candidato específico, por qué pueden cambiar sus votos a través del tiempo y por qué pueden cambiar los patrones de comportamiento político informal. Para responder, es necesario responder la pregunta general: «¿qué

significa actuar racionalmente en un contexto social como el peruano?».

1.3.2. Racionalidad limitada

Una visión racional del comportamiento asume que la gente realiza cosas para lograr una meta. Específicamente, *el comportamiento es racional si es apropiado para metas específicas en un determinado contexto*. A través del tiempo, este postulado ha sido expuesto a crítica. Hacia la mitad de la década de los ochenta, Herbert Simon propuso la idea de la «racionalidad limitada» (en el sentido de restringida o constreñida) para responder al argumento de que *un individuo nunca puede actuar de manera racional, si tal racionalidad presupone un conocimiento perfecto* (Simon 1985; véase también Miller 1986; Bennett y Bennett 1986; Grofman 1987). Un individuo, cualquiera que fueran sus intenciones, *no puede obtener un conocimiento perfecto, debido a sus restricciones de tiempo, dinero o deseos* (Simon 1985). En su trabajo inicial, en 1985, Simon bosquejó un «actor subjetivamente racional» que no solo tiene limitaciones en su capacidad de adquirir conocimiento sino que también adapta su comportamiento a las situaciones y restricciones externas.

La idea de tal individuo es específicamente apropiada para los presentes propósitos por dos razones. En primer lugar, los pobres de Lima deben realizar sus cálculos acerca de la participación política formal e informal basándose, mínimamente, en la naturaleza de las instituciones formales (partidos políticos, instituciones del Estado, el propio Estado) e informales (vecindario, dinámicas de los grupos locales) relevantes. También juzgan cuán bien estas instituciones formales

e informales han enfrentado problemas de nivel macro como las condiciones económicas, la pobreza y las relaciones Estado-sociedad. Los pobres de Lima, sin duda alguna, toman en cuenta tales restricciones y circunstancias al decidir acerca de cómo votar y participar en los esfuerzos de mejoramiento comunal.

En segundo lugar, Simon anota que:

[...] antes de que los métodos de razonamiento económico (puedan ser aplicados) al comportamiento político, debemos caracterizar la situación política, no como aparece «objetivamente» al analista, sino como aparece «subjetivamente» a los actores. (Simon 1985: 298)

Simon concluye con la advertencia de que una de las principales tareas de la ciencia política es llevar a cabo una concienzuda investigación empírica tanto a nivel macro como micro y que llegar a una especificación razonable de una situación, no es tarea fácil. (Simon 1985: 303) La intención de este libro, es precisamente, llevar a cabo tal investigación en ambos niveles, describiendo, tan exhaustiva y adecuadamente como fuera posible, las circunstancias del período de tiempo entre 1970 y 1990 para los pobres de Lima y cómo se comportaron en esas circunstancias.

1.3.3. La pobreza como racionalidad limitada

Para la gente pobre, la propia condición de pobreza —la incapacidad de obtener bienes necesarios y/o escasos debida al insuficiente poder de compra— ejerce un papel principal en la definición de lo que será el comportamiento político racional para ellos. La presencia de una pobreza penetrante puede influir en cómo la

gente pobre se comporta tanto formal como informalmente. Si recursos tales como tiempo, dinero y esfuerzo físico representan un papel protagónico en la determinación de cuánto y de qué manera la gente participa en política, entonces los pobres —de cualquier lugar— operarán en desventaja, comparados a sus contrapartes en mejor situación. El trabajo reciente de Brady, Verba y Scholzman (1995) en los Estados Unidos, por ejemplo, ha sostenido convincentemente que entre las mayores restricciones a la participación política se incluye de hecho los recursos (tiempo, dinero, habilidades cívicas), el compromiso (falta de interés, mínima preocupación) y las redes de reclutamiento (redes de movilización que operan de acuerdo con los líderes, temas u oportunidades).

Brady, Verba y Scholzman hacen uso de una muestra nacional, permitiendo una variación máxima en *status* socioeconómico (tiempo, dinero, habilidades cívicas), niveles de compromiso y reclutamiento. Debido a que esta investigación se limita a las *clases bajas* de Lima, los recursos como el dinero, y otros en general, operan dentro de severas limitaciones. A pesar de que existen algunas variaciones socioeconómicas al interior de las muestras, todos los entrevistados eran de clase baja o indigentes (inclusive para los estándares peruanos) o de clase media baja. Sin embargo, como se verá en los capítulos 5-8, tener un ingreso monetario más o menos constante no significa que otros recursos sean escasos para los pobres de Lima. La educación, por ejemplo, muestra una mayor variación que el dinero. El tiempo disponible es, para la mayoría de grupos e individuos, un recurso escaso, especialmente para los pobres quienes luchan constantemente por encontrar trabajo u otras fuentes para generar ingresos. A pesar

de que la pobreza tiene una presencia constante en la muestra, los pobres de Lima muestran una variación significativa en la cantidad de tiempo que pueden y desean utilizar en la política, así como en el grado en que son movilizados (o se movilizan por sí solos) alrededor de líderes políticos, temas y oportunidades.

Brady, Verba y Scholzman (y sus datos en el ámbito nacional) hacen generalizaciones acerca de los Estados Unidos en su conjunto; los datos de Lima se limitan a una clase social. Pero esta limitación es, al mismo tiempo, una ventaja gracias a la naturaleza longitudinal de todo el estudio y a la diferencia conceptual entre *gente pobre*, de un lado, y *pobreza*, de otro. A pesar de que las cuatro muestras, en un período de veinte años, representan a los pobres de Lima, la intensidad y la magnitud de la pobreza variaron significativamente durante el período (véase los capítulos 3, 4 y 5). Por ello, es posible tratar a la pobreza como una variable, es decir, que cambia y no como algo que esté presente o ausente (como una constante). También es posible asumir que cuando ocurren cambios en la pobreza, los patrones de comportamiento entre los pobres pueden cambiar. Hipotéticamente, por ejemplo, si la pobreza se hace cada vez más aguda, tanto la participación política formal como la informal pueden cambiar: formalmente, se puede cambiar el voto y/o dirigir el apoyo a candidatos y movimientos políticos no tradicionales; informalmente, en un inicio puede incrementarse la petición de demandas al Estado y luego (dada una falta de respuesta) disminuir y ser reemplazada por tácticas y estrategias de auto-ayuda.

1.3.4. Opciones de comportamiento individual

En los capítulos 7 y 8 utilizaré una manera común de enfocar las respuestas de la gente pobre, en el ámbito individual, a los cambios en la pobreza. Esta visión viene de Hirschman (1970), quien propone tres respuestas alternativas: *salida*, *expresión* y *lealtad*. Hirschman explica que *salida* ha sido, tradicionalmente, un tema de interés de los economistas, quienes se interesan por los motivos por los que un consumidor deja una firma para así «usar el mercado para defender su bienestar o para mejorar su posición». El concepto de *salida* está atractivamente definido: el consumidor puede permanecer con la firma o dejarla. Los científicos políticos, de otro lado, han estado más interesados en *expresión* que, a diferencia de *salida*, para Hirschman es un concepto «poco claro» que agrupa «desde la tímida queja hasta la protesta violenta». *Salida* es una actividad económica por excelencia, mientras que *expresión* es una acción política. Hirschman ofrece una tercera opción: *lealtad*, la cual se aplica a los individuos que permanecen con una empresa y que pueden «participar activamente en acciones dirigidas a cambiar[...] políticas y prácticas», o quienes «simplemente se niegan a *salir* y sufren en silencio, confiando en que las cosas mejorarán pronto». El tratamiento de Hirschman genera un amplio rango de proposiciones e hipótesis: «la *salida*, aleja la *expresión*», por ejemplo y «la *lealtad* reprime la *salida* y activa la *expresión*».

Como se aclarará luego, cada una de estas opciones pueden encontrarse en situaciones políticas formales e informales. Por ejemplo, en la arena informal, un ciudadano puede mostrar *lealtad* a su vecindario (o a su nación, en todo caso) trabajando decididamente en pro-

blemas comunales con sus vecinos, alcanzando demandas a los organismos del Estado de manera *ad-honorem* y no destructiva, y colaborando de manera general. En la arena formal, un elector puede mostrar *lealtad* a un candidato o partido, inclusive si ese candidato o partido ha mostrado incapacidad para disminuir o revertir el declive del bienestar del elector. Para un partido político, por supuesto, la *lealtad* a través del tiempo es una cualidad *sine qua non* a cultivar devotamente entre sus adherentes y aquellos independientes o indecisos que desea atraer a su causa y a sus candidatos.

En segundo lugar, un ciudadano elector puede elegir *expresar* su insatisfacción. Hirschman (1970: 30) anota que la *expresión* consiste en intentos de cambiar, en vez de un escapar, un estado de cosas objetable.⁵ Informalmente, los miembros de un vecindario pueden utilizar la *expresión* estando dispuestos a reclamar en voz alta y públicamente. Pueden también ser más demostrativos y asertivos al articular sus demandas y/o la naturaleza y contenido de esas demandas. Formalmente, los miembros de un partido político pueden intentar practicar la *expresión* a través de quejas o amenazas de abandonar al candidato o partido si no mejora o puede mejorar. Contrariamente, los que no son miembros pueden encontrar difícil, y como una pérdida de

⁵ Hirshman anota que «[...] la *expresión* no es más que una porción y función básica de cualquier sistema político, a veces conocido como *articulación de intereses*» (Hirshman, Albert. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms Organizations and States*. Cambridge, M.A.: Harvard University Press, 1970).

tiempo, intentar persuadir a un partido para que escuche sus quejas.⁶

Por último, la *salida* es la respuesta más dramática para el ciudadano insatisfecho. Informalmente, un ciudadano puede decidir abandonar las actividades del vecindario y las actividades de petición de demandas al percibir las como inútiles o como actividades cuyos costos marginales han llegado a exceder los beneficios. En la arena formal, un ciudadano puede ejercitar la opción de *salida* cambiando su voto de un partido a otro. Un ciudadano puede también optar por una opción de *salida* más extrema, ya sea no votando por partidos tradicionales, no votando por nadie o simpatizando con —o realmente unirse a— un grupo radical cuyo objetivo es la destrucción de todo el sistema político.

Estas tres opciones no serán atractivas a la vez. Con buenas condiciones económicas, por ejemplo, la *lealtad* puede dominar y si las condiciones se deterioran, la *expresión* y la *salida* pueden aumentar. La propia idea de Hirschman, que bajo muchas condiciones la *salida* tiende a alejar a la *expresión*, está basada en que si es fácil para la gente *abandonar* (es decir, si no hay

⁶ La manera en que tales circunstancias funcionan depende, por lo menos en parte, del tamaño del partido político en cuestión. Es decir, un partido grande, bien establecido, con posibilidades de ganar una elección, puede ser reticente a responder a la opción *expresión*, puesto que tal respuesta podría inquietar a aquellos miembros que ya ocupan cargos. Un partido más pequeño, de otro lado, con pocas probabilidades de ganar una elección, puede responder más positivamente a la *expresión* de un grupo de individuos, buscando que la ganancia marginal de nuevos votantes sea mayor que la potencial pérdida de antiguos miembros.

represalias por *abandonar*) entonces no participará en los esfuerzos por cambiar una situación insatisfactoria (Hirschman 1970; Nagel 1987: 45). Contrariamente, la dificultad para *salir* no fomenta la *expresión*, sino la *lealtad*.

Estas generalizaciones necesitan ser afinadas en el supuesto de que la participación política exista tanto en términos formales como informales, puesto que lo que sirve para un tipo de participación puede no servir para el otro. Por ejemplo, bajo crisis económica, la *lealtad* (tal vez también la *expresión*) puede ser dominante en la arena informal, debido a que la negativa de cooperar en los esfuerzos vecinales de supervivencia puede ser personalmente amenazadora e injuriosa. Pero la participación formal puede generar incrementos rápidos y generalizados de *expresión* (quejas) y de *salida*, al darse un rechazo de los ciudadanos a un partido o un funcionario y estar en la búsqueda de alguien que pueda demostrar capacidad para aminorar los efectos de la crisis.⁷ En el caso de sucesivos fracasos de diferentes partidos y gobernantes para corregir la situación, una opción de *salida* extrema (una alternativa radical o violenta) puede volverse atractiva para un número de gente que no ve otra alternativa, a menos que los costos o riesgos (en la forma de represalias) de volverse leal a tal alternativa sean demasiado grandes.

Regresaré a Hirschman en los capítulos 7 y 8, cuando examine los patrones de comportamiento formal e

⁷ Si un político y/o partido logra crear mejores condiciones, es lógico que pueda ser recompensado con la *lealtad* de sus adherentes cuando se den las siguientes elecciones. También podrá atraer nuevos simpatizantes que *salen* de sus lealtades previas a otros candidatos o partidos.

informal en detalle. Sin embargo, debe enfatizarse que los cambios económicos no son la única causa de cambios en el comportamiento individual. Como ya argumenté, un cambio de tipo político puede también llevar a cambios en la participación individual. Es decir, una transformación democrática produce cambios en la participación individual, por lo menos debido a dos razones: primero, la democracia trae consigo maneras prescritas de participación que el autoritarismo no permite, especialmente las elecciones. En segundo término, como sostiene el modelo, la transición a la democracia también trae consigo la necesidad de persuadir a sus ciudadanos a aceptar y apoyar el sistema. Los regímenes autoritarios pueden y deben forzar el acatamiento por lo menos en el corto plazo. Las democracias deben convencer a los ciudadanos de que tienen una mínima probabilidad específica de beneficiarse de la propia democracia. Przeworski (1991) sostiene que los actores acatan y apoyan un régimen democrático hasta el punto de percibir que sus intereses están mejor resguardados, inclusive estando en el lado perdedor de una democracia, que sus probables beneficios en una *no-democracia* futura. Una democracia no solo debe proveer «un piso» mínimo de bienestar, sino que también debe proveer la posibilidad de un techo más alto, es decir, que los actores puedan tener «oportunidades reales de mejorar su bienestar material» (Przeworski 1991: 32). Tales beneficios nunca son automáticos o garantizados; una transición a la democracia significa centralmente que los actores políticos deben estar dispuestos a aceptar una «incertidumbre organizada» (Przeworski 1991: 13). La democracia permite a los jugadores individuales decidir cómo actuarán y entender cuáles son las reglas de juego, pero el resultado de un partido

específico nunca está asegurado. Cuando surge la incertidumbre en la esfera económica, puede crecer la incertidumbre también en la esfera política, no solo desde el punto de vista de una elección específica, sino también en términos de cómo puede darse un apoyo perdurable a la propia democracia (véase más adelante).

Para ilustrar el piso mínimo de bienestar que una democracia provee, Przeworski (1991) sostiene que la democracia puede proveer a sus ciudadanos de «seguridad ante la violencia». De alguna manera, tal argumento es verdad o debería serlo; los ciudadanos en una democracia no deberían temer arrestos o desapariciones arbitrarios, tal como bajo un gobierno autoritario. Sin embargo, consideremos el caso de una nación democrática en la cual una sublevación violenta busca el poder a través de la intimidación. «Seguridad ante la violencia», en tales circunstancias, puede ser difícil de sostener, como lo fue para los gobiernos peruanos a través de la década de los ochenta en su confrontación con Sendero Luminoso.

Tanto Simon como Przeworski son útiles para describir y explicar el comportamiento racional de los ciudadanos pobres en un sistema político que atraviesa cambios fundamentales en el tiempo. El actor racional general de Simon basa su comportamiento en un conocimiento limitado, en circunstancias externas y en su percepción subjetiva del sistema político. Przeworski se hace relevante cuando anota que una transición democrática, si ha de ser exitosa, genera ciertas circunstancias y requerimientos externos específicos, entre ellos, la aceptación de la incertidumbre organizada y nuevas reglas para la participación formal en el juego político.

Los ciudadanos de clase baja pueden aceptar estos requerimientos (lazos individuales, incertidumbre del sistema) en parte debido a su creencia (o deseo) de que el sistema democrático ofrece oportunidades para la mejora del bienestar material. Así, se puede decir que los pobres se comportan racionalmente en una democracia si aceptan la incertidumbre y acatan las reglas formales, pero solo hasta un punto. Ese punto es el umbral: cuando el piso de bienestar material colapsa o, siguiendo la terminología utilizada anteriormente, cuando la dimensión de preferencia de bienestar sobrepasa la dimensión de preferencia por la democracia. En este punto, la pobreza, igual que la supervivencia y el comportamiento racional, se reconsidera y reconstruye.

1.3.5. Racionalidad y comportamiento formal e informal

Es apropiado distinguir entre racionalidad en las arenas políticas formales e informales. En la arena formal, los pobres en el Perú no se enfrentan a la decisión de si votar es racional o no: dado el voto obligatorio, votar es claramente racional y la mayoría de individuos lo hacen. Que la decisión de por quién votar sea una elección racional es, por supuesto, un tema totalmente distinto. A pesar de que este no es el momento de anticipar el argumento, una predicción general —los electores emplean un principio de racionalidad: juzgan cuál partido manejará la economía de mejor manera— puede que no nos lleve muy lejos. Un estudio como el de Hibbs (1982), que Simon alaba por concluir que «los electores evalúan el desempeño acumulado del partido de gobierno en relación con el anterior desempeño de quien ahora es oposición», asume la existencia de

una democracia bien institucionalizada con un sistema estable de partidos que da al elector la posibilidad de hacer comparaciones en el tiempo.

Sin embargo, en muchos países, y ciertamente en el Perú durante el tiempo en cuestión, por lo menos dos desarrollos hacen que no se pueda transferir, inclusive ni siquiera probar, tal conclusión. En primer lugar, el Perú tenía un sistema *multipartidario* cuando la democracia fue establecida en 1980; pero solo uno de esos partidos había gobernado anteriormente y había sido derrocado por los militares doce años atrás. Este solo hecho significó que los electores no pudieron juzgar anteriores actuaciones. En segundo lugar, al avanzar la década, un partido sucedía a otro (ningún partido ganó dos elecciones presidenciales sucesivas) y los ciudadanos de bajos recursos rechazaron un partido detrás de otro. En efecto, mientras el elector de Lima estaba más y más entrampado en condiciones económicas que empeoraban constantemente, ningún candidato o partido que alguna vez había gobernado era aceptable, en otras palabras, se hizo irracional votar por alguien que hubiera gobernado, puesto que todos habían demostrado su incapacidad para resolver los problemas de la nación. En la arena formal, la racionalidad se manifestó cambiando de voto constantemente al rechazar a un candidato, a un partido o ideología.

La participación formal (elegir) es, de muchas maneras, solo un reflejo indirecto de la racionalidad política, puesto que al votar, un ciudadano individual no tiene la esperanza inmediata de influir en la política o de proveer a su vecindario de lo necesario. Es en la arena informal que el comportamiento racional se manifiesta más claramente. Por definición, la participación política informal de los pobres de las urbes impli-

ca esfuerzos individuales y colectivos por proveerse, ellos y sus vecindarios cercanos, de bienes públicos, a veces mediante una distribución favorable de los recursos del Estado. Tal comportamiento es inherente e inconfundiblemente instrumental, y coincide con la observación de Roberts (1995: 186) «la participación [...] depende de la percepción de la gente que tiene una razón para participar». Si este es el caso, el comportamiento informal (sea individual o en grupo) es un indicador altamente sensible de lo que los pobres perciben como racional, puesto que mucho de lo que constituye el comportamiento informal proviene directamente de los pobres y sus comunidades, y no es prescrito o impuesto desde afuera. Esto es, al crear los pobres sus propias estructuras políticas y modos de participación informal, estas estructuras y modos pueden ser entendidos como gastos racionales de tiempo y recursos. Que tales estructuras (asociaciones locales no partidarias de vecinos, comedores populares, asociaciones de mujeres, clubes deportivos, cooperativas) varíen en el tiempo y de un vecindario a otro simplemente indica que este comportamiento racional puede ser influido por factores *micro* del vecindario, así como por contextos nacionales.

Examino estos y otros argumentos a través del libro. El punto subyacente es que los pobres de la urbe operan bajo una variedad de condiciones sobre las que tienen poco o ningún control, o siquiera conocimiento. Estas condiciones ponen serias limitaciones y restricciones sobre ellos; pero las acciones de esa gente (como sostiene Simon) son «subjetivamente racionales» y solo pueden ser entendidas comprendiendo los múltiples contextos así como las múltiples metas. Por ejemplo, una meta última de los pobres puede ser la eliminación de

las limitaciones y restricciones que los mantienen pobres; pero sus metas realistas (es decir, sus imperativos cotidianos) probablemente tengan que ver con aumentar las posibilidades de subsistencia o reducir la entropía (es decir, incrementar el control sobre su propia vida) y disminuir la amenaza de la cotidiana precariedad e incertidumbre material (Eckstein 1992: 392-393). La materia de este libro es cómo los pobres de Lima han participado políticamente para incrementar sus probabilidades de subsistencia, control y certidumbre a través de un período de veinte años.

1.3.6. Restricciones estructurales y comportamiento racional

Se le ha prestado poca atención a cómo la pobreza restringe el comportamiento racional de los individuos pobres, sea en los Estados Unidos o en contextos del Tercer Mundo. Es más, no se sabe mucho sobre los efectos del estrés económico en el comportamiento político de los pobres (Cohen y Dawson 1993: 286). Una manera de empezar es asumiendo que un ciudadano individual de clase baja tiene ciertas metas y necesidades en mente, y luego examinar cómo este individuo actúa en circunstancias en las que existen alternativas, tal vez severamente limitadas, y en las que las elecciones (frecuentemente limitadas o mínimamente satisfactorias) pueden o deben hacerse (Popkin 1979: 30-31).

Algunas definiciones de racionalidad señalan que la gente actúa según sus propios intereses, es decir, solo buscando conseguir su bienestar material. Como se verá más adelante, es claro que los pobres de Lima no solo se preocupan por ellos mismos, sino también por sus

familias, sus alrededores físicos inmediatos, sus amigos y parientes, su ciudad y su país. Sobre todo, los pobres de la urbe deciden participar en política, fundamentalmente, cuando su participación puede ser instrumental; es decir, cuando su participación directa (a través de modos informales de colaboración o de petición) o su participación indirecta (a través de modos formales, electorales) tiene una posibilidad de proveer de bienes colectivos necesarios e influir en la selección de funcionarios cuyas decisiones de política pública puedan resultar benéficas para la obtención de tales bienes. Así, la participación política instrumental, formal e informal, está dirigida a facilitar o a mejorar lo que Przeworski denomina la «probabilidad mínima específica» de la que se obtendrá beneficios materiales y de otro tipo.

Factores innumerables —por ejemplo: condiciones macro económicas, pobreza, políticas del Estado y las relaciones entre el Estado y la sociedad— crean la situación objetiva o contexto en el cual los pobres de la urbe viven y toman decisiones sobre la participación. Sin embargo, a pesar de la presencia —frecuentemente abrumadora— de estas poderosas fuerzas *macro*, un ciudadano de clase baja toma la decisión final sobre si participa en actividades informales de su vecindario o si vota y por quién vota. Para la participación informal —decidir atender una reunión de vecindario, contribuir al trabajo físico para la construcción de un centro comunitario o de un sistema de agua y desagüe o levantar demandas de asistencia a la burocracia del gobierno— tiene tanto beneficios (la adquisición de un bien o un servicio) como costos (tiempo, dinero, la posibilidad de no obtener un bien necesario). Un individuo pesará las ventajas y desventajas para determinar si

participa y cómo participa en tales actividades políticas. Para la participación formal, la decisión de votar (por lo menos en el Perú) puede no ser difícil, ya que la abstención es sancionada; pero decidir por quién votar o si se participa en actividades partidarias son decisiones más autónomas. Es claro que, tanto para la participación formal como para la informal, el ciudadano de clase baja no controla muchos factores cruciales que definen el contexto subjetivo de Simon, en el que las decisiones «racionales» se realizan sobre si *participar o no y cómo hacerlo*. Cuatro de esos factores de primordial importancia para los pobres de la urbe son: las condiciones económicas de nivel macro, la presencia e intensidad de la pobreza, la naturaleza del Estado y las relaciones entre el Estado y su sociedad. Al cambiar e intercalar estos factores, dos niveles del contexto urbano actúan como filtro y como mecanismos mediadores. La ciudad entera es afectada por estos factores; pero también el vecindario individual donde sus habitantes pobres viven. De manera similar, el vecindario local y su perfil —así como sus necesidades materiales— influyen en el comportamiento político de los pobres, cuyo comportamiento puede rebotar y afectarse uno o más de estos niveles de análisis.

1.3.7. Estructuración y *praxis* urbana

A pesar de que estos cuatro factores *macro* y dos factores *intermedios* son vistos como esenciales para entender la participación política, no asumo que determinen de manera forzosa la participación política entre los pobres de la urbe (o entre cualquier grupo o clase social). Estos factores influyen, filtran, median, intensifican y restringen el comportamiento, pero no lo deter-

minan. Finalmente, uno por uno, los individuos deciden por quién van a votar, si van a participar en campañas o actividades partidarias y cómo o cuándo, si cooperan en asuntos de su comunidad o cómo presentan demandas a funcionarios del gobierno. Los factores *macro* pueden generar, incrementar o disminuir los sentimientos de inclusión o desapego, de satisfacción o descontento, de ser radical, liberal, conservador o reaccionario; pero tales factores no determinan cómo los individuos se comportarán en respuesta a tales sentimientos y percepciones.

En este sentido, concuerdo con los argumentos básicos encontrados en «estructuración» (Gilbert y Gugler 1992; Giddens 1984) así como los de la teoría de la «*praxis* urbana». Ambas escuelas de pensamiento reaccionan contra la excesiva naturaleza de los análisis estructurales *neo-marxistas* (Harvey 1973; Perry 1978; Smith y Tadarnico 1987). La estructuración acepta «[...]la posibilidad de cambio dentro de amplias restricciones estructurales. La acción humana puede modificar la sociedad inclusive cuando las probabilidades están en su contra. Así (por ejemplo) pueden surgir movimientos sociales contra las dictaduras y transformar la manera en que el Estado actúa» (Gilbert y Gugler, 1992: 3).

De manera similar, la teoría de la *praxis* urbana sostiene la existencia de una dualidad entre la estructura social y la acción humana. Esta noción de dualidad dirige su atención no solo a las restricciones sociales, sino también a las oportunidades estructurales, implicando que las «estructuras sociales (urbanas) son, simultáneamente resultados y canales de conciencia y *praxis* humanas» (Smith y Tardanico 1987: 89). En particular, el tratamiento de Castells de los grupos subordinados en las áreas urbanas del Tercer Mundo invita a incor-

porar los papeles de la toma de conciencia y de la acción social en el cambio de las circunstancias de vida cotidiana en la urbe. (Castells 1983; Smith y Tardanico 1987: 96-98). Castells también identifica tres dimensiones adicionales de la vida urbana —cultural, socio-espacial y política— que actúan como tres ejes del conflicto social o por lo menos como potenciales puntos de encuentro entre el Estado y la sociedad. Si Castells tiene razón en todos los aspectos, es menos importante que como argumentos básicos de la estructuración coincidan. El análisis puramente estructural es demasiado determinista: los actores individuales toman sus propias decisiones y sus decisiones involucran a su entorno y contextos tal como estos entornos los afectan a ellos.⁸

La percepción global de los pobres de la urbe y de su comportamiento político adoptado aquí congenia bien con las ideas de estructuración y *praxis* urbana. Los ciudadanos individuales de clase baja son influidos por varios factores *macro* (la economía, la pobreza, el Estado y las relaciones Estado-sociedad) los que a su vez toman formas específicas en el contexto urbano. El individuo de clase baja *per se* tiene, por supuesto, poco o ningún control sobre tales factores;⁹ pero la manera

⁸ Collier y Norden (1992) apoyan las teorías de estructuración y *praxis* urbana con su idea de análisis de elección estratégica. A pesar de que Collier y Norden se centran en los actores de elite, su argumento —que los actores no están completamente atados a sus posiciones estructurales— claramente reflejan la posición que yo tomo. COLLIER, David y Deborah NORDEN. «Strategic Choice Models of Political Change in Latin America». *Comparative Politics* 24, 2 (enero 1992), 229-243.

⁹ Debe enfatizarse que aquí se analiza al individuo y su conducta individual. Los pobres de las urbes, como grupo, pueden tener un

en que estos factores influyen en ciudadano individual no está predeterminada: lo que constituye una respuesta racional a estos factores depende del individuo. En el capítulo 2 se sugieren algunas hipótesis generales acerca del efecto de los factores *macro* en el comportamiento individual y forman la base de buena parte del análisis de los capítulos 6, 7 y 8. La generación de hipótesis y la comprobación de estas no se limitan a un solo punto en el tiempo gracias a la naturaleza longitudinal de la información, al cambio de regímenes de uno autoritario a uno civil y a la embestida de la crisis económica. Por el contrario, la comprobación de hipótesis sobre cómo la participación política es afectada —por los cambios de tipo de régimen, por los buenos y malos momentos económicos, por la creciente intensidad de la pobreza y por los cambios en la naturaleza del Estado— se hace posible. De manera paralela, también es válido examinar hipótesis acerca de la influencia específica de estas dinámicas en los ambientes urbanos en general y en los efectos del desarrollo interno de los vecindarios.

Llevar a cabo una investigación de este tipo significa contar con un marco que especifique los lazos entre los distintos contextos, variables y niveles de análisis. Por ello, el capítulo 2 propone un modelo que aclara estas relaciones y que marca el paso del resto del libro.

efecto de mucha importancia en uno o todos estos niveles macro, ya sea mediante la participación formal (votando) o informal, como se sostiene en los capítulos 7 y 8.

CAPÍTULO 2

CONDICIONES DE NIVEL MACRO Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA: UN MODELO DE ANÁLISIS

El capítulo 1 identificó cuatro factores de nivel macro que pueden ser asumidos, *a priori*, como influyentes en la conducta de los pobres de Lima a través del tiempo: condiciones macroeconómicas, la presencia e intensidad de la pobreza, el Estado peruano y las relaciones entre Estado y sociedad. Además, Lima Metropolitana y sus vecindarios individuales actúan como filtros o lentes, para enfocar los impactos de estas cuatro variables macro de manera específica. Asumiendo que estas cuatro variables están relacionadas. Uno de los propósitos de este capítulo es identificar las relaciones del modelo ofrecido; pero el tratar cada una de las variables separadamente también tiene sus ventajas. De hecho, los capítulos 3, 4 y 5 no solo examinan cada una de las cuatro variables empíricamente, sino que también investigan cómo se relacionan entre sí.

De los cuatro factores macro, los dos primeros —condiciones económicas y pobreza— son de naturaleza estructural, mientras que los otros dos —el Estado y las relaciones entre Estado y sociedad civil— son de naturaleza más interaccional. Cada uno de esos factores es

descrito detenidamente para el caso peruano en el capítulo 3. Como cada uno afecta al otro, especialmente como cada uno afecta la participación política a nivel micro, constituyen los temas principales de todo el libro. Los trataré aquí de manera breve para indicar, en términos generales e hipotéticos, cómo estos factores de nivel macro influyen el comportamiento político.

2.1. DESIGUALDAD, DISTRIBUCIÓN Y COMPORTAMIENTO POLÍTICO

Un fenómeno económico de nivel macro, común a las naciones del Tercer Mundo, es el alto nivel de desigualdad de ingresos. Muchos economistas que trabajan el tema de desarrollo han examinado los efectos de la desigualdad sobre el desarrollo en general; pero han especulado menos sobre los efectos de la desigualdad en términos políticos. Con relación a la mayor parte del Tercer Mundo, Latinoamérica está bastante bien, especialmente si la comparamos con Africa al sur del Sahara, donde la pobreza en términos absolutos es mucho más intensiva y extensiva; pero a pesar de que Latinoamérica no alcanza los titulares de los periódicos por hambruna masiva tiene la reputación de tener una de las más sesgadas distribuciones de ingresos en el mundo. Y, entre los países Latinoamericanos, el Perú está generalmente a la cabeza de la lista (junto a Brasil) por tener las brechas más amplias entre sus acomodados y sus pobres.¹

¹ Vega-Centeno (1995: s30), utilizando información del Banco Mundial, comparó la distribución del ingreso en países latinoamericanos. Brasil y Perú fueron los más altos en disparidad entre el quin-

Una nación capitalista puede generar desigualdad a pesar de que el sistema político proclame la igualdad (Dahl 1971: 78-80). Esta contradicción puede ser resuelta en una nación desarrollada y rica alejando ciertos bienes y servicios del mercado y distribuyéndolos a la sociedad en forma de derechos, tanto políticos (libertad de expresión, el derecho a elegir y ser elegido) como económicos (desempleo, seguridad social, acceso a la educación y al cuidado básico de la salud). Estos derechos imponen un límite a los niveles de pobreza y desigualdad de la sociedad, evitando de esa manera la ampliación de la brecha entre ricos y pobres. El sistema democrático distribuye estos derechos asignando parte de sus recursos a la producción de bienes y servicios públicos (Figueroa 1995: 68-69; Okun 1975).

Pero, en una sociedad capitalista subdesarrollada, el monto de ingresos a ser distribuidos en la sociedad

til más alto y el más bajo. En Brasil, el 20% más alto de la población recibía el 66,6% del ingreso (el más alto porcentaje del quintil más alto entre los seis países), mientras que el 20% inferior recibía el 2%. En el Perú, los números fueron 61% y 1,9% (siendo este último el porcentaje más bajo de los seis países), respectivamente. Los demás (Argentina, Chile, México y Venezuela), así como Latinoamérica en su conjunto, eran menos sesgados.

En Brasil, el *ratio* entre el quintil más alto y el más bajo era de 33,3: 1; en el Perú era de 32: 1. Para los otros cuatro países y para Latinoamérica el *ratio* era inferior a 20: 1. Finalmente, debe anotarse que el Perú tenía las cifras absolutas más bajas entre las seis naciones, calculadas sobre la base de dólares americanos de 1982. El quintil más alto del Perú promediaba US\$ 2 460 y el quintil inferior US\$ 77; de lejos, los promedios más bajos entre los seis países y de toda la región. Por ejemplo, las cifras del quintil promedio más alto y del más bajo de Latinoamérica, como región, eran de US\$ 5 696 y US\$ 304, respectivamente.

es menor en términos *per cápita*, los recursos disponibles al Estado son menores y la distribución de ingresos tiende a ser más sesgada. Por ello, el paquete de derechos económicos es mucho más limitado, tanto desde el punto de vista de los recursos disponibles como en la amplitud de la distribución de esos recursos. Las *expectativas* por tales derechos pueden ser considerables, debido a que la demanda de bienes y servicios públicos es también grande (por la presencia generalizada de pobreza en la sociedad) y debido a que un sistema democrático por su propia naturaleza promete tales bienes y servicios. Tales circunstancias pueden, con ciertas condiciones, producir un desequilibrio o inestabilidad distributiva tanto en términos políticos como económicos. Como lo expresa Sachs (1990: 11), «un nivel alto de conflicto social, enraizado en una alta desigualdad en los ingresos, contribuye a debilitar las instituciones políticas y a un rápido cambio de gobiernos».

Una respuesta posible a esta inestabilidad es, de acuerdo con muchos economistas neoclásicos, una respuesta populista, por lo cual, «una alta desigualdad de ingresos[...] contribuye a intensificar la presión política para usar las políticas macroeconómicas incrementando los ingresos de los grupos de menores recursos[...]» (Sachs 1990: 68). De manera similar, Dornbush y Edwards (1991) sostienen la existencia de un patrón definible de macroeconomía populista en Latinoamérica. Para ellos, los regímenes populistas en Latinoamérica, en general, han intentado manejar los problemas de desigualdad de ingresos a través del uso generalizado de políticas macroeconómicas expansivas y estas políticas han resultado en profundas crisis macroeconómicas que han terminado golpeando a los sectores más pobres de la sociedad. Al final del ciclo populista, los

ingresos reales terminaron siendo más bajos que al comienzo (1-2).²

Durante 1970-1990, nuestro período de investigación, el Perú atravesó dos ciclos populistas, primero bajo los Generales Velasco y Morales Bermúdez (1968-1980) y luego, más desastrosamente, bajo el Presidente Alan García (1985-1990). Así, las primeras dos variables de nivel macro que utilizo —condiciones económicas y pobreza— han sido sujetas a mucha discusión, tanto desde la economía de desarrollo como desde la ciencia política; pero la mayoría de los estudios en impactos sociales del populismo económico utilizan información agregada solo de nivel macro (Lagos: 1991). Mi estudio va más allá de la presentación de información socioeconómica macro y mediante el uso de información adicional, que incluye al Estado peruano y las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, describe y analiza el comportamiento a nivel micro de los pobres de la urbe durante dos ciclos de populismo macroeconómico en el Perú. Los capítulos 3, 4 y 5 examinan el impacto de estos ciclos para la nación peruana, para Lima y para varios distritos limeños; los capítulos 6-8, a su vez, examinan cómo los pobres de la urbe, que eran uno de los grupos de beneficiarios de las políticas macroeconómicas populistas, se comportaron y reaccionaron políti-

² No es este el lugar para examinar, si las proposiciones de Sachs o las de Dornbusch y Edwards son verdaderas. Tampoco para explorar algunas inconsistencias de estas proposiciones. Por ejemplo, como anota Figueroa (1995: 69), si la desigualdad es la fuente de conflicto en una sociedad (como sostiene Sachs) ¿por qué muchas de sus políticas recomiendan eficiencia económica, pago de la deuda externa y equilibrio macroeconómico, independientemente de sus consecuencias sobre la desigualdad?

se comportaron y reaccionaron políticamente cuando estos ciclos populistas estaban en curso.

Lo que sigue es una discusión general de estas cuatro variables y cómo cada una afecta la participación política.

2.2. CRISIS MACROECONÓMICA

Una crisis económica severa y prolongada acarrea dificultades para cualquier sistema político ya sea del Tercer Mundo o desarrollado, capitalista o socialista, democrática o autoritaria.

En los países del Tercer Mundo, los indicadores de la crisis económica, generalmente, incluyen una inflación galopante —pérdida del poder adquisitivo, devaluación monetaria—, dificultades para mantener el crédito internacional —debido a problemas de pago de la deuda externa, las reservas internacionales son insuficientes— y presiones para llevar a cabo reajustes estructurales mediante presupuestos de austeridad. Esto trae como consecuencia, el declive de las recaudaciones del gobierno y el deterioro de su capacidad para brindar servicios básicos.

Durante los años 70, en Latinoamérica, la mayoría de naciones tuvo gobiernos militares; pero estos sistemas autoritarios eligieron políticas y estrategias económicas muy distintas. Chile (1973-1989) optó por una dramática economía de libre mercado; Brasil (1964-1989) se concentró en el crecimiento económico y Argentina (1966-1973, 1976-1983) intentó una variedad de opciones, ninguna por períodos largos. Todos estos gobiernos autoritarios instituyeron severas limitaciones a los derechos humanos. De hecho, el Perú fue la nota-

ble excepción de Latinoamérica. El régimen de Velasco experimentó políticas redistribuidas, reformistas y dirigidas por el Estado; sus abusos a los derechos humanos fueron mínimos. Pero, a pesar de estas diferencias entre naciones, hacia 1980 todos estos regímenes militares optaron (a través de diferentes mecanismos) por restablecer el gobierno civil.

Estos militares prometieron hacerlo mejor que sus contrapartes civiles; todos ellos (con la posible excepción de Chile) demostraron que no. En el caso específico del Perú, el interés de los militares excedió sus capacidades: las promesas de redistribución de tierras, construcción de infraestructura, reforma de la educación y movilización de la población, corrieron a la par con una falta de capital, de personal capacitado y de la capacidad de satisfacer necesidades, largamente esperadas, sin considerar las nuevas promesas.

Como se describe detalladamente en el capítulo 3, el Perú atravesó tiempos difíciles en su economía durante los años 70 y 80, tan severamente como cualquier otro país de Latinoamérica o del mundo. El régimen militar populista del General Juan Velasco Alvarado (1968-1975) intentó activar el crecimiento económico mediante la infusión de capital estatal y la creación de grandes empresas estatales. Pero, hacia finales del régimen militar (específicamente durante el gobierno del General Francisco Morales Bermúdez entre 1975 y 1980), el Perú empezó a atravesar una crisis económica, y —como fuera sugerido anteriormente—, los grupos urbanos de bajos ingresos la sufrieron con mayor fuerza.

Como repercusiones de estos problemas económicos, los niveles crecientes de desempleo y subempleo generan y mantienen la pobreza aguda: se reducen los ingresos, toda la familia está obligada a trabajar (los ni-

ños no asisten o continúan en la escuela) y se limita el gasto no esencial (especialmente para las clases bajas de Lima —pero no exclusivamente— puede significar cualquier *cosa* que no sea comida). Así también más frecuentes fueron las soluciones informales a tales problemas al perder el estado su capacidad de regular y distribuir los recursos materiales: el crecimiento del sector informal urbano, la expansión de asentamientos y de tugurios y la creación de comedores populares.

2.2.1. Crisis económica y participación política

Bajo la crisis macroeconómica, los pobres de las urbes pueden continuar participando en la arena política formal (es decir, en elecciones); pero es una cuestión empírica averiguar qué patrones de participación pueden desarrollarse. Varias hipótesis son posibles: por ejemplo, si las condiciones se deterioran entonces puede incrementarse la abstención y el voto en blanco como formas de protesta o puede hacerse más frecuente el cambio de opción. Tal comportamiento puede manifestarse de dos maneras: primero, variando el apoyo de un partido o candidato a otro en diferentes elecciones para el mismo puesto (por ejemplo, de una elección presidencial a otra); o segundo, cambiando el apoyo entre elecciones a diferentes puestos (por ejemplo, votando de una manera por la presidencia y de otra por la alcaldía), un patrón que se asemeja al *ticket splitting*.³ Informalmente, la participación en actividades

³ N. del T. Se le denomina *ticket splitting* a la práctica consistente en votar por opciones diferentes en una misma elección (por un partido para la presidencia y por otro para el congreso, por ejemplo).

individuales (es decir, asumiendo trabajo extra, uniéndose a un movimiento de protesta) o en estrategias comunales (por ejemplo, formando o utilizando comedores populares) se puede volver importante, puesto que tales actividades significan gastos racionales de tiempo y energía para individuos de bajos ingresos cuyos recursos están bajo constante erosión.

Cualesquiera que fueran los resultados específicos, la crisis económica sostenida se hace sentir tanto en la arena de la participación formal como en la de la informal. Las formas de participación pueden desaparecer, juntarse, tomar matices o modos enteramente distintos cuando los individuos deben decidir cada día cómo asignar sus decrecientes recursos (dinero, tiempo, energía). En ciudades del Tercer Mundo, la pobreza actúa como una presencia constante en ese proceso de toma de decisión (a pesar de que el grado o intensidad de la pobreza puede variar a través del tiempo, como ya se señaló).

Es la pobreza, como factor de nivel macro, lo que enfocaré ahora.

2.3. POBREZA

La pobreza endémica en las naciones del Tercer Mundo tiene, por lo menos, dos caras: macro e individual. La pobreza macro, generalmente, es caracterizada por una falta de recursos; la distribución inadecuada de esos recursos, desigualdades de larga data, frecuentemente causadas o reforzadas por las normas raciales, étnicas, culturales, sociales y un sistema económico que explota a los pobres para sostener a los ricos. El Estado, por si mismo, puede que no tenga los recursos ma-

teriales (impuestos), o la capacidad o el deseo político de generarlos, debido a presiones de los ricos para que no los reúna. Los individuos pobres tienen, por supuesto, sus propias características. Los recursos bajos o inadecuados limitan su acceso, no solo a la economía de mercado y a sus bienes de consumo sino también a la atención médica o la educación del sector privado. Además, los pobres no tienen acceso (o por lo menos, igual acceso) al Estado y sus recursos. Políticamente, los pobres no cuentan con el mismo acceso a la información o al funcionamiento interno del sistema político. Es más, los partidos políticos les prestan poca atención, excepto durante las campañas electorales cuando solo buscan sus votos. Es probable que los pobres estén alejados del proceso político formal y que estén más proclives a utilizar mecanismos informales para afrontar sus problemas individuales (de vivienda, por ejemplo) y colectivos (de proveerse de infraestructura para el vecindario o de empleo, por ejemplo) más inmediatos. Los pobres también sufren significativas restricciones o límites a su capacidad de acumular estos recursos.

Es cierto que tanto la pobreza endémica, tanto macro como micro, se intensifica durante la crisis económica; pero aún es sujeto de debate, y especulación, cuánto la pobreza «normal» o «intensa», en cada nivel, afecta la participación política individual. A pesar de que la pobreza matiza el comportamiento político, existe el consenso general de que la pobreza (por sí misma) no es automáticamente desestabilizadora. Subsiste mucha controversia más allá de ese punto (Nelson 1979).

Dos escuelas principales de pensamiento perciben la relación entre la pobreza y el comportamiento político de manera claramente divergente. La teoría de la

privación relativa (Gurr 1970) considera que una brecha significativa y creciente entre las aspiraciones y los logros de los individuos puede producir inestabilidad. Mientras que la teoría de la *acción racional* (Muller 1980; Muller y Opp 1986; Muller, Dietz y Finkel 1991) sostiene que la acción política (especialmente la acción ilegal) depende del discernimiento del individuo de que el costo de la participación en tales acciones sobrepasa los costos de no realizarlas. Para grupos urbanos de bajos recursos, para quienes la pobreza es un *modus vivendi*, predecir qué tipos de comportamiento provocará la crisis macroeconómica es problemático. Una crisis puede bien servir para ampliar la brecha entre las aspiraciones y los logros mediante la inflación e incremento de precios. De manera similar, la crisis económica puede incentivar a sujetos anteriormente pasivos a participar en política; pero los costos de tal participación incluyen no solo el potencial de represión de parte del Estado, sino también el tiempo, dinero, energía y recursos extraordinarios que se hacen más escasos entre los pobres durante épocas de crisis.

2.3.1. Pobreza y participación política

La pobreza endémica ejerce un efecto contextual dominante para los ciudadanos que están envueltos en ella. Actúa como una restricción severa y siempre presente; también fuerza a los pobres a considerar la participación política desde un punto de vista altamente instrumental. La participación política, por sí misma, para la mayoría de la gente pobre, simplemente, no tiene sentido. Bajo condiciones de pobreza endémica, la participación formal tiene como motivo que la ley la re-

quiere. La participación informal procede porque constituye uno de los pocos medios mediante los cuales los pobres pueden directamente pedir asistencia y pueden también generar y usar recursos del vecindario para su directo beneficio.

Si la pobreza se agudiza a través del tiempo, los resultados pueden ser varios: los niveles de la participación formal pueden disminuir —al ver los pobres de que no existe razón para votar o que ningún candidato parece capaz de satisfacer sus necesidades— o la participación formal puede incrementarse —si los candidatos y partidos tratan de utilizar la gran cantidad de pobres para ser elegidos—. Informalmente, la participación puede incrementarse o hacerse multiforme, si la asistencia del Estado se hace menos probable; por otro lado, las actividades informales pueden disminuir si los individuos utilizan todo su tiempo disponible para actividades de subsistencia. Nuevamente, estas son hipótesis empíricamente comprobables que serán tratadas luego.

2.4. EL ESTADO

Sin preocuparnos demasiado por una definición precisa, el *Estado* es visto institucional e instrumentalmente como una organización que hace cumplir normas, al menos en parte, mediante su monopolio de la violencia. Rueschemeyer, Stephens y Stephens emplean una definición similar (1992): el Estado consiste en un grupo de organizaciones involucradas en la toma, y puesta en funcionamiento, de decisiones colectivas, usando la fuerza si es necesario (6,63). Partiendo de Weber, el Estado es un orden administrativo y legal con autori-

dad de coacción sobre el área de su jurisdicción. Cuanto más grande sea su capacidad de actuar sobre su medio (tanto social como físico) e imponer sus propias metas colectivas, mayor será su desarrollo y sofisticación (Badie y Birnbaum 1983: 35; Migdal 1988; Huntington 1968). Visto de esta manera, cualquier Estado puede ser juzgado (y, además, comparado con otro Estado) por su capacidad de manipular ciertos instrumentos para hacer efectivas sus acciones.

El Estado es una entidad concreta o un grupo de entidades que intenta imponer su deseo sobre un territorio o pueblo específico. Tiene la capacidad de crear y mantener el orden social y político, además de entregar ciertos bienes y recursos (materiales o de otro tipo) esperados o prometidos, cuya distribución controla. Estas características —su capacidad de ordenar la sociedad, de penetrar y responder a esa sociedad y su capacidad de distribuir en la sociedad— se combinan para proveer un medio para determinar el grado hasta el cual una organización o grupo de organizaciones debe —o puede en los hechos— ser llamado Estado. Puede suceder que en una nación específica, en un punto particular de su historia, el Estado opere como tal solo para una porción de sus miembros; mientras otros perciban al Estado, y a sus componentes, como tangenciales, marginales o irrelevantes para sus vidas.

Tales consideraciones son especialmente apropiadas cuando se trata de grupos de bajos ingresos cuyo bienestar o supervivencia pueden depender de la capacidad del Estado de entregar bienes materiales y servicios. Sin embargo, la capacidad y eficacia del Estado son condicionadas por varios factores. Dos de los más importantes:

- 1) Los procesos macroeconómicos.
- 2) Las tareas formales.

Si uno o ambos factores cambian, también cambiará la capacidad del Estado. Entre 1970 y 1990, el Estado peruano atravesó cambios no solamente debido a las deterioradas condiciones económicas, sino también debido al cambio de régimen, de uno autoritario a uno civil en 1980. Puesto que es casi un acto de fe creer que un régimen civil responderá a las demandas y estímulos de su sociedad —que sería lo esperable—, un gobierno civil que reemplaza a uno militar —bajo condiciones económicas deterioradas— encara una difícil prueba.

2.4.1. El Estado y la participación política

Como entidad reguladora, el Estado tiene una voz importante, sino absoluta, en la definición de la participación política. Todos los regímenes, sean autoritarios o civiles, definen qué tipos de actividades pueden llevarse a cabo (sí un Estado dado puede hacer cumplir sus normas es una cuestión muy distinta). Un Estado débil que promulga normas concernientes a la participación política, puede que sea obedecido solo hasta el grado en el que sus ciudadanos deseen obedecer, especialmente si esos ciudadanos perciben que la capacidad del Estado de implementar sanciones es mínima. De manera paralela, pero más amplia, la capacidad de un Estado de controlar la actividad económica depende también de su capacidad de convencer a sus ciudadanos que obedecer sus normas (por ejemplo, pagar impuestos) vale la pena. Si una economía se mantiene en un estado de crisis y un Estado no puede brindar los

servicios básicos para que sus ciudadanos cumplan sus normas, se puede desarrollar una brecha entre lo que el Estado puede controlar (la economía formal y sus miembros) y lo que no puede controlar (lo informal). Si suficiente gente vota solo para evitar la sanción o, como protesta, se niega a votar —porque un considerable porcentaje de la fuerza de trabajo está empleado en actividades informales, no controladas—, el Estado puede —desde la perspectiva del ciudadano— perder su *raison d'être*. La participación política y su regulación por el Estado no son constantes en sociedades pobres: la participación y sus formas son mucho más fluidas. Este hecho contribuye no solo a un comportamiento individual imprevisible, sino también a la inestabilidad política en general.

2.5. EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL

Existen dos razones principales, una substantiva y una teórica, para que la relación entre el Estado y la sociedad civil sea uno de los temas principales de este libro. En primer lugar, los pobres de Lima durante el período 1970-1990 se organizaron de diversas maneras para generar, pedir o demandar ciertos bienes colectivos básicos para sus vecindarios. La participación en tales organizaciones fue un modo constante de contribución política de los pobres en estas dos décadas. En segundo lugar, la mayoría de los académicos consideran que el desarrollo de una sociedad civil es un componente crucial de la democratización. La sociedad civil, generalmente, es definida como la *auto-organización* independiente de la sociedad, cuyas partes voluntariamente se involucran en la actividad pública para dar curso

a intereses individuales, grupales o nacionales dentro del contexto de una relación Estado-sociedad legalmente definida (Lipset 1994, Weigle 1992).

Weigle (1992) considera que la presencia de un marco legal que permita la *auto-organización* social es una necesidad universal; pero tal consideración puede restringir la noción de sociedad civil en muchos lugares del Tercer Mundo, puesto que los Estados no siempre pueden imponer tal marco, especialmente, en la sociedad. Como resultado, la sociedad civil de clase baja puede estar altamente organizada, a pesar de (o en ausencia de y no debido a y gracias a) los esfuerzos del Estado para controlar o dictar criterios de organización.⁴

Lewis (1992) anota un tipo de paradoja en la naturaleza de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. La sociedad civil existe, en parte, porque los ciudadanos se organizan para protegerse contra usurpaciones del Estado. Pero, al mismo tiempo, los diversos intereses y metas de tales organizaciones hacen que la sociedad civil intente influir en las políticas del Estado y su distribución de recursos valorados (Lewis 1992: 336; Stepan 1988).

Las relaciones entre un Estado y sus pobres dependen de muchos factores. Son de especial interés: la eco-

⁴ Debe aclararse que no todo individuo que pertenece a las clases bajas de Lima es miembro de la sociedad civil de la ciudad. Indudablemente existen individuos, así como vecindarios enteros, que no cuentan con ninguna característica asociativa. Empíricamente, los pobladores de los tugurios de las áreas centrales de Lima, como regla, pueden estar mucho menos desarrollados como una sociedad civil que los residentes de los asentamientos humanos. Como se señalará en los capítulos 5-8, los datos de las encuestas de 1971 y 1982 muestran que *Sendas Frutales* no estaba tan bien organizado como los cuatro asentamientos humanos de la muestra.

nomía y la viabilidad del propio Estado como entidad. Especialmente para los grupos de bajos ingresos, la actuación de la economía matizará las relaciones con el Estado y las percepciones y evaluaciones de él. En el corto plazo, los ciudadanos pueden culpar a un gobierno en particular (sea autoritario o civil) si las condiciones macroeconómicas son insatisfactorias y/o sus propias condiciones económicas se están deteriorando. Si las peticiones de los ciudadanos generadas por la crisis económica y dirigidas a las agencias del Estado no son resueltas, puede entonces que la insatisfacción no se limite a un gobierno sino que se generalice al Estado o al sistema político como un todo. De manera paralela (y sin considerar las condiciones económicas), si los ciudadanos concluyen que las funciones básicas del Estado no funcionan, entonces puede erosionarse la legitimidad del Estado, resultando una sociedad civil cuyos miembros lo perciben como inútil o irrelevante para sus necesidades, y por ello, como *algo* que hay que evitar. Los ejemplos podrían incluir la incapacidad del Estado de garantizar los derechos humanos básicos, la justicia o de mantenerse libre de la corrupción. Tal percepción puede también conducir a niveles decrecientes de apoyo al sistema y así a la inestabilidad política a nivel macro. Regresaré a estas y otras cuestiones relacionadas a través del libro y especialmente en la conclusión.

2.5.1. Relaciones Estado-sociedad civil y participación política

Si una nación tiene una crisis económica que demuestra a sus ciudadanos que el Estado se ha vuelto irrelevante, resultan diversos tipos de actividad política. Bajo

el autoritarismo, los ciudadanos frecuentemente llevan a cabo movilizaciones masivas para demostrar su insatisfacción por políticas específicas y/o por el autoritarismo *per se*. Bajo un régimen civil, puede ocurrir una amplia variedad de manifestaciones. Electoralmente, puede derrotarse a quienes ejercen los cargos públicos, al emerger o fortalecerse los partidos de oposición. Los patrones de voto pueden reflejar una creciente polarización debida a divisiones de clase, étnicas, lingüísticas, religiosas, culturales o entre lo urbano y lo rural. Informalmente, los pobres pueden retraerse a sus propios grupos y organizaciones vecinales si los mecanismos del Estado prueban ser ineficaces. Finalmente, los grupos extremistas pueden lograr atraer a individuos para quienes el Estado ha perdido toda credibilidad y para quienes el proceso electoral ya no tiene ninguna legitimidad.

Este último punto merece una mención especial en el caso del Perú. Cada país tiene entidades (más allá del Estado) que ejercen influencia sobre los cuatro factores examinados. Estos grupos comprenden sindicatos, movimientos sociales y religiosos e inclusive partidos políticos radicales y grupos insurgentes. En el caso peruano, el grupo específico, a tener en cuenta, es Sendero Luminoso cuya violenta campaña contra la infraestructura política, social y económica del Perú empezó en 1980, justo cuando se restableció el gobierno civil. La combinación de una crisis económica extendida, el deterioro del Estado peruano y la presencia de Sendero Luminoso hizo que la vida cotidiana en el Perú de mitad y fines de la década del ochenta fuera difícil.

Como todo movimiento revolucionario, atrincherado, violento e inflexible, Sendero Luminoso influyó

sobre todos los factores identificados aquí. Exacerbó la crisis económica peruana mediante bombas y otros actos destructivos; forzó al Estado a gastar en operaciones militares y de inteligencia; creó una imagen (frecuentemente merecida) de un Estado incapaz, incrementando las tensiones entre el Estado y la sociedad civil; centró muchos de sus esfuerzos de reclutamiento e intimidación entre los pobres e influyó en la participación política mediante sus campañas por subvertir el proceso electoral (asesinatos de candidatos y funcionarios de gobiernos, amenazas a los electores).⁵

Sendero Luminoso no es el objeto de este libro; pero por su presencia durante los años ochenta y por su impacto en toda la vida peruana exige que sea reconocido como un actor político importante y debe ser tomado en cuenta. Cuando un grupo como Sendero Luminoso afecta la macroeconomía global de una nación y el nivel e intensidad de su pobreza, así como al propio Estado y la naturaleza de las relaciones entre el Estado y la sociedad en general, entonces el comportamiento político de los pobres de esa nación necesariamente será afectado, por lo menos indirectamente. Además de sus efectos indirectos, durante los ochenta, Sendero Lumi-

⁵ La literatura sobre sendero Luminoso es muy amplia y solo puede ser sugerida aquí. Entre las fuentes principales en Inglés que tratan el problema sobre Sendero Luminoso y drogas, tenemos a Palmer (1992) y Simon (1985). Entre las fuentes en español tenemos a Gorriti, Degregori, entre otros. Se puede encontrar cronologías y estadísticas acerca de Sendero Luminoso en DESCO, en el documento del Banco Mundial sobre los costos del terrorismo, y en Burt sobre los lazos entre Sendero Luminoso y los pueblos jóvenes. Stern (1996) contiene una completa bibliografía anotada.

noso realizó todo intento de amenazar, intimidar y reclutar a los pobres, así como de desbaratar el proceso electoral. Como todos estos esfuerzos afectaron a los grupos de bajos ingresos, este será un tema a tratar, a pesar de que Sendero Luminoso no es una preocupación central.

2.5.2. El escenario urbano y la participación política

Existe un factor final que debe ser considerado aquí y ese es la *ubicación física*. Un escenario urbano, por sí mismo, influye en el comportamiento político de diferentes maneras, especialmente cuando el escenario es la capital de un país del Tercer Mundo. Luego del fin de la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de las ciudades latinoamericanas (y del Tercer Mundo) fue objeto de una migración a gran escala. Fenómeno que no solo produjo un rápido crecimiento de la población, sino también una explosión de demandas por servicios tales como empleos, vivienda, transporte e infraestructura física. Tales servicios pueden no ser esenciales en áreas rurales; pero, en un escenario urbano, los pobladores de bajos ingresos esperan tales servicios y reaccionan de manera políticamente sensible si no son brindados.

Así, las ciudades latinoamericanas después de la Segunda Guerra Mundial se hicieron vastamente heterogéneas; pero estaban frecuentemente divididas, ya sea debido a barreras legales o debido a brechas de ingreso, de clase o étnicas, en distritos o enclaves más o menos homogéneos. Tal discriminación, sin embargo, no necesariamente produjo patrones de votación predecibles de gran escala. En particular, algunas predic-

ciones de que los pobres de la urbe automáticamente apoyarían a los partidos de izquierda, o a candidatos populistas, no se hicieron realidad (Dietz 1985).

En los años ochenta, sin embargo, la crisis económica de la década creó condiciones difíciles e intensificó el aliento e intensidad de la pobreza en las ciudades principales de Latinoamérica. Como resultado, se hizo evidente el voto basado en la clase (o al menos en el *status* socioeconómico), así como las derrotas a quienes ocupaban cargos en el momento. Además de estos cambios en el comportamiento formal, también se hizo común la participación informal en esfuerzos para proveer mecanismos locales de supervivencia, como los comedores populares.

En general, la crisis económica (debido a los altos niveles de desempleo y subempleo en el sector formal de la economía) afecta a todo el escenario y medio ambiente urbano, generando un amplio sector que vive en asentamientos informales y que son transportados por redes de transporte informal (líneas ilegales de autobús y taxi) (De Soto 1986; Carbonetto y otros 1988; Toledo y Chanlat 1991).

El punto básico aquí es que el escenario urbano influye en la manera en que estos procesos y estructuras afectan a los pobladores. Es decir, una crisis económica afecta a los pobladores de la ciudad; pero esa crisis toma ciertas formas específicas en una ciudad, tal como lo hace la pobreza. De manera similar, el Estado afecta a los pobladores de la ciudad; pero también el Estado opera bajo restricciones establecidas por esa ciudad, como lo hacen las relaciones Estado-sociedad civil. Por ello, percibo a Lima como un filtro o como un agente sobre el que actúan los factores de nivel macro y que a su vez actúa sobre esos factores para darles un sabor

para darles un sabor específicamente urbano (específicamente limeño).

También debe subrayarse que al interior de una ciudad, los vecindarios locales desarrollan ciertas características marcadas que amplían la influencia y dan forma al escenario urbano general. Utilicé un conjunto específico de variables a nivel del vecindario para seleccionar los seis barrios o comunidades usados en las cuatro muestras. Estas variables fueron:

- 1) La antigüedad del vecindario.
- 2) La formación de la comunidad.
- 3) El desarrollo general de la comunidad.

Este conjunto a su vez consta de cuatro componentes:

- a) Los materiales usados en la construcción de las viviendas del vecindario.
- b) La densidad de la población global del asentamiento.
- c) El tipo de terreno sobre el cual se ubica la comunidad.
- d) La cohesión interna de la comunidad.

Esta última (d), a su vez, incluye factores como el nivel o la intensidad de conflicto dentro de la comunidad, la eficacia de la asociación local y el éxito de las actividades comunitarias. Todos estos factores fueron tomados en cuenta para la selección de los sitios de la muestra, debido a sus impactos en la comunidad y a la participación política de sus pobladores (véase el apéndice A para más detalles sobre la selección de los sitios).

A pesar de esta larga lista de factores, variables y contextos de muchos niveles, tal vez sea necesario re-

calcar que el alma de este cuerpo es la participación política de los pobres de la urbe. Se asume que los factores de nivel macro (las crisis económicas, la pobreza, el Estado y las relaciones Estado-sociedad) afectan la participación micro, así como la presencia de un grupo como Sendero Luminoso y el hecho de que los individuos en discusión constituyen los pobres de la urbe y no los pobres de las zonas rurales. Además, es relevante el hecho de que estos individuos de bajos ingresos habiten vecindarios específicos con características puntuales en la ciudad de Lima. Finalmente, se asume que todos estos factores son percibidos, experimentados e interpretados individualmente por los pobres de la urbe y que ellos mismos, como seres humanos individuales, representan papeles principales en la decisión racional de participar en política y cómo hacerlo. Así, el objetivo sigue siendo describir, analizar y entender la participación política; otros factores son importantes en cuanto afecten la participación, pero no son objeto de estudio por sí mismos.

2.5.3. Un modelo para examinar la participación política

Tal vez sea útil poner todo lo que ha sido descrito aquí en un diagrama. La figura 1 indica los lazos entre los diferentes factores macro y micro identificados anteriormente; un seguimiento de estos lazos no solo aclarará los argumentos y la estructura general del libro sino que también permitirá la generación de varias proposiciones e hipótesis específicas, así como de una discusión inicial sobre los tipos de indicadores empíricos

y fuentes de información utilizadas para estos factores y sus relaciones.⁶

Punto A

El punto A indica la presencia de dos procesos fundamentales de nivel macro que afectan la participación política: el desarrollo económico (especialmente el deterioro), la crisis económica y la pobreza endémica, entendidos aquí como un fenómeno social de nivel macro. Estos dos procesos, obviamente, están relacionados. La información incluye un amplio rango de indicadores macro acerca del desempeño económico y la pobreza económica: inflación, costo de vida, desempleo y subempleo, incidencia de la informalidad, salarios mínimos, la brecha entre los ricos y los pobres, el porcentaje del ingreso familiar gastado en comida, mortalidad infantil y la incidencia endémica.

Punto B

El punto B indica los factores estructurales macro que influyen en la participación política: el Estado, que incluye sus normas formales, capacidades y limitaciones para afectar la distribución de bienes y servicios valorados, y los regímenes específicos, que gobiernan y regulan el Estado. El punto B también incluye las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Estos dos componentes del punto B son recíprocamente influen-

⁶ Mucho de esta formulación general sobre los lazos macro-micro proviene del trabajo de James Coleman (1987; 1990: capítulos 14, 28 y 29). En general, véase Alexander y otros (1987). Roberts (1995: 197ss.). También examina las interrelaciones entre los procesos socioeconómicos macro y los comportamientos micro.

ciables, tal como lo son los puntos A y B. Entre los indicadores tenemos: las recaudaciones de impuestos, el porcentaje de ciudadanos que pagan impuestos, los gastos fiscales en programas de bienestar social, la infraestructura urbana, la salud pública, los bienes y servicios brindados a distritos e individuos de bajos ingresos y el grado en el que las necesidades son cubiertas por el Estado.

Punto C

El punto C es el escenario urbano, Lima, no solo incluye el área metropolitana, sino a sus distritos legalmente constituidos. Los datos de interés incluyen: el crecimiento de la ciudad en términos demográficos y físicos, la homogeneidad de los distritos urbanos según clase social (ingresos, educación, empleo, tipo de vivienda) y las brechas entre los distritos ricos y pobres. Los datos relevantes también incluyen los resultados electorales a través del tiempo en los niveles de distrito y ciudad, y las políticas específicas de las autoridades dirigidas a los pobres.

Punto D

A pesar de que Lima está dividida legalmente en cuarenta y tantos distritos (cada uno con límites formales, con poderes políticos y económicos altamente restringidos), cada uno de ellos está compuesto por docenas de vecindarios que frecuentemente son de naturaleza informal y que existen más como puntos locales de referencia que como entidades jurídicas. Sin embargo, los vecindarios son conceptos importantes, especialmente para los pobres. Se identifican con su lugar de residencia inmediato y son más proclives a influir y ser influidos por sus vecinos inmediatos (además de miembros

de la familia y amigos en el centro de trabajo). También son más proclives a donar tiempo, dinero o energía a proyectos con beneficios inmediatos y locales. La información de utilidad incluye los esfuerzos vecinales de supervivencia, la influencia real y percibida de los programas financiados por el Estado en los vecindarios locales y el perfil general de los residentes de los barrios específicos.

Punto E

El punto E trata de las percepciones micro (individuales) de los procesos macro de A y B a través de C y D. Las características sociodemográficas en el ámbito individual (edad, género, condición de inmigrante, ingreso, nivel socioeconómico, etc.), tienen efecto en el punto E.

Punto F

El punto F, la principal variable dependiente de toda la investigación, es la participación política en sus modos formales (electorales) e informales (con base en la comunidad). Es en este punto que los pobres de la urbe, como individuos, toman las decisiones (bosquejadas en el modelo del capítulo 1) concernientes a la presencia relativa de la democracia y donde, sobre la base de esas decisiones, cambian, descartan o modifican su comportamiento político. La información proviene de muestras e incluyen datos sobre comportamientos electorales a través del tiempo, evidencia de cambios de voto (razones para votar y para cambiar el voto), afiliación en organizaciones políticamente relevantes, participación en asuntos vecinales y formulación de demandas a autoridades externas.

Puntos G y H

A pesar de que los puntos G y H no son la preocupación principal de este trabajo, resultan ser un tipo de *retroalimentación*. Si el comportamiento político tiene un impacto en el nivel intermedio (G) —el vecindario y la ciudad— y en nivel macro (H) —nacional—causando (in)estabilidad, tal (in)estabilidad afectará al Estado y a las relaciones Estado-sociedad.

Para reforzar el argumento anterior, hacer de la participación política la variable dependiente no asume que los factores macro determinen de manera absoluta el comportamiento de los individuos. Los patrones, por supuesto, emergen cuando los individuos son agrupados: individuos similares tenderán a actuar de manera similar; pero todos los individuos similares no actúan de igual manera. Los individuos pueden y son capaces de decidir racionalmente cómo actuar y el peso colectivo de esas decisiones individuales pueden afectar, y afectan, los factores macro.

Hay un actor final que no está representado esquemáticamente, pero que debe ser entendido como una presencia: Sendero Luminoso. Como fuera señalado anteriormente, Sendero Luminoso tuvo, durante los años ochenta, la capacidad de influir en todas las variables macro y micro del modelo.

2.5.4. Algunas proposiciones e hipótesis tentativas

Estos distintos puntos están conectados por una variedad de lazos, cada uno de los cuales pueden ser descritos por una proposición o una serie de proposiciones e hipótesis.

AB: Es un lazo recíproco *macro-macro* que asume que la crisis económica y la pobreza afectan mutuamente el Estado y las relaciones Estado-sociedad.

AB sostiene que la crisis económica y la creciente pobreza, simultáneamente, incrementan necesidades y expectativas, y disminuyen la capacidad del Estado para satisfacer esos incrementos, menguando sus capacidades normativas y distributivas, y su relevancia potencial para la ciudadanía.

AC: Es un lazo *macro-intermedio* que asume que la crisis *macroeconómica* y la pobreza afectan el medio urbano de Lima y sus componentes. **AC** sostiene que cuando la crisis económica y la pobreza aumentan en severidad, las necesidades y expectativas específicas de la ciudad (la capacidad de la ciudad de proveer y mantener su infraestructura, de extraer recursos en forma de impuestos, de proveer bienes y servicios escasos, de regular efectivamente la vida cotidiana) toman importancia, haciéndose más difícil satisfacerlas.

BC: Es un lazo paralelo a **AC** que se centra en el Estado y las relaciones Estado-sociedad civil. Específicamente, **BC** sostiene que cuando las debilidades inducidas por **AB** llevan a una creciente incapacidad del Estado de proveer bienes a autoridades locales urbanas —y con ello, a niveles de distritos o vecindarios—, la propia ciudad atraviesa por un deterioro físico y, probablemente, se convierte en la meta y arena de diferentes manifestaciones de descontento.

CD: Es un lazo referido a la relación entre el escenario urbano más amplio y un vecindario específico. **CD** asume que la ciudad en general y un escenario residencial particular actúan entre sí. Por ejemplo,

si la ciudad incorpora o anexa un asentamiento anteriormente ilegal a un distrito legal de la propia ciudad, entonces este cambio de estado legal puede traer nuevos recursos, por lo menos potencialmente disponibles, para ese vecindario. La forma en la que estos recursos son obtenidos puede afectar la actuación política de los pobladores de ese vecindario.

CE y **DE**: Son los lazos referidos al efecto en el individuo del escenario urbano, en general, y de un vecindario específico. **CE** sostiene que la residencia en una ciudad *per se* tiene efectos múltiples en los pobladores de bajos ingresos: intensifica las dificultades de la pobreza así como la conciencia del Estado y sus programas, y expande el número y el impacto de los estímulos políticos que afectan a los ciudadanos como individuos. **DE** asume que la residencia en un vecindario específico hace una diferencia evidente, basada en una variedad de factores que incluye las necesidades del vecindario, así como su antigüedad, ubicación, características físicas y su desarrollo interno global, tanto político como físico.

EF: Es un lazo *micro-micro* que incluye la relación entre las percepciones individuales y las características personales determinadas en (**E**) y su influencia en la participación política individual, tanto formal como informal (**F**). Presumiblemente, si el desempeño económico se hace más duro y la pobreza se intensifica, entonces el Estado y las relaciones con la sociedad civil pierden importancia. Si los escenarios urbanos y del vecindario exacerban todas estas tendencias, el comportamiento formal (electoral) puede revelar abstención en la votación, y/o cambio en el voto, derrotas a quienes ejercen cargos y división del voto. El comportamiento informal puede reve-

larse en mayor participación al nivel del vecindario y en comportamientos de supervivencia.

FG, FH, FI: Son los lazos entre la participación política individual y el vecindario, el escenario urbano y la nación. Específicamente, **FG** sostiene que el agregado de la participación política formal e informal afecta el ambiente residencial inmediato al obtenerse bienes comunales. **FH** sostiene, similarmente, que la participación política no solo afecta a quién es elegido en la ciudad, sino que los funcionarios elegidos de la ciudad también pueden estar bajo la creciente presión de la participación formal e informal. **FI** sostiene lo mismo que **FH**, pero en el ámbito nacional. Un ejemplo específico puede ser el comportamiento electoral individual identificado en el punto (**F**) y su efecto sobre los asuntos políticos nacionales (específicamente sobre los partidos políticos y el sistema nacional de partidos). El apoyo de grupos de base a candidatos locales y a movimientos políticos puede resquebrajar a los partidos nacionales y a sus líderes. Esto lleva a un imprevisible incremento de partidos.

Un lazo final mostrado en la Figura I es **IB**, el cual sostiene una relación entre la inestabilidad macro y el Estado, y las relaciones Estado-sociedad. Al aumentar la inestabilidad (imprevisible), disminuye la capacidad del Estado para regular la sociedad. Contrariamente, se incrementa la posibilidad de que el comportamiento político, emanado de los grupos subordinados, pueda conllevar cambios.

2.6. CONCLUSIONES

Przeworski (1991) sostiene que las transiciones democráticas deben ser vistas como transiciones de «incertidumbre organizada». En otras palabras, uno de los mayores problemas que enfrenta cualquier sistema democrático nuevo es cómo asegurarse el acatamiento de las nuevas reglas, siendo impredecibles los resultados de ese juego. La respuesta de Przeworski es que los actores políticos acatarán y cooperarán con el marco del nuevo régimen si existe una mínima probabilidad de que se derivarán beneficios de ese acatamiento y cooperación.

[...] si algunas fuerzas políticas importantes no tienen cómo superar los conflictos distributivos y si la democracia no mejora las condiciones materiales de los perdedores, quienes creen que van a sufrir una continua privación bajo las instituciones democráticas, les darán la espalda. Para poder exigir acatamiento y cooperación, la democracia debe generar resultados sustantivos: debe ofrecer a todas las fuerzas políticas relevantes oportunidades reales de mejorar su bienestar material.

[...] desde el punto de vista estático, las instituciones democráticas deben ser «justas»: deben darle a todas las fuerzas relevantes la oportunidad de ganar de vez en cuando [...] desde un punto de vista dinámico, deben ser efectivas: deben hacer que hasta perder bajo la democracia sea más atractivo que una alternativa no-democrática futura. (Przeworski 1991: 32-33)

Este libro permite comprobar y tal vez modificar muchas de las proposiciones e hipótesis contenidas en Przeworski. Por ejemplo, los grupos o individuos que sufren de privación bajo la democracia pueden darle la espalda, como sostiene Przeworski; pero pueden darle

la espalda a un gobierno específico, en vez de a la propia democracia, o pueden simplemente elegir ignorar, saltar o tolerar las instituciones que no funcionan, en vez de oponerse a ellas activamente. Si los grupos desposeídos dan la espalda, o no, a la democracia y a sus instituciones, pueden depender de las alternativas disponibles. La presencia amenazadora de una alternativa no democrática puede favorecer el mantenimiento del acatamiento y la cooperación. Tal puede ser el caso de Sendero Luminoso en el Perú durante los ochenta. Se presentó como una alternativa a las instituciones democráticas; pero era tan extremista que, debido al miedo, puede haber ayudado a unir a la mayoría de la sociedad contra él.

El enfoque de Przeworski, sobre los factores macro de la transición y consolidación de la democracia, brinda un buen balance a la concentración en el comportamiento micro como resultado de tales factores, propuesto por Simon. Si Przeworski tiene razón, la incertidumbre de nivel macro debe ser un ingrediente primordial en la situación política subjetiva que confrontan los pobres de la urbe. Por supuesto, puede surgir un problema inmediato: ¿Qué podría suceder si la incertidumbre política —que es una característica del Estado y de las relaciones estado-sociedad— se exacerba por la crisis económica y la pobreza endémica? Tal combinación puede producir incertidumbre tanto para la sociedad en su conjunto como para sus miembros en desventaja.

2.7. LA ESTRUCTURA DEL LIBRO

Lo que sigue del libro está estructurado para poder examinar y analizar los argumentos desarrollados en los

capítulos 1 y 2. El capítulo 3 examina los desarrollos macro en el Perú desde 1970 hasta 1990, analizando los problemas macroeconómicos, los cambios en los niveles, las intensidades de la pobreza y los cambios correspondientes en el Estado y su política, y en las relaciones estado-sociedad civil. Estos últimos cambios se hicieron especialmente relevantes cuando el régimen cambió de uno autoritario a uno democrático en 1980.

El capítulo 4 se centra en la economía política de Lima, examinando sus cambios, las tasas de desempleo y subempleo, la emergencia de la informalidad urbana, el potencial de polarización y la aparición de mecanismos populares de supervivencia entre los pobres de la ciudad. El capítulo 4 también presenta un bosquejo de la política en el Perú y Lima durante 1970-1990, incluyendo la transición a la democracia ocurrida entre 1978-1980, las diferentes elecciones llevadas a cabo entre 1980-1990 y el impacto de Sendero Luminoso durante el mismo período. Finalmente, el capítulo 4 describe los distritos de Lima donde se ubicaron los vecindarios específicos de la investigación.

El capítulo 5 se centra en los seis vecindarios de bajos recursos específicos de la investigación y los cambios que atravesaron entre 1970-1990. Tales cambios incluyen cambios de tamaño, densidad y cambios físicos en vivienda e infraestructura. Además, se presentan algunas características básicas de los informantes en cada una de las muestras.

El capítulo 6 es un análisis cuantitativo de cómo evolucionaron los modos de participación identificados durante el período en cuestión. Al desaparecer el gobierno autoritario y ser reemplazado por procedimientos democráticos, los ciudadanos individuales tuvieron la oportunidad de expandir y modificar las maneras de

participación en el proceso político. Luego, al aparecer la crisis económica, los ciudadanos pudieron reaccionar tanto formal como informalmente en su intento de confrontar la situación de deterioro. La identificación empírica de modos específicos de participación permite una descripción más precisa de las caras formales e informales de la participación.

El capítulo 7 enfoca dos aspectos de la participación informal en los barrios durante este período: la participación en movimientos de base y las relaciones entre el barrio y el Estado. En el primero, se relaciona con la forma cómo la gente de los barrios interaccionó para proveerse de bienes y servicios necesarios que tanto el Estado autoritario como el democrático no eran capaces de proveer; en el segundo, se examina los caminos y mecanismos utilizados por los barrios para presentar demandas a las autoridades locales y nacionales, tanto durante el régimen militar como bajo el democrático. El capítulo 7 usa información de las encuestas así como información proveniente de la observación y de los informantes.

El capítulo 8 se centra en la participación política formal. Se utiliza datos de las encuestas para examinar el papel de la política electoral en el ámbito individual, en la transición dada entre 1978-1980 y luego en los cambios en la participación política electoral desde 1980 hasta 1990, mientras el Perú confrontaba su extendida crisis económica y la emergencia de Sendero Luminoso.

El capítulo 9 regresa a las preocupaciones teóricas y analíticas de los capítulos 1 y 2, así como al esquema del capítulo 2. Se ofrece algunas conclusiones sobre cómo el modelo ayuda a entender los contextos de la participación política. Asimismo, surgen algunas reflexiones sobre resultados sustantivos acerca del Perú.

CAPÍTULO 3

LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL PERÚ

1970-1990

El capítulo 2 sostiene que varios procesos y estructuras macro influyen, tanto sobre el ambiente urbano, así como sobre el individuo y su participación política. La ciudad reacciona frente al deterioro (o al crecimiento) económico nacional y a la expansión (o reducción) de la pobreza. También reacciona ante la capacidad del Estado de regular lo que sucede en la ciudad, y de la distribución de los bienes y servicios que hace. Los cambios en la capacidad del Estado, a su vez, afectan las relaciones Estado-sociedad. Por ello, el capítulo 2 asume que Lima actúa como lente que enfoca, y muchas veces intensifica, los eventos macro de maneras distintivamente urbana y que este enfoque e intensificación toman más forma a nivel distrital.

El capítulo 3 utiliza una variedad de datos agregados para dar luz sobre cómo Lima Metropolitana, en general y algunos de sus distritos en particular, fue afectada por la crisis macroeconómica, por los incrementos en la extensión e intensidad de la pobreza y por el declive de la capacidad del estado durante 1970-1990. Además, cambios fundamentales del sistema po-

lítico peruano —ejemplificados por la transición al gobierno civil de 1980 y la siguiente serie de elecciones presidenciales y municipales— también fueron afectados por estos cambios económicos entrando en escena nuevas relaciones Estado-sociedad. Al debilitarse progresivamente la capacidad del Estado de cumplir sus roles básicos, el deterioro de la relación Estado-sociedad fue juzgado y reflejado a través del proceso electoral, así como mediante los procesos de participación política informal.

Dornbusch y Edwards (1991) proponen el populismo macroeconómico como un modelo para describir y explicar por qué la economía de los líderes y gobiernos populistas, en sus palabras, «ultimadamente fallan; y cuando fallan es siempre con un costo escalofriante para quienes se suponía que eran los beneficiados». El modelo de Dornbusch y Edwards tiene particular relevancia para el período 1970-1990 en el Perú debido a dos razones: en primer lugar, porque el Perú atravesó dos períodos de populismo macroeconómico con los gobiernos de Velasco y García; en segundo lugar, por el impacto de una variedad de condiciones macroeconómicas sobre los pobres de la urbe, uno de los grupos objetivos claves los dos ciclos populistas. Al utilizar el modelo de Dornbusch y Edwards, y contando con el apoyo de datos agregados de nivel macro, haré un grueso dibujo de la pobreza endémica, del curso de la economía peruana durante el período 1970-1990 y del impacto de las políticas populistas macroeconómicas en los pobres de la urbe.

3.1. DESARROLLOS ECONÓMICOS, POBREZA Y CRISIS 1970-1990

3.1.1. Situación hasta 1968

La pobreza ha sido el modo de vida para la mayoría de los peruanos desde que España formó su colonia en 1530 y, ciertamente, desde que la nación logró su independencia en 1821 (Berry 1990; Thorp y Beltram 1978). La separación de la corona española fue de muchas maneras, un acto puramente simbólico, el Perú siguió siendo enteramente dependiente de sus actividades extractivas (minería y agricultura) para proveerse de bienes manufacturados. Las rígidas estructuras de clase, vigentes desde la Conquista, permanecieron prácticamente inalteradas, asegurando que las elites —peninsulares o criollos— no tuvieran que compartir su riqueza o poder. La emergencia de una economía basada en latifundios permitió al Perú mantener una sobreproducción exportable; la agricultura de latifundio también brindó una considerable importancia comercial a las ciudades costeñas peruanas (Trujillo, Chiclayo, Piura), a pesar de que, al momento de la independencia, el Perú era aún una sociedad mayormente rural (menos del 10% de la población era urbana al momento de la independencia).

Inglaterra reemplazó a España como el socio principal de intercambio del Perú a partir de la mitad del siglo XIX. La necesidad de Inglaterra (y de Europa) de contar con materias primas permitió al Perú diversificarse al guano y nitratos, luego al algodón y al azúcar, y luego al petróleo. Pero el apoyarse en estas materias primas también fortaleció la dependencia del Perú para con las economías europeas, haciéndola objeto de los

vaivenes de las demandas y los ciclos comerciales del Viejo Mundo. Además, estos lazos profundizaron la pobreza de la nación y sus enormes diferencias de ingresos. Durante el mismo período de tiempo, empezó a consolidarse la política peruana. Los primeros gobernantes del país eran llamados «Mariscales de Ayacucho», héroes militares que se turnaron el gobierno entre sí, robando frecuentemente el tesoro de la nueva nación. Estos hombres fueron finalmente desafiados por los partidos políticos civiles entre 1850 y 1860, pero el sistema político que surgió estaba dominado exclusivamente por la tradicional oligarquía civil. La política masiva estaba décadas adelante.

Luego de la desastrosa Guerra del Pacífico con Chile (1879-1883), el final del siglo XIX y los inicios del siglo XX vieron lo que usualmente se llama la Era Dorada de la Oligarquía. La economía extractiva, agrícola y minera fue restablecida luego de la guerra para reinar una vez más; las tradicionales elites mantuvieron el control del poder económico y político del país, a pesar de las primeras señales de industrialización y de una nueva elite urbana (Hunt 1985). La Segunda Guerra Mundial vio el reemplazo de Inglaterra por los Estados Unidos como principal fuente de capital del país y como principal socio de intercambio. Pero las corporaciones norteamericanas no solo necesitaban la superproducción extractiva del país, sino también necesitaban al Perú como mercado adicional para su tecnología y bienes de capital. Algunos enclaves extractivos avanzados—agrícolas, mineros y (luego) petroleros— empezaron a usar relaciones salariales y tecnología avanzada, tal como lo hicieron las ciudades costeñas.

La sierra, aparte de los enclaves mineros, era solo necesitada como una fuente de bienes baratos (alimentos), para mantener bajos los salarios de la mano de obra industrial. [...] (hubo) un rápido crecimiento urbano y una rápida acumulación de sobreproducción en Lima y las ciudades costeñas. En la sierra, permanecieron las tecnologías basadas mayormente en la mano de obra, en relaciones mayormente no salariales y en los mecanismos de precios. (Wilson 1987: 203)

El siglo XX también vio cambios en el sistema político peruano. A pesar de que no se aseguró el dominio civil, líderes como Augusto Leguía (1919-1930) empezaron a tomar pasos serios para modernizar el país mediante políticas extensivas de obras públicas, especialmente de construcción de carreteras. En los años 20 surgió la política de masas cuando un joven populista incendiario llamado Víctor Raúl Haya de la Torre fundó su partido APRA (Alianza Popular Revolucionaria Americana). El APRA, los sindicatos de trabajadores, otros partidos y movimientos políticos fueron aceptados a regañadientes como participantes legítimos en las arenas políticas y económicas. Sin embargo, el simple hecho de llevar a cabo elecciones, pocas veces garantizó que el ganador pudiera tomar o mantener el poder si los militares preferían otra cosa.

La gran depresión golpeó fuertemente al Perú; su economía basada en la exportación extractiva sufrió mucho. Como resultado: la primera ola de migrantes llegó a Lima, desesperados ante la desaparición de sus vidas rurales. La Segunda Guerra Mundial trajo el final de la depresión. Las principales exportaciones peruanas (especialmente los minerales como, el cobre, el plomo, y el zinc) tuvieron alta demanda. Después de la

segunda guerra mundial, el Perú se encontró firmemente insertado en el sistema económico global, pero bajo condiciones que distorsionaban el crecimiento de la nación y mantenían su pobreza. Su dependencia en materias primas era chocante, inclusive para estándares latinoamericanos. En 1950, por ejemplo, la producción industrial en el Perú era solo el 14% del PBI, comparado al 17% de Colombia y al 22% de Chile (Thorp 1983: 39). Su distribución del ingreso seguía siendo la más sesgada de Latinoamérica.

Perú atravesó brevemente un gobierno civil durante y después de la segunda guerra mundial, con los gobiernos de Manuel Prado (1939-1945) y de José Luis Bustamante (1945-1948), cuyo gobierno fue interrumpido por un golpe militar liderado por el general Manuel Odría en 1948. Odría gobernó hasta 1956, cuando diversas presiones lo forzaron a llevar a cabo elecciones, las que fueron ganadas de nuevo por Manuel Prado. Inicialmente, los años cincuenta fueron buenos para el país; Odría llevó a cabo políticas económicas conservadoras que acogían la inversión extranjera, pero, a finales de su gobierno, el costo de vida aumentó y cayeron las inversiones, lo que creó insatisfacción pública. Prado mantuvo muchas de las políticas conservadoras; hacia fines de su mandato, se vio frente al mismo tipo de descontento que había tenido su predecesor.

Las elecciones de 1962 vieron una competencia cerrada entre tres candidatos: Víctor Raúl Haya de la Torre y su partido APRA; el General Odría, que competía como civil; y Fernando Belaunde Terry, un arquitecto que había hecho su primera aparición política en 1956 y que representaba a las clases medias urbanas educadas del Perú. Ninguno de los candidatos alcanzó el tercio de los votos legalmente necesario en 1962.

Cuando amenazaba con presentarse un atolladero constitucional, los militares irrumpieron anulando las elecciones y gobernaron por un año; pasado este, llamaron a nuevas elecciones. Los tres volvieron a competir, pero esta vez Belaunde logró acumular el 38% del voto popular y fue ungido con mucha fanfarria como el arquetípico «nuevo» presidente latinoamericano según el molde de la Alianza por el Progreso. Belaunde fue más victorioso como candidato que como presidente: Hacia 1967 habían aparecido significativos problemas económicos en forma de inflación y devaluación, y Belaunde (en parte obstruido por una alianza APRA-Odría en el Congreso) no deseaba o no era capaz de tomar acciones para contrarrestarlos.

El Perú, por supuesto, no era inmune a lo que sucedía en el mundo. Los años sesenta vieron una intensificación de la competencia entre las empresas multinacionales, al declinar el liderazgo de los Estados Unidos sobre el mercado mundial. Las mejoras en la tecnología y las comunicaciones permitieron que las firmas reestructuraran la producción. Las multinacionales ya no tenían que invertir directamente para encargarse de mercados nacionales individuales; en vez de ello, podían usar economías de escala y los nuevos medios de transporte para dividir el proceso de producción. Los países en desarrollo, con trabajadores poco capacitados, empezaron a ensamblar componentes para ser reexportados; la competencia entre ellos *por tajadas* en el mercado de exportaciones no tradicionales, y las reducciones de las tarifas y los incentivos tributarios se volvieron tácticas comunes. Belaunde imitó algunas de estas políticas, pero no estuvo dispuesto a instituir otras políticas fiscales y tributarias que habrían sido necesarias para sostener un crecimiento económico global.

Durante el primer siglo y medio de existencia como estado-nación, ningún gobierno peruano luchó seriamente contra la pobreza y sus inmensas desigualdades en la distribución del ingreso, tal vez debido a que la dependencia estructural peruana contribuyó tremendamente a un lento crecimiento económico. Thorp y Beltram (1978) concluyen que el ingreso *per cápita* creció «probablemente poco más de un 1% al año entre 1890 y 1975». Dadas las tremendas desigualdades en los ingresos y la abismal pobreza de las masas, un crecimiento tan lento significó que el Estado no tenía recursos que distribuir, inclusive si hubiera deseado hacerlo (lo que no era el caso). El minucioso estudio de Berry (1990), reúne un impresionante conjunto de datos. Berry concluye que, hacia fines de la década del setenta del siglo XIX, el 1% más alto de la población obtenía cerca del 25% del ingreso total, mientras que el decil superior de la población obtenía entre 40 y 45% del ingreso total. En contraste, el 12% más bajo de la población recibía alrededor del 4% del ingreso en esos años. En 1961, casi cien años más tarde (cuando la información era mucho más confiable), el decil más alto había mejorado su tajada del ingreso nacional hasta el 52,8%, mientras que el quintil inferior había caído alrededor de 2,4% (Webb 1977; 1981).

En suma, el primer siglo y medio del Perú como país vio dependencia económica, una marcada susceptibilidad a *booms* exógenos y ciclos de quiebras, y una constante y profunda pobreza e injusta distribución del ingreso. En la esfera política, los líderes civiles y militares desconfiaban unos de otros; desde la primera guerra mundial, solo un presidente elegido había podido entregar el poder a un sucesor elegido (Manuel Prado a José Bustamante en 1948). Dado el desarrollo de la

nueva economía global en los años sesenta y de la desventajosa posición del Perú en ella, se hizo posible preguntarse si algún gobierno pudiese cambiar la situación. En 1968 apareció uno, claramente dedicado a sacar al país de sus patrones históricos. No es sorprendente, sin embargo, que fuera un gobierno militar.

3.3.2. La «Revolución de las Fuerzas Armadas» 1968-1980

Dornbusch y Edwards (1991) sostienen que el populismo macroeconómico no solo tiene ciertas características específicas, sino que también tiene ciertos resultados inevitables. Ellos bosquejan las principales recetas del populismo macroeconómico y, además, identifican tres fases del ciclo económico populista. La receta inicial busca reactivar una economía inactiva, intenta una redistribución del ingreso y una reestructuración de la economía. Así, estas políticas descansan sobre la «reactivación con redistribución», generalmente mediante grandes incrementos de los salarios reales. De acuerdo con Dornbusch y Edwards, la fase uno produce un breve respaldo de esta opción, con crecimiento de la producción, de los salarios reales y del empleo. El crecimiento de la demanda se une a una caída de la oferta. La fase dos empieza cuando aparecen cuellos de botella como resultado de las crecientes demandas por bienes domésticos y una decreciente oferta doméstica. Se hacen necesarios los controles de precios, la devaluación y los controles de la tasa de cambio; la inflación crece fuertemente, pero los salarios siguen subiendo y los déficits presupuestarios empeoran tremendamente. En la fase tres:

La extrema escasez, la aceleración de la inflación y una obvia brecha cambiaria, llevan a la fuga de capitales[...] El déficit presupuestal se deteriora violentamente[...]. El gobierno intenta estabilizar cortando los subsidios y mediante una depreciación real. Los salarios reales caen masivamente y la política se vuelve inestable. (Dornbusch y Edwards 1991: 11)

No me interesa brindar una descripción y una historia de las políticas económicas de los períodos de Velasco y García; tales recuentos ya están disponibles (Thorp 1987; Kuczynski 1990; Pastor y Weiss 1992; Lago 1991). Un breve recuento de las experiencias de Velasco y García con la macroeconomía populista, me permite concentrarme en las ramificaciones sociales y políticas que estas tuvieron en los pobres de Lima.

Cuando el general Juan Velasco asumió el poder mediante un golpe militar en 1968, juró crear un país menos dependiente y en el que todos sus ciudadanos tuvieran la oportunidad de participar. El peculiar gobierno revolucionario de las fuerzas armadas eligió conseguir sus objetivos mediante una serie de políticas económicas y sociales populistas que hicieron del Estado un actor poderoso en la economía nacional, lo que jamás había ocurrido. El medio más notable para fortalecer el Estado reposó en reformas de propiedad. La administración de Velasco «asumió que los aspectos estructurales y distributivos de la economía estaban fuertemente relacionados» y que

La monopolización y la mala asignación de los recursos económicos de la oligarquía [doméstica] y de los inversionistas extranjeros eran responsables de la desaceleración económica, del creciente desequilibrio, y de que los benefi-

cios no se filtrasen adecuadamente a través del sistema. (Fitzgerald 1983: 44)

Por muchos motivos, el gobierno de Velasco logró algunos éxitos significativos en sus inicios, debido a condiciones mundiales extremadamente favorables (en particular, los precios mundiales de las principales exportaciones peruanas). Las correcciones presupuestarias y la depreciación real (tomadas hacia finales del gobierno de Belaunde) permitieron, irónicamente, que el gobierno militar disfrutara de una expansión masiva inicial. El ingreso *per cápita* real aumentó un promedio de 3,7% anual entre 1968 y 1974; en otros términos usando a 1980 como año base (1980=100), el ingreso real *per cápita* aumentó de 87 en 1968 a 105 en 1974 (Dornbursch y Edwards 1990: 252).

Pero el régimen de Velasco también asumió que los capitales privados y extranjeros continuarían siendo invertidos en el Perú y que la nacionalización de ciertos recursos estratégicos traería consigo algún beneficio. Los militares buscaron un tipo de alianza triple entre el capital local, el internacional y el estatal que había funcionado tan espectacularmente en Brasil desde 1967 hasta 1973 (Evans 1979). Sin embargo, el capital doméstico y foráneo se resistió, tal vez asustado de la retórica de Velasco sobre reformas y redistribución. Como resultado, en parte intencionalmente y en parte por omisión, el Estado peruano asumió un papel sobresaliente en la economía nacional. La agresividad del gobierno de Velasco en esta área pronto se hizo notar al encogerse la inversión del capital privado e internacional. Hasta 1976 el sector público contaba con más de la mitad de la inversión total en el país (Thorpe y Beltram 1978: 309).

Pero el Estado se dio cuenta de que no tenía la capacidad administrativa ni el personal para manejar el gran número de ministerios, empresas públicas y las nuevas agencias estatales que fueron creadas a inicios de los años setenta. Además, llevar a cabo los muchos objetivos de la revolución (varios tipos de cooperativas agrícolas, cooperativas industriales, empresas estatales) absorbió los limitados recursos que el gobierno militar tenía a su disposición. El Perú atravesó por una importante expansión de las exportaciones manufacturadas no tradicionales (en comparación con las exportaciones tradicionales de materias primas) durante los años setenta. Wilson (1987) anota que entre 1975 y 1980 las exportaciones no tradicionales se multiplicaron ocho veces y su porción entre las exportaciones totales alcanzó 25% en 1980. Sin embargo, estas exportaciones no eran de bienes ensamblados, como se había dado de manera tan importante en otros países latinoamericanos como Brasil. En vez de ello, eran materias primas tradicionales que habían pasado por algún proceso industrial antes de la exportación (por ejemplo, hilo o tela de algodón en vez de algodón crudo, alambre de cobre en vez de barra de cobre). Como resultado, el Perú nunca obtuvo una ventaja significativa en el comercio internacional y perdió la importancia que alguna vez tuvo.

Políticamente surgieron fuertes tendencias populistas al tratar de convencer a las masas de apoyar sus metas, las cuales se presentaban en su nombre («¡La revolución es tuya!»). La más importante política organizacional fue SINAMOS (Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social), creado como una agencia nacional para promover la participación en la revolución, especialmente, de las masas urbanas y rurales de

bajos recursos (Dietz 1980: cap. 8; Delgado 1975; Stepan 1978). Pero las muchas flores retóricas que acompañaron el nacimiento de SINAMOS en 1971, nunca estuvieron respaldadas por suficientes recursos. El personal de la agencia frecuentemente se encontraba sosteniendo la cola de un tigre, mientras que sus grupos objetivos se movilizaban para protestar tanto contra las promesas incumplidas, como contra la crisis económica que iba empeorando al avanzar los años setenta.

Hacia 1973, el consumo total de bienes y servicios había empezado a exceder a la producción total de la economía, en 1975 los gastos sobrepasaron la producción en un 10%, y muchos de los resultados predichos por Dornbusch y Edwards entraron a escena. La capacidad de consumo fue financiada por los préstamos de petrodólares foráneos para invertir en el flujo masivo de importaciones al país. El endeudamiento aumentó desde US\$ 737 millones en 1968 a US\$ 1121 millones en 1972 y a US\$ 8032 en 1979, 85% la cual era deuda del sector público (Thorp y Beltram 1978: 310). El incremento de salarios, que había sido positivo en términos reales hasta 1973, declinó agudamente cuando aumentaron los déficits del gobierno y la oferta de dinero. Las condiciones continuaron empeorando hasta que el Fondo Monetario Internacional entró a escena con una serie de ajustes estructurales eliminando la mayor parte de los subsidios, manteniendo los precios según la tasa de inflación (que en 1978 era cercana a 70%) y limitando los aumentos de sueldos y salarios entre 10 y 15% (Stallings, Barbara; Caretas, 1977, 245-248. Shapiro 1976; Cabrera 1978). Como puede suponerse, el subempleo empezó a tener más presencia que el empleo hacia 1977, mientras que la tasa de desempleo aumento de 4,2% en

1973 a 8,5% en 1979 (Dietz 1982: 81). Pero estas tasas no estaban distribuidas equitativamente en la sociedad peruana. En 1979 el desempleo en el sector no agrícola era 12,6% y solo 0,3% en el sector agrícola; mientras que el subempleo alcanzaba el 64% en el sector agrícola y 39% en el no agrícola (Economía y Política, 1980: 7). Tales disparidades promovieron la migración rural-urbana, especialmente hacia Lima, debido a que muchas personas preferían arriesgarse a caer en el desempleo urbano y no en el subempleo con ingresos rurales.

La inflación también creció. En 1974 la inflación fue de 17%, pero aumentó a 48% en 1976, a 95% en 1978 y a cerca de 70% en 1980 (Banco Central de Reserva, junio de 1978; Actualidad Económica, 1980: 6). Paralelamente el índice de precios al consumidor se duplicó de 1977 a 1978 y de nuevo de 1978 a 1979. Los sueldos de los obreros y empleados empezaron a decaer en 1973; usando 1973 como año base (1973=100), los salarios de los empleados cayeron a 66,6 en 1977 y a 53,5 en 1980, mientras los obreros lo soportaron mejor, cayendo a 77,4 en 1977 y a 78,8 en 1980. Debe recordarse, sin embargo, que los sueldos de los obreros eran considerablemente inferiores que los salarios de los empleados. Los empleados públicos tal vez pasaron por su peor momento; hacia 1980 sus ingresos reales se redujeron a 37% de lo que habían sido en 1973. El sueldo mínimo cayó hasta 55,7 en 1978, recuperándose en 1980 para llegar a 88 (el sueldo mínimo oficial durante el período era de aproximadamente US\$ 40-50/mes). Finalmente, los precios de los alimentos aumentaron rápidamente: «conforme a estas políticas, los precios de los aceites comestibles se incrementaron 130% en mayo de 1978, los productos lácteos y el trigo entre 40 y 65%, y los productos derivados del petróleo en un promedio de 60%»,

según las palabras algo blandas de un memorando confidencial del Fondo Monetario Internacional de 1978 (Sheetz 1986).

Evidentemente, el gobierno militar aún genera fuertes opiniones y debates en el Perú. La conclusión general de Fitzgerald acerca de sus efectos sobre el país es tal vez dura, pero no injusta: «[...] en términos económicos, [...] el creciente rol del Estado es (el más) impactante», pero «en la crucial área de distribución y en la capacidad de soportar las fluctuaciones económicas internacionales, [...]no se encuentra ningún progreso» (Fitzgerald 1983: 61). Hacia 1980, los militares estaban desacreditados y el declive económico, durante la siguiente década, sería sostenido.

Lo que los militares peruanos hicieron durante el período de Velasco (1968-1975) fue intentar fortalecer el Estado y convertirlo en un activo participante en el proceso de desarrollo. «Un Estado activo es una de las llaves al movimiento de una situación de dependencia clásica a una de desarrollo dependiente» (Evans 1987: 211-212). Las expectativas de Velasco de que tanto el capital doméstico como el internacional formarían una alianza con un Estado peruano más fuerte, no fueron, sin embargo, realizadas como sucediera en otras naciones latinoamericanas, de manera más notable en Brasil. En primer lugar el Estado peruano nunca desarrolló la capacidad de intervenir en la economía para lograr sus propios fines en lugar de los intereses del capital local o extranjero. Un factor en particular impidió que los planes militares se hicieran realidad: la negativa del capital local y extranjero de invertir, lo que se debió, en gran parte, al exceso de reglas y restricciones a las inversiones. Así, el propio Estado peruano se convirtió en el mayor inversionista, pero su falta de capi-

tal lo forzó a endeudarse, creando así una nueva y atroz manera de dependencia con la deuda.

Políticamente, el experimento populista-corporatista SINAMOS demostró tres cosas: que era posible movilizar a porciones considerables de la sociedad, que el Estado peruano podía prometer bastante y que el Estado no era capaz de cumplir esas promesas (Stepan 1978; Dietz 1977). La combinación de las que hasta entonces eran las peores condiciones económicas del país desde la segunda guerra mundial en conjunción con una población movilizada, frustrada y amargada produjo una serie de huelgas —primero sectoriales y luego nacionales— que los militares no pudieron o no desearon contener. En 1978, los militares convocaron a una elección para una asamblea constituyente y en 1980, las elecciones nacionales regresaron al país a un gobierno democrático. Lo que los militares dejaron, sin embargo, no era un legado nada prometedor ni positivo para los gobiernos democráticos de la década de los ochenta.

3.3.3. Gobiernos civiles 1980-1990: Ortodoxia, heterodoxia y colapso

Los gobiernos de Belaunde y García en la década de los ochenta son destacables por sus aparentes diferencias. Belaunde era un ejemplo del liderazgo político de una vieja generación (él mismo había sido candidato a la presidencia del país en 1956) y candidateaba como fundador de su propio partido, el que era, en realidad, más una agrupación de seguidores que un partido bien organizado e institucionalizado. Él fue claramente identificado como un adherente de las políticas económicas ortodoxas. García, de otro lado, era joven (tenía trein-

taicuatro años al momento de ser elegido) y encabezaba al APRA, el partido político más antiguo (fundado en 1924) y mejor organizado del Perú. Propugnaba una plataforma populista y de economía heterodoxa de centro-izquierda. Sin embargo, a pesar de estas diferencias, aparentemente fundamentales, ambos gobiernos terminaron siendo desastrosos para el país; el colapso macroeconómico y el caos enterraron los beneficios que pudieron haberse conseguido y ambos gobiernos cometieron errores que se unieron a los efectos de sus malos cálculos económicos.

3.3.4. El gobierno de Belaunde 1980-1985

Fernando Belaunde, quien había sido elegido presidente en 1963 y que fuera derrocado por el golpe de Estado de Velasco en 1968 regresó al poder con una sólida victoria electoral, pero se encontró con un país dramáticamente diferente al que había dejado; doce años atrás. No era solo que la economía mostraba signos severos de estrangulamiento, sino que la población no era ya tan maleable y pasiva como en su primer mandato. Es más, las elecciones de 1978 y 1980 dotaron al país de un sistema político de partidos, el cual, siendo aún inmaduro y poco institucionalizado, por lo menos ofrecía una amplia gama de opciones, que iba desde una vociferante y frecuentemente fragmentada izquierda marxista hasta el conservador y pro-empresarial PPC (Partido Popular Cristiano) a la derecha; pasando por el maduro APRA (de centro-izquierda) y por Acción Popular de Belaunde (de centro-derecha).¹

¹ Debe anotarse que Sendero Luminoso, que se llama a sí mismo Partido Comunista del Perú, también empezó su insurgencia públi-

La estrategia básica de Belaunde para combatir los múltiples problemas económicos del país era altamente ortodoxa. Utilizó el modelo neoliberal directo, siguiendo el modelo del Cono Sur con un programa de estabilización del FMI.² El gobierno de Belaunde se alejó del modelo estatista de los años de Velasco, lo que en los hechos era regresar a lo que siempre había imperado en el país: el regreso a las políticas del *laissez-faire*, después de algunos experimentos de intervención estatal (Thorp y Beltram 1978). Es más, el FMI y otras entidades transnacionales habían adquirido una considerable influencia debido a los problemas de la deuda (Pastor y Wise 1992: 86).

Así, el gobierno de Belaunde se caracterizó por la privatización de las empresas estatales, los estímulos a la inversión privada doméstica e internacional, la apertura de la economía, la reducción de tarifas y barreras al comercio, y la eliminación de la participación del gobierno en el establecimiento de precios. Se esperaba, por supuesto, estimular la economía mediante nuevas oportunidades a la inversión nacional y extranjera, la liberalización del comercio, la inversión estatal en infraestructura y políticas macroeconómicas predecibles.

ca en 1980. Su aparición inicial ocurrió cuando sus activistas tomaron y destruyeron ánforas de votación en Chuschi, una remota villa andina en el área rural de Ayacucho. A pesar de que el partido habría de convertirse en un actor político crecientemente violento durante los años ochenta, nunca participó en elecciones. Por el contrario, una de sus metas básicas fue subvertir el proceso electoral en su conjunto, promoviendo el boicot de las elecciones mediante propaganda e intimidación.

² El siguiente recuento se basa en Pastor y Wise (1992), Handelman y Baer (1989) y Thorp y Beltram (1987), entre otras fuentes.

Sin embargo, la mayoría de estos objetivos eran irrealizables o fueron abandonados. Por ejemplo, ni el sector privado doméstico ni el foráneo tenían suficiente capital para realizar gestiones sustanciales. A pesar de que muchas empresas estatales se debilitaron, pocas fueron completamente liquidadas (Reid 1985: 83-84). El deseado retorno de la inversión directa de capitales extranjeros no se materializó, las nacionalizaciones, la retórica anti-extranjera y los disturbios de los sindicatos de fines de los años setenta habían puesto nerviosos a los inversionistas extranjeros, tanto que la inversión extranjera directa alcanzó lo que hasta entonces era su punto más bajo: US\$ 89 millones en 1984 (Pastor y Wise 1992: 89). Las importantes medidas de liberalización del comercio, tomadas al inicio del gobierno de Belaunde, trajeron como resultado una avalancha de productos importados, muchos de los cuales eran artículos de lujo. La producción manufacturera cayó un quinto entre 1980 y 1983 y muchas empresas terminaron con cifras en rojo debido al incremento de los costos en los créditos.

El papel del Estado, bajo la política económica ortodoxa, era fomentar y apoyar a la empresa privada y darle vigor a las exportaciones, pero la severa recesión en 1983, la insuficiente inyección de capital estatal y los malos manejos hicieron que los proyectos tomaran más tiempo de lo previsto. Los recursos —humanos y de capital— del Estado, que pudieron haber sido dirigidos al manejo de la macroeconomía, fueron dirigidos a otra parte, mientras que los proyectos incompletos se convirtieron en una carga pesada para el siguiente gobierno. En general, el período de 1980-1985 fue funesto para el Perú: la inflación se duplicó y hacia finales del mandato de Belaunde alcanzaba las dos cifras al mes

con una tasa inflacionaria de 165% para 1985 (Cabtree 1992: 35), el PNB se paralizó, la deuda aumentó en un 70% y los sueldos reales declinaron en más de 35% (Pastor y Wise 1992: 90-91).

Otro factor merece ser mencionado: Sendero Luminoso. Este grupo, que había sido establecido por Abimael Guzmán cuando era profesor de la Universidad de Huamanga, en Ayacucho, una ciudad de la sierra sur, empezó su campaña de terror e intimidación el día de las elecciones de 1980. Hacia 1985, el movimiento se había esparcido por todos los andes peruanos y desarrollaba una guerra contra el conjunto de la sociedad peruana. Los asesinatos políticos se hicieron más comunes, así como la destrucción de los proyectos de desarrollo y la infraestructura (las líneas eléctricas que alimentan Lima fueron un objetivo primordial). Sendero Luminoso se convirtió en una seria amenaza para la estabilidad interna del Perú y el gobierno de Belaunde decidió contrarrestarla a través de los medios más rápidos, es decir, las fuerzas militares; pero las inadecuadas y poco entrenadas fuerzas militares fueron acusadas de abusos a los derechos humanos tanto como el propio Sendero Luminoso. Belaunde, mientras tanto, no deseaba —y era incapaz de— montar un programa de desarrollo económico a largo plazo en la sierra sur para hacerle frente a Sendero. Hacia 1985, Sendero Luminoso y los militares habían producido un promedio de 1 200 muertes por año (DESCO 1989).

Pospondremos la discusión sobre el desarrollo de la pobreza hasta examinar el gobierno de García, para poder apreciarlo a través de toda la década. Es suficiente decir que las políticas ortodoxas de Belaunde aumentaron las ya profundas disparidades de ingresos y pobreza del país. La relación población/distribución

de ingresos empeoró: la mitad inferior de la población urbana de la nación recibió 19,7% de los ingresos en 1985; la distribución rural fue ligeramente mejor, 20,3% (Webb y Fernández Baca 1991: 1035-1062). Hacia 1985, los salarios reales de los obreros cayeron más que la de los empleados. Utilizando a 1980 como año base (1980=100), los salarios llegaron a 80 en 1985; pero los sueldos cayeron a 64. Los subsidios a los alimentos y a los derivados del petróleo, vigentes durante los inicios de los años setenta, nunca retornaron. El resultado fue una estructura de precios que retrasaba los salarios.

En la arena política, Belaunde y su partido AP habían ganado las elecciones presidenciales y legislativas por un margen cómodo, pero su período de gracia terminó. En noviembre del mismo año, la izquierda peruana mostró algunas señales de fuerza en Lima, en las elecciones municipales nacionales. Tres años más tarde, en noviembre de 1983, en otra ronda de elecciones municipales, tanto la izquierda —ahora en una coalición llamada IU (Izquierda Unida)—, como el reformato APRA de Alan García, obtuvieron buenos resultados. El APRA se llevó un tercio del voto popular a nivel nacional y la IU terminó segunda con 29%. Esto evidenciaba un significativo viraje desde la centro-derecha a la centro-izquierda e izquierda. Izquierda Unida ganó el municipio de Lima metropolitana, así como todos los municipios de los distritos de más bajos recursos de la capital. Las elecciones municipales de 1983 fueron ampliamente percibidas como un referéndum sobre la actuación de Belaunde en el gobierno; el candidato de AP en Lima se ubicó en un catastrófico cuarto y último puesto. Para la carrera presidencial de 1985, Belaunde estaba ampliamente desacreditado y su partido no era más que la sombra de lo que fue.

3.3.5. El gobierno de García 1985-1990

La victoria de Alan García culminó una lucha del APRA por la presidencia del Perú que duró sesenta años y García tenía la determinación de aprovechar la oportunidad al máximo. Su estilo público, fuertemente populista y sus significativas habilidades como orador, junto a su juventud y buena apariencia, atrajeron a muchos ex-simpatizantes de AP, un número importante de simpatizantes de IU y a la mayoría del gran número de votantes independientes del país. Como resultado, el APRA no solo ganó la presidencia, sino también ambas cámaras en el Congreso y —un año después, en las elecciones municipales de 1986— la mayoría de las municipalidades provinciales del Perú.

El APRA, había prometido —de manera algo vaga— durante su campaña, revertir el enfoque ortodoxo y dedicarse a políticas y metas democráticas (reducción de la inflación, redistribución en favor de los pobres). Estas promesas, vistas en perspectiva, eran similares al modelo macroeconómico populista delineado por Dornbusch y Edwards (1990). Tales objetivos no solo eran parte de la plataforma ideológica del APRA, sino que también pretendían brindar un nuevo medio para contrarrestar los ataques de Sendero Luminoso. Debido a que quisieron presentarse como opuestos a Belaunde y contrarios al FMI y al problema de la deuda, el equipo de asesores económicos de García recomendó un programa heterodoxo de reactivación económica, crecimiento y distribución (Crabtree 1992: 25-68; Pastor y Wise 1992; Paus 1991). García declaró, en su primer discurso, que limitaría el pago de la deuda peruana al 10% de los ingresos por exportaciones y que buscaría

negociar el pago a los acreedores de los países directamente, sin la mediación del FMI.

A pesar de que tales declaraciones recibían la mayor publicidad, otras medidas como el congelamiento de sueldos y precios, la fijación de tasas de moneda extranjera y de tasas de interés de acuerdo con la inflación eran más sustanciales. Los supuestos básicos detrás de esas medidas eran que reducir el pago de la deuda proveería una mayor recaudación del Estado, la cual podría utilizarse en inversión, que la capacidad instalada no utilizada sería reactivada y que las cuentas fiscales mejorarían mediante impuestos altos, a los ingresos, al consumo y a las importaciones (Crabtree 1992: 32-33).

La política heterodoxa funcionó durante unos dieciocho meses. Los años 1986 y 1987 mostraron una mejora significativa en varias áreas claves. El PNB se expandió de 1,5% en 1985 a 10,1% en 1986 y 7,8% en 1987; tanto el consumo como la inversión aumentaron y las tasas anuales de inflación, a pesar de seguir siendo altas, bajaron a la mitad entre 1985 y 1986 (de 165% a 78%) (Crabtree 1992: 35). El sector urbano (tanto sus componentes formales como informales) disfrutó de alguna prosperidad al reducirse las pérdidas en los niveles de ingreso y empleo. Los sueldos reales se incrementaron, en promedio, 9% en 1986. El desempleo cayó (de 8,9% en 1984 a 4,8% en 1987) así como el subempleo (de 43% a 35%); lo que significaba que, por primera vez en muchos años, la gente completamente empleada representó el bloque más grande en la fuerza de trabajo (INE 1989-90). Lo que sucedió fue que la demanda de trabajo se incrementó en el sector formal, mientras caía la demanda por bienes del sector informal (Graham 1992: 177).

El gobierno de García desarrolló cuatro novedosas organizaciones para brindar empleo e ingresos a los grupos de más bajos ingresos. Estas cuatro organizaciones —PROEM, IDESI, PAD y PAIT— tenían metas distintas, pero igualmente populistas. El PROEM, por ejemplo, promovía el empleo fuera de las enormes restricciones laborales peruanas, mientras que el IDESI promovía el acceso al crédito para micro empresas en áreas urbanas. El PAD trabajó con los comedores populares de las áreas urbanas y brindó infraestructura para los asentamientos humanos de Lima. El PAIT dio empleo a un gran número de pobladores de asentamientos (en su pico máximo llegó a 500 000 personas) pagándoles sueldos mínimos (en ese momento, unos US\$36 al mes) por tres meses, para recoger desechos, construir infraestructura en salud, caminos de acceso y limpiar las playas de Lima (Graham 1992: 176-181). Todos estos programas, especialmente el PAIT, se inauguraron con gran fanfarria del APRA; todos tuvieron un comienzo victorioso y todos, con la excepción del IDESI, se toparon con severas dificultades financieras cuando la macroeconomía empezó su colapso en 1988. El PAD se politizó fuertemente, al intentar captar o reemplazar los programas y las organizaciones comunales existentes, algunas de las cuales habían sido originalmente fundadas por la izquierda durante el mandato de Barrantes como alcalde de Lima entre 1983 y 1986.

En general, a mitad de 1987 aparecieron algunos de las tensiones y desajustes inherentes al modelo heterodoxo en su conjunto. Al tratar de balancear objetivos mutuamente incompatibles,

[El gobierno] se encontró reconciliando objetivos que competían entre sí: rectificando los desajustes externos que empeoraban, remediando el problema de los sectores finan-

cieros que se deterioraban, todo en un marco de mantener baja la inflación y la producción alta. (Crabtree 1992: 38)

Los inversionistas privados peruanos y el Estado se miraban mutuamente con creciente desconfianza. Los principales acreedores comerciales del Perú y el gobierno mantuvieron posiciones inflexibles. Los planes de mejorar la redistribución de los ingresos, de continuar y mejorar el PAD, el PAIT, el IDESI y el PROEM se cerraron cuando se acabaron los buenos tiempos de 1986 y de inicios de 1987. Su cierre también se debió a las inadecuaciones del aparato administrativo del Estado, así como a la naturaleza politizada y frecuentemente clientelística de los intentos del APRA de imponer control sobre las organizaciones y movimientos populares existentes, tanto de las áreas rurales como urbanas. A pesar de tantos obstáculos y de algunos yerros directos, García siguió llevando a cabo los planes de reestructurar los departamentos existentes por nuevas regiones; pero, hacia la mitad de 1987, el modelo heterodoxo había colapsado y García se dio cuenta de que tenía que hacer algo para recuperar su popularidad y la economía de la nación.

Todos los observadores concuerdan en que la decisión de nacionalizar la banca privada —en julio de 1987— separa los primeros años del gobierno de García de la «hiperinflación acompañada de hiperrecesión» que caracterizó el período 1988-1990. Se ha escrito mucho sobre este período (Graham 1992, Crabtree 1992; Pastor y Wise 1992) y no es necesario entrar en detalles al respecto. La decisión de García de nacionalizar el sector privado bancario fue, en gran medida, una decisión individual no analizada a profundidad. No solo subestimó la reacción y la resistencia pública a esa

medida, sino que tampoco calculó bien la oposición dentro de su propio partido (Crabtree 1992: 121-127). El intento de nacionalización (que finalmente fracasó) era mayormente, una medida política que buscaba recuperar su posición dentro del partido y de la opinión pública. Ello no ocurrió. Alejó a la comunidad empresarial, puso a muchos políticos del APRA a la defensiva y no pudo movilizar al público peruano.

Hacia fines de 1987, el intento de nacionalización fue seguido por la erosión de toda la economía. La inflación reapareció, el déficit comercial creció debido a una avalancha de importaciones y las recaudaciones del sector público declinaron. Desesperadamente, el gobierno de García contactó al FMI y al Banco Mundial, reconociendo con ello que el modelo ortodoxo ya no estaba operativo. Una serie de políticas de reajuste aparecieron durante la primera mitad de 1988, culminando en severos paquetazos en setiembre y noviembre. Estas medidas (especialmente las de setiembre) tuvieron efectos extremos en la economía peruana y produjeron una serie de repercusiones sociales. La inflación aumentaba de la noche a la mañana: en los diez días siguientes al anuncio y antes de su implementación, el índice general de consumo aumentó 114%, a la vez que se eliminaban los controles de precios (Crabtree 1992: 135); pero, una vez que fue implementado *el paquetazo* no cesó la inflación (los precios aumentaron otro 40% en octubre).

En general, 1988 fue calamitoso y 1989 y 1990 no fueron mejores. La economía se contrajo 9% en 1988 y en 12% en 1989. El ingreso real promedio cayó en casi un cuarto (22%) entre 1987 y 1989, lo que significa que la mayoría de consumidores, especialmente los de bajos recursos, no tenían suficiente dinero para comprar los

bienes básicos. Si usamos a 1979 como año base (1979=100), las cifras promedio de sueldos en 1987 llegaron a 75 para el sueldo mínimo, 69 para los empleados estatales, 109 para el sector privado de empleados y 91 para los obreros. Hacia diciembre de 1988, estos niveles colapsaron a 48 para el sueldo mínimo, 28 para empleos del Estado y para el sector privado 60 y 46 para los empleados y obreros, respectivamente. De acuerdo con las encuestas del ministerio de trabajo, el porcentaje de la fuerza de trabajo debidamente empleado en Lima metropolitana era de 18,6% en 1989, y de 11% en 1990 (había sido de 60% en 1987). La producción agrícola cayó, por muchas razones, produciendo escasez en las áreas urbanas forzando al gobierno a gastar divisas que no podía gastar para importar artículos de primera necesidad como arroz y papas. Los programas estatales contra la pobreza fueron discontinuados por falta de dinero para mantenerlos o fueron hundidos por la magnitud del colapso económico.

La pobreza se hizo más dramática, tanto en las áreas urbanas como en el país en su conjunto, con efectos sociales dramáticos. Javier Abugattás (1990) estimó que una canasta básica de productos costaba US\$ 48 al mes y que la mitad del país recibía una cantidad menor en sueldos e ingresos. El monto necesario para un consumo mínimo de calorías era de US\$ 31, y casi el 30% del país ganaba menos. Crabtree (1992) cita un estudio especialmente revelador que Prisma y Cayetano Heredia realizaron en los asentamientos humanos del Cono Sur de Lima. El estatus nutricional entre los niños sufrió una caída escarpada luego de setiembre de 1988, en gran parte causada por la caída de los ingresos. Dos estudios de hogares (de marzo de 1988 y junio de 1989) mostraron que en esos quince meses, los ingresos fami-

liares de los hogares encuestados cayeron en 56% en términos reales, lo que significa que la mitad de las familias no podía cubrir las necesidades calóricas básicas. La mortalidad infantil de todos los grupos hasta los cinco años también aumentó. Al mismo tiempo, el gobierno aprista proveía menos de lo necesario para combatir estos problemas relacionados a la pobreza.

Hacia 1990, el sistema peruano de seguridad social había atravesado una enorme descapitalización debido a los índices negativos de inversión real (de 21% a 28%), a la deuda estatal, la evasión de los empleadores, los atrasos en los pagos y los costos administrativos (que llegaban a 52% de todos los gastos en 1986). Es más, solo un tercio del total de la fuerza de trabajo y solo un quinto del total de la población estaban cubiertos (Meso-Lago 1994: 133). Una de las principales redes estatales de seguridad no ofrecía seguridad a los pobres, inclusive si (lo que no sucedía) estaban cubiertos.

Mientras el Perú atravesaba lo que indudablemente era la peor crisis económica y social del siglo veinte, Sendero luminoso seguía con sus ataques terroristas a individuos, así como a todo el tejido social, político y económico. Las muertes causadas por la violencia política aumentaron regularmente desde 1985, especialmente durante períodos electorales, cuando Sendero Luminoso intentaba intimidar a los candidatos y minar los procesos electorales mediante amenazas y asesinatos. Por ejemplo, durante el proceso electoral de 1985 (elecciones nacionales) se dieron 1 150 muertes de este tipo, mientras que en las elecciones municipales nacionales de 1989 (en los momentos más graves de recesión) la cifra llegó a 2 000. Además, entre 1986 y 1989, el Jurado Nacional de Elecciones estimó que 166 alcaldes habían abandonado sus campañas, porque ha-

bían renunciado a sus puestos o porque habían sido asesinados. Los jueces llamados a procesar a los sospechosos de pertenecer a Sendero Luminoso fueron frecuentemente amenazados e intimidados; no pocos fueron asesinados (DESCO 1989).

Las primeras medidas del gobierno de García para promover el desarrollo agrícola en la sierra sufrieron un deterioro después de 1987, se eliminó de esa manera la esperanza de que un esfuerzo a largo plazo contrarrestara la presencia de Sendero. Hacia 1988, Sendero luminoso había empezado a introducirse en Lima metropolitana, reclutando cuadros en áreas de bajos recursos y haciendo lo posible para subvertir y destruir los sindicatos industriales, así como las organizaciones comunales locales.

Sendero Luminoso no era la única fuerza subversiva que emergió en el Perú a fines de los años ochenta. Otro movimiento insurgente, el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, la violencia callejera causada por la desesperación económica, las tensiones raciales y étnicas, los abusos de los militares en las zonas de emergencia, la corrupción en las fuerzas policiales, la aparición de comandos de derecha que según se rumoreaba pertenecían al APRA y la pérdida de confianza en el sistema judicial.

Con ese telón de fondo se realizaron las elecciones municipales de 1989 y las presidenciales en abril y junio de 1990 (dos rondas, con los dos candidatos con mayor votación enfrentándose en junio).³ Como fuera

³ Las mejores fuentes sobre las campañas y las elecciones presidenciales de 1990 son Daeschner (1993), Jochamowitz (1994) y Schmidt (1995 en preparación). Vargas Llosa escribió su propia versión de la campaña (Vargas Llosa 1993).

anotado, Sendero Luminoso acostumbraba aumentar su violencia en las cercanías de los procesos electorales, para minar todo el proceso; pero las tres elecciones en esos cinco años se dieron sin contratiempos. El APRA presentó candidatos pero el desastroso desempeño de García hizo que las campañas fueran difíciles para cualquier candidato del partido. Las encuestas de opinión pública sobre la imagen de García reflejaban el desempeño de su gobierno: de haber tenido un 45% de aprobación en julio de 1988, tuvo menos de 10% en diciembre. Nunca pudo obtener más de 15% durante el resto de su mandato (Apoyo 1992).

Por asuntos ideológicos y personales, la izquierda peruana llegó a 1989 tremendamente dividida. IU fue incapaz de sobreponerse a la tendencia histórica de fraccionamiento, a pesar de (o tal vez debido a) la victoria municipal de Barrantes en 1983. Barrantes fue derrotado en su intento de reelección en 1986 y la izquierda nunca se llegó a recuperar. Los fraccionamientos y las divisiones se hicieron cada vez más difíciles de esconder y la multiplicidad de partidos y movimientos no llegaron a ponerse de acuerdo sobre si debían apoyar a Barrantes de nuevo en 1990 y en cómo enfrentar al APRA y a Sendero Luminoso.

La esquizofrenia de la izquierda era el impulso, de un lado, de establecer alianzas hacia la derecha para intentar reforzar las formas existentes de democracia parlamentaria, y para ganar las elecciones de 1990 moviéndose hacia el centro, y por otro lado, el impulso de crear y defender el poder popular ocupando un espacio político a la izquierda, lo cual era crecientemente enfrentado por Sendero Luminoso, el MRTA y sus aliados políticos. (Crabtree 1992: 169)

Finalmente, aparecieron dos facciones diferentes y agriamente enfrentadas: IU y AS. En 1990, cada una tuvo sus propios candidatos para todos los puestos. Muchos electores, confundidos y desencantados con la eterna rivalidad e incapacidad de mantener una opción única, simplemente les dieron la espalda y buscaron otra alternativa.

Otras dos alternativas entraron a escena, una antes que la otra. La primer provenía de la derecha, cuando dos grupos, FREDEMO y el movimiento Libertad, empezaron a generar considerable interés y apoyo en 1987. En primer lugar, el movimiento Libertad atrajo la atención por la presencia de Mario Vargas Llosa, el más famoso novelista peruano vivo. Vargas Llosa, quien alguna vez había sido un fiel simpatizante de Castro, se había movido muy a la derecha, como confidente y asesor de Belaunde durante la investigación sobre la matanza de ocho periodistas. Alineado con Hernando de Soto y sus interpretaciones neo-mercantilistas del masivo sector informal peruano, Vargas Llosa vio la nacionalización de la banca de García como la perfecta oportunidad para liderar un movimiento derechista, apoyado por el tradicional sector empresarial de Lima.

El Frente Democrático (FREDEMO) era una coalición de tres partidos y un movimiento de centro-derecha: AP de Belaunde, el PPC de Luis Bedoya Reyes y el movimiento Libertad. Fue difícil, para la coalición, llegar a acuerdos sobre algunas reglas; las diferencias ideológicas causaban tensión y Vargas Llosa llegó a dimitir en dos ocasiones, pero las presiones que unían al FREDEMO impidieron que se fraccionara. Además, el FREDEMO contaba con un considerable apoyo de la prensa limeña. La naturaleza de la crisis económica había convencido a parte del pueblo de que era tiempo de medi-

das más conservadoras y no radicales. Sin embargo, los discursos de campaña de Vargas Llosa fueron más lejos de lo que era recomendable. Prometió públicamente que llevaría a cabo un tratamiento económico de *shock* para confrontar la hiperinflación, reduciendo la burocracia estatal y privatizando la mayor parte de las empresas estatales. En particular el APRA, junto a la izquierda, saltaron contra ese discurso, sosteniendo que Vargas Llosa pondría de rodillas la economía y remarcando el impacto social de la experiencia de ajuste de Bolivia durante los años ochenta. Los informales de Lima (el sector informal de pequeña escala), que componen entre 35 y 50% de la fuerza de trabajo de la ciudad (de Soto 1986; Carbonetto y otros 1988), por diversos motivos, frustraron lo que percibían como amenaza para su bienestar y, en lugar de volcarse hacia el Fre-demo, empezaron a buscar otra opción.

La segunda alternativa apareció bastante más tarde. Alberto Fujimori, un ingeniero agrícola, peruano-japonés de primera generación y ex-rector de la Universidad Agraria, la Molina, un desconocido en la escena política nacional que entró a la política en 1989 con una vaga plataforma de «honestidad, tecnología y trabajo». En las encuestas de opinión de enero y febrero de 1990 (la primera ronda estaba programada para el 8 de abril de 1990), Cambio 90 (el partido de Fujimori) ni siquiera aparecía en la lista como un partido separado, sino que conformaba con otros partidos la opción «otros». Durante esos meses, se suponía que el FREDEMO conseguiría la mayoría y que el APRA era la única fuerza política que podía evitar la victoria de Vargas Llosa en primera vuelta; pero el tremendo descrédito de García y el APRA entre todo el pueblo (excepto los miembros más leales del partido) las divisiones de la izquierda,

la combinación de miedo generado por el ajuste económico de *shock* y la desconfianza a Vargas Llosa como candidato de la tradicional derecha de la elite blanca limeña se juntaron para crear un significativo espacio político para candidatos no-tradicionales. Ese era, ciertamente, Fujimori.

Las elecciones municipales de 1989 habían sido como un adelanto de la contienda de 1990, especialmente en Lima. Ricardo Belmont, un popular personaje de la televisión sin ninguna experiencia política, ganó las elecciones en Lima con facilidad, llevándose el 45% del voto popular, corriendo como independiente sin el apoyo de ningún partido político establecido. Tal vez aprendiendo del éxito de Belmont, Fujimori jugó con su no afiliación y su imagen de técnico honesto y trabajador, para generar un *momentum* extraordinario más o menos un mes antes del 8 de abril, acumulando un punto cada día en tres semanas para llegar al segundo (24%) después Vargas Llosa (28%). El APRA finalizó tercero con un quinto del voto popular, mientras que IU y AS obtuvieron sumados 11%. Los votos nulos y en blanco totalizaron 14% (Tuesta 1994). La segunda ronda entre FREDEMO y Cambio 90 estaba resuelta de antemano: Fujimori barrió con una victoria de tres a dos (60%-40%).

El capítulo 8 expone los detalles de la elección de Fujimori y del voto de los pobres de la urbe en general; por ahora solo anotemos que Cambio 90 captó un sustancial apoyo de los sectores rurales y urbanos de clase baja y media-baja. Irónicamente, los llamados informales urbanos y microempresarios (personas envueltas en negocios informales de pequeña escala) que De Soto y Vargas Llosa habían cortejado asiduamente, volcaron sus votos a Fujimori. Aún más irónicamente, menos de un mes después de su proclamación, Fujimori llevó a cabo

uno de los más drásticos programas de ajuste en Latinoamérica, eliminando subsidios, dejando que los precios subieran y reduciendo la mayoría de los programas estatales diseñados para asistir a la clase baja.

Durante el período 1970-1990, el Perú atravesó dos ciclos populistas distintos, pero similares; cuyas políticas macroeconómicas fueron iguales y cuyos resultados fueron del mismo modo desastrosos. Tanto el primero —llevado a cabo por un militar reformista—, como el segundo —llevado a cabo por el líder del partido político más grande del Perú—, fracasaron en su intento de poner en funcionamiento políticas redistributivas dejando a sus sucesores un tremendo desorden. Fernando Belaunde tuvo que enfrentar los severos problemas económicos dejados por el período de Velasco; Alberto Fujimori enfrentó las peores condiciones socioeconómicas que haya vivido el Perú en el siglo XX.

Esta revisión de la economía política peruana desde 1970 hasta 1990 ha descrito eventos macroeconómicos, junto con los principales cambios en la arena política, la transición de un gobierno militar a uno civil, las distintas elecciones presidenciales y municipales. En general, la política económica del Perú pasó un momento extraordinariamente difícil: la caída que empezó a fines de los años setenta bajo los militares nunca pudo ser enteramente contrarrestada, las medidas ortodoxas de Belaunde crearon más tensiones y dificultades y la breve luna de miel de las políticas de García degeneraron abruptamente en una caída libre económica. Aún no hemos explorado cómo estos desarrollos macroeconómicos se intensificaron, mitigaron y centraron específicamente en Lima. Estas son las cuestiones que se intenta abordar en el capítulo 4.

CAPÍTULO 4

LIMA METROPOLITANA Y SUS DISTRITOS, 1970-1990

Lima ha sido la capital política del Perú desde su fundación en 1532, pero siempre ha sido mucho más que eso. Lima es el centro económico, social, cultural y financiero del Perú y domina completamente al resto del país. Como resultado, la provincia de Lima —la cual comprende la ciudad de Lima y las áreas suburbanas, ex-urbanas y rurales— y sus alrededores ha sido la más rica y avanzada del Perú.

Los estudios recientes sobre la distribución de la pobreza en el Perú (Cruz Saco 1992; Glewwe 1988; Glewwe y de Tray 1989) concuerdan en que el área metropolitana de Lima se ubica mejor que cualquier otra parte del país.¹ Según todo indicador, Lima Metropolitana es más

¹ El término «Lima» se aplica a diferentes entidades. Se aplica al departamento de Lima, el cual es uno de los 23 departamentos que componen el país; pero Lima es también el nombre de una provincia perteneciente al departamento de este nombre; también se utiliza para referirse a Lima Metropolitana, puesto que contiene la propia ciudad y algunas áreas periféricas. Finalmente, «Lima» se usa comúnmente para referirse al distrito que comprende el antiguo cora-

rica, cuenta con mejores servicios y mejores índices de salud que todas las regiones del país; mientras que el Perú de la sierra, tradicionalmente indígena (especialmente los departamentos de la llamada «mancha india» Cuzco, Puno, Ayacucho, Apurímac y Huancavelica), está muy por detrás, muchas veces por márgenes extraordinarios (Cruz Saco 1992). Por ejemplo, a mitad de la década de los ochenta, Lima contaba solo con 3,4% del decil más pobre del país, a pesar de que tenía más de un cuarto de la población total. Por el contrario, la sierra rural era el hogar de tres quintos del decil más pobre del país, mientras que tenía solo el 30% de la población total (Glewwy 1988: 18). Tales cifras nacionales parecerían sostener que la gente está mejor en Lima (de hecho, es así, en términos objetivos y subjetivos). La gente, incluyendo a los grupos de bajos recursos, se percibe mejor en la ciudad, como veremos en este capítulo; pero, como se ha señalado repetidamente, la pobreza urbana es cualitativamente diferente a su contraparte rural. La ciudad no solo es más cara en casi todos los aspectos, sino que la supervivencia en la ciudad requiere de un ingreso monetario; la agricultura de subsistencia no es una opción viable. Así, el empleo

zón de la ciudad (su nombre actual es el cercado de Lima). Para mis propósitos, Lima Metropolitana abarca aquellos distritos que son de naturaleza inherentemente urbana y que forman una parte urbana integral de la ciudad. Esta definición no incluye a los distritos-balnearios (San Bartolo, etc.) que tienen una población estable de unos cientos de personas. El censo de 1981 contaba con un total de 39 distritos en Lima Metropolitana; el número aumentó a 43 para el censo de 1993. La variación en el número se debe a que crearon nuevos distritos debido a la expansión física de la ciudad o a que se subdividieron antiguos distritos.

y la participación en la fuerza de trabajo (especialmente para los jefes de la unidad familiar) son obligatorios y el sueldo mínimo oficial, el costo de vida y la inflación se hacen temas de la vida real que tienen una crucial e inmediata importancia que no necesariamente tienen en las áreas rurales.

El siglo XX llegó y hubo algo que no cambió: el dominio de Lima sobre el resto de la nación. El censo de 1940 mostró que Lima tenía 590 000 habitantes, lo que la hacía diez veces más grande que Arequipa, la segunda ciudad del país. Tal relación de 10 a 1 se ha mantenido igual durante los años noventa y las proyecciones para el año 2 000 son similares (Lima: 8.3 millones; Arequipa: 940 000) (Varillas y Mostajo de Muenta 199: 411).

La capacidad de Lima de mantenerse como capital hegemónica se basa en varios factores relacionados. Buena parte de la fuerza de trabajo rural se convirtió en trabajadores asalariados sin tierras, mientras que otros (minifundistas o pequeños campesinos independientes) fueron forzados a sobrevivir mediante la agricultura de subsistencia. Los pequeños artesanos rurales, minifundistas desplazados y campesinos sin tierra, sin embargo, no podían competir con las técnicas de la agricultura avanzada o con bienes manufacturados capitalistas, por lo que no pudieron mantener un lugar viable en la economía rural. Esta situación, unida a las tasas de crecimiento poblacional y a las escasas tierras cultivables (actualmente un 5% del país es cultivable), llevó a decenas de miles de individuos rurales a migrar a áreas urbanas, y especialmente a Lima, en búsqueda de empleos alternativos. Al hacerse común la migración, más y más gente se dirigió a Lima, cambiando profundamente su forma y apariencia física, pero permitiéndole conservar su hegemonía demográfica.

Sin embargo el dominio de Lima se presenta de manera más tangible en otras áreas. Durante el periodo en cuestión, la hegemonía de Lima sobre todos los indicadores económicos, sociales y de bienestar físico siguió siendo sólida. A mitad de la década de los ochenta, Lima producía 69% de la producción industrial del país y cuatro quintos de todos los bienes de consumo. Generaba 87% de las recaudaciones tributarias, recibía 83% de los depósitos bancarios, tenía más de la mitad de los empleados públicos, la mitad de las camas hospitalarias, y tres cuartos de las líneas telefónicas. Todo teniendo solo el 28% de la población (Allou 1989: 9).

4.1. URBANIZACIÓN Y CRISIS ECONÓMICA

Así, la primacía de Lima no ha tenido competencia por décadas y hasta siglos. Pero, ¿la sostenida crisis económica ha tenido un impacto sobre la urbanización, sobre el crecimiento de la ciudad, sobre la distribución de su población por clase social o sobre su fuerza de trabajo? No se puede debatir si Lima pasó por una crisis económica hacia fines de los años ochenta, como la información de este capítulo demuestra ampliamente. El desempleo abierto aumentó de 4,8% en 1987 a 8% en 1990; el subempleo (definido como trabajar menos de treinta horas a la semana o como recibir menos que el sueldo mínimo) creció de 35% a 81% en ese mismo periodo (Crabtree 1992: 143). A finales de los años ochenta, las desigualdades en el ingreso eran más profundas que nunca: el decil más pobre recibía el 2,5% del ingreso de la ciudad y la mitad de abajo 24%; mientras que el decil más alto recibía 28% (INEI 1990: 103-110). La incidencia de pobreza en Lima Metropolitana (definida como

la incapacidad de adquirir el mínimo básico de alimentos, salud, educación, vivienda y transporte) aumentó del 30% de todas las unidades domésticas en junio de 1985, al 47% a mitad de 1988 (Perú Económico XIII, marzo 1990: 11-13).

Como se verá claramente en este capítulo, la distribución espacial de la pobreza en Lima no es pareja. Hacia fines de los años ochenta, los residentes de los distritos más ricos de Lima tenían un promedio anual de gastos en comida, salud y educación que era tres veces la de los pobladores de los distritos más pobres. Los residentes de los distritos más ricos consumían 32% de sus gastos totales anuales en alimentos; por el contrario, los residentes de los distritos más pobres gastaban un 71% en alimentos. En números absolutos, sin embargo, los residentes de los distritos más ricos gastaban alrededor de 50% más que los residentes más pobres (INEI 1990: 103-110).

A fines de los años ochenta, Portes (1989) se preguntó si ciertos patrones de urbanización bien establecidos, que se desarrollaron durante los años sesenta y setenta, se mantuvieron durante la «década perdida» de los años ochenta. Tales patrones incluían tasas aceleradas de hegemonía, polarización espacial dentro de las ciudades por clase social y alto empleo informal. Portes propuso que la crisis macroeconómica latinoamericana en los ochenta se debía, en gran parte, a la subordinación de la región a factores y restricciones externos. Por ejemplo, cuando las corporaciones multinacionales llegaron, se reemplazaron los planes de ISI (industrialización por sustitución de importaciones) en muchos países, los trabajadores urbanos fueron desplazados por tecnologías de capital intensivo. De manera paralela, la fuerza de trabajo desplazada por los

avances tecnológicos en las áreas rurales migró a las ciudades, pero encontró pocos puestos disponibles en las economías formales urbanas. Debido a tales cambios, Portes se preguntaba si la homogeneidad residencial, el empleo y la informalidad fueron distintos en los ochenta que en los sesenta o setenta.

4.1.1. Hegemonía

Hasta 1980, Perú y Lima tenían las mismas tasas de crecimiento y desarrollo urbano que Latinoamérica como región. A nivel nacional, el PNB peruano tuvo un progreso modesto y sostenido hasta las crisis del petróleo de los años setenta; el aumento de la deuda externa y de sus pagos, la caída de los términos de intercambio y la imposición de medidas de ajuste llevaron a un crecimiento económico casi paralizado o negativo y al declive del PNB y de los sueldos. Muchos de estos declives pueden, de acuerdo con Dornbusch y Edwards, ser atribuidos a (y tal vez hasta predichos por) la naturaleza de las políticas macroeconómicas populistas del periodo de Velasco, como se señaló en el capítulo 2. Sin embargo, más allá de los gobiernos específicos, durante el siglo XX, Lima se industrializó tarde (inclusive en comparación a sus vecinas latinoamericanas) y su crecimiento demográfico después de la Segunda Guerra Mundial pronto sobrepasó su capacidad de proveer empleos en los sectores obreros y de empleados formales.

Los patrones de crecimiento de Lima (desde 1940 hasta 1990) son muy claros. La ciudad creció de 591 000 en 1941 a 1,8 millones (1961), 3,3 millones (1971), 4,6 millones (1981) y a 6.5 millones (1993). Su índice de hegemonía (el tamaño de Lima comparado a la suma de las poblaciones de la segunda, tercera y cuarta ciuda-

des más grandes) primero creció y luego declinó lentamente (una relación de 4,27 en 1941, alcanzó 5,55 en 1961 y declinó a 4,03 en 1993). Sin embargo el porcentaje de Lima con respecto a la población total del Perú aumentó durante el periodo de posguerra, saltando de 8,3% en 1941 a 17,6% en 1961, 23,3% en 1972, 25,9% en 1981 y 29,4% en 1990. Finalmente, el porcentaje de Lima respecto al total de la población urbana del país también aumentó, subiendo de 26,9% en 1941 a 41,8% en 1990. El periodo 1940-1990 mostró un incremento en la hegemonía que luego declinó durante los setenta y más notablemente durante los noventa (Webb y Fernández Baca 1992: 173-202). Estas cifras muestran crecimientos sostenidos en el porcentaje de la población total del Perú y de la población urbana, que habitaba en Lima, a pesar de que la desaceleración de la primacía durante los años ochenta confirma la hipótesis general de Portes de que la hegemonía decrece en tiempos de crisis económica.

4.1.2. Polarización espacial por clase social y homogeneidad

Porter se interesó por la polarización de clase, que definió como el grado de división de la ciudad (ya sea por divisiones formales, legales o por mecanismos del mercado e ingresos *ad hoc*) en áreas que son homogéneas en cuanto a clase social. Portes hipotetizaba que antes de los años ochenta, las ciudades latinoamericanas experimentaron una disminución en la densidad de sus áreas centrales. No solo las clases altas se mudaron a nuevas áreas suburbanas, sino que los avances en el transporte público hicieron posible que inclusive los habitantes de áreas residenciales de bajos recursos

(asentamientos humanos, por ejemplo) también se ubicaran lejos del centro de la ciudad. Así, al crecer la ciudad, las densidades debían decrecer en el viejo centro; pero los datos de Portes indicaban que ese no era el caso en la mayoría de las ciudades más importantes de Latinoamérica. Basaba sus conclusiones en datos que mostraban densidades con crecimientos sostenidos. En el caso de Lima aumentó de 24 habitantes por km² en 1941 a 60 en 1961, 104 en 1972, 144 en 1981 y 187 (estimado) en 1990.

Sin embargo, Portes no utilizó la mejor información para el caso de Lima. En primer lugar, Portes empleó datos para todo el departamento de Lima, que incluye muchos pueblos pequeños, áreas rurales alejadas, y una considerable área serrana, además de la provincia de Lima, la que contiene la ciudad (véase nota 21). La densidad de Lima Metropolitana creció dramáticamente desde 1941 a 1971, aumentando tres veces (de 210 a 653 personas km²) entre 1941 y 1961, y 1.8 veces (hasta 1172 personas por km²) entre 1961 y 1971. Desde entonces, la densidad de la ciudad siguió creciendo a un paso menor, 1.4 veces entre 1972 y 1981 y lo mismo entre 1981 y 1990, llegando a un estimado de 2 281 personas por km² en 1990 (Allou 1989). Si se examinan distritos específicos se obtiene una imagen precisa del crecimiento de densidad (véase luego).

La densidad urbana puede ser una medida indirecta de clase; en el caso de Lima, se cuenta con indicadores agregados de clase más directos. De hecho, se ha intentado clasificar los distritos de Lima según clase social (o al menos, a partir de una serie de indicadores de nivel agregado que se asumen *a priori* como indicadores de clase social). Uno de los esfuerzos pioneros fue el de Powell (1969), quien utilizó el porcentaje de pobla-

ción que habitaba los asentamientos humanos; Dietz (1985) se basó en Powell para usar datos de censos distritales, incluyendo el porcentaje de obreros, empleados, empleados independientes, analfabetos, desempleados y clasificados como pobladores ilegales. García (1985) empleó algunas variables para clasificar los distritos de Lima según la pobreza relativa, incluyendo el número de ocupantes en las viviendas familiares, los miembros de la fuerza de trabajo, el porcentaje de los analfabetos y los porcentajes de unidades de vivienda sin electricidad, agua potable y desagüe (véase también Cameron 1991a, 1991b).

Todos estos estudios concuerdan en que si las variables utilizadas son en realidad operacionalizaciones razonables de clase social, entonces se puede afirmar que los distritos legales de Lima son, con algunas pocas excepciones, homogéneos y que probablemente lo han sido durante toda su historia, ciertamente, desde la segunda guerra mundial. En primer lugar, la clase social es homogénea. En segundo lugar, la naturaleza de la composición de los distritos es también uniforme.² Entre los indicadores más valiosos disponibles como opera-

² Books y Prysby (1991) definen la clase social como un factor contextual composicional (21 y ss.), que a su vez es definido operacionalmente como un constructo matemático (es decir, una media) acerca de una unidad social discreta enlazada geográficamente, por ejemplo, un vecindario. Tal operacionalización de clase social es por supuesto, muy distinta a la mayoría de las definiciones tradicionales de las ciencias sociales, como las de Marx, Weber y muchos otros. El tratamiento de Books y Prysby a la clase social nos es útil, puesto que nuestro mayor propósito es ver si los distritos de Lima (que son unidades sociales geográficamente enlazadas) no solo tienen individuos de una clase, sino también si los propios distritos, como unidades, pueden ser considerados como clases sociales distintas.

cionalizaciones de clase social, tenemos la vivienda, la distribución de edad, las finanzas municipales, el ingreso y la informalidad.

4.1.3. Vivienda

En Lima, la vivienda tal vez es uno de los indicadores más importantes y precisos de clase social y pobreza, bajos niveles de ingresos y homogeneidad. La vivienda de bajos ingresos existe en una variedad de formas en Lima y otros lugares de Latinoamérica. Los dos tipos básicos son: los tugurios y sus variadas manifestaciones (callejones, corralones, azoteas), las que generalmente se encuentran en las zonas centrales de Lima, así como en sus áreas obreras más antiguas; y los más conocidos asentamientos humanos (llamados de manera distinta a través de los años: *barriadas*, *pueblos jóvenes* o *barrios marginales*), que son comunidades o distritos enteros con viviendas autoconstruidas, casi siempre de origen ilegal y generalmente ubicados en la periferia de la ciudad (Grompone y otros 1983: 57).

¿Cómo se ha manifestado el propio crecimiento de los asentamientos humanos en la estructura legal, y en el desarrollo y crecimiento de Lima en general? En 1960, un año antes del censo de 1961, Lima tenía veintisiete distritos; hacia 1993, tenía cuarentaidós. Doce fueron añadidos entre 1960 y 1981. La pregunta ahora es cuán homogéneos eran esos doce nuevos distritos. Desde el punto de vista de la vivienda, cinco de ellos —Villa María del Triunfo (1961), Comas (1961), Independencia (1964), San Juan de Miraflores (1965) y El Agustino (1965)— tenían más de la mitad de sus unidades de vivienda clasificadas como ocupaciones ilegales en el censo de 1981.

Por el contrario, otros tres nuevos distritos —la Molina (1962), Jesús María (1963) y San Luis (1968)— eran de clase media o alta, no tenían viviendas ilegales en 1981. De los otros cuatro distritos —de los doce añadidos entre 1960 y 1981—, Santa Rosa y Santa María del mar (1962) eran pequeños distritos balnearios; Cienequilla (1970) era principalmente un distrito rural, mientras que San Juan de Lurigancho (1967) tenía casi un cuarto de su población en 1981 clasificada como ocupación ilegal. Es necesario anotar que se formaron dos nuevos distritos después de 1981: Los Olivos, un distrito de bajos ingresos y Villa el Salvador (1983), una inmensa comunidad autogestionaria creada por el gobierno de Velasco luego de una gran invasión de tierras en 1971, que en 1990 se estimaba como cien por ciento de ocupaciones ilegales.

Los cálculos de García (1985) muestran un hecho poco sorprendente: los cinco nuevos distritos con intensiva ocupación ilegal se encuentran entre los trece distritos más pobres de la ciudad.

Esta conclusión es respaldada por datos adicionales del Instituto Libertad y Democracia (1989a), quien calculó que aproximadamente el 45% de la población de Lima vivía en lo que denominaron viviendas «formales» es decir, viviendas construidas de acuerdo con las normas de derechos de propiedad, transacciones legales y contratos.³ Un 47% vivía en «asentamientos informales» (asentamientos humanos de diferentes tipos),

³ Los datos del ILD deben ser utilizados con precaución, puesto que se ha sostenido, que su exactitud deja mucho que desear. En particular, Riofrío sostiene que los cálculos y las conclusiones del ILD sobre los problemas de vivienda de Lima son debatibles (1991: 129-152).

mientras que el 7% residía en tugurios rentados. Lo que es notable en la distribución de estos últimos dos tipos de vivienda. Doce de los distritos de Lima (en 1982) tenían un número mayor que la media de viviendas tugurizadas, diez tenían un número mayor que la media de viviendas ilegales; pero ningún distrito tenía un número mayor que la media en ambos (Barranco tenía el mayor número de viviendas tugurizadas, con 22%; varios distritos tenían más de 95% de viviendas ilegales; Rímac tenía la más alta combinación de los dos tipos, con 14% de tugurios y 31% de ocupación ilegal). Queda claro que aquellos distritos limeños con una alta concentración de viviendas ilegales no tienen grandes porcentajes de gente residiendo en viviendas de alquiler tugurizadas. Las viviendas ilegales se concentran en áreas marginales, periféricas de la capital (o que lo eran al momento de su creación); las viviendas de alquiler tugurizadas se ubican ya sea en áreas antiguas y/o centrales de la ciudad (Barranco, Magdalena; Rímac, Lima cercado) o en distritos obreros (la Victoria, Surquillo, Breña). No hay distritos en los que la predominancia de la vivienda tugurizada alquilada sea tan alta como es la predominancia de la vivienda ilegal en otros. Por ejemplo, Barranco tiene la mayor incidencia de tugurios, pero solo poco más de un quinto de sus habitantes viven en ese tipo de vivienda (ILD 1989a: 24), mientras que varios distritos de la ciudad tienen dos tercios o más de su población habitando viviendas ilegales.

En cuanto a densidades globales, aquellas áreas de Lima que estaban densamente pobladas en 1960 y 1970 siguieron estándolo durante los ochenta. El centro de la ciudad y/o sus distritos más antiguos, que tenían las más altas concentraciones de viviendas tugurizadas, tienen las más altas densidades del área metropolita-

na. Lima Cercado, Barranco, Breña, la Victoria, Lince, Magdalena, Rímac, San Luis y Surquillo tenían, en 1990, densidades poblacionales estimadas de más de 20 000 personas por km². Pero durante el periodo 1960-1990 sus densidades solo se incrementaron levemente, generalmente entre 25 y 35%. En otras palabras, estaban densamente poblados en 1960 y lo siguieron estando; ninguno de ellos mostró un decrecimiento durante los treinta años (Allou 1989). En contraste, San Martín de Porres, que fuera creado mediante invasiones y atravesó un crecimiento extremadamente rápido a inicios de los cincuenta, vio multiplicarse su densidad seis veces desde 1961. Comas, Independencia, Villa María del Triunfo y San Juan de Miraflores, distritos clásicamente formados por invasiones, duplicaron o triplicaron su población entre los sesenta y los noventa, a pesar de que —comparados a las áreas centrales de Lima— siguen teniendo niveles de densidad poblacional relativamente bajos (entre 4 500 y 10 000 personas por km²) (Webb 1991: 60, 112).

4.1.4. Distribución etárea

Otro indicador es la distribución por edades. Como norma, las familias de bajos ingresos tienden a ser más amplias. A pesar de que la información sobre las pirámides poblacionales es algo incompleta, es claro que los censos de 1981 y 1993 señalan que los distritos compuestos por ocupaciones ilegales tenían poblaciones notoriamente más jóvenes. Por lo menos 40% de la población total de Comas, Villa María del Triunfo, Independencia, San Juan de Miraflores y El Agustino tenía menos de quince años, mientras que los distritos más acomodados (San Isidro, Miraflores) tenían menos de

un cuarto de la población con menor de quince años (Driant 1991: 132-134).

4.1.5. Finanzas municipales

Las cifras relacionadas a las finanzas municipales de Lima ofrecen una mayor idea de la escasez general de recursos que confronta la ciudad, especialmente los distritos de clase baja, así como las tremendas diferencias entre los distritos ricos y pobres de la ciudad.⁴ En 1981, el presupuesto de Lima Metropolitana totalizaba unos US\$ 76 millones, para una ciudad cuya población oficial era de 4,1 millones de personas, lo que significa, aproximadamente US\$ 17 *per cápita* para ese año. Hacia 1985, con la inflación en su punto más alto, el presupuesto total cayó a US\$ 42 millones, y el gasto *per cápita* decreció a US\$ 8,36. A pesar de ser cifras bajas, las diferencias entre distritos es aún más chocante. Los seis distritos con el *per cápita* más bajo (Villa María del Triunfo, Comas, San Juan de Lurigancho, El Agustino, San Juan de Miraflores e Independencia) promediaban, en 1981, entre US\$ 4,09 y US\$ 6,89; Los dos distritos más ricos, Miraflores y San Isidro, promediaban US\$ 44,35, una diferencia cercana a 8:1. Hacia 1985, los mismos seis distritos de clase baja cayeron en términos reales, debido a la inflación, hasta US\$ 2,16 (entre US\$ 1,67 y US\$ 2,94); Miraflores también cayó, a US\$ 23, pero San Isidro se quedó igual (US\$ 45), lo que sig-

⁴ Los datos relacionados a las finanzas de Lima son tremendamente difíciles de recoger e interpretar y a nivel distrital son incluso peor. Allou (1989), la fuente básica que usamos, es tan conveniente, exacta y neutral como cualquier otra.

nifica que la diferencia entre los seis distritos más bajos y el más alto era cercana a 21: 1 (Allou 1989: 139-140). Los promedios de los distritos más pobres fueron muy similares.

Así, usando una gran variedad de indicadores —edad, empleo, ocupación, vivienda, densidad poblacional, recursos financieros— Lima ha mostrado ser una ciudad notablemente homogénea por clase social, por lo menos respecto a sus divisiones formales. Tales divisiones no son nada accidentales; los acaudalados de Lima siempre han realizado grandes (y exitosos) esfuerzos por mantenerse aislados de las masas populares de la ciudad. Desde la segunda guerra mundial, la economía política de la ciudad y quienes la manejan, ven cómo los migrantes y los pobres han sido forzados a residir en vecindarios tugarizados, construyendo sus propias viviendas mediante invasiones, creándose sectores homogéneos de gente sin los recursos mínimos para satisfacer sus necesidades.

4.1.6. Ingresos

Más o menos hasta 1980, el desempleo era relativamente bajo en la mayoría de las ciudades latinoamericanas. Primero porque las personas de clase baja, no tenían más que encontrar alguna actividad generadora de recursos, inclusive «inventando» su propio trabajo (Portes y otros 1989). Por la misma razón, el subempleo y el empleo informal eran también altos. Dada la embestida de la crisis económica, sería lógico predecir una expansión del sector informal así como el crecimiento del desempleo y subempleo, al contraerse los sueldos y salarios formales.

Los datos para el periodo 1970-1990, en Lima Metropolitana, brindan material para un recuento de los

sueldos, salarios y el empleo. Respecto a Lima, los niveles de ingreso, durante la primera parte de los setenta (es decir, durante el gobierno de Velasco), se mantuvieron más o menos igual. El sueldo mínimo legal mensual, que equivalía a unos US\$ 50 en 1968 (y el cual, vale la pena enfatizarlo, mucha gente no recibía o no tenía garantía de recibir), había subido a US\$ 78 hacia fines de 1974, cuando alcanzaría su punto más alto. Hacia 1977 había declinado a US\$ 35 y luego subió a unos US\$ 60 al empezar el gobierno de Belaunde en 1980; pero luego pasó por un decrecimiento sostenido, cayendo a US\$ 38 hacia el final de su mandato. El sueldo mínimo volvió a subir brevemente durante el periodo heterodoxo de García, llegando a US\$ 45 hacia 1987, pero luego cayó desastrosamente, primero a US\$ 29 en diciembre de 1988 y solo dos meses después a US\$ 22, es decir, si tomamos a 1970 como año base (1970 = 100), en febrero de 1989 el sueldo mínimo era 37. Hacia finales de 1990, el sueldo mínimo era de US\$ 17 (Webb 1992: 524).

Los sueldos para los trabajadores de los sectores privados obreros y empleados también cayó. En 1979 = 100, los sueldos de estos dos grupos llegaron, a inicios de 1989, a 52 y 49, respectivamente. De acuerdo con el Ministerio de Trabajo, usando 1988 = 100, en diciembre de 1989 el poder adquisitivo real del sueldo promedio en Lima Metropolitana era de 51. Como ejemplo, la fuerza de trabajo limeña perdió un promedio de 4,3 de su poder adquisitivo solo en el mes de abril de 1990. Los empleados del gobierno central fueron el sector más golpeado, cayendo a 21 en febrero de 1989, desde el 100 de 1979. Entre febrero de 1989 y febrero de 1990, los empleados estatales perdieron el 43% de su poder adquisitivo, a pesar de recibir incrementos de sueldos en

un 22% (*El Comercio*, 1 de junio de 1990: E1). Los sueldos nominales, por supuesto, mostraban incrementos extraordinarios: mientras el sueldo mínimo mensual fue de unos 700 intis durante la mayor parte de 1986, hacia diciembre de 1989 era de 435 000 intis, y hacia fines de 1990, era de 25 millones (Webb 1992: 524).

La inflación en la economía peruana ha sido algo eventual; durante ciertos periodos ha estado bajo control, mientras que en otros (especialmente a finales de los ochenta) estuvo entre los niveles más altos del mundo. La pérdida en el poder adquisitivo acompaña, naturalmente, a una alta inflación, puesto que las medidas estatales diseñadas para que los sueldos alcancen a la inflación siempre se quedan cortas. Las presiones inflacionarias empezaron a aplicarse durante la última parte del gobierno militar; a pesar de que hubo cierto respiro durante el gobierno de Belaunde y los primeros dieciocho meses del de García (durante el periodo 1988-1990), la inflación se descontroló, alcanzando un 7 500% en el periodo de doce meses entre junio de 1989 y junio de 1990.

El pueblo de Lima, en general, y los pobres de la urbe, en particular, tuvieron que desarrollar estrategias de supervivencia para enfrentar los embates de lo que, hacia fines de los ochenta, era una inflación que crecía día a día, inclusive hora a hora. Los vendedores y empresarios subían sus precios constantemente y muchos de los bienes (no solo inmobiliarios, sino también otros bienes durables) tenían precios en dólares. La táctica usual del consumidor era cambiar inmediatamente su moneda nacional por moneda fuerte (casi siempre dólares), una necesidad que hizo aparecer la venta callejera de moneda extranjera durante los ochenta. El lugar más famoso de cambio de moneda era el Jirón Ocoña, en

el centro de Lima, donde cientos de hombres (y algunas mujeres) jóvenes, portando paquetes de dólares y calculadoras de mano, llevaban a cabo un negocio vigoroso y bullanguero, vendiendo y comprando monedas. Quien no podía realizar estas transacciones, por supuesto, se quedaba muy por detrás.⁵

4.1.7. Informalidad

El sector informal de Lima es el más estudiado de Latinoamérica y tal vez del mundo.⁶ El trabajo sobre Lima más conocido es, indudablemente, el de De Soto (1986 véase también ILD 1989a, 1989b, 1990), a pesar de que el de Carbonetto y otros (1988) es más sofisticado y empírico. No es factible tratar de juzgar a De Soto o Carbo-

⁵ Uno de los ejemplos individuales más patéticos de la frenética inflación ocurrió cuando un incendio destruyó unas cuantas viviendas en El Agustino, en 1990, forzando a sus habitantes a salir a la calle. Una pareja de ancianos que había perdido todo fue entrevistada en la televisión; el hombre había rescatado sus «ahorros», que consistían en algunos billetes que guardaba en su sombrero. La mayoría de ellos eran de antiguos soles de inicios de los ochenta; la nueva moneda (inti), introducida en 1985, valía 1 000 soles; y la tasa de cambio en 1990 era de 435 000 intis por dólar. Los «ahorros» de la pareja no valían, obvia y literalmente, ni siquiera el papel en el que estaban impresos.

⁶ Los dos estudios más importantes del sector informal de Lima son indudablemente, De Soto (1986) y Carbonetto y otros (1988). El de De Soto es el más conocido y probablemente el más controversial (Flores Galindo 1988; Cueva 1988; Bromley 1990, 1993). Resumir su trabajo y el de sus críticos tomaría una enorme cantidad de espacio. El trabajo de Carbonetto es más profundo y empírico. Constituye un estudio verdaderamente pionero. La preocupación central de Carbonetto es respecto a la contribución del sector informal a la economía limeña, y a pesar de ser una contribución importante, es

netto (y a sus críticos), basta con decir que sus aproximaciones son muy distintas. De Soto propone una aproximación legalista a la informalidad, sosteniendo que las inmensas burocracias y las tremendas restricciones legales del sector formal de la economía forzaron a muchas personas a utilizar tácticas de supervivencia extra legales para generar empleos y manejarse dentro de una economía urbana con mecanismos de entrada altamente restringidos (De Soto 1986). Carbonetto, contrariamente, sostiene que el sector informal tiene dos orígenes principales: en primer lugar, un origen estructural debido a la brecha entre la demanda de empleos en el sector formal y al crecimiento de la fuerza de trabajo; en segundo lugar, un origen más cíclico y variable basado en ciclos económicos que regularmente excluyen a una fracción de la fuerza de trabajo en tiempos de recesión (Carbonetto 1988: 59).

Más allá de la aproximación, cualquier estudio del sector informal debe definir el concepto, una tarea que puede ser muy dificultosa, a pesar de que en términos macroeconómicos los problemas son ciertamente salvable. Portes y Castells brindan una definición representativa: el sector informal se refiere a un grupo de actividades económicas caracterizadas por:

- 1) La ausencia de un contrato de trabajo explícito o escrito.

algo tangencial al objetivo de este libro, que se centra más en la pobreza como tal y en la participación política. Carbonetto sí analiza la calidad de vida y las actitudes políticas de los miembros del sector informal limeño, pero estos análisis son breves y relativamente poco esclarecedores.

- 2) La falta de regulación estatal de los sueldos y las condiciones de trabajo.
- 3) Una clara separación entre la tenencia de la fuerza de trabajo y del capital (Portes y Castells 1989: 12).

La economía informal es mejor entendida en términos de generación de ingresos y no en términos de condición individual. Es decir, el trabajador individual puede moverse frecuentemente entre los dos sectores, inclusive en el curso del día. En el caso de un trabajador informal con dedicación parcial. La característica distintiva de la economía informal es que no está regulada por las instituciones de la sociedad, mientras que otras actividades similares sí lo están.

De Soto (1986), Carbonetto y otros (1988), y otros (por ejemplo Toledo y Chanlat 1991) han generado una gran cantidad de información empírica acerca de la economía informal peruana. En vez de intentar resumir sus conclusiones, simplemente diremos que puede ser que el Perú tenga la mayor economía informal del mundo con relación al tamaño de su población. Sea en la industria, comercio y ventas, transporte o vivienda, el Perú —y en particular Lima— ha visto crecer la informalidad a proporciones inmensas (De Soto 1986; ILD 1989; Carbonetto y otros 1988, especialmente el capítulo 4 y los cuadros 14-19). Más allá de los debates teóricos y técnicos sobre la calidad de los datos de De Soto (Bromley 1990), el argumento central se desarrolla de manera convincente: la economía informal limeña ha crecido en enormes proporciones, la cantidad de gente involucrada en ella se ha incrementado dramáticamente desde los años sesenta y su contribución a la economía global de Lima y a la supervivencia de cientos de miles de sus familias es incontestable.

Cameron utiliza un medio común de operacionalización del sector informal:

El método consiste en separar todos los sectores extractivos, todas las ocupaciones profesionales y todas las empresas con más de entre cuatro y nueve trabajadores, del total de la población económicamente activa[...] lo que queda es el sector informal. (Cameron 1991a: 308)

Utilizando esta técnica, Cameron identificó cuatro grupos ocupacionales principales (trabajadores, empleados, burócratas e informales); también dividió la fuerza de trabajo en los siguientes grupos: ricos, medios y pobres. Entonces calculó el porcentaje de informales en cada uno de los distritos de Lima. No es sorprendente que los cinco distritos en los que predominan las ocupaciones originalmente ilegales creados entre 1961 y 1981 —identificados anteriormente— contienen niveles muy altos de individuos que trabajan en el sector informal. Más del 40% de la población de estos distritos es informal; y más del 50% de la población de tres de esos distritos (Villa María del Triunfo, Independencia, El Agustino) trabaja en el sector informal. El Agustino tiene la más alta concentración en Lima: 63% (Cameron 1991a: 309).

4.1.8. Conclusiones

Durante el periodo 1970-1990, el crecimiento y la primacía de Lima disminuyeron en comparación a los años sesenta, pero la ciudad siguió manteniendo su antigua hegemonía. La polarización espacial por clase social continuó, a pesar de la migración de una enorme cantidad de gente (principalmente de clase baja) a zonas marginales cada vez más distantes, siendo legalmente incorporadas a Lima como distritos homogéneamente pobres.

Homogéneos, ya sea por su tipo de vivienda, finanzas municipales, ingreso o informalidad. La crisis económica de los ochenta puso fin al anterior crecimiento explosivo de la ciudad, pero una característica nunca cambió: la homogeneidad residencial por clase social, la que se mantuvo constante a pesar de la extraordinaria alza de la inflación, desempleo y, especialmente, subempleo, y el tamaño y la complejidad del sector informal limeño.

4.2. CINCO DISTRITOS LIMEÑOS DE CLASE BAJA 1970-1990

Hasta este momento me he centrado en Lima Metropolitana en su conjunto y los distritos específicos no han recibido mucha atención a pesar de que he señalado algunas características de las áreas de clase baja de la ciudad. Los seis vecindarios en los cuales se realizó la encuesta están localizados en ciertos distritos y por ello será útil ofrecer algunos comentarios generales y comparativos a nivel distrital para describir los contextos formales y legales más amplios en los que estos seis barrios existen;⁷ pero, por muy específicos que puedan ser, los datos a nivel distrital no describen los vecinda-

⁷ Diversos estudios clasifican los distritos de Lima; entre ellos, Dietz (1985), Dietz y Dugan (1995), García (1985), Cameron (1996a), Driant (1991), González de Olarte (1992), Duran (1996) y el Banco Central de Reserva (1984). Este último estudio utiliza unas veinte variables para identificar cinco tipos distintos, basándose en la homogeneidad intragrupal de los entonces cuarenticinco distritos de Lima y Callao. Los primeros dos tipos contienen solo 11% de la población de la ciudad, y son distritos periféricos, rurales, y esparcidos poblacionalmente. El Tipo 3 agrupa a doce distritos con el 48%

rios de la muestra. Algunos de los distritos de Lima tienen más de medio millón de personas y cada uno de los vecindarios, de las docenas que pueden constituir un distrito, tienen sus propias características e historia. Por esto emplearé buena parte del capítulo 5 a brindar descripciones y análisis históricos de los vecindarios de la muestra. Sin embargo, examinar los distritos que contienen estos vecindarios es en sí mismo, útil. Esto se debe a que el gobierno municipal de Lima opera a nivel distrital y los grupos de vecinos deben necesariamente interactuar con las autoridades distritales.

4.2.1. Comas

Ubicada a unos 14 km del centro de Lima, al norte de la ciudad. Se compone de una serie de amplios arenales, que estuvieron deshabitados hasta 1958. Comas es un distrito relativamente nuevo, creado oficialmente en 1961. En 1958, se dio la mayor y más publicitada invasión de tierras en la historia de Lima. La mayoría de periódicos y testigos presenciales estiman que diez mil personas llegaron al lugar en las primeras 48 horas de la invasión, desde entonces el área creció rápidamente. El censo de 1972 daba a Comas una población de 173 000 habitantes, que creció a 283,000 hacia 1981 y a 404

de la población total de Lima; todos formados durante los cincuenta y sesenta, y con una gran cantidad de viviendas ilegales. El Tipo 4 agrupa a once distritos del antiguo centro de la ciudad, la mayoría de los cuales tienen un número significativo de tugurios. El Tipo 5 agrupa a seis distritos, que son áreas residenciales acomodadas. Tres de los distritos analizados se encuentran en el Tipo 3 (Comas, El Agustino, San Juan de Miraflores); dos están en el Tipo 4 (Lima y Surquillo).

000 hacia 1993 (Webb y Fernández Baca 1991: 131; INEI 1994: 16). La densidad poblacional de Comas también se incrementó a través de los años (desde 92 personas por hectárea en 1971 a 151 en 1981 y a un estimado de 221 personas en 1990) (Webb y Fernández Baca 1991: 131; Allou 1989: 14), lo que indica que la densidad poblacional del distrito aumentó unas dos veces y media entre 1972 y 1990.

La vivienda en Comas es de naturaleza informal; el ILD (1989a) estimó que más del 90% de las casas en Comas, en 1982, eran viviendas construidas por sus propietarios, con materiales diversos, desde esteras hasta ladrillo y cemento. Una gran cantidad de hogares tienen pequeños negocios de gran variedad (bodegas, restaurantes, industrias caseras). Hacia los años ochenta, la ubicación de Comas (sobre la principal carretera que lleva al norte de Lima) y su creciente población, empezaron a atraer negocios desde fuera del distrito, que aparecieron cuando tomaron conciencia de que un cuarto de millón de personas pueden generar una gran cantidad de demanda agregada.

Comas se ubicaba octavo en la tabla de pobreza de los distritos de Lima de García (1985: 127) y hacia la mitad y finales de los ochenta mostraba claros signos de la crisis económica que ajustaba al todo el país. Cameron (1991a) calculó que aproximadamente tres cuartos de su fuerza de trabajo era pobre en 1986-1987 y que casi la mitad (47%) trabajaba en el sector informal. Una explicación parcial de tales condiciones es el tamaño del lugar de trabajo. En 1984, Comas tenía aproximadamente quinientos establecimientos de manufactura (Allou 1985: 30); pero de estos, cuatrocientos cuarenta, tenían cuatro o menos empleados, lo que significa que la gran mayoría de estos establecimientos eran peque-

ñas industrias caseras, principalmente informales, con sueldos bajos y que brindaban pocos beneficios.

Más del 40% de la población de Lima, a inicios de los ochenta, tenía menos de 15 años de edad; un cuarto de la población total de más de quince años tenía un nivel educativo menor a primaria completa, dos hechos que juntos significaban que la población de Comas era joven y con poco acceso a la educación, lo que es absolutamente crítico para el progreso económico en el caso del Perú (Glewwe 1988). En 1986, Comas tenía unos ciento cincuenta comedores populares; pero unos años después, cuando la crisis económica había golpeado duramente, más de mil trescientos comedores populares preparaban más de 167,000 porciones al día (Webb y Fernández Baca 1991: 280). Un último indicador social: a fines de los ochenta, Comas tenía un total de veintiún establecimientos médicos de todo tipo (hospitales públicos y privados, clínicas, centros de salud y postas médicas), con un total de 301 camas para 340 000 personas (Allou 1989: 67).

Comas, en 1990, representaba un caso típico de un distrito semi-consolidado y consolidado. Formado por una primera gran invasión que fue seguida por otras más pequeñas, Comas estaba entre los seis distritos más grandes de Lima. La comunidad seleccionada como muestra, Primero de enero, era una de esas invasiones pequeñas; empezó en 1968 y alcanzó su máximo tamaño (unas 2 500 familias en unos pocos años). En 1970, Primero de enero representaba un vecindario recién formado; como la mayoría de sus alrededores en Comas, se consolidó con los años y hacia 1990 había alcanzado el punto donde la gran mayoría de las viviendas eran permanentes.

4.2.2. San Juan de Miraflores

Antes de la mitad de los años cincuenta, la poca población existente en lo que se conoce como el Cono Sur de Lima estaba ampliamente esparcida en una inmensa área desértica y semidesértica. A fines de los cincuenta, sin embargo, el gobierno de Prado desarrolló un pequeño proyecto experimental de vivienda para las clases bajas, conocido como Ciudad de Dios, el cual abrió rápidamente el área entera a una variedad de viviendas de bajos ingresos. Entre los pobladores habían muchos invasores, víctimas de los proyectos de demolición urbana de la zona central de Lima y personas que fueron transferidas a esta área por ser miembros de cooperativas de vivienda que compraron tierras para sus miembros. El distrito de San Juan de Miraflores fue creado en 1962. En 1972, el distrito tenía una población de 107 000, que se expandió a 168 000 en 1981 y a 284 000 en 1993 (Webb y Fernández Baca 1992: 180; INEI 1994: 16). Sin embargo, su densidad poblacional se mantuvo relativamente baja a través de los años. A pesar de que en 1991 era más alta que la de Comas (274 personas por hectárea, versus 221 en Comas), tal diferencia se explica por el gran número de casas de dos y tres pisos en San Juan de Miraflores.

Debido a las múltiples causas de su fundación y consolidación, San Juan se hizo mucho más heterogéneo que Comas (y que los distritos vecinos de Villa María del Triunfo y Villa El Salvador, el cual es el más famoso asentamiento autónomo del Perú).⁸ San Juan de Mi-

⁸ Villa el Salvador fue creada por el gobierno militar de Velasco en 1971, como consecuencia de una invasión a gran escala en San Juan de Miraflores (para detalles sobre el carácter netamente político de

raflones estaba compuesto, desde el punto de vista peruano, por viviendas de clase media-baja, clase media y los clásicos asentamientos humanos. Algunas áreas tuvieron calles y veredas pavimentadas desde un principio; otras esperaron por décadas para tener tales comodidades. El distrito entero estuvo, desde sus inicios, bajo un control mucho más firme de parte de la municipalidad y el Estado, lo que significa que, a pesar de las invasiones, el distrito no creció peligrosamente.

Poco después de su formación, San Juan se convirtió en centro receptor de una buena cantidad de inversión comercial, tanto de sus habitantes como de intereses foráneos. La comunidad construyó escuelas y mercados por sí misma, y algunos de los vecindarios que empezaron como asentamientos humanos, como Pamploña Alta (el área que sirve de muestra en este estudio), tuvieron exitosos proyectos comunales —por ejemplo centros vecinales—, durante los setenta y ochenta.

De acuerdo con el estudio de García (1985), San Juan de Miraflores se ubicaba noveno en la escala de pobreza de los distritos de Lima, justo después de Comas. Cameron (1991a) estimó que, hacia mediados de los ochenta, 44% de la fuerza de trabajo de San Juan de Miraflores estaba empleada en el sector informal, y que

la propia invasión y de la creación de Villa El Salvador, véase Dietz, 1980; y Zapata, en preparación). Villa El Salvador ha sido objeto de considerable atención nacional e internacional a través de los años. Alcanzó los titulares de los diarios internacionales cuando miembros de Sendero Luminoso asesinaron brutalmente a María Elena Moyano, su teniente alcaldesa, en 1992. Estuve en Lima cuando la invasión de 1970 y presencié sus primeros días desde una cercanía muy ventajosa. Sin embargo, su tamaño, y los subsidios que le dio el gobierno de Velasco desde su creación, lo hacen un caso muy atípico.

el 71% de la fuerza de trabajo podía ser clasificada como pobre, cifras ligeramente mejores que las de Comas. Sin embargo, San Juan de Miraflores se ubica claramente entre los distritos más pobres de Lima. En 1985, San Juan tenía un total de trece establecimientos médicos, pero ninguno de ellos tenía camas para pacientes; todas eran pequeñas postas médicas (Allou 1989: 67). En 1986, San Juan de Miraflores tenía aproximadamente cuarenta comedores populares (Allou 1989: 74); cifra que hacia 1990, había aumentado radicalmente a más de trescientos cincuenta, produciendo 167 000 porciones al día, lo que indica una enorme necesidad asistencia comunal.

Los vecindarios de San Juan de Miraflores tomados como muestra son cuatro áreas de Pampa de Arena (San Francisco de la cruz, Virgen del buen paso, Nuevo horizonte y Alfonso Ugarte), las que datan de mediados de los años sesenta, y que fueron formados por invasiones relativamente pequeñas. Al momento de la primera muestra, en 1970, Pamplona era un asentamiento humano en una fase poco avanzada de consolidación. Se habían empezado a construir algunas casas de material noble, pero la mayoría eran de esteras o de una combinación de ladrillos y materiales menos durables. Los cuatro vecindarios fueron seleccionados sobre la base de diferencias organizacionales internas, puesto que todos, en ese momento, eran físicamente similares. Algunos de los barrios tenían asociaciones comunales bien establecidas que podían organizar a sus vecindarios y generar una cantidad considerable de actividades de autoayuda, mientras que otras asociaciones languidecían, ya sea por conflictos internos o por una vida asociacional moribunda. El capítulo 4 describe Pampa de Arena más detalladamente.

4.2.3. Cercado de Lima

Lima cercado (que hoy se entiende como el «centro de Lima»; pero cuyo significado literal es «Lima amurallada»), es el alma y corazón de la antigua Lima. Es la Lima que Francisco Pizarro fundara en 1532, y ha sido el centro de la ciudad desde que se declaró la independencia en 1821, y se convirtió oficialmente en un distrito de la ciudad. Durante siglos fue hogar de los habitantes más ricos y más pobres de Lima, y se concentraban allí la riqueza y pobreza de la ciudad. La Plaza de Armas comprendía esta concentración: es el lugar del Palacio de Gobierno, la Catedral, el Palacio Arzobispal y del Palacio Municipal.

La ciudad, por supuesto, ha crecido desde mediados del siglo pasado, y muchas de las viviendas que otrora fueran de clase alta se han deteriorado. Al habitarse más la ciudad, y cuando los caminos y el desarrollo abrieron nuevas áreas para los acomodados, las que alguna vez fueron viviendas elegantes se convirtieron en viviendas de alquiler. Estas unidades de alquiler fueron frecuentemente subdivididas en pequeñas unidades; los propietarios prestaron cada vez menor atención a su mantenimiento, lo que trajo como resultado bloques de viviendas severamente dilapidadas. Al mismo tiempo, durante la última parte del siglo diecinueve y la primera parte del siglo veinte, se construyeron los llamados callejones, específicamente como viviendas de bajos ingresos. Estos eran pasillos con pequeños departamentos de dos o tres habitaciones donde las instalaciones higiénicas eran un pilón central y dos o tres sanitarios públicos.

Por el contrario la vivienda se hacía cada vez menos deseable, pero Lima Cercado logró mantener su repu-

tación de corazón de los negocios y comercios de Lima, por lo que las avenidas principales fueron ampliadas y aparecieron modernos edificios de oficinas, especialmente durante los años veinte y luego, después de la segunda guerra mundial. Más o menos hacia 1960, el Cercado era una combinación de edificios del gobierno y de ministerios, viviendas en estrechos callejones, muchos negocios pequeños, así como grandes establecimientos comerciales y financieros, una gran cantidad de vendedores en las veredas y avenidas, y un tráfico congestionado.

Lima cercado tuvo un área de 2,2 km² (unos 5 600 acres) durante décadas; en 1961 su población era de unos 339 000 habitantes, la que creció a 354 000 en 1972, a 371 000 en 1981, y luego disminuyó levemente a 340 000 hacia 1993 (Webb y Fernández Baca 1992; INEI 1994: 16). Esta baja tasa de crecimiento (un 0,5% al año) se debe a la escasez de viviendas (nuevas o viejas) y a la densidad poblacional (unas 168 personas por hectárea en 1981). Desde que existe información censal, Lima Cercado ha sido el distrito de mayor población de Lima Metropolitana (y de la nación). Este dominio finalmente cambió en 1981, cuando San Martín de Porres, un distrito formado por una invasión en los años cincuenta, sobrepasó a Lima Cercado, aunque el propio San Martín de Porres fue sobrepasado por San Juan de Lurigancho en el censo de 1993.⁹

⁹ El censo de 1993 muestra que San Juan de Lurigancho tenía una población de casi 60 000, que es más de lo que era la población total de Lima en 1940. Sin embargo, San Juan de Lurigancho no fue un distrito oficial de Lima sino hasta 1967.

Lima Cercado se ubicaba más o menos a la mitad del cuadro de pobreza de los distritos limeños elaborado por García (1985). Más o menos un cuarto del distrito residía en asentamientos humanos en 1981; 14% de su población de quince o más años de edad tenía una educación inferior a la primaria completa y un 45% de su fuerza de trabajo estaba compuesta por trabajadores manuales no calificados (García 1985: 120-123). Esta última cifra es similar a la de Cameron (1991a), quien, utilizando datos de 1986-1987, calculaba que el 43% de la fuerza de trabajo de Lima Cercado era informal y que el 64% era pobre. En 1990, Lima Cercado tenía unos 260 comedores populares informales, que servían aproximadamente 52 000 raciones diarias a personas de bajos recursos, cifras que lo ubicaban entre el tercio superior de todos los distritos. Lima Cercado también tenía unos cincuenta establecimientos médicos con más de 2 500 camas hospitalarias, pero debe entenderse que casi todos los principales hospitales públicos de la ciudad se ubican en este distrito (Allou 1989: 67).

28 de Julio, el vecindario específico seleccionado como muestra de Lima Cercado, está bastante lejos del mismo centro (a unos veinte minutos por bus) y es una parte relativamente tranquila y ordenada de Lima cercado. Creada mediante una serie de pequeñas invasiones a fines de los cuarenta, se ha desarrollado hasta ser el punto final ideal de cualquier asentamiento humano: hacia fines de los setenta era indistinguible de cualquier otro lugar de clase media baja de Lima cercado y se le retiró de la lista de asentamientos humanos de Lima reconocidos oficialmente, porque ya no requería asistencia estatal.

4.2.4. El Agustino

Al este del centro de la ciudad y cerca a la importante carretera central que trepa las montañas de los Andes, hay tres cerros: San Cosme, El Pino y El Agustino. Durante la segunda guerra mundial, Lima construyó un nuevo mercado mayorista, conocido por todos como La Parada, en lo que entonces era un terreno periférico y marginal cercano a la carretera, donde los camiones procedentes de la sierra podían descargar sus productos. Como resultado, la ciudad se expandió hacia esos cerros y a los terrenos adyacentes, que por muchos años habían sido haciendas. El cerro San Cosme, el más pequeño de los tres, fue el primero en ser invadido (en 1956) puesto que está ubicado a unas cuantas cuadras de La Parada.

A fines de los cuarenta, la hacienda al pie del cerro, El Agustino fue abandonada por su propietario, pero muchos de los trabajadores permanecieron allí, trabajando en, y alrededor de, La Parada, donde había una gran necesidad de trabajadores no calificados. Durante la siguiente década, las áreas planas se fueron llenando gradualmente, mediante mini-invasiones y adhesiones al igual que las partes más bajas de las laderas de los cerros.

En 1965 se creó el distrito de El Agustino. Desde sus orígenes, un distrito pobre y densamente poblado; mucha de su población originalmente dependía del trabajo en, y alrededor, de La Parada, y a pesar de que su fuerza de trabajo se ha hecho más heterogénea con los años, sigue proyectando una pobreza sostenida. Por muchos años, la avenida Riva-Agüero, la principal del distrito, fue una ruta afirmada, enormemente congestionada y llena de huecos; fue finalmente pavimentada

durante los setenta, pero sigue siendo una de las pocas avenidas principales pavimentadas. Tanto las áreas planas, como las laderas de los cerros se llenaron de viviendas, algunas temporales y otras parcialmente completas, pero todas envueltas de un color gris sin ningún tipo de vegetación. Las avenidas, en muchos casos, no son más que pasadizos peatonales, y a pesar de que se hicieron algunos esfuerzos significativos de renovación urbana en algunos vecindarios de terrenos planos, durante el gobierno de Velasco, todo el distrito es aún muy pobre.

La población de El Agustino creció de 117 000 en 1972 a 168 000 en 1981, y luego cayó levemente a 154 000 en 1993, debido mayormente a que los límites distritales cambiaron (Webb y Fernández Baca 1992: 180; INEI 1994: 16). La tabla de pobreza de García, que utiliza datos del censo de 1981, ubicó a El Agustino como el segundo distrito más pobre de Lima (1985: 127), solo superado por Carabayllo, un distrito mucho más rural al norte de Comas. Tal vez una de las características más chocantes de El Agustino sea su densidad poblacional y el tipo de su fuerza de trabajo. En 1972, la densidad poblacional era de unas 115 personas por hectárea; hacia 1990, esta cifra era más del doble, estimándose en 240 personas por hectárea. Mucha de la población vivía en las empinadas laderas de los cerros, y la mayoría vivía en casas de un solo piso (Webb 1991: 131). La fuerza de trabajo de El Agustino siempre ha sido, como ya se dijo, pobre. Los datos de 1986-1987 (Cameron 1991a: 96) muestran que alrededor de tres cuartos de la fuerza de trabajo de El Agustino podía clasificarse como pobre (ubicando al distrito en el séptimo puesto de la ciudad), pero que casi dos tercios (63%) eran empleados en el sector informal, de lejos el porcentaje

más alto de toda Lima (solo otros tres distritos, de un total de veinticinco, tenían más de la mitad de su fuerza de trabajo en el sector informal). Con una población de 170 000 en 1986, El Agustino tenía veinte establecimientos médicos, uno de los cuales era un gran hospital estatal con 637 camas, pero este hospital estaba dedicado a pacientes de tuberculosis y a niños, y servía a todo Lima Metropolitana. El distrito no tenía más establecimientos con camas para pacientes.

El Agustino es un ejemplo de las partes más pobres de Lima, las que enfrentan un conjunto de problemas inmanejables. La demanda de vivir en, y alrededor, de La Parada ha mantenido presiones poblacionales muy altas en El Agustino; la fuerza de trabajo que llega a La Parada tiende a ser pobremente educada y no capacitada o semicapitada, y el terreno físico hace que la regularización e instalación de infraestructura sea difícil y cara.

Dos vecindarios separados del Agustino fueron seleccionados como muestras. Estas son las zonas A y B de 28 de Julio, que son dos vecindarios contiguos relativamente pequeños (seiscientas o setecientas unidades domésticas) en terrenos planos a ambos lados de la avenida Riva-Agüero. A simple vista parecen ser de igual tamaño y desarrollo general: las casas son mayormente de material noble, sin acabados completos, ubicadas en calles estrechas y muy pobladas. Lo que más atrajo en 1970, fue, de hecho, su similitud y su única diferencia fundamental: la zona A tenía asociaciones con severas dificultades y luchas internas, mientras que la zona B estaba bien organizada detrás de un solo grupo vecinal que había obtenido grandes logros. Así, las dos zonas ofrecían la oportunidad de ver cómo

las diferencias organizacionales afectaban el comportamiento político de la ciudadanía.

4.2.5. Surquillo

Durante los años siguientes a la Segunda Guerra Mundial, Lima empezó a esparcirse, alejándose de su centro. Las antiguas áreas verdes, de haciendas y chacras, se cubrieron cuando el desarrollo acompañó a las principales arterias construidas durante el gobierno de Leguía en los años veinte. De manera similar, el gobierno de Odría (1948-1956) gastó mucho dinero en infraestructura pública, incluyendo carreteras, edificios estatales, el estadio nacional, y escuelas primarias y secundarias.

Una de las arterias que trajo una gran cantidad de actividad fue el Paseo de la República, que iba desde una de las plazas del centro de Lima hacia el sur, hasta el océano Pacífico. El desarrollo alrededor del Paseo de la República incluyó a industrias de luz, mercados y una proliferación de vecindarios obreros. Este crecimiento fue tan sustancial que el nuevo distrito de Surquillo fue creado en 1949. En el censo de 1961 Surquillo tuvo 71 000 personas, llegando a 90 000 en 1972, 134 000 en 1981, y disminuyendo significativamente a 88 000 en 1993 (Webb y Fernández Baca 1992: 180; INEI 1994: 16), de nuevo debido a cambios en los límites distritales. Así, la población del distrito creció levemente desde 1971, al menos en comparación con otros distritos de ocupaciones originalmente ilegales de Lima; pero mantuvo una significativa población obrera, tanto en términos de empleo como de vivienda, a pesar de que varios de sus vecindarios podrían clasificarse como de clase media o media alta según estándares de Lima.

Además, en 1990 se estimaba que Surquillo tenía la más alta densidad poblacional de todo Lima, con 41 508 personas por km² (INEI 1992: 1). Más de un tercio de la fuerza de trabajo de Surquillo estaba compuesta por trabajadores manuales o empleados independientes; menos del 3% de la fuerza de trabajo fue calificada como empleadora (Allou 1989: 18). En 1984, Surquillo tenía un total de 850 empresas industriales, a pesar de que mucho más de la mitad (535) de ellas empleaba a cuatro o menos personas; pero, a diferencia de Comas y San Juan de Miraflores, Surquillo sí tenía algunas fábricas importantes: unos treinta establecimientos empleaban a más de 3 400 trabajadores (Allou 1989: 30).

Cameron (1991a: 96) estimó que, a fines de los ochenta, poco más de la mitad de la fuerza de trabajo de Surquillo era pobre y que aproximadamente un tercio estaba empleada en el sector informal, cifras muy por debajo de los otros distritos de la muestra que utilizamos. De hecho, Cameron encontró que el 30% de Surquillo era de clase media y 18% de clase alta, muy distinto a (por ejemplo) Comas, San Juan de Miraflores, e inclusive Lima cercado. García (1985: 127) ubicó a Surquillo en el puesto veintiuno en su estudio de distritos limeños, lo que lo convierte en el distrito más acomodado de los cinco de la muestra.

Sin embargo, los pobres de Surquillo siempre han sido pobres. Muchos residentes de las numerosas viviendas tugurizadas e inapropiadas son migrantes o simplemente personas de bajos ingresos que se ganan la vida precariamente en las fábricas y zonas comerciales de Surquillo. Algunas de estas unidades familiares perciben a Surquillo solo como una parada temporal en el camino a algo mejor, mientras que otros han vivido en esos tipos de viviendas por años y pretenden se-

guir haciéndolo. La relativa proximidad de Surquillo al centro de Lima (más o menos a veinte minutos en bus), su potencial como fuente de empleos y su ambiente altamente urbano, se combinan para hacerlo atractivo para mucha gente, a pesar de sus defectos y problemas.

Surquillo, desde su creación como distrito, nunca ha sido un área de ocupación ilegal o de asentamientos humanos. A mediados de los ochenta, solo un décimo de la población total vivía en viviendas ilegales (Allou: 120); pero el porcentaje total de viviendas inapropiadas en Surquillo era mucho mayor; aproximadamente un cuarto (23,6%) de las 27 000 unidades de vivienda fueron clasificadas como «inapropiadas», incluyendo lo que el censo llamaba «viviendas improvisadas», «viviendas arrendadas», «viviendas en construcciones no diseñadas para vivienda», u «otras». Más del 90% de estas viviendas inapropiadas tenían forma de callejones y corralones, uno de los porcentajes más altos de todo Lima (Allou 1989: 17). En otro estudio, que usaba datos de 1982, el ILD (1989: 24), estimaba que alrededor de un quinto de las viviendas de Surquillo eran tugurios, dándole al distrito el segundo lugar (detrás del Rímac) con ese tipo de vivienda en Lima Metropolitana.

A pesar de su población de unos 140 000 habitantes, el distrito tenía solo cuatro establecimientos médicos (ningún hospital) y no tenía camas para pacientes.

El vecindario tomado como muestra en Surquillo es un enclave tugurizado de viviendas alquiladas, localmente llamado Sendas Frutales o —de manera más pintoresca— «Chicago Chico», por las altas tasas de delincuencia y de asesinatos en el barrio. Este vecindario ha mantenido una lucha por el reconocimiento estatal desde 1972 (véase el capítulo 5) y su estatus formal ha estado en el limbo. Como resultado de ese es-

tatus, ha sido extremadamente difícil crear y mantener algún tipo de organización comunal.

4.2.2. Resultados electorales agregados en cinco distritos de Lima 1970-1990

Este capítulo no pretende internarse profundamente en los resultados electorales por distrito. En primer lugar, se cuenta con una cantidad considerable de análisis sobre la materia (Dietz 1985; Tuesta 1991, 1994), y no hay razón para repetir o duplicar esos análisis aquí. En segundo lugar, todo el punto central de este libro es la participación política individual, por lo que la votación de todo un distrito es una cuestión con un valor tangencial. Sin embargo, es útil brindar alguna información básica sobre los resultados electorales en los cinco distritos, para que los resultados individuales que serán discutidos luego, cuenten con un panorama más general.

Los cinco distritos muestran una relativa uniformidad a través de las diversas elecciones que se han dado desde 1980.¹⁰ En las tres elecciones presidenciales de 1980, 1985 y 1990, todos votaron por los candidatos ganadores (AP en 1980, APRA en 1985, y Cambio 90 en 1990); pero los márgenes de victoria variaron respecto al voto total de Lima. Para Comas y El Agustino, el patrón general es un nivel de apoyo considerablemente mayor para la izquierda, comparados a los otros tres

¹⁰ Hay diversas fuentes con datos electorales peruanos, incluyendo los resultados oficiales del Jurado Nacional de Elecciones. La fuente disponible más completa, y la que usamos aquí, es Tuesta (1994).

distritos. El APRA tuvo un apoyo parejo que varía levemente entre los distritos. Y el apoyo a la derecha (PPC y CODE), es significativamente mayor en Surquillo y el Cercado que en los otros.

En las cuatro elecciones municipales (1980, 1986, 1989), los resultados son algo más mezclados. La izquierda ganó considerable apoyo entre 1980 y 1986, teniendo mejores resultados en estos cinco distritos que en Lima en general. El voto izquierdista en Comas, El Agustino y San Juan de Miraflores fue notoriamente alto y sostenido. En 1989, este patrón se hizo más difuso; la izquierda mantuvo una pluralidad solo en Comas, mientras que la resurgente derecha (FREDEMO) y los candidatos independientes mostraron más fuerza en los otros distritos. Como en las elecciones presidenciales, Lima Cercado y Surquillo muestran un voto distribuido de manera más pareja y la derecha logró en estos distritos más o menos el mismo nivel de apoyo que en Lima Metropolitana. Le presto más atención a las elecciones en el capítulo 8, donde utilizo los datos de la encuesta de los seis vecindarios y hago algunas comparaciones de los resultados distritales y vecinales.

4.2.3. Conclusiones

Los datos presentados en este capítulo hablan por sí mismos y no tiene sentido resumirlos.

Sobre todo, los datos agregados, metropolitanos y distritales presentan una clara evidencia de que los pobres han alcanzado la superioridad numérica desde los años sesenta y que la expansión legal de la ciudad no solo se ha reflejado en el crecimiento físico de la misma, sino que también ha asegurado que las clases bajas vivan entre sí, y no con las clases medias y altas. Las

partes antiguas del centro de Lima siguieron teniendo una alta densidad poblacional, con gente viviendo en tugurios rentados, mientras que las nuevas partes pobres de Lima son menos densas, pero más uniformemente pobres. Medidos según el tipo de vivienda, sus recursos monetarios, sus niveles de ingreso o la presencia de informalidad, los distritos pobres de Lima, especialmente los más nuevos, compuestos por asentamientos humanos, son uniformemente pobre.

La crisis económica de los ochenta no cambió estos patrones. El crecimiento de la población global de Lima declinó en términos porcentuales durante los años setenta y ochenta, si lo comparamos a los sesenta, pero su gran tamaño y hegemonía continuó atrayendo a cientos de miles de migrantes cada año. Como resultado, los distritos centrales de la ciudad, con un alto número de tugurios alquilados, siguieron densamente poblados, a pesar del continuo crecimiento de las áreas al norte, sur y este de la ciudad.

Los capítulos 3 y 4 se centraron en los problemas y procesos macro: las dificultades para establecer y mantener procedimientos democráticos en medio de una economía colapsante, el cambio y deterioro de las condiciones sociales y la presencia de un violento grupo insurgente que hacia fines de los ochenta, intentaba mover su centro de operaciones a Lima. Pero, antes de pasar a un análisis de la participación política de los pobres, aún necesitamos conocer más sobre otro nivel o contexto, que afecta su comportamiento: su vecindario inmediato. Por ello, el capítulo 5 se centra en las características de las seis comunidades limeñas y en la manera en que se han desarrollado ante los extraordinarios cambios que ocurrieron en el país y en Lima Metropolitana entre 1970 y 1990.

Cuadro 1**Resultados electorales en cinco distritos de Lima, 1980-1990 (%)**

Partido	Comas	San Juan	Lima	El Agustino	Surquillo	Lima Metrop.
Elección: 1980 (Presidenciales)						
IU	20,1	16,2	12,0	19,1	12,5	12,5
APRA	22,4	21,1	25,1	18,4	23,3	22,9
AP	50,3	50,6	44,5	52,3	47,8	47,1
PPC	5,0	9,2	16,4	6,6	14,1	15,4
Elección: 1985 (Presidenciales)						
IU	34,0	28,9	24,4	36,4	21,1	23,9
APRA	54,9	52,8	51,9	50,4	53,0	50,6
AP	4,0	5,1	4,5	4,2	4,7	4,4
CODE	5,3	11,1	17,2	6,3	19,4	19,2
Elección: 1990 (Presidenciales I*)						
Izq.	16,2	12,3	12,8	14,0	9,3	11,0
APRA	17,3	14,9	15,2	12,1	14,9	13,8
Cambio 90	43,6	42,2	33,0	49,7	32,0	34,4
Fredemo	21,1	21,8	38,6	22,0	42,9	39,5
Elección: 1990 (Presidenciales II*)						
Fredemo	29,0	37,5	46,3	29,8	51,5	46,7
Cambio 90	72,0	62,5	53,7	70,2	48,5	53,3

Elección: 1980 (Municipales)						
IU	43,1	36,7	28,0	41,4	28,3	28,3
APRA	16,0	14,2	17,0	19,3	15,5	16,4
AP	32,0	35,8	32,8	29,5	36,2	34,7
PPC	9,0	13,3	22,2	9,8	20,1	20,6
Elección: 1983 (Municipales)						
IU	53,8	47,3	35,1	55,3	36,8	36,6
APRA	28,3	26,1	29,1	24,4	27,8	27,1
AP	7,5	9,2	11,6	8,5	12,2	11,9
PPC	8,0	13,4	21,3	8,7	19,3	21,2
Elección: 1986 (Municipales)						
IU	46,5	43,0	33,5	47,3	31,8	33,5
APRA	45,1	42,9	38,7	43,0	39,7	38,7
PPC	8,4	14,1	25,7	9,5	28,3	25,7
Elección: 1989 (Municipales)						
IU/ASI**	38,6	20,6	24,9	30,7	17,9	24,9
APRA	21,4	38,3	16,0	18,0	14,4	16,0
Fredemo	25,0	28,4	40,2	22,7	47,5	40,2
Otros	14,8	17,1	18,9	28,6	20,2	18,9

Fuentes: Véase la nota número 8. Los totales no necesariamente suman 100% debido al redondeo de cifras y/o a la falta de datos. Los totales solo consideran votos válidos, excluyendo votos nulos y viciados, votos en blanco y abstenciones.

* Pres. I = primera vuelta de la elección presidencial. Pres. II = segunda vuelta.

** Totales combinados de IU y ASI, los dos principales partidos de izquierda.

CAPÍTULO 5

SEIS BARRIOS POBRES Y SUS HABITANTES

El capítulo 2 brindó una revisión de la manera en que los procesos macroeconómicos cambiaron, amenazaron, y deformaron el Perú y Lima Metropolitana en el período siguiente a la segunda guerra mundial, especialmente durante el período 1970-1990. El cambio fundamental en el tipo de régimen, la embestida de una prolongada crisis económica, el intento de restablecer y consolidar los procedimientos democráticos, y la emergencia de Sendero luminoso como una amenaza creciente y potencialmente viable a todo el tejido de la vida económica, social, y política del país. Todo esto, hizo la vida cada vez más difícil para el Perú en general y para los residentes urbanos de bajos ingresos, en particular.

Pero ahora es apropiado centrarnos en los seis vecindarios específicos de las encuestas llevadas a cabo en 1970, 1982, 1985 y 1990.

En Lima, así como en muchos países del tercer mundo, existen dos tipos de vivienda (Grompone, Zolezzi, Calderón y Olivera 1983: 57; Driant 1991; Dietz 1980): viviendas alquiladas en y alrededor del área central de la ciudad y en distritos de clase trabajadora, y vivien-

das autoconstruidas en asentamientos humanos autónomos, casi siempre de origen ilegal, y generalmente ubicados en la periferia de la ciudad. Cualquier estudio representativo de los pobres de Lima debe, por ello, incluir muestras de ambos tipos de vecindarios.

Muchos observadores han diferenciado estos dos tipos de asentamientos (Delgado 1975; Dietz 1980: 36-38). Uno de los análisis más recientes y provocativos es el de Nugent (1992), quien sostiene que tanto los pueblos jóvenes como los tugurios son innegablemente pobres, sus significados sociales y culturales (añadiría, políticos) son fundamentalmente diferentes. El deterioro generalizado del ambiente de los tugurios se debe al descuido, pero este deterioro no cambia por sí solo la definición física y espacial de la ciudad. Contrariamente, la expansión del fenómeno de invasiones ha cambiado absoluta e irrevocablemente la cara de la ciudad:

La creación de nuevos espacios urbanos es una consecuencia de la pobreza y no un producto de una expansión diseñada y prevista por el poder central (del Estado)[...] si por progreso entendemos una perspectiva vinculada a categorías como mejorar las condiciones de vida, entonces la creación de (los asentamientos humanos) y la perspectiva del progreso resultan inseparables. (Nugent 1992: 31-32)¹

¹ No debe concluirse que los tugurios uniforme y necesariamente se deterioran y que los asentamientos humanos siempre mejoran. Sánchez León y otros (1979) señalaron hace algunos años que los vecindarios de los asentamientos podían, con el tiempo, volverse crecientemente tugurizados. Igualmente, los datos y la descripción de Sendas Frutales en este libro (en los capítulos 5-8) indican que un área tugurizada puede a veces recuperarse. Véase también Eckstein (1990).

5.1. LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS DE LIMA

Es natural que primero se preste atención a los asentamientos humanos de la ciudad, los cuales han sido conocidos por una variedad de nombres locales: barrios marginales, barriadas y pueblos jóvenes. En 1970, cuando este estudio empezó, los datos censales estimaban que alrededor de un tercio de los entonces tres millones y medio de limeños vivían en asentamiento humanos. Hacia 1990, Lima alcanzó unos siete millones y cerca de la mitad vivía en estos asentamientos.

Como han sostenido muchos autores, los asentamientos humanos del tercer mundo tienen una característica básica en común: casi todos son de origen ilegal. Aparte de eso pueden haber más aspectos que los diferencien entre sí: pueden diferir en tamaño, antigüedad, densidad poblacional, ubicación respecto del centro de la ciudad, tamaño del mercado laboral interno, geografía local, manera de formación, cohesión política interna o materiales usados en la construcción de las viviendas (Leeds 1969: 48-49).

Dada tal cantidad ilimitada de variables y el número de asentamientos en Lima Metropolitana, (más o menos trescientos) cualquier estudio que pretenda ser de alguna manera representativa de estos asentamientos debe tener criterios claros al momento de elegir comunidades específicas. En 1970, elegí tres factores principales como requisitos *a priori* para seleccionar sitios. Estos tres factores fueron considerados particularmente importantes para entender la participación informal, puesto que en ese momento no existían mecanismos formales (es decir, electorales) de participación política.

La antigüedad era una consideración vital, puesto que podía tener un impacto considerable en la participación política, especialmente en la informal: *ceteris paribus*, cuanto más reciente fuera la comunidad, mayor el nivel de participación. En una nueva comunidad se requiere hacer mucho. Es más, una comunidad nueva, habitada por migrantes recientes entusiasmados por la propiedad *de facto* de terrenos, y por la posibilidad de construir una casa, debe tener una población con altos niveles de participación informal. En sentido contrario, cuando la comunidad tiene años y sus necesidades locales susceptibles de esfuerzos comunales, están completas, los niveles de participación informal deben tender a bajar.

Después de 1980, cuando la participación formal (electoral) se volvió una consideración importante, un asentamiento reciente —con menores niveles de frustración—, puede que tenga una mínima tendencia a votar por desconocidos o por alternativas radicales. Además, los residentes de una comunidad recientemente asentada puede bien desear demostrar a las autoridades que no son radicales o que no quieren crear inestabilidad apoyando a candidatos o partidos radicales.

La manera de formación era otro factor relevante para la participación informal en 1970. Supongamos que una comunidad fuera una invasión masiva, los residentes pueden demostrar altos niveles de cohesión y de participación comunal como resultado de la invasión exitosa. Por el contrario, una comunidad formada por lentas adhesiones puede empezar su existencia con un nivel mucho menor de participación comunitaria. Veamos otro ejemplo, si una comunidad formada por la invasión se enfrentó inicialmente a fuertes resistencias del gobierno (como muchas veces sucede), entonces las

relaciones estado-comunidad pueden hacerse tensas y difíciles desde el principio.

En tercer lugar se consideró importante el desarrollo general de la comunidad. Como fuera dicho en el capítulo 1, este factor es una combinación de cuatro subfactores:

- 1) Materiales usados en la construcción de las viviendas, que puede variar desde chozas de esteras, hasta casas de material noble de dos y tres pisos
- 2) Densidad poblacional general, que deriva del tamaño del lote, el número de gente por vivienda, el tamaño y la regularidad de las pistas y veredas
- 3) El tipo de terreno o la geografía local, que puede ir de un terreno plano cercano a la ciudad o a una carretera, hasta terrenos en las riveras de un río o en los cerros, o en la periferia de la ciudad;
- 4) La cohesión interna de la comunidad, que agrupa el conflicto intracomunal, la eficacia de las asociaciones locales, y el éxito de las actividades de la comunidad.

5.2. LOS TUGURIOS ALQUILADOS DE LIMA

Las áreas tugurizadas del centro de la ciudad de Lima son marcadamente diferentes al conjunto de sus asentamientos humanos. Fundamentalmente compuestos por viviendas antiguas (algunas inclusive construidas a fines del siglo XIX), estas habitaciones y departamentos tienen un carácter variado (Driant 1991: 95) y contienen viviendas que van desde las aceptables hasta las verdaderamente atroces. Las unidades de alquiler de bajos recursos están esparcidas por la mayor parte de Lima

Metropolitana, pero se concentran en el antiguo núcleo central de la ciudad. Son especialmente visibles en el centro de Lima, en áreas como Barrios Altos, los alrededores de La Parada (el inmenso mercado mayorista de Lima), los distritos de Rímac, Barranco y La Victoria, distritos obreros como Surquillo, Breña y las antiguas áreas de clase trabajadora de Ate-Vitarte. La característica crucial que las define es la relación mercantil propietario-inquilino. Ningún gobierno, militar o civil, ha estado dispuesto a verse enredado en este mundo bizantino en el que la ley del inquilinato tiene décadas de antigüedad. Aparte de unos pocos esfuerzos del gobierno de Velasco para revertir los peores abusos del sistema (que permiten sacar a los inquilinos a la calle sin advertencia ni razón), las personas que viven en los tugurios y callejones de Lima han sido mayormente ignorados y abandonados a su propia suerte.

Si la condición física de una vivienda está deteriorada o si un propietario aumenta la renta, es poco lo que el inquilino puede hacer. Igualmente, pocos inquilinos están dispuestos a mejorar sus viviendas, puesto que todas las mejoras terminarán revirtiendo al dueño. Así, en estas áreas existe poco o ningún sentido de comunidad, especialmente en comparación a los asentamientos humanos de Lima.

¿Cómo eran las seis comunidades del este estudio en 1970? y ¿cómo cambiaron a través de los años?²

² Para descripciones más detalladas de estos vecindarios en los años setenta, véase Dietz (1980: capítulo 4). Uno de los desarrollos más extraordinarios ocurridos en Perú desde los años sesenta ha sido el crecimiento de las ciencias sociales y de la cantidad de investigación sobre Lima. A inicios de los sesenta, era difícil encontrar datos

5.2.1. Primero de Enero

Está ubicado a unos 14 km al noroeste de Lima, en el distrito de Comas. Al momento de la encuesta inicial, Primero de Enero era el barrio más reciente de los seis: tenía menos de tres años de formado. Se formó mediante una invasión a gran escala de unas seiscientas familias el 1.º de enero de 1968, la que fue planeada cuidadosamente. Unas seis semanas antes de la invasión, varias familias contrataron a estudiantes de la Universidad Nacional de Ingeniería para que revisaran el terreno que pensaban invadir y para que delinearan calles, lotes y espacios abiertos, en concordancia con los criterios de la otrora comisión nacional de vivienda. La idea era que, una vez que la invasión fuera reconocida por el gobierno, las familias podrían empezar a construir sus casas con material noble, en vez de esperar que el gobierno examinara el área y asignara lotes «aprobados».

El propio terreno y su ubicación eran desde el punto de vista de los invasores, muy bueno. En primer lugar, no era propiedad privada; solo existía un vago reclamo de un propietario ausente. En segundo lugar, el terreno estaba ubicado cerca a un asentamiento humano grande (Pampa de Comas) que se había formado mediante una invasión en 1958. Por ahí, pasaban líneas de bus cerca al sitio de la invasión y, además habían mercados y áreas comerciales cercanas. Finalmente, los invasores tenían la asistencia y el apoyo encubierto del alcalde de Comas, quien era miembro del partido de

de encuestas, los materiales de los censos eran insuficientes y había pocos estudios publicados —la mayoría, además, eran poco sofisticados— Una mirada a la bibliografía muestra cómo esto ha cambiado.

oposición y no dudaba en ver al gobierno avergonzado por una invasión de tierras.

La propia invasión se dio sin tropiezos: unas seiscientas familias tomaron la tierra y después de una breve confrontación inicial con la policía se les permitió permanecer. Pero la esperanza de que el gobierno aceptara rápidamente los planes de los invasores, y con ello permitiera la construcción de viviendas permanentes, desapareció en una serie de ácidas y aparentemente insolucionables disputas —por terrenos y límites— con una cooperativa de vivienda. Estos debates siguieron por algunos años. Para los pobladores, la mayor frustración provenía de la negativa del gobierno de aprobar los lotes existentes o de examinar los nuevos hasta que la disputa llegara a su fin. Además, las aproximadamente seiscientas familias originarias de la invasión, fueron pronto seguidas por muchas más, de manera que en unos seis meses, Primero de Enero tenía poco más de dos mil familias, número que solo aumentaría durante los ochenta.

Finalmente, se resolvió la disputa con la cooperativa vecina, y la comunidad se desarrolló y consolidó a través de los años. Muchas casas fueron transformadas de chozas de estera a viviendas de material noble de uno o dos pisos. Se desarrolló una gran área de mercado y aparecieron escuelas primarias (principalmente construidas por la comunidad y luego administradas por el ministerio de educación), junto con otras dependencias públicas (oficina de correos, algunas postas médicas).

Como es usual en comunidades de este tipo, el tiempo y las diferencias socioeconómicas acarrearón divisiones en Primero de Enero. Las casas pertenecientes a los pobladores con más altos ingresos y empleos más estables mostraron tempranas señales de mejora en la

construcción. La mayoría de esas casas estaban ubicadas en los terrenos planos cercanos a la carretera, donde los lotes eran más amplios (generalmente 160 m²) y más regulares. Contrariamente, las chozas de esteras ubicadas en las laderas de los cerros permanecieron rudimentarias por años. Además, los líderes de la asociación local, la mayoría, de los cuales eran miembros del grupo original, generalmente consideraban a los nuevos como invasores, contradiciendo así las intenciones originales de la invasión. Es más, algunos subvecindarios de Primero de Enero cobraron importancia. Algunas veces la gente empezó a identificarse como perteneciente a tales unidades pequeñas, en vez de a Primero de Enero como conjunto, un proceso que inevitablemente creó divisiones dentro de la comunidad.

Sin embargo, Primero de Enero logró permanecer unido y alcanzó algunos servicios y mejoras del Estado, por ejemplo, se mejoraron las pistas (no con pavimento, sino con ripio) y algunas veredas. La electricidad llegó, pero a mediados de los setenta. Durante años se entregaba agua a través de camiones cisterna; el agua potable y el alcantarillado llegaron mucho más tarde. Hacia 1990, más de la mitad de las casas de Primero de Enero contaban con sistemas con conexiones de agua y desagüe. Sin embargo, dada la escasez general de agua en Lima Metropolitana, el agua era severamente racionada. Otros bienes adicionales del Estado llegaron lentamente. Los títulos de propiedad, por ejemplo, demoraron interminablemente, a pesar de las promesas del SINAMOS y el régimen militar. El gobierno de Belaunde realizó poco en Primero de Enero y los esfuerzos del gobierno de García para promover el PAIT y otros programas de emergencia en la zona, fueron superficiales y breves.

Hacia 1990, Primero de Enero era un asentamiento humano bien establecido. Había sido reconocido oficialmente como asentamiento humano hacía algún tiempo y no era más marginal o aislado que ninguno de los cientos de barrios de Lima. Su ubicación cercana a una carretera importante y a otros asentamientos humanos, su formación mediante una invasión a gran escala y su terreno relativamente plano, permitieron a la comunidad avanzar con pocas dificultades.

5.2.2. Pampa de Arena³

Sus inicios fueron en los primeros años de los sesenta como sitio para un número de familias que perdieron sus viviendas en un incendio en el área de Tacora. Estas familias fueron transferidas desde el área central de Lima a un arrenal a unos 8 ó 10 km al sur del centro de la ciudad, donde el gobierno de Manuel Prado (1956-1962) había construido un proyecto experimental de viviendas de bajos recursos llamado Ciudad de Dios. Las familias desplazadas fueron ubicadas en los linderos de este proyecto y con los años llegaron otras familias mediante invasiones pequeñas o a causa de proyectos de renovación urbana que forzaron al Estado a encontrar viviendas, o por lo menos lotes vacantes.

A fines de los sesenta y durante los setenta, Pampa de Arena fue creciendo hasta tener quince zonas dis-

³ Se ha realizado una buena cantidad de trabajos en Pampa de Arena, entre ellos Boggio (1970), Centro de Estudios y Publicaciones (1971), Riofrío (1978), y Villalobos y Vega (1982). Otros estudios sobre Lima en general, sobre la vivienda de escasos recursos y sobre los asentamientos humanos, frecuentemente mencionan a Pampa de Arena como un sitio clásico de invasión-consolidación.

tintas, algunas muy pequeñas (ocho o diez cuadras de unas doce casas cada una) y otras mucho mayores (cien o más lotes). La cooperación intercomunal también varió; tal vez debido al gran tamaño de Pampa de Arena o tal vez debido a su patrón de crecimiento mediante pequeñas invasiones y reubicaciones, los pobladores de Pampa de Arena —al igual que sus contrapartes de Primero de Enero— tienden a identificarse con pequeños vecindarios específicos en vez de con el asentamiento global. Los vecindarios son escenarios de muchos eventos que no congregan a otros vecindarios; por ejemplo, un domingo por la tarde en los años setenta, muchos de los residentes de un área conocida como San Francisco de la Cruz estaban trabajando en diversas actividades, incluyendo la construcción de un nuevo centro comunal, un programa de vacunación para niños preescolares auspiciado por el ministerio de salud; elecciones de delegados locales de la asociación de vecinos y una *kermesse*, cuyos fondos serían utilizados para comprar materiales para la construcción del centro comunitario. Pero este esfuerzo era estrictamente para San Francisco; otras áreas no participaban. Otros vecindarios pueden o no tener el grado de cooperación interna de San Francisco; de hecho, un vecindario más pequeño y uno más grande, continuos, no pudieron generar nada de lo que San Francisco podía hacer de manera permanente.

Durante los setenta y ochenta, Pampa de Arena se consolidó notoriamente. Con pocas excepciones, se dejaron las esteras y se construyeron casas con material noble, las calles fueron reglamentadas, se instaló la electricidad, así como otras obras de infraestructura. El distrito de San Juan de Miraflores donde se ubica Pampa de Arena, también creció y se consolidó. San

Juan es parte del cono sur de Lima, un conjunto de varios distritos donde vive por lo menos un millón y medio de personas cuya gran mayoría es pobre. En este conjunto mayor, Pampa de Arena no es el más pobre ni el más rico.

En los últimos años Pampa de Arena ha encarado algunos nuevos problemas. A pesar de que casi toda la comunidad tiene un buen número de bodegas, panaderías, industrias caseras y otros, algunas de las calles de los vecindarios centrales están atestadas; algunas de las casas construidas hace veinte años son ahora edificios con cuartos de alquiler, a pesar de las leyes que prohíben el alquiler de habitaciones o viviendas en asentamientos humanos reconocidos oficialmente. Los padres se quejan de la delincuencia, el crimen y la presencia de drogadictos, los asaltos y robos son más comunes que antes. Sea debido al paso de los años o al colapso económico de los años ochenta, o la erosión del espíritu de comunidad ante la presencia creciente de nuevos pobladores que no participaron de las invasiones y del entusiasmo de hace veinte y treinta años, Pampa de Arena muestra algunos signos de madurez.

5.2.3. Santiago

Ocupa una estrecha franja de tierra, de unas cuatro cuadras de ancho por unas veinte cuadras de largo, en la rivera sur del Rímac, el río que atraviesa Lima. Santiago se ubica en el antiguo lecho del río, cuyo curso fue cambiado y canalizado en los años veinte. En los años treinta los propietarios del terreno lo utilizaron como veta de guijarro y hacia fines de la segunda guerra mundial, algunos de los trabajadores de la veta

empezaron a construir sus casas, lo que aún es evidente en las pequeñas manzanas irregulares al lado este de la comunidad. Una serie de pequeñas invasiones llenó el resto del terreno a inicios de los cincuenta y hacia 1952, la mayoría de las manzanas habían sido construidas y sus lotes ocupados.

También hacia 1952 se constituyó una fuerte asociación vecinal cuya fuerza sirvió para preservar el diseño de las calles y prevenir la sobrepoblación. Quienes llegaron a mitad de la década del cincuenta tuvieron que vérselas con esta asociación, que controlaba el terreno y los lotes disponibles y vendía los derechos a ocuparlas, a pesar de que no tenía una base legal para hacerlo y de hecho, no podía dar ningún título legal a la propiedad. La asociación también llevó a cabo la instalación de las redes de electricidad, de agua y desagüe, un esfuerzo que fue parcialmente exitoso. Sin embargo, surgió una gran cantidad de críticas a finales de los cincuenta, cuando la asociación empezó a responder menos a las necesidades de la comunidad y se hicieron comunes las denuncias de malos manejos y desaparición de fondos. Como resultado se formó una organización comunal opuesta al grupo original. Las dos organizaciones, a fines de los sesenta e inicios de los setenta, gastaban tanto tiempo peleándose entre ellas como trabajando por la comunidad.

Hacia 1970 intervinieron el gobierno militar y SINAMOS, creando una nueva organización vecinal y empezando a distribuir títulos de propiedad oficiales. Tal vez el cambio más importante sucedió en 1973, cuando Santiago fue removido de la lista oficial de asentamientos humanos y se convirtió *de facto* en otra parte de Lima cercado, el distrito de Lima que incluye el área central y los ambientes más cercanos.

A fines de los setenta Santiago se asemejaba a los otros vecindarios de clase media baja de Lima. Casi todas sus pistas estaban pavimentadas y casi todas sus casas (construcciones de material noble de dos y tres pisos) tenían electricidad y agua potable. La comunidad tenía dos colegios primarios y uno secundario, dos templos (uno católico y otro evangélico), una comisaría, un campo de fútbol y tres líneas de bus dándole servicios. Su ubicación cercana a una de las zonas industriales más grandes de Lima era un problema importante: los humos de una planta petroquímica causaban problemas ambientales y recurrentes problemas pulmonares y dermatológicos.

Así, Santiago representa, en muchos sentidos, un punto final ideal para un asentamiento humano. Había progresado tanto como había podido; su capacidad interna de mantener el orden y coherencia a través de los años. Pero su ubicación, alejada de fuentes importantes de empleo no capacitado y semicapitado, tales como mercados, también ayudó a traer (eventualmente) habitantes de clase media baja y a evitar la sobrepoblación causada por la subdivisión de lotes o por el alquiler de viviendas.

5.2.4. 28 de Julio⁴

Lima construyó un nuevo mercado mayorista en los años cuarenta, el que se hizo conocido por todos como La

⁴ Durante los últimos veinte años se ha escrito bastante sobre 28 de Julio. Una fuente muy útil sobre la historia del vecindario es Calderón (1980). Entre otras fuentes tenemos a García Ríos (1984), Blondet (1986), Grandón (1990) y SEA (1995).

Parada. Como sucede con tales complejos, La Parada dependía de grandes números de mayoristas, vendedores y compradores, propietarios de almacenes y cargadores para funcionar. Igualmente, la presencia del mercado generó una amplia gama de actividades secundarias, tales como garajes, tiendas, restaurantes y talleres de reparación, además de vendedores callejeros y otros empresarios itinerantes. Al mismo tiempo, por supuesto, La Parada creó la necesidad de viviendas baratas, lo que a su vez llevó a la creación de asentamientos en los terrenos vecinos. Se invadieron tres cerros vecinos —San Cosme, El Pino y El Agustino—, en los que se empezó a construir desde fines de la Segunda Guerra Mundial. Estaban desocupados, y a pesar de la dificultad de construir en las laderas, la tierra estaba disponible y era conveniente.

En los años cincuenta el terreno aún estaba en manos privadas, al ser una hacienda. Pero dos eventos cambiaron el área de manera permanente: primero, los propietarios perdieron interés en mantener la hacienda y dejaron que se deteriorara el sistema de irrigación; y segundo, el área se hizo atractiva para la construcción de viviendas baratas, por su cercanía a La Parada. Así pues, los trabajadores de la hacienda permanecieron donde estaban y empezaron un ciclo de venta (extralegal) de terrenos a amigos y parientes, quienes a su vez compraban lotes y los re-subdividían. El diseño físico de 28 de Julio, por ello, se hizo de manera altamente irregular. Los senderos de la antigua hacienda se convirtieron en calles y pasadizos, y las unidades de vivienda se hicieron muy pequeñas y sobrepobladas. Además, las laderas alrededor de las áreas planas también se cubrieron de casas, creando una impresión densa, sobrepoblada.

Hacia 1970, las casas de las zonas A y B, los dos vecindarios de la encuesta, eran mayormente de adobe o ladrillo, pero muchas de ellos eran de un solo piso y severamente sobrepobladas. El tamaño promedio de una vivienda en las zonas A y B era de unos 35 m² (350 p²); el tamaño promedio de una familia excedía ligeramente a seis personas. Las zonas A y B están ubicadas en un terreno plano, adyacente a la avenida Riva-Agüero, la calle principal que atraviesa El Agustino. Esta avenida es comercial, con un gran número de talleres de reparación de autos y camiones, de tiendas que venden repuestos automotores robados, restaurantes, escuelas, un cine, dos pequeñas agencias de banco y muchas tiendas. La comunidad se benefició inmensamente cuando se pavimentó esta calle y se hicieron veredas a mediados de los sesenta. Sin embargo, Riva Agüero sigue siendo la única calle pavimentada del área: las calles de las zonas A y B apenas permiten el tránsito vehicular, y muchas de estas calles son *cul-de-sacs*.

28 de Julio, en 1970, tenía varios atractivos para ser sitio de investigación. En primer lugar, era una antigua comunidad con múltiples problemas físicos, de infraestructura y organizacionales (véase más adelante). Tal vez su mayor dificultad era su ubicación. Al estar tan cerca de La Parada, era un punto natural para migrantes recientes de orígenes rurales y para la fuerza de trabajo no calificada que dependía de La Parada para subsistir. Así, toda el área empezó y permaneció pobre; sus pobladores estaban, en promedio, peor que Primero de Enero, Pampa de Arena, y Santiago (véase el análisis más adelante), y las condiciones físicas no solo eran peores, sino que las probabilidades de mejora eran mínimas debido a la sobrepoblación. De hecho, Delgado (1971) clasificó a 28 de Julio como una ba-

rriada tugurizada (en buenas cuentas un asentamiento tugurizado o deteriorado).

Tanto la zona A como la B, habían intentado llevar a cabo mejoras básicas para sus vecindarios —instalando electricidad, agua y desagüe—, durante los años sesenta. Estos esfuerzos fueron parcialmente exitosos, pero instalar el sistema de agua implicaba mucho más que cavar trincheras: en varios lugares se tenía que ampliar calles, lo que significaba que algunas casas tenían que ser demolidas, o desmanteladas y mudadas —adobe por adobe— un metro o más, para darle espacio a las cañerías de agua. Esta construcción tomó varios años por lo que, mientras se ejecutaba, las calles estaban constantemente revueltas.

A fines de los sesenta el gobierno militar concluyó, que llevaría a cabo una reestructuración básica de las zonas A y B; el Estado habilitó unas cincuenta y cinco hectáreas cercanas y anunció, que muchas de las viviendas serían demolidas, que se ampliarían las calles y que los pobladores que permanecieran, así como aquellos que se mudaran recibirían ayuda en la reconstrucción de sus casas. Hacia 1975, se había realizado la reubicación y la renovación de ambas zonas y los cambios eran impresionantes. Las zonas A y B habían atravesado una transformación considerable. Las nuevas viviendas eran de ladrillo y cemento, y las calles habían sido regularizadas, ampliadas y tenían pistas (no pavimentadas). Ambas zonas aún estaban superpobladas en comparación con los asentamientos humanos más tradicionales de Lima; los lotes eran más pequeños y las calles eran más estrechas. Pero, para aquellos residentes que habían vivido en estas zonas durante veinte o treinta años, los cambios eran importantes y bienvenidos. Hacia los ochenta las zonas A y B eran mucho más habitables, a

pesar de los problemas asociados a su ubicación y que las tendencias a la sobrepoblación siempre estarían presentes.

Cuando se realizó la encuesta inicial en 1970, las zonas A y B parecían ser gemelas. Tenían casi el mismo tamaño, población, antigüedad, y tenían aproximadamente el mismo nivel de desarrollo general y el mismo nivel conjunto de problemas físicos. Pero la vida organizacional de las dos era muy distinta. La zona A había pasado por años de luchas internas y de falta de liderazgo coherente en sus asociaciones, mientras que la zona B tenía un grupo de líderes fuertes que habían podido contar con el apoyo del vecindario en sus esfuerzos comunales y en sus negociaciones. Según la mayoría de los testimonios, la decisión del Estado de remodelar las zonas A y B fue el resultado de permanentes peticiones y asedio de parte de los líderes de la zona B. La zona A fue incluida porque es contigua a la B. Al momento de la primera encuesta, por ello, era posible mantener un conjunto de variables y examinar las diferencias que una asociación local viable podía efectuar en la participación política.

5.2.5. Sendas Frutales

Es la única muestra que representa a un tugurio. El acceso a estos vecindarios es más difícil que cuando se trata de asentamientos humanos, donde existen organizaciones locales y donde los pobladores están al menos acostumbrados a la presencia de foráneos (y de extranjeros). Pero, en los distritos de clase trabajadora y en el área central de la ciudad, los ambientes de tugurio son más pequeños y atomizados, y sus residentes no están acostumbrados a la visita de gente de fuera.

Sendas Frutales, como vecindario, data de los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial. En ese momento el área estaba bastante lejos de los límites urbanos de Lima y sus propietarios ausentes la mantenían como una huerta para árboles frutales, flores ornamentales, orquídeas y productos agrícolas (de ahí su nombre no oficial). Los trabajadores que vivían en el sitio se asentaban en tres calles que tenían forma de una «U» cuadrada, cuyas líneas paralelas tenían unos 100 m.

En 1950 el área fue incorporada a un nuevo distrito de Lima llamado Surquillo y Sendas Frutales se encontró cerca de la intersección de dos vías públicas importantes. Los propietarios de tierras cesaron la producción agrícola, algunos de ellos se hicieron arrendatarios, mientras que otros vendieron sus tierras a nuevas personas que también las arrendaron. Al crecer Surquillo como distrito obrero, las viviendas ubicadas en las tres calles tuvieron demanda y todo el área se pobló rápidamente. El resultado final, a inicios de los setenta, era un enclave densamente poblado de aproximadamente mil ochocientas unidades de vivienda, con una población total de unas diez mil personas, de propiedad de unos quince arrendatarios distintos. La calidad de las viviendas varía, de las modestamente aceptables a las execrables. Una familia tenía tres habitaciones (unos 60 m²), con pisos de concreto, paredes y techo de ladrillos y cemento, agua potable y electricidad y pagaban de renta (en 1970) unos US\$ 6,50 al mes. En la misma calle, a unos 20 m, sin embargo, un propietario había dividido unos 200 m² en diez pequeños lotes separados de 20 m cada uno y cada inquilino pagaba (solo por el terreno) una renta de unos US\$ 20,0 por cada lote, y tenía que comprar adobe de segunda mano al propieta-

rio para construir sus propias casas. Ninguna de estas habitaciones tenía instalaciones sanitarias.

A pesar de ser casi residencial, Sendas Frutales tiene la reputación de ser un área peligrosa y es conocida localmente como Chicago Chico, en referencia a su su-puesta alta tasa criminal. Los bares pueden atraer a una gran cantidad de gente, y algunas prostitutas frecuentan el área, pero los crímenes son cometidos por gente de afuera. La mayoría de los pobladores son pobres; muchos son migrantes recientes, y hay una alta movilidad, puesto que algunos llegan y otros se van. Hay residentes que han vivido en Sendas Frutales por años, pero el patrón más común es que migrantes recientes alquilen una habitación por algún tiempo hasta que puedan encontrar algo más barato o de mejor calidad, o que se muden a un asentamiento humano. De hecho la encuesta de 1970 encontró a un pequeño número de familias en Pampa de Arena cuya residencia anterior había sido Sendas Frutales.

Hasta 1970, los pobladores de Sendas Frutales tenían pocas alternativas disponibles si surgían problemas con sus propietarios: podían quejarse al propietario, podían reclamar a un organismo del Estado (autoridades distritales, metropolitanas o nacionales), podían intentar hacer algo por su cuenta o podían irse. Todas estas opciones tenían sus límites. Reclamar a los propietarios generalmente no conducía a nada, ya que a los propietarios solo les interesaba cobrar sus rentas y no tenían la intención de hacer mejoras. Lo decían abiertamente. Ir a las autoridades producía retrasos o ninguna respuesta; las autoridades locales ignoraban los reclamos o eran sobornadas por los propietarios, y los organismos estatales (el Ministerio de Vivienda, por ejemplo), no tenían autoridad para intervenir. Los po-

bladores no estaban dispuestos a invertir sus escasos recursos en mejorar sus viviendas cuando esas mejoras en realidad revertirían a los propietarios. Muchos terminaron yéndose, pero otros no tenían otra alternativa o estaban amarrados al área por sus trabajos u otras consideraciones, por lo que se encontraban en una situación difícil.

A fines de 1972, sin embargo, las cosas cambiaron cuando uno de los más importantes propietarios de tierras desalojó por la fuerza a un inquilino, quien con su familia resistió con la misma fuerza. El propietario solicitó, y obtuvo, la protección de la policía municipal, y procedió a construir cien habitaciones pequeñas, con la intención de construir viviendas de clase media a bajo costo. Los pobladores solicitaron la ayuda de monseñor Luis Bambarén, el entonces obispo oficial de los asentamientos humanos de Lima Metropolitana. Monseñor Bambarén, a su vez, contactó al coronel encargado de la oficina local de SINAMOS. Luego de una serie de amenazas, luchas armadas (literalmente), entre el propietario y los inquilinos, reuniones y numerosas cartas abiertas en los periódicos de Lima dirigidas al Presidente Velasco, el coronel de SINAMOS decretó que Sendas Frutales era un asentamiento humano, por lo que estaba protegido por ley.

Las repercusiones de este decreto fueron muchas, inmediatas, y duraderas, puesto que los pobladores, los propietarios, SINAMOS, el presidente Velasco, y el Ministerio de Vivienda se encontraron en un enfrentamiento a gran escala. Los propietarios y los inquilinos publicaron cartas acusatorias y difamatorias en los periódicos de Lima; Velasco ordenó una revocatoria formal del decreto de SINAMOS y encargó todo el asunto al ministerio de vivienda; el coronel de SINAMOS de-

moró en cumplir la orden del presidente y fue transferido; los pobladores marcharon en dos ocasiones a la oficina de SINAMOS; y los propietarios mandaron notificaciones de desalojo que fueron contestadas por SINAMOS. Como resultado final, el decreto de SINAMOS fue revocado y Sendas Frutales fue reclasificado como una urbanización popular, una clasificación bastante ambigua. Los pobladores rechazaron tal clasificación, y el asunto continuó irresuelto, inclusive después que el presidente Velasco fuera reemplazado por el general Francisco Morales Bermúdez, en 1975. La batalla por el estatus legal de Sendas Frutales continuó durante el resto de la década del setenta, así como durante los años ochenta. Mucha gente se mudó del área, desconociendo el problema o sin darle importancia. El asunto permaneció como un tema básicamente de los propietarios y de algunos residentes antiguos. Algunas casas fueron demolidas y se construyeron nuevas, y aparecieron algunos nuevos y modernos edificios de oficinas cerca de la entrada del área. Las calles principales que conforman Sendas Frutales, sin embargo, permanecieron iguales.

Es apropiado juntar esta información descriptiva y comparar los seis vecindarios entre sí. Los cinco asentamientos humanos pueden ser clasificados según los tres factores básicos utilizados para su elección en 1970 y se puede hacer un seguimiento de cada uno de ellos durante veinte años (Sendas Frutales no está incluido en esta comparación puesto que su estatus legal lo hace un ambiente enteramente distinto). Es evidente que estos sitios ofrecen variedades en cuanto a tipos de comunidades; en 1970 podían ser clasificados como: el nuevo (Primero de Enero), el asentado (Pampa de Arena), el altamente consolidado (Santiago) y el problemá-

tico (28 de Julio). Habían invasiones clásicas (Primero de Enero), así como asentamientos formados por continuas adhesiones (28 de Julio), y tugurios atomizados (Sendas Frutales); algunos eran planos (Pampa de Arena, 28 de Julio) y otros accidentados (Primero de Enero); organizados (Pampa de Arena) o no (Las dos zonas de 28 de Julio, Santiago); y contenían viviendas que eran desde precarias (Pampa de Arena) hasta completas (Santiago).

Al pasar los veinte años, algunas de estas diferencias se hicieron menos claras. Claro que la ubicación física y las condiciones topográficas permanecieron iguales, a pesar de que lo que se consideraba la periferia de Lima (Pampa de Arena) ahora se percibía como una zona razonablemente cercana y relativamente conveniente. Físicamente, Primero de Enero y Pampa de Arena eran de apariencia similar en 1990, especialmente sus calles principales; las dos zonas de 28 de Julio aún eran casi gemelas. Santiago seguía siendo notoriamente más avanzado que todos los demás. Sendas Frutales aún era principalmente una mezcla de algunas viviendas modestas y otras repulsivas.

He bosquejado algunas características importantes y los cambios, de las comunidades de la investigación; pero toda esta información no revela mucho acerca de las personas que viven en esos lugares. ¿Quiénes son?, ¿de dónde son?, ¿cuántos años tienen?, ¿qué tipo de trabajos tienen? Los residentes de estas comunidades, así como las propias comunidades, ¿forman parte del sector informal urbano que De Soto (1985) y otros han descrito? A pesar de que los capítulos 6-8 dicen bastante acerca de los modos de participación tanto formal como informal es apropiado presentar alguna información demográfica descriptiva sobre los pobladores de los seis

vecindarios y algunas ideas sobre como estas características cambiaron durante los veinte años.

5.3. LOS RESIDENTES DE LOS BARRIOS 1970-1990

5.3.1. Lugar de nacimiento

En 1970, poco más del 80% de los encuestados de las seis comunidades habían nacido fuera de Lima. Esa cifra cambió solo moderadamente en 1990. En 1970, Primero de Enero y Pampa de Arena, las dos comunidades formadas por invasiones recientes, tenían los más altos niveles (por encima del 85%) de ocupantes nacidos en provincias. En 1990 la situación era similar: estas dos comunidades eran las únicas de las seis cuyos habitantes de origen provinciano sobrepasaban el 80%. Formadas principalmente por migrantes en 1970, permanecieron así. Sin embargo, vale la pena anotar que todas las comunidades tenían más del 60% de migrantes.

5.3.2. Tiempo de residencia y tamaño modal de las unidades domésticas

Comparar el tiempo de residencia a través de los años nos da una idea de cuánta gente llega a vivir a un área desde su formación y muestra qué permanente es la población a través del tiempo. En 1970, algo menos de la mitad de toda la muestra (44,1%) había vivido en sus comunidades menos de cinco años, mientras que en 1990 más de cuatro quintos habían permanecido en las áreas por más de diez años (un cuarto había estado ahí entre once y veinte años, y más de la mitad por más de veinte años). Estos datos indican que una vez que la gente lle-

ga a estos vecindarios de bajos recursos, tienden a permanecer. Las comunidades alcanzan su capacidad física de vivienda rápidamente; una vez que se llega a ese límite, la única manera de que las comunidades puedan expandirse es incrementando la densidad de ocupación. Tal incremento parece haberse dado en estas décadas: la unidad doméstica modal tenía entre cinco y seis miembros en 1970 y para 1990 aumentó a siete u ocho miembros. Vale la pena anotar que el tamaño modal en Sendas Frutales, tanto en 1970 como en 1990, era inferior que en cualquier otro vecindario, lo que indica, tal vez, que el tamaño de las viviendas y la necesidad de pagar una renta puede restringir el tamaño de la familia en Sendas Frutales. Cuando las familias salen de este tipo de vecindarios, es posible que aumente su tamaño familiar.

5.3.3. Educación

Las cuatro muestras indican un incremento constante del nivel de educación de los jefes de familia durante estos veinte años, hecho que refleja el considerable aumento de la educación pública de todos los niveles (primaria, secundaria y superior) disponible en el Perú —y especialmente en Lima—, durante esos años. Unos dos tercios de la muestra de 1971 tenían educación primaria completa o menos, un tercio tenían secundaria incompleta o completa; mientras que solo unos cuantos tenían instrucción universitaria o técnica. Hacia 1990, más encuestados tenían algún tipo de instrucción secundaria (45%), que primaria (39%) y 15% tenía por lo menos alguna educación avanzada. Estas cifras demuestran que los pobres de Lima sí toman ventaja de la infraestructura educacional de la ciudad.

De los seis asentamientos, Santiago era el de mayor nivel educativo. Inclusive en 1970 tenía el más alto porcentaje de residentes con educación secundaria y superior, y en 1990, más de un cuarto (27,6%) de sus residentes tenían educación avanzada, casi el doble de los porcentajes de las otras comunidades. Por el contrario, Pampa de Arena, tanto en 1970 como en 1990 tenía el nivel educativo más bajo; el número de sus pobladores que no había terminado la primaria era mayor que en cualquier otra comunidad: 78% en 1970 y 49% en 1990. Sobre todo, los datos nos dan una imagen de personas cuyos logros educativos son relativamente bajos (según estándares de Lima, no de provincias peruanas), pero cuyos deseos de lograr mayores niveles educativos han tenido algún éxito.

5.3.4. Edad

En 1970, más de un tercio (36,6%) del total de la muestra tenía entre 31 y 40 años de edad; 26,9% tenía menos de 30 años, lo que significa que mucho más de la mitad de la muestra tenía menos de 40 años de edad. En 1990, por supuesto, la distribución de edad había cambiado. Más del 60% tenía más de cuarenta años de edad y un quinto de los encuestados tenía más de sesenta. Estas cifras están relacionadas con los datos del tiempo de residencia, que mostraban que la gente tiende a permanecer en las comunidades. Debe enfatizarse que estos datos solo cuentan a los jefes de familias. La distribución de edad de los asentamientos humanos de Lima en su conjunto ha mostrado, por muchos años, una población joven: los datos de los censos y las proyecciones indican que la edad media está entre los 15 y 16 años de edad. Esta media también ha cambiado a tra-

vés de los años: en los sesenta y setenta la población de los asentamientos humanos de Lima era algo más joven que en 1990. Esta pequeña caída probablemente se deba al declive general del crecimiento poblacional en el Perú; también puede ser resultado, no solo de la disminución de la migración de las provincias a Lima; sino también —desafortunadamente— al aumento de las tasas de mortalidad infantil a fines de los años ochenta.

5.3.5. Empleo e ingreso

En los asentamientos humanos y los tugurios de Lima viven, en su mayor parte, los trabajadores pobres de la ciudad. La muestra de 1970 estaba principalmente compuesta por trabajadores manuales capacitados y no capacitados, además de obreros. Hacia 1990, se dio un pequeño cambio. Solo un cuarto de la muestra tenía empleos no calificados, mientras los trabajadores manuales no calificados y los trabajadores no manuales calificados (dicho gruesamente, obreros) sumaban casi el 20%. Estos avances y cambios coinciden con los aumentos en la educación señalados anteriormente. En 1990, el porcentaje de personas inactivas se había triplicado; pero la gran mayoría de estas estaban retiradas, no desempleadas. Durante estos veinte años, la gran mayoría de los encuestados (más de tres cuartos) respondió que trabajaban más de 40 horas a la semana; un porcentaje algo menor, tanto en 1970 como en 1990 declaró que había tenido su empleo actual por más tiempo de lo que habían vivido en su actual vecindario, lo que indica una considerable estabilidad ocupacional.

Ciertos tipos de trabajo predominaban en los seis barrios. En 1970, habían más hombres trabajando en construcción que en cualquier otra cosa (17%), a pesar

de que los trabajadores de servicios, calificados y no calificados, sumaban 19%. Uno de cada diez trabajaba en transporte (choferes de bus, camiones y taxis), mientras que otro 8% trabajaba como pequeños vendedores (mayormente propietarios de puestos en mercados) o como vendedores callejeros, tal vez el trabajo típico para los migrantes pobres. Los trabajadores de oficina y técnicos, sumaban, juntos, el 4%. Hacia 1990, este perfil ha cambiado algo. Los trabajos en construcción y transporte aún aparecen bastante (13 y 6% respectivamente), así como los pequeños vendedores (12%) y los vendedores callejeros (6%), pero los trabajadores de oficina y los técnicos se han triplicado, llegando a 13,5%.

En algunos vecindarios, estos cambios fueron inclusive más marcados. En 1970, Pampa de Arena tenía solo 1,8% (2 personas) verdaderamente empleados (profesionales y semi profesionales, administradores y trabajadores de oficina), y Primero de Enero tenía 3,2%. Santiago, de otro lado, tenía 12,9% (en números reales 13 de 32). En 1990 el 11,4% de los residentes de Primero de Enero, y el 17,9% de los de Pampa de Arena eran empleados; sin embargo, el 27,8% de Santiago estaba también en la misma categoría.

Demográficamente, los vecindarios tenían una población principalmente de clase trabajadora. El desempleo abierto era casi desconocido, inclusive en 1990 cuando la fuerza de trabajo de Lima sufrió severos reveses. Tan poca presencia (de desempleo admitido, debe enfatizarse) puede ser menos sorprendente de lo que parece a primera impresión, dado el largo tiempo de residencia en los barrios y los incrementos en el nivel educativo. De otro lado, los datos no indican cuántas personas que viven en una casa tienen trabajo. Pero, en casi todos los casos el ingreso mensual del encues-

tado era menor que el ingreso total de la unidad doméstica, lo que indica que casi todas las unidades domésticas tienen dos o más trabajadores. Y vale la pena repetir que el tamaño modal de unidad doméstica era mayor en 1990 que en 1970, lo que implica que los gastos familiares tenían que ser relativamente mayores en 1990.

Es muy difícil recoger información confiable sobre ingresos, ya que mayormente se declaran menos ingresos que los reales. Con esta advertencia, la muestra de 1970 indicaba que el 66,5% de todos los encuestados tenían ingresos menores o iguales a dos sueldos mínimos, que en ese momento eran unos US\$ 90 al mes, y que se consideraba el mínimo necesario para la subsistencia urbana. En 1990, y tomando en cuenta los incrementos de educación que habían ocurrido, 71,3% de los individuos tenían ingresos menores o iguales a dos sueldos mínimos, lo que en esos momentos equivalía a US\$ 75-80. Debe tomarse en cuenta que el costo de vida en Lima, como fuera señalado en el capítulo 2, había aumentado dramáticamente y que el poder adquisitivo del sueldo mínimo había caído sustancialmente entre los años 1970 y 1990. Durante estos veinte años, los pobladores vieron disminuir sus ingresos, a pesar de los aumentos generales en logros educativos y en el tipo de empleo.

Los residentes de algunas comunidades mostraban diferentes ingresos. Santiago tenía más trabajadores con más de dos sueldos mínimos en 1970 (más de la mitad de su muestra), mientras que Primero de Enero y Pampa de Arena tenían menos de 30% en tal categoría. Era la misma situación en 1990, a pesar que las diferencias entre 1970 y 1990, identificadas anteriormente, seguían siendo ciertas. Es decir, Santiago aún tiene más encuestados que ganan más de dos sueldos

mínimos, pero solo 35% tienen ese nivel de ingresos. Primero de Enero y Pampa de Arena siguieron siendo los más pobres de los seis, pero en 1990, menos de un quinto tenían ingresos mayores a los dos sueldos mínimos.

5.3.6. Informalidad

Hay poco acuerdo sobre cómo definir al sector informal, así como sobre quién pertenece a él. Castells y Portes (1989) sostienen que la economía informal es un proceso de generación de ingresos y no una condición individual. Más allá de la validez de este argumento, sin embargo, han comenzado a utilizarse usos más populares de la palabra «informal» y especialmente del término «los informales» para nombrar, correcta o incorrectamente, ciertas ocupaciones y a los individuos que las llevan a cabo.⁵ Por ello es útil preguntarse, sobre la existencia de la informalidad y de los informales en las muestras de la encuesta.

No está en discusión si Lima tiene un sector informal extensivo, complejo y vital, a pesar de las discusiones teóricas, analíticas y políticas sobre el concepto (véase capítulo 4). La mayor parte de la discusión so-

⁵ En la campaña presidencial de 1990, ambos candidatos principales —Mario Vargas Llosa y Alberto Fujimori— frecuentemente señalaron representar a «los informales» de Lima. De hecho, Hernando De Soto, autor de *El otro sendero* (1987), fue un cercano asesor de Vargas Llosa a fines de los ochenta, antes que anunciara su candidatura. Varios de los principales discursos políticos de Vargas Llosa durante este tiempo estaban directamente dirigidos a ganar el apoyo de los informales un esfuerzo que finalmente fracasó, puesto que los limeños de bajos recursos principalmente votaron por Fujimori.

bre la informalidad se lleva en el nivel macro; se han realizado pocos análisis de la informalidad a nivel micro. Las descripciones en este capítulo no intentan clasificar a sus pobladores como formales o informales, una discusión basada en términos excluyentes es demasiado simplista. Por ejemplo, si un asentamiento humano es fundado a través del medio informal (para no decir ilegal) de una invasión, es oficialmente reconocido por el Estado, se incluye a sus habitantes en el censo y la misma comunidad es incorporada legalmente a un distrito de Lima, ¿quiere decir que ya no es informal? O tomemos el caso de una mujer de ese mismo vecindario que trabaja como vendedora callejera; vende cosméticos y ha ocupado una determinada esquina durante ocho años. Un día recibe un número de la municipalidad, y se le dice que puede permanecer en su esquina si paga una cantidad mensual. ¿Tal acto del Estado la hace menos informal de lo que era?

Pero, entonces, si la pregunta qué constituye la actividad informal es compleja y discutible, preguntarse quién es un «informal» y qué es un «vecindario informal» es inclusive menos claro. Puede ser fácil concluir que, por definición, cualquiera que viva en un asentamiento humano es un «informal». Pero, ¿Si la comunidad es reconocida legalmente por el Ministerio de Vivienda después de su formación? o ¿qué pasa si el sitio de invasión está ubicado dentro de un distrito legal de Lima?, o ¿qué sucede si, después de, digamos, una década se distribuyen títulos oficiales a los pobladores? ¿Cuán útil o relevante es la distinción formal/informal?

¿Qué hay de la ocupación? Relativamente pocos pobladores de las seis comunidades, durante los veinte años, fueron empleados en una de las ocupaciones informales clásicas, tales como vendedores callejeros o

como trabajadores manuales no calificados o del sector servicios. Muchos de los pobladores pueden bien ser propietarios o trabajar para industrias caseras que no están formalmente registradas ante el Estado o que no pagan sueldos mínimos ni contribuyen al sistema de seguridad social estatal, pero tal información es difícil de obtener; además, las personas pueden entrar y salir de las ocupaciones informales a través del tiempo.

Ciertamente la gran mayoría de los pobladores de las muestras, han sido, en algún momento, altamente informales, especialmente si participaron en una invasión de tierras u obtuvieron un lote por medios extra-legales o ilegales. Indudablemente, un porcentaje igualmente alto de los pobladores ha contribuido a la economía informal al comprar a los vendedores callejeros o a puestos y tiendas no registrados, o cuando las compras que realizan han sido producidas por empresas informales. Pero, incluso reconocer que todos los pobladores participan de una manera u otra en la economía informal de Lima, no nos muestra un rasgo distintivo de ellos, puesto que la gran mayoría de la población de Lima, más allá de la clase social o el ingreso, participa en la economía informal, ya sea trabajando, comprando o contratando en ese sector.

5.3.7. Las votaciones y la política formal

El capítulo 8 está dedicado al comportamiento electoral y no anticiparé ese análisis aquí. Un análisis de las actitudes y percepciones de los encuestados ayudará a entender el comportamiento político informal en el capítulo 6; un breve examen del comportamiento y las actitudes electorales pueden brindar una base para entender luego la propia elección.

En 1970, cuando se llevó a cabo la primera encuesta, no había elecciones ni campañas; los partidos políticos estaban inactivos y preguntas sobre (por ejemplo) la eficacia del régimen militar en el poder, comparado con un gobierno civil, hubieran sido inapropiadas, por decir lo menos. Las encuestas de 1982, 1985 y 1990, sin embargo, fueron conducidas después de la restauración del gobierno civil en 1980 y por ello contienen información sobre la participación política formal.

En 1982, la encuesta fue llevada a cabo a poco más de dos años de que Fernando Belaunde hubiera sido reelegido presidente. Los niveles de votación reportados fueron altos: aproximadamente el 90% de los encuestados declararon haber votado en las elecciones para la Asamblea Constituyente de 1978, y en las elecciones presidenciales y municipales de 1980.⁶ Pero la participación en otras actividades cayó dramáticamente. Menos de un tercio declaró haber asistido a un mitin en alguna de las tres elecciones, el 10% dijo ser miembro de un partido político y solo el 7% declaró haber participado en la campaña en alguna elección. Cuatro quintos dijeron no haber visto cambios en sus vecindarios desde la elección de Belaunde (el 15% dijo que habían habido cambios positivos, el 5% dijo que el cambio había sido negativo).

En 1985, cuando Alan García y el APRA triunfaron, la encuesta fue replicada inmediatamente después de

⁶ Debe recordarse que el Perú exige a sus ciudadanos que voten y que se impone una multa a quien no lo haga. Por ello, las cifras al respecto no deben exagerarse, puesto que puede suceder que los encuestados no deseen declarar que no votaron (sino lo hicieron).

la elección. El 96% dijo haber votado en la elección presidencial; el 89% declaró haber votado dos años antes, en las elecciones municipales de 1983. Pero participar en una campaña y pertenecer a un partido eran aún actividades raras (11 y 19%, respectivamente). Al preguntarles si el gobierno afectaba sus vidas cotidianas, el 31% declaró que el gobierno nacional tenía mucho efecto (36% dijo que no tenía ninguno). En el ámbito metropolitano y distrital, más de la mitad dijo que no tenía ningún efecto, solo el 7% de los encuestados calificó al propio Belaunde como buen presidente, y casi la mitad lo consideraba malo o muy malo; una caída brusca, considerando su 45% del voto popular total cinco años atrás. En 1990, cuando se repitió una vez más la encuesta, después de la sorprendente elección de Alberto Fujimori, el 90% de la muestra declaró haber votado y un 93% dijo haberlo hecho unos seis meses atrás en las elecciones municipales de 1989. Aproximadamente un 25% de los encuestados consideraba que el gobierno de García había hecho algo positivo por sus vecindarios, más de la mitad dijo que ese gobierno no había tenido ningún impacto.

Queda claro que las clases bajas de Lima participaron activamente en el proceso político formal. Sus niveles (reportados) de votación eran tan altos como los de cualquier otro sector, a pesar que participaron poco en otras actividades formales tales como campañas o mítines políticos. Ellos pensaban que el gobierno tenía relativamente poco efecto, ya sea, negativo o positivo, en sus vecindarios, y percibían a los salientes presidentes Belaunde y García en términos altamente negativos.

5.4. CONCLUSIONES

La información descriptiva presentada aquí brinda un retrato longitudinal de los trabajadores pobres de Lima. Los pobladores de estas seis comunidades son gente obrera, semicapacitada de la clase trabajadora de Lima. No son (con algunas excepciones) los desesperadamente pobres, los desempleados o no empleados, o los menesterosos. Tampoco son criminales, elementos marginados o parias sociales. Solo en números gruesos, constituyen casi la mitad de la población total de Lima. De hecho, puede decirse, con gran exactitud, que los ricos de Lima, que tienen estilos de vida similares a los habitantes de clase media-alta y alta de los Estados Unidos, son la verdadera población marginal de Lima.

Los pobladores son las personas que manejan los autobuses, taxis y camiones de Lima; algunas veces trabajan en sus fábricas, construyen edificios o esperan en las mesas de sus restaurantes, barren sus calles, operan sus mercados; a veces son policías, los soldados de la nación, o los trabajadores pobremente pagados del gobierno. Compran los materiales de construcción de la ciudad, consumen su comida y bebida, van a sus juegos de fútbol y a ver películas, y mandan a sus hijos a los colegios. Dependen de la ciudad para vivir, pero la ciudad depende, de igual forma, de ellos. Los sectores acomodados y de clase media de Lima puede que ni siquiera piensen en los pobladores, o puede que (cuando piensen en ellos) les tengan temor, o los ignoren; que deseen que se larguen, pero ellos y los distritos acomodados en los que viven no existirían ni funcionarían sin estos pobladores.

Los pobladores, en general y a pesar de todo, han realizado progresos. Han elevado sus niveles educati-

vos y también han tendido a abandonar los trabajos manuales no calificados por otros calificados. Sus comunidades han progresado también: las familias individuales habitan ahora en casas permanentes, muchas de ellas construidas durante años, y a pesar de que las pistas pavimentadas y las veredas aún son poco comunes, la electricidad ha llegado a todos los vecindarios, así como el agua potable, ya sea en las casas o en pilones esparcidos en el vecindario. Sin embargo, la entrega y la pureza del agua es incierta: la epidemia latinoamericana de cólera que empezó en Lima en 1991 fue transmitida amplia y rápidamente debido a averías y al tratamiento insuficiente del sistema de agua metropolitana.

Según varias definiciones del término, la gran mayoría de los habitantes de los asentamientos humanos de Lima (pero tal vez no tanto de sus tugurios) puede ser clasificada como *cholos*, un término que en Perú debe usarse y tratarse con cuidado. La palabra cholo es un término comúnmente peyorativo exclusivamente urbano para un migrante reciente o un indio urbano, y puede llevar consigo una gran cantidad de connotaciones negativas. Pero puesto que denomina (o puede denominar) a una gran cantidad de gente y a su cultura, y modo de vida en la ciudad, el término se ha hecho parte de la jerga limeña en las últimas décadas, y alguna vez ha sido usado por aquellos a quienes se les aplica, como un símbolo de orgullo e identificación.⁷

⁷ Nugent (1992) es uno de los ensayistas más recientes y provocativos en analizar el concepto de *cholo*, a pesar de que este tipo de reflexiones se han dado desde, los años veinte, con autores como Mariátegui. Entre otros recientes estudios sociológicos y etnográficos, tenemos a Portocarrero (1993) y Panfichi y Portocarrero (1995).

Tal vez la manifestación más notable y esparcida de la cultura chola es la música conocida como chicha, generalmente descrita como la combinación del baile folclórico andino conocido como huayno y la cumbia colombiana. Y mientras la música en sí es altamente distintiva y muy asociada con la emergencia de la clase chola de Lima, las letras de las canciones populares chicha son expresiones de la vida, aspiraciones y luchas del cholo. Las canciones comúnmente tocan temas como la migración a la ciudad, la vida y el trabajo en la ciudad, y la pobreza (así como el amor, el humor, la política y otros temas más universales). Los propios títulos de las canciones revelan los contenidos y el atractivo de la música: «el Cachuelero», «Ambulante soy», «Sobreviviendo», «Soy provinciano», «Mi pueblo joven» y cosas así (Suárez 1995).

Una canción de 1985 del entonces muy popular grupo llamado los Shapis, se llamaba «El serranito», y contaba las dificultades de migrar a la ciudad.

Un día dejé mi tierra con mi poncho y sombrero/cuando llegué a la costa me llamaron serranito/por las calles de Lima caminé rapidito/con mi alforja al hombro estuve buscando trabajito./Caminé todo el día y el hambre me mataba/no encontré trabajo/me sentí tan triste/La noche llegó y busqué posada/Pero la gente de la ciudad todo me negaba.

Otra canción del mismo grupo se llamaba «Los Pobladores»:

Ellos les dicen invasores/les negaron mil favores/pero los propios pobladores/abrieron sus calles/en la arena de los cerros./Estos hombres construían/para coronar su esfuerzo/una escuelita para niños/para que vean bien clarito/el

camino al horizonte/(coro) Ellos son los pobladores/que viven en la arena/ellos son los pobladores de la nueva era[...].

Con tales letras, ritmos familiares y pegajosos, y con una gran cantidad de personas que podían identificarse con los temas, no es extraño que la música chicha se hiciera enormemente popular entre la clase baja de Lima (y que fuera denigrada por las clases altas).

Los capítulos 3, 4 y 5 han presentado información de los procesos, eventos y estructuras que han afectado a las clases bajas de Lima, y a la población de bajos recursos durante los últimos veinte años, en diferentes niveles económicos, sociales y políticos. Los datos muestran una pintura especialmente oscura del período 1985-1990, cuando la hiperinflación, la pérdida del poder adquisitivo, un violento movimiento insurgente, el deterioro de las condiciones sociales y un Estado debilitado e ineficaz, se combinaban para que la vida fuera particularmente dura para los pobres de Lima. Sin embargo, los trabajadores pobres de Lima han luchado y han sobrevivido. Aún queda por ver qué papel ha jugado la política —la participación comunal, de base, las peticiones y demandas dirigidas al Estado y un conjunto de actividades electorales— en todo esto. Es la política lo que enfocaremos en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 6

MODOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA 1970-1990

La gente participa en política de diferentes maneras y por una amplia variedad de razones. La principal meta del capítulo 6 es describir algunas maneras o modos fundamentales de participación de los pobladores de Lima durante dos décadas, y el cómo y porqué estos modos cambiaron, así como las frecuencias de participación de los pobladores. Pero es útil recordar el capítulo 1 y el modelo que bosquejaba algunas relaciones entre la democracia (D) —concebida como un bien público— y las dos dimensiones de preferencia (política y económica) que guiaban las decisiones de los ciudadanos individuales respecto de su comportamiento político.

El modelo tiene a la democracia (D) como un bien colectivo de consumo simultáneo y no exclusivo de un solo sector social (en T1, el momento de su establecimiento). Inicialmente, la democracia (D) tiene una utilidad total más alta que su costo. Al pasar el tiempo (más allá de T1), sin embargo, P/no-P (la preferencia por la democracia en vez de cualquier otro sistema político), y B/no-B (la preferencia por el bienestar material en vez de la deprivación material), las dos dimen-

siones que subrayan las preferencias individuales, interactúan entre sí y ayudan al individuo a formular decisiones. Si, por ejemplo, D se ve bien establecida como sistema político, entonces B —como dimensión de preferencia— puede con el tiempo tener mayor importancia, especialmente para las personas de bajos recursos. Esta importancia, puede hacerse más pronunciada si el deterioro económico se acelera rápidamente y la presencia de D es percibida como irrelevante o incapaz de revertir tal aceleración. Esto es, bajo condiciones de rápido declive económico, los ciudadanos de bajos recursos pueden percibir el mantenimiento de D y la fuerte preferencia por P como menos y menos importante, en comparación con la necesidad de revertir no-B (el deterioro de la economía). Si en T2 se dan tales condiciones, los ciudadanos pueden revelar su insatisfacción, incertidumbre o hartazgo frente a los crecientes costos marginales del mantenimiento de D. Es decir, al percibir el ciudadano que se llega a no-B (deprivación material), su P (preferencia por la democracia sobre cualquier otro sistema político) puede declinar.

Esta interacción entre P/no-P y B/no-B, puede conllevar una variedad de resultados según las opciones de los ciudadanos individuales. El objetivo básico de los capítulos 6, 7 y 8 es reseñar estos resultados durante las dos décadas de estudio. El capítulo 6 lo hace a gran escala, examinando cómo diversos modos de participación (cada uno, a su vez, compuesto por diversas variables) cambiaron al ocurrir la transición de A (autoritarismo) a D (democracia) y/o al aumentar (o declinar) la dureza económica. Los capítulos 7 y 8 examinan las mismas interacciones entre P/no-P y B/no-B y sus cambios en términos de comportamiento informal (capítulo 7) y formal (capítulo 8).

Pero este análisis necesita algún tipo de base en la cual apoyarse. He sostenido que el comportamiento político es influenciado por factores de nivel macro, tales como la crisis económica, pobreza y el Estado. Sin embargo, la participación también se ve influenciada por las características demográficas y socioeconómicas de nivel individual, junto con las percepciones respecto al contexto. Especialmente en el caso de la participación informal, donde la provisión de bienes públicos es la meta principal. Entender porqué ciertos patrones de participación política son racionales, depende en buena medida, de entender cómo percibe el poblador, la comunidad en la que vive y cómo piensa que tales bienes pueden ser obtenidos. La primera parte del capítulo 6, por ello, presenta una descripción de cómo los pobres de Lima se perciben a sí mismos y perciben sus vecindarios, seguida por la manera en que los modos de participación cambiaron a través del tiempo.

6.1. PERCEPCIONES DEL BARRIO 1970-1990

6.1.1. Satisfacción general del barrio

En 1970, cuando se llevó a cabo la primera encuesta, la mayoría de encuestados tenían lo que a simple vista podía considerarse una percepción general positiva de sus comunidades. Más de la mitad respondió que estaban, en general, muy satisfechos con sus vecindarios; menos de un décimo (8,8%) dijo que estaba muy insatisfecho (el resto dijo estar más o menos satisfecho). Pero esta figura idílica se desvaneció. Hacia 1982, más de un quinto dijo estar insatisfecho, proporción que se mantuvo constante hasta 1985 y que aumentó a

23% en 1990. Al mismo tiempo, quienes expresaban satisfacción cayeron a poco menos que 25%, lo que significa que un poco más de la mitad (53,7%) consideraba que sus vecindarios estaban más o menos bien.

Santiago tuvo el nivel más bajo de insatisfacción de sus pobladores —en comparación con las demás comunidades— en 1970 (7%) y en 1990 (4%); Sendas Frutales tuvo los niveles más altos de insatisfacción entre 1970 (19%) y 1990 (45%), lo que expresa la profunda frustración respecto a los duraderos problemas legales de la comunidad. Hay que anotar que más del 40% de los residentes de Sendas Frutales, en 1970, estaban satisfechos con su comunidad; cifra que, sin duda, estaba inflada por la esperanza de que el decreto de SINAMOS —que oficialmente declaraba el área asentamiento humano— mejoraría sus vidas. Hacia 1990, esa cifra había caído a solo 8,5%.

De manera similar, casi cuatro de cada cinco encuestados en 1970 señalaron que se consideraban residentes permanentes de sus vecindarios y que no tenían planes de mudarse. Esa proporción decreció a tres de cada cinco en 1982, y luego a casi un medio (53%) en 1985. Más tarde volvería a aumentar a 62% en 1990. Los altos niveles de insatisfacción barrial se correlacionaban fuertemente con los deseos de mudarse; hacia 1990, el problema era que las condiciones económicas se habían deteriorado tan fuertemente que la mayoría de la gente tenía que contentarse en el lugar que ocupaban y lidiar con la vida cotidiana, sin poder pensar mucho en mudarse.

A través de los años, el aspecto más apreciado respecto a residir en las seis comunidades era el ambiente general. Los encuestados señalaron que apreciaban, ante todo, la tranquilidad y la quietud de sus áreas.

Otros factores positivos eran la ubicación de la comunidad y el ser propietarios de sus viviendas. En las comunidades más nuevas, como Pampa de Arena y Primero de Enero, los residentes se quejaban con mayor frecuencia de la falta de agua y otros problemas físicos; los residentes de las comunidades más antiguas veían una variedad de problemas, incluyendo la criminalidad, la falta de protección policial, y otros problemas físicos como las calles sin pavimentar.

6.1.2. Unidad del vecindario

Sin lugar a dudas, las percepciones respecto a la capacidad de un vecindario de unirse y trabajar en equipo juega un papel en el grado que puede alcanzar la participación política informal y su sostenimiento. En 1970, la mayoría de pobladores de la muestra pensaban que sus vecindarios eran básicamente positivos. Cerca de dos tercios (65,7%) percibían a sus barrios, ya fuera muy o algo, unificados. En 1970, el nivel de unidad percibida decrecía de acuerdo con la antigüedad de las comunidades: más de 90% de los pobladores de Primero de Enero percibía su recientemente adquirido sitio de invasión como unificado, cifra que disminuía en Pampa de Arena (76,8%), en 28 de Julio (alrededor de dos tercios), y en Sendas Frutales y Santiago, menos de la mitad de los pobladores percibía a sus comunidades como unificadas. Las razones para estos bajos niveles de unidad eran muy distintas. En Sendas Frutales, la unidad era difícil debido a la naturaleza atomística de la comunidad, y a pesar de la esperanza generada por el decreto de SINAMOS, más de un quinto de los pobladores percibía su comunidad sin ninguna unidad —en ese momento, el nivel más alto de las seis—. En San-

tiago, la unidad de la comunidad era baja debido a dos factores: la división entre las dos asociaciones rivales y el hecho de que la comunidad ya había realizado todo lo que podía hacer por sí misma para proveerse de bienes públicos.

Hacia 1990, la unidad comunal en todos los vecindarios había declinado fuertemente. Globalmente, la unidad percibida cayó a menos de un cuarto (23,5%), mientras que las percepciones de falta de unidad (poca o ninguna) aumentó a más de tres cuartos. Tal colapso se debió a una variedad de factores. La más importante de ellas era el deterioro general de la economía peruana y la creciente incapacidad del Estado de proveer al menos los recursos básicos a más personas con necesidades crecientes. Además de ello, todas las comunidades tenían una antigüedad mayor a los veinte años y las necesidades más urgentes que los pobladores podían confrontar por sí mismos ya habían sido solucionadas. Debe añadirse que la unidad comunal, como cualquier otro fenómeno social, puede erosionarse con el tiempo. Los residentes se cansaron de ser constantemente instigados a participar cuando los problemas que encaraban parecían menos solucionables. Finalmente, a pesar de que muchos pobladores habían residido en sus comunidades por muchos años, los residentes nuevos (a pesar de ser pocos en número) no habían participado en los exitosos esfuerzos comunales del pasado y por ello, tampoco deseaban participar.

Cualquiera que fuera el conjunto específico de motivos, la unidad comunal en 1990 era mucho más baja de lo que había sido. Irónicamente, Primero de Enero y Santiago tenían los niveles más bajos de los seis vecindarios, de nuevo, por diferentes razones. Las carencias de Primero de Enero, después de más de veinte años,

eran aún significativas; pero sus habitantes eran los más pobres de todos y su recursos los más limitados. En contraposición, Santiago era —según todos los indicadores— la comunidad más avanzada y desarrollada, pero sus habitantes tenían pocas carencias realmente vitales como para mantenerse unidos.

6.1.3. Fuentes de asistencia

Hace más de veinticinco años, Alex Inkeles desarrolló un ítem de encuesta, diseñado para indagar acerca de las percepciones sobre diferentes fuentes de asistencia. Este ítem preguntaba a los individuos por la fuente más importante de asistencia: ellos mismos y su propio trabajo, el gobierno o el destino (el fraseo exacto era, «¿Qué es más importante para obtener mejoras aquí en[...]: el trabajo intenso de los pobladores, la ayuda de Dios, el gobierno o la buena suerte?»). El ítem ha sido replicado en innumerables ocasiones en muchas encuestas y fue incluido en las cuatro encuestas en Lima.

Los encuestados revelan dos patrones básicos: primero, que la autogestión (específicamente, «el esfuerzo de los propios pobladores») y la asistencia del gobierno se alternan en el tiempo; pero, sobre todo, se mantienen parejas durante los veinte años. En segundo lugar, la creencia en el destino es mínima. En 1970, más de la mitad de la muestra dijo que la autogestión era la manera preferida de responder a las necesidades de la comunidad; las respuestas de cada comunidad variaron ampliamente, desde 70% en Pampa de Arena a menos de 40% en Santiago. Con el tiempo, la autogestión declinó a 49,3% en 1982 y a 40,9% en 1985, pero luego volvió a subir a casi 50% en 1990. La ayuda del gobierno subió y cayó de manera similar, llegando

a su punto más alto en 1985 (53,2%). Que la autogestión volviera a subir en 1990 no es sorprendente, dado el declive del Estado peruano hacia fines de los ochenta, pero su relevancia parece ir en contra del declive de la unidad comunal identificada anteriormente. Sin embargo, los dos grupos de respuestas no son mutuamente contradictorios; La autogestión puede ser vista como crítica para resolver las carencias de la comunidad, a pesar de que la percepción de la unidad de la comunidad sea baja.

Las respuestas fatalistas nunca pasaron de 15% en ninguna comunidad ni en ningún año. Generalmente llegaron a 10% o menos. Por supuesto, considerar esas cifras absolutamente bajas depende con qué se las compare. La mejor comparación tendría que ser con otros universos aproximadamente equivalentes en otras naciones latinoamericanas. Afortunadamente, se cuenta con datos al respecto. En 1970, Cornelius (1975) hizo la misma pregunta en ciudad de México en algunas comunidades pobres. Moore lo hizo en Guayaquil, Ecuador (Moore 1977). Las respuestas que recibieron mostraron significativas diferencias con las de Lima. En ciudad de México, 28% se inclinó por la autogestión y 40% por la asistencia del gobierno; 30% dio respuestas fatalistas. En Ecuador, 60% consideró que el gobierno era el factor más importante; solo 20% eligió la autogestión, mientras que el 18% eligió la ayuda de Dios o la buena suerte. Estos datos muestran que los pobladores peruanos confían mucho más en sí mismos y se inclinan menos por dejar sus asuntos al destino que sus contrapartes mexicanas y ecuatorianas. Estas extraordinarias diferencias pueden deberse al carácter de los regímenes políticos en cada país. Por ejemplo, los po-

bres de las urbes (por lo menos durante los años sesenta y setenta) fueron capacitados para depender de la asistencia del gobierno (Cornelius 1975: 174-177), en el Perú todo lo que tienen los pobres ha sido principalmente provisto por ellos mismos.

En todos los vecindarios de Lima hubo ciertos bienes que los pobladores no pudieron proveerse por sí mismos: los títulos de propiedad fueron tal vez los ejemplos más claros; pero el agua, la electricidad, la protección policial y la recolección de desechos, tenían que venir del Estado (o por lo menos con su asistencia), a pesar que la comunidad pudiera brindar su fuerza de trabajo. Sin embargo, el deseo de los pobladores de depender de ellos mismos es notable y relativamente constante. Su resurgencia en 1990 implica que la capacidad del Estado era cada vez más dudosa. Ya fuera que necesitaran agua, o calles pavimentadas y veredas, la resolución de su estatus legal, protección policial, o protección de su medio ambiente, los pobladores de todas las comunidades requerían algún tipo de asistencia del Estado, pero pocos eran lo suficientemente ingenuos como para pensar que tal asistencia llegaría rápidamente o en cantidad suficiente.

Con esta información como base, me centraré en las maneras en que los pobladores han participado en política entre 1970-1990 y en cómo, y porqué estas maneras han cambiado con el tiempo, con el cambio de régimen, con los cambios de presidentes y alcaldes de diversos partidos, con los desarrollos económicos y la presencia creciente de Sendero Luminoso.

6.2. LOS MODOS DE PARTICIPACIÓN COMO MARCO DE ANÁLISIS

Cuando el estudio pasó de ser una investigación sobre la pobreza y la participación política bajo el régimen militar, a ser un estudio longitudinal de la participación en diferentes tipos de régimen y bajo severas condiciones económicas, necesité un marco que pudiera no solo organizar los datos de cada encuesta, sino que también me permitiera comparar los resultados de cada encuesta entre sí. La investigación de Verba y Nie (1972) sobre la participación política en los Estados Unidos brindó ese marco mediante su noción de modos de participación.

Dicho brevemente, los individuos tienen muchas formas (directas e indirectas) para intentar influenciar al gobierno. Estas maneras de participación generan modos o grupos de actividad empíricamente discernibles, que difieren sistemáticamente en cómo relacionan a un ciudadano individual con su gobierno (Verba, Nie y Kim 1987: 51). Con esto se quiere decir que la gente no varía simplemente estando activa o inactiva en una sola dimensión, sino que la gente participa en diferentes tipos de actividades. Por supuesto, hay gente (tal vez la mayoría) que no participa en política o solo lo hace mediante el voto.

El concepto de modos de participación es útil, por supuesto, para describir la participación política de una nación en un momento dado. Verba y Nie (1972), por ejemplo, se limitaron a la participación en los Estados Unidos en su estudio inicial, pero pudieron contestar una gran variedad de preguntas. Por ejemplo, ¿cuánta gente solamente vota? o ¿cuánta gente participa en las demandas a las autoridades?, ¿cuánta gente combina

actividades de distinto tipo?, ¿varía la participación política según el estatus socioeconómico u otras diferencias sociales? En una publicación posterior, Verba, Nie y Kim (1978) expandieron su investigación incluyendo siete países, permitiéndose así determinar si existían ciertos modos de participación más allá de las fronteras nacionales y los distintos sistemas políticos.

Pero Verba, Nie y sus asociados no investigaron dos áreas importantes. No observaron la participación en naciones donde los procedimientos democráticos habían sido proscritos, y no replicaron sus encuestas para ver cómo los cambios sociales, económicos y políticos de nivel macro habían producido cambios en los modos de actividad. Es decir, la participación de los ciudadanos puede cambiar, desaparecer o modificarse de diversas maneras de acuerdo con los cambios macro. El más obvio de nivel macro, que puede inducir cambios en los modos de participación, es el cambio de régimen (de uno autoritario a uno democrático o viceversa), que puede limitar o expandir la participación de los ciudadanos en política. Un gobierno militar puede prohibir las elecciones abiertas y proscribir los partidos políticos, permitiendo solo elecciones ceremoniales; de manera similar, un sistema democrático nuevo puede realizar esfuerzos para expandir y restaurar las formas en que los ciudadanos pueden hacerse oír y ejercer influencia.

De manera distinta, los cambios fundamentales en las condiciones sociales y económicas de nivel macro pueden producir virajes en los modos de participación. La presencia de una crisis económica sostenida puede producir apatía entre aquellos grupos que más sufren, generando así nuevas formas de participación (o por lo menos, declives dramáticos de la participación en los modos existentes). Estos niveles pueden variar, si más

y más individuos perciben la participación formal como improductiva. O como diría Przeworski, si las instituciones democráticas son incapaces de demostrar que las condiciones materiales de los perdedores en los conflictos distributivos no seguirán deteriorándose, entonces las fuerzas políticas de los perdedores de la sociedad tendrán menos razones para apoyar esas instituciones (Przeworski 1991).

Más allá de los detalles específicos, el concepto de modos de participación brinda un marco de análisis para observar los cambios en la conducta política, no solo cuando se produce una transición de un régimen militar a uno civil, sino también en un período de veinte años que abarca la crisis económica más crítica del siglo veinte. A pesar de que la información proviene de un solo país y de un subgrupo de la población total de ese país, los datos de Lima ofrecen una manera de abordar algunas de las preguntas que Verba, Nie y otros no afrontaron.

6.3. EL CONTEXTO DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN 1970

En 1970-71, el gobierno militar del general Velasco Alvarado estaba en su apogeo. Sus políticas reformistas, su retórica izquierdista, y su dedicación a la reestructuración de la economía y la sociedad peruana mediante su peculiar «Revolución de las fuerzas armadas», están sujetas a muchos retos y debate. Pero un punto estaba claro: el régimen de Velasco era más que simplemente otra dictadura militar.

Buscaban crear una «sociedad de participación plena» que se centrará específicamente en los grupos de

bajos recursos del país (tales como los campesinos de la sierra y los pobladores de asentamientos humanos urbanos). Pero tal meta requería que el gobierno respondiera la aparentemente insoluble pregunta, de que sí un gobierno militar podía promover y controlar la participación simultáneamente. Un gobierno militar tiene tres opciones básicas (además de la simple abolición de todos los mecanismos de participación y el gobierno por decreto y represión). Estas son: organizar un partido oficial nuevo (como lo hicieron los militares brasileños en los sesenta), tratar de manipular el sistema partidario tradicional, o rechazar los sistemas partidarios y electorales tradicionales, y definir la participación política de alguna manera. El gobierno de Velasco tomó esta tercera vía. En 1971 creó el SINAMOS (Sistema nacional de apoyo a la movilización social), un intento de construir lo que Kaska (1993) llamó una «organización masiva controlada». SINAMOS trató de reubicar la participación mediante un complejo sistema de participación ciudadana en el ámbito local, en organizaciones dirigidas por SINAMOS y aprobadas por él (Delgado 1975; Dietz 1975; Stepan 1978).

Antes de la puesta en marcha de SINAMOS, el Gobierno de Velasco creó una autoridad centralizada llamada ONDEPJOV (Oficina nacional de los pueblos jóvenes, eufemismo dado por el gobierno de Velasco a los asentamientos humanos urbanos), la cual empezó un vigoroso programa de distribución de títulos de propiedad y de organización comunal. Así, cuando se recogió la información de la encuesta de 1971, el gobierno de Velasco había empezado a reflexionar sobre cómo resolver la cuestión de la redefinición de la participación; pero el SINAMOS, su principal mecanismo para tal objetivo aún no funcionaba (ni fracasaba).

Así, la información obtenida a inicios de 1971 es particularmente útil. El gobierno de Velasco aún empezaba sus experimentos con la intervención a gran escala en la economía peruana, la cual estaba aún en condiciones razonablemente buenas, ya que los problemas de deuda externa, inflación, devaluación monetaria y de comercio internacional, aún no habían surgido. Tampoco lo habían hecho los experimentos sociales relacionados al SINAMOS, ni otros programas como las cooperativas agrarias, ni las empresas de «interés social». Pero la reforma agraria y las expropiaciones habían empezado y los militares ya habían desarrollado su imagen interna e internacional como un peculiar gobierno militar reformista (Hobsbawn 1971; Lowenthal 1975).

6.3.1. Modos de participación en 1970

Dado este marco, ¿qué caminos se abrían a los pobres de Lima cuando decidían participar, ya sea en actividades no controladas por el Estado (como en actividades comunales) o en otras controladas por él? Teniendo en cuenta que la definición de la participación política informal (no electoral) incluye actividades que buscan asegurar bienes colectivos, la encuesta de 1971 incluía una serie de preguntas sobre la participación individual en una cantidad de esas actividades. Se preguntó sobre la participación en asuntos comunales, como el trabajo en un centro comunal o la instalación de servicios de algún tipo, la participación en la asociación vecinal local y la participación en la presentación de demandas dirigidas a autoridades de fuera de la localidad (véase cuadro 1). En el momento de la encuesta era razonable hipotetizar *a priori* que estos actos individuales podían agruparse en modos separados

CUADRO 1
FRECUENCIAS DE PARTICIPACION RECIENTE, 1970 (%)

1. Participación reciente	73.3
2. Participación reciente	38.5
3. Participación en reuniones locales	51.4
4. Demandas a organizaciones locales	33.1
5. Pertenencia a organización local	30.5
6. Visitas a ONDEPJOV	37.1
7. Demandas a ONDEPJOV	32.6

(N varía de 412 a 422)

CUADRO 2
MODOS DE PARTICIPACION, 1970:
SOLUCIONES PRINCIPALES Y ROTATIVAS

	Principales	Rotativas		
		Factor I	Factor II	Factor III
1. Participación reciente	.66	.89		
2. Participación reciente	.61	.77		
3. Participación reuniones	.68	.80		
4. Demandas a org. Locales	.78	.59		
5. Pertenencia a org.local	.74	.83		
6. Visitas a ONDEPJOV	.56			.93
7. Demandas a ONDEPJOV	.68			.73

Factor I: Solución de problemas comunales.

Factor II: Participación en organizaciones locales.

Factor III: Presentación de demandas al Estado.

de participación, por ejemplo, participación comunal, participación en organizaciones locales, y participación en niveles nacionales. Estos tipos de participación habían sido descritos por diversos estudiosos como las clases de participación en las que se podía esperar que los pobres de las urbes podían tomar parte.

Pero aún quedaba preguntarse, si podían ser separados como distintos modos, tal como lo hacen Verba y Nie. Para responder a esa pregunta, utilicé las técnicas desarrolladas por Verba y Nie (cuadro 2), que incluyen una solución no rotativa de análisis factorial de los principales componentes, utilizando las siete variables del cuadro 1. El primer componente demuestra claramente que las siete variables de 1971 agrupan una dimensión de participación: las siete tenían asociaciones positivas y aproximadamente iguales con este componente, lo que indica que estas siete actividades tenían bases comunes o una dimensión que las atravesaba, la que puede ser llamada participación.

Además de ello, los resultados de una solución oblicua rotativa (cuadro 2) indican que los pobres de Lima, al hacerse la encuesta, agrupaban su comportamiento en tres modos hipotéticos de participación: comunal, en organizaciones locales y en presentación de demandas a autoridades de nivel nacional. Estos resultados también ofrecen una importante justificación empírica para la definición de la participación política utilizada en este libro. Quedaba claro que los individuos que estaban involucrados en proyectos vecinales y/o en la asociación vecinal, participaban en política tanto como aquellos que presentaban demandas a las autoridades nacionales, y viceversa. Los tres modos «buscan la consecución de recursos y objetivos»; dos de ellos, sin em-

bargo, no incluyen una interacción directa con autoridades del gobierno.

Por lo menos en 1970, parecía claro que el referente o la arena hacia la cual estaba dirigida la actividad política era más sólida que la forma de actividad. Es decir, a pesar de que los pobladores presentaban demandas tanto a las autoridades locales como nacionales, estaban más aptos a hacerlo en un nivel o en el otro, mas no en ambos. Así, la probabilidad de que un individuo presentara demandas en ambos niveles era mitigada por una tendencia a no involucrarse en dos arenas distintas.

Unos cuantos comentarios respecto a Sendas Frutales, el tugurio ubicado en Surquillo. Sendas Frutales requería un tratamiento especial en la encuesta, dado que muchos ítem que eran considerados como indicadores claves de la participación en asentamientos humanos (especialmente las demandas a ONDEPJOV y la interacción con otros organismos del Estado), no eran relevantes. Por el contrario, los habitantes de Sendas Frutales se limitaban a organizarse entre ellos, y a presentar demandas a los propietarios de las viviendas y a las autoridades municipales (quienes, en realidad, tenían una limitada capacidad de intervención en las disputas entre propietarios e inquilinos). Utilizando cinco variables concernientes a la resolución de problemas y a las actividades de presentación de demandas de los vecindarios,¹ el análisis factorial mostró que estas cinco formaban una sola dimensión de participa-

¹ Estas cinco eran: participación en reuniones locales, iniciativas comunales para resolver problemas, presentación de demandas a los propietarios, visitas a la municipalidad local (por cualquier razón), y la presentación de demandas a las autoridades municipales.

ción y que esta dimensión se subdividía en dos modos: actividad comunal y presentación de demandas (véase Dietz 1980: 129-131).

Como se dijera en el capítulo 5, el carácter rentado de las viviendas de Sendas Frutales sin duda representaba un papel importante en el bajo nivel de participación. Cuando la gente no es propietaria de sus viviendas, es muy difícil generar o mantener un sentimiento de comunidad. A pesar, de que sí existían modos de participación en Sendas Frutales en 1971, la incidencia de participación era bastante reducida.

En líneas generales, los datos de 1971 son bastante claros. Aparecen tres modos de participación, cada uno se refiere a una arena y/o sujeto de resolución de problemas y de presentación de demandas, y cada uno es congruente con la noción que utilizamos de participación política bajo un régimen autoritario. La pregunta que nos interesa en adelante es sobre lo que sucedió con tales tipos de participación luego que los militares dejaron el poder en 1980, restableciéndose la arena electoral.

6.4. EL CONTEXTO PARA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN 1982

Fernando Belaunde fue reelegido como presidente después de haber sido víctima, en 1968, de un golpe militar liderado por el general Velasco. Él y su partido, Acción popular, obtuvieron una significativa victoria, llevándose el 45% del voto popular. Fue seguido a una distancia considerable por el APRA (27,4%), el PPC (9,5%) y los diversos candidatos de la izquierda, que sumados alcanzaron menos de 14%. La victoria de Be-

launde fue interpretada no solo como una reivindicación, a doce años de su derrocamiento, sino también como la mejor opción para que la democracia se restableciera luego de doce tumultuosos años de gobierno militar.

Sin embargo, la mayoría de los observadores concuerdan que Belaunde asumió el liderazgo de un país fundamental e irremediabilmente distinto a como era antes de su derrocamiento. La rancia aristocracia ya no estaba, después del quiebre de su poder; se atravesaba por un largo período de descapitalización del sector agrario y la poca inversión existente se dirigía a las áreas urbanas. El Estado se había convertido en la principal fuente de inversión de capital bajo Velasco (Fitzgerald 1983: 71-77); pero con resultados paradójicos: cuanto más crecía, obtenía menores logros. Los propios militares percibieron esta dificultad: una de las razones principales del contragolpe de Estado mediante el cual el general Morales Bermúdez derrocó a Velasco, tal vez fue el reconocimiento de que el Estado había intentado abarcar demasiado con muy pocos recursos, tanto humanos como económicos.

A pesar de que la deuda externa peruana creció vertiginosamente durante la segunda parte de los años setenta, la economía se estancó. La inversión interna e internacional se desaceleró dramáticamente y el gobierno de Morales Bermúdez declaró prontamente que devolvería el poder a manos civiles. Pero el papel asumido por el Estado mantuvo su hegemonía como fuente de capital; los esfuerzos por motivar y organizar la participación política a través de SINAMOS había dado a las masas populares urbanas y rurales una porción de poder político, pero no tanto como el gobierno hubiera deseado. En primer lugar, SINAMOS (así como

el Estado en general) prometió más de lo que podía cumplir y los supuestos beneficiarios de las promesas de SINAMOS a menudo vieron que sus esperanzas no se materializaban; pero los esfuerzos del personal de SINAMOS por organizar los asentamientos humanos de Lima, y por convencer a la gente de la necesidad de participar y presentar demandas tuvo un impacto duradero. Así, la experiencia de SINAMOS se convirtió en una espada de doble filo: la gente aprendió que la organización local era un medio viable para presentar demandas, pero también aprendieron que el Estado (el que promovía e inclusive demandaba la participación) no podía proveer los bienes y servicios que prometía como recompensa por la participación (Dietz 1980; Collier 1976).

Por ello, Belaunde terminó siendo elegido para gobernar una sociedad que, al mismo tiempo, era proclive a la participación y la movilización, que esperaba y necesitaba más de parte del Estado (en gran medida debido a las propias promesas del Estado); pero que había sido desilusionada por la incapacidad del Estado de satisfacer las crecientes expectativas y necesidades de la sociedad. Sin embargo, la amalgama Belaundista de estrategias neo-liberales del cono sur y de políticas de estabilización del FMI que el gobierno de Morales Bermúdez había iniciado en 1978 (Pastor y Wise 1992: 86-87) produjeron dificultades económicas, especialmente para los grupos de bajos recursos del país. Tal desencanto se expresó rápidamente en la arena electoral, donde los electores encontraron a una amplia gama de partidos y candidatos (especialmente de izquierda) ansiosos por su apoyo.

6.4.1. Modos de participación

El capítulo 7 examina detalladamente el comportamiento electoral, por lo que no anticiparé esa discusión aquí. Es urgente examinar cómo el restablecimiento del proceso electoral cambió los modos de participación política. La encuesta de 1982 no solo incorporó los siete ítem de «participación informal» referidos a la participación local y a la presentación de demandas que se incluyen en los cuadros 1 y 2, sino también otros ítem nuevos referidos al sufragio y a la actividad en campañas. El cuadro 3 contiene una lista de trece ítem y la frecuencia de participación en cada uno de ellos. No es sorprendente que el sufragio sea, de lejos, el acto más frecuente.

CUADRO 3
FRECUENCIAS DE PARTICIPACIÓN, 1982 (%)

1. Participación reciente	53,3
2. Participación frecuente	44,1
3. Participación en reuniones locales	26,1
4. Demandas a org. local	39,8
5. Demandas a Ministerio de Vivienda	36,4
6. Demandas a SINAMOS	30,3
7. Sufragar en presidenciales 1980	91,3
8. Sufragar en Asamblea Const. 1978	88,3
9. Sufragar en municipales 1980	89,1
10. Miembro de partido político	11,9
11. Participación en campañas	6,1
12. Participación en mítines	28,2
13. Miembro de organización local	28,1

(N varía de 622 a 668)

CUADRO 4
MODOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA, 1982:
SOLUCIÓN PRINCIPAL

Solución principal (no rotativa)

	Factor I	Factor II	Factor III
1. Participación reciente	0,33		
2. Participación frecuente	0,32		
3. Participación reuniones local.	0,51		
4. Demandas a org. local	0,68		
5. Demandas a Ministerio Vivienda	0,60		
6. Demandas a SINAMOS	0,56		
7. Sufragio en presidencial 1980		0,85	
8. Sufragio en Asamblea Const. 1978	0,60		
9. Sufragio en municipal 1980	0,81		
10. Miembro de partido político			0,53
11. Participación en campaña			0,56
12. Participación en mítines			0,50
13. Miembro de organización local			0,27

Factor I: Resolución de problemas/presentación de demandas.

Factor II: Sufragar.

Factor III: Participación en campañas.

El hecho que votar sea una obligación en el Perú, simplemente refuerza su importancia como el acto más común de la actividad política presente en casi todas las sociedades.

Debemos mencionar algunos cambios específicos en ítem individuales en las dos encuestas. La participación en actividades comunales se incrementó; la frecuencia de tal participación disminuyó, aunque solo levemente, mientras que la participación en reuniones

vecinales cayó a la mitad. Las actividades vinculadas a la presentación de demandas se mantuvieron igual; pero las dirigidas al ministerio de vivienda aumentaron considerablemente (de un tercio a la mitad de los encuestados). Aproximadamente, un quinto de los encuestados había dirigido una demanda a SINAMOS.

A pesar de que tales variaciones en los doce años tienen un gran interés intrínseco, la pregunta de que si los ítem de la encuesta de 1982 constituían una única dimensión de participación, queda sin respuesta. Para ver si la transformación de un sistema autoritario a uno democrático produjo cambios en los tres modos de participación descubiertos por la información de 1970, el cuadro 2 replica la metodología utilizada para esos datos, con lo que pareciera que las claras conclusiones de 1970 no volvieron a aparecer. La solución no rotativa del cuadro 4 hace ver que existen tres modos de participación, pero que no hay una sola dimensión a la que pertenezcan todas. En otras palabras, los modos de 1982 no se relacionan entre sí, tal como lo hicieron en 1970; las correlaciones entre factores son extremadamente débiles (todas son insignificantes: la del factor 1 con el factor 2 es de 0,07; la del factor 2 con el tres es 0,11, y la del factor 1 con el 3 es de 0,05). Además de ello, los modos de 1982 no están compuestos por los mismos tipos de actividades de 1970. Los primeros siete ítem del cuadro 4 incluyen contacto y participación para resolver problemas comunales tanto a nivel local como nacional. El sufragio es otro modo (ítem 6-8), mientras que la participación en campañas es el tercero (ítem 9 y 10).²

² Nótese que aparece solo la solución principal. A pesar de que sí realicé una solución rotativa (como en el cuadro 2), no era necesario

En términos de modos de participación, la información de 1982 difiere de la de 1970 en dos maneras fundamentales. En primer lugar, la encuesta de 1970 revelaba una clara distinción entre los tres modos de participación —que era la participación comunal, en organizaciones locales y presentación de demandas a organismos nacionales—. Pero en 1982 estas tres actividades se habían fundido en un modo más general de participación informal. Así, la participación no electoral, en 1982, estaba menos diferenciada que en 1970, cuando se estaba bajo el régimen autoritario. En esos momentos, con los militares en el poder, la participación no electoral era la única forma de participación existente, a pesar de que incluía tres subtipos diferentes. Pero hacia 1982, bajo régimen electoral, la participación no electoral no se expresó tan claramente. En segundo lugar, tal como sucediera con los datos comparativos de Verba, Nie y Kim (1978), los datos de 1982 del Perú muestran que sufragar constituye un modo separado no relacionado a la participación informal no electoral, ni a la participación en campañas. Así, pareciera que, siendo obligatorio o no, el sufragio sigue siendo el acto político más fácil para la mayoría de ciudadanos y aparentemente tiene poco que ver con la participación en otras actividades.

mostrar sus resultados aquí, ya que la solución principal revela que no existe una dimensión común. En otras palabras, en 1970, los tres modos (participación local, participación vecinal y presentación de demandas al Estado) son todas expresiones de una sola dimensión de participación. En 1982 (y en adelante), presentar demandas, sufragar y participar en campañas, son actividades separadas que no tienen una dimensión común.

Sendas Frutales mostraba algunas de las características que tenía en 1971, pero las diferencias entre los dos tipos de asentamientos (rentados vs. asentamientos humanos) no eran tan marcadas como once años atrás. La simple existencia de una asociación vecinal (a pesar de su considerable desorganización y debilidad) permitía a la gente participar en cosas que no existían en 1971, y, a pesar de que en Sendas Frutales la incidencia de participación era aún menor que en los asentamientos humanos, las disparidades ya no eran tan grandes.³ Pese a estas diferencias individuales, en Sendas Frutales existían tres modos distintos de participación, tal como en los cuatro asentamientos humanos. Tal vez lo que más llama la atención es que las incidencias de participación en el sufragio y en la realización de campañas no muestran diferencias significativas entre los vecindarios, más allá de su estatus. No obstante era esperado encontrar niveles similares de sufragio (ya que éste es obligatorio), es más sorprendente que las actividades de campañas no variaran según el tipo de vecindario.

La transición de régimen en 1980 varió lo que, bajo el régimen autoritario, fuera una división precisa de las labores políticas. En la muestra de 1982, el tipo más común de participante era el individuo que sufragaba pero no hacía nada más (36% de la muestra), seguido

³ Por ejemplo: participación reciente 47%; participación frecuente 29%; participación en reuniones 20%; demandas a organización local 22%; demandas a SINAMOS 6%; pertenencia a organización local 35%. Compárese con el cuadro 3. Es más, hacia 1982 se hizo necesario incluir «pertenencia a la organización local» en Sendas Frutales, mientras que en 1971 no lo era, ya que no existía ninguna organización vecinal.

de cerca por el activista comunal que sufragaba y que participaba en asuntos de la comunidad. Otros tipos, tales como el activista que participaba en todo (4%) y el inactivo completo (12%), fueron menos frecuentes. La transición a la democracia tendió a modificar y tal vez reducir la tradición de participación comunal, por lo que ha sido considerada, por muchos observadores, un hito para los asentamientos humanos.

6.5. EL CONTEXTO PARA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN 1985

Para cuando se realizaron las elecciones y la encuesta de 1985 (llevada a cabo inmediatamente después de la elección), la escena electoral peruana había atravesado cambios dramáticos. En primer lugar, el APRA, que había sufrido fracasos en las elecciones presidenciales y municipales de 1980, había rejuvenecido bajo el liderazgo del joven y vital Alan García. En segundo lugar, Alfonso Barrantes de la Izquierda Unida había ganado la carrera electoral en Lima en 1983 y la izquierda había obtenido la mayoría de los municipios en los distritos de bajos recursos de la ciudad. Barrantes era un candidato presidencial con posibilidades. AP, el partido de Belaunde, se había desplomado en las encuestas debido a que la economía nacional se había menoscabado. Y Sendero Luminoso, por otro lado, había ganado una presencia considerable en la sierra del país, anulando los intentos de los militares de contrarrestarlo y dándole a los militares la negra y merecida reputación de violadores de los derechos humanos.

Hacia las elecciones de 1985, García había construido una imagen de líder de una nueva generación de

políticos del APRA. Como resultado, García y el APRA (el cual había sido el partido mejor organizado del país desde su fundación en los años veinte) no solo atrajeron a los seguidores del partido, sino también a un gran número de votantes flotantes, independientes y/o no afiliados. Así, García arrasó, llegando a la presidencia con un margen cercano al dos a uno. A pesar ello, no llegó a la mayoría simple del voto popular. Las leyes peruanas requieren una contienda entre los dos candidatos presidenciales con mayor número de votantes, pero Barrantes declinó a competir y García ganó sin que se diera la segunda vuelta.

El voto popular total en las elecciones de 1985 mostró que el pueblo tenía poca confianza hacia Belaunde y sus políticas económicas neo-liberales. El APRA y la Izquierda Unida, las dos principales fuerzas políticas de oposición durante el período 1980-1985, se llevaron tres cuartos del voto popular (AP finalizó con solo el 7% del voto). Un aspecto importante de este período fue que los militares peruanos, quienes por mucho tiempo habían sido enemigos jurados del APRA y profundamente desconfiados de la izquierda en general, no hicieron nada para influir o subvertir el proceso electoral.

Las políticas de Belaunde para con los sectores urbanos del país principalmente consistieron (tal como durante su primer mandato entre 1963 y 1968) en proyectos de inversión a gran escala para la construcción de viviendas para la clase media. No se puede negar que este sector de la sociedad requería viviendas y que fue beneficiado por esos proyectos; pero los pobladores de bajos recursos de los asentamientos humanos recibieron menor atención y fueron dejados a su suerte. Las iniciativas del período de Velasco, tales como la distribución a gran escala de títulos de propiedad en

los pueblos jóvenes y la instalación de infraestructura básica (electricidad, agua potable y desagüe), se retrasaron. Belaunde tampoco prestó atención al sector informal urbano, a excepción de los intentos periódicos y no exitosos de desalojar a los vendedores callejeros.

Así, entre 1980 y 1985, el Perú atravesó la transformación de un régimen autoritario a uno democrático, viendo a un presidente democráticamente elegido acabar su mandato y entregar el poder a un sucesor civil.

6.5.1. Modos de participación en 1985

Los resultados de la encuesta de 1985 no difieren notablemente de los de la de 1980 (véase cuadros 5 y 6), aunque ciertos aspectos merecen ser analizados.

CUADRO 5

FRECUENCIA DE PARTICIPACIÓN, 1985 (%)

1. Participación reciente	55,7
2. Participación frecuente	80,3
3. Participación reuniones locales	39,8
4. Demandas a organización local	41,5
5. Demandas a ministerio	16,7
6. Demandas a SINAMOS	15,5
7. Sufragio en presidenciales 1985	96,4
8. Sufragio en presidenciales 1980	88,8
9. Sufragio en municipales 1983	89,3
10. Pertenencia a partido político	18,9
11. Participación en campañas	10,7
12. participación en mítines	16,3
13. Miembro de organización local	44,7

(N varía de 356 a 412)

CUADRO 6
MODOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA, 1985:
SOLUCIÓN PRINCIPAL

Solución principal (no rotativa)

	Factor I	Factor II	Factor III
1. Participación reciente	0,44		
2. Participación frecuente	0,41		
3. Participación reuniones local	0,61		
4. Demandas a org. local	0,62		
5. Demandas a ministerio	0,21 *		
6. Demandas a SINAMOS	0,17 *		
7. Sufragar presidenciales 1985	0,78		
8. Sufragar Asamblea Const. 1978	0,84		
9. Sufragar municipales 1983	0,81		
10. Pertenencia a partido político			0,47
11. Participación en campañas		0,51	
12. Participación en mítines			0,51
13. Pertenencia a org. local			0,31

* Cargadas 0,71 y 0,56 en un factor separado.

Respecto a los ítem individuales, el sufragio siguió siendo el acto político más común entre los encuestados de 1985, tal como en 1982: aproximadamente el 90% de la muestra declaró haber votado en las dos elecciones presidenciales (1980 y 1985) y en las recientes elecciones municipales (1983). La colaboración en proyectos vecinales también siguió siendo una actividad común. La participación reciente y la frecuencia de la participación subieron o mantuvieron los niveles pre-

vios. Comparadas con 1982, la pertenencia a las asociaciones vecinales y la participación en la presentación de demandas dirigidas a los líderes de las asociaciones locales también aumentaron significativamente, tal como la participación en las reuniones de las asociaciones locales. Contrariamente, la presentación de demandas dirigidas a las autoridades de nivel nacional (ministerios, SINAMOS) cayeron fuertemente. En los ítem referidos a la participación electoral más allá del sufragio, el número de individuos que habían participado en actividades de campañas aumentó moderadamente, tal como el número de los que declararon pertenecer a (o simpatizar fuertemente con) un partido político específico. Sin embargo, la participación en mítines políticos cayó casi en 50%. Estos resultados indican que hacia 1985, más individuos de bajos recursos participaban en actividades locales informales y ya no tanto en la presentación de demandas al Estado, tal vez como resultado del abandono de parte del gobierno de Belaunde.

Con respecto a la estructura de los modos de participación, los resultados de 1985 revelan un cambio fundamental. En 1982, las primeras seis variables que componen el Factor I mostraban pesos relativamente altos y homogéneos. Hacia 1985, las actividades de presentación de demandas dirigidas al Estado no agregaban peso al Factor I y más bien formaban un nuevo factor adicional separado del I —Factor IV—. Estos resultados sugieren que las demandas al Estado no solo cayeron en frecuencia (como lo muestra el cuadro 5), sino también que las pocas personas que participaron en esas actividades lo hicieron muy aparte de las actividades puramente locales dirigidas a obtener mejoras para el vecindario.

En Sendas Frutales, el área tugurizada, los cambios que habían empezado a aparecer entre 1971 y 1982 continuaron en 1985. Los tres factores revelados en el cuadro 6 aparecen en la información de Sendas Frutales, tal como en 1982. Lo que cambió fue que, en muchos casos, la participación en actividades individuales —a pesar de seguir siendo menor— se acercó más a la de los asentamientos humanos. Así, el número de encuestados de Sendas Frutales que declararon pertenecer a la organización local (35%) era de hecho mayor (29%) que en los otros vecindarios. Un logro destacable, considerando cómo habían estado las cosas en los últimos quince años, cuando ni siquiera existía una organización.

Hacia 1985, la arena política de las clases bajas de Lima estaba aún dominada por tres modos principales de participación. Las actividades locales aún eran importantes y representaban gastos racionales de tiempo y energía, el sufragio era lo que casi todos hacían, no necesariamente en conjunción con algo más. La participación en campañas y otros tipos de participación en la política electoral eran actividades separadas: muchos pobladores consideraban no tener tiempo para ellas o dicho de otra manera, no pensaban que merecieran su tiempo. Lo más sorprendente fue que los programas estatales eran vistos por la mayoría de pobladores como irrelevantes para el bienestar de sus vecindarios: la incidencia de participación cayó desde 1982 y la presentación de demandas al Estado se convirtió en una actividad discreta. Dicho crudamente, parece que las actividades dirigidas al Estado se hicieron irracionales, dadas las restricciones bajo las cuales los pobladores debían decidir cómo invertir su tiempo y sus recursos en política.

6.6. EL CONTEXTO PARA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN 1990

La última mitad de la década de los ochenta podría tener un lugar en la historia del Perú como los cinco años más difíciles y críticos del siglo XX. La elección de Alan García en 1985 había dado gran esperanza al país y los primeros dieciocho meses de las políticas económicas heterodoxas populistas produjeron un significativo aumento del PBI (9,5% en 1986), acompañado de una relativa estabilidad en los precios a pesar de la persistencia de la inflación (63% en 1986 y 114% en 1987; Dornbusch y Edwards 1991: 277). Sin embargo, hacia la mitad de 1987 el programa heterodoxo se había agotado y emergieron varios problemas económicos que habían sido disimulados o ignorados. La inflación escaló hasta superar el 1 700% en 1988 y el 2 700% en 1989, luego llegó al 7 500% en 1990, el PNB cayó 19% en 1988 y 1989, mientras que la variación del PNB *per cápita* fue de -23% y la del empleo de -10%. La relación de la recaudación de impuestos con el PNB, cayó de 15% en 1985 a 5,4% en 1989, lo que significó que el Estado tenía menores recursos para enfrentar una creciente crisis. Esto se reflejó, por ejemplo, en el colapso de los salarios reales (1979=100), los cuales cayeron de 79 en 1987 a 29 en 1989 (Lago 1991: 277).

Como se expusiera detalladamente en capítulos anteriores, estas caídas económicas crearon —y fueron acompañadas por— problemas sociales, tales como enfermedades transmisibles (la epidemia latinoamericana de cólera que empezó en el Perú se debió al grave deterioro de la infraestructura), mortandad infantil y múltiples dificultades relacionadas a la capacidad de subsistencia de millones de personas.

Estos males económicos y sociales inevitablemente traerían la derrota electoral a Alan García y al APRA. Después de ganar el grueso de las elecciones municipales de 1986 (y de despojar de la alcaldía limeña a Barrantes), el APRA vio caer su popularidad luego del frustrado intento de García de nacionalizar la banca y la industria financiera a mediados de 1987. Al mismo tiempo, la Izquierda Unida que siempre fue una coalición frágil se desintegró a causa de disputas sobre por qué y cómo se había perdido la alcaldía de Lima, así como debido a disputas personales e ideológicas. Finalmente, la resistencia contra las políticas de García le dio nueva vida a la derecha, liderada por Mario Vargas Llosa, y el precipitadamente organizado Fredemo y el Movimiento Libertad. Las elecciones municipales de 1989 le daban (al menos a primera vista) una ventaja considerable. Sin embargo, en Lima, una personalidad de la televisión, Ricardo Belmont, sin ninguna experiencia política, compitió y ganó por amplio margen sobre los demás candidatos, respaldados por partidos y movimientos tradicionales.

Por ello, al acercarse las elecciones presidenciales de 1990, la arena política del Perú y de Lima habían vuelto a cambiar radicalmente. El APRA atravesaba disputas internas y había sido humillada públicamente por el gobierno de García; la izquierda se había dividido irrevocablemente, y AP y el PPC, los partidos tradicionales de centro derecha y derecha, apoyaban a Vargas Llosa, quien también era un novato en política. La magnitud del rechazo a los partidos tradicionales se expresó durante la primera vuelta electoral, cuando Vargas Llosa y Alberto Fujimori terminaron primero y segundo, respectivamente. En la segunda vuelta, las clases bajas del país y de Lima expresaron su rechazo a

Vargas Llosa, por considerarlo representante de las clases altas del país y de las estructuras tradicionales de poder. Fujimori obtuvo una resonante victoria. En Lima, Fujimori ganó en los distritos populosos por amplio margen.

Toda esta actividad electoral sucedió, no solo en un contexto de extrema dureza económica, sino también bajo una vasta y creciente presencia de Sendero Luminoso, el cual hacia 1990 había alcanzado tal vez su máxima capacidad para generar miedo y caos. Algunos cientos de candidatos fueron asesinados o atacados en los meses previos a las elecciones; otros cientos fueron amenazados y disuadidos a abandonar su cargo. Sendero Luminoso extendió su presencia a los pueblos jóvenes de Lima, donde se infiltró en las organizaciones existentes sacando o asesinando líderes locales (DESCO 1989).

6.6.1. Modos de participación

Dadas tales circunstancias, ¿cómo participaron en política los pobres de Lima? Los datos en el cuadro 7, el cual replica los ítem de 1982 y 1985, muestran que las actividades informales locales atraían buena parte del tiempo y la atención de los grupos de bajos ingresos de Lima.

La mayoría de estas actividades permanecieron estables o aumentaron respecto a 1985 y 1982. Las demandas al Estado, que habían declinado severamente entre 1980 y 1985 seguían bajas. Los niveles de sufragio fueron, como siempre, altos; pero la participación en campañas y en mítines políticos cayó a sus niveles más bajos en veinte años. La gente que se declaraba simpatizante de algún partido político aumentó en más

CUADRO 7
FRECUENCIAS DE PARTICIPACIÓN, 1990 (%)

1. Participación reciente	48,5
2. Participación frecuente	77,9
3. Participación reuniones local.	50,2
4. Demandas a org. local	42,3
5. Demandas a ministerio	19,3
6. Demandas a PAIT	11,6
7. Sufragar presidenciales 1990	96,3
8. Sufragar presidenciales 1985	92,3
9. Sufragar municipales 1989	96,1
10. Pertenencia a partido político	42,3
11. Participación en campañas	4,3
12. Participación en mítines	9,8
13. Pertenencia a org. local	48,3

(N varía de 303 a 437)

del 100%, sin duda debido al fenómeno Fujimori (una cuestión distinta es cuán durables puedan ser esas simpatías). La cuestión de la identificación partidaria es examinada con mayor detalle en el capítulo 8.

En general, hacia 1990, la gente de clase baja percibía la participación en el ámbito local como un medio más viable para sobrevivir, que intentar extraer recursos del Estado, que (como se analiza en el capítulo 5) había perdido toda credibilidad como fuente de asistencia o seguridad. La gente votaba porque debía hacerlo y tal vez porque quería expresar su oposición a Sendero Luminoso (el cual intentaba boicotear el proceso electoral y evitar que la gente votara). Sin embargo, más allá de votar, la participación en la arena electoral (la participación en actividades de campañas y en

CUADRO 8

MODOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA, 1990: SOLUCIÓN PRINCIPAL

Solución principal (no rotativa)

	Factor I	Factor II	Factor III
1. Participación reciente	0,62		
2. Participación frecuente	0,56		
3. Participación reuniones local	0,70		
4. Demandas a org. local	0,74		
5. Demandas a ministerio	0,16 *		
6. Demandas a SINAMOS	0,20 *		
7. Sufragar presidenciales 1985		0,83	
8. Sufragar Asamblea Const. 1978		0,80	
9. Sufragar municipales 1983		0,78	
10. Pertenencia a partido político			0,54
11. Participación en campañas			0,49
12. Participación en mítines			0,51
13. Pertenencia a org. local	0,66		0,31

* Cargadas 0,73 y 0,61 en un factor separado.

mítines políticos), se hizo poco frecuente, tal vez debido a una serie de razones: primero porque tales actividades toman tiempo, dinero o energía, recursos extremadamente limitados entre los pobres de Lima; segundo, porque tales actividades eran públicas y los participantes podían ser identificados por Sendero Luminoso, el cual había logrado una seria presencia en Lima, especialmente en los distritos de bajos recursos.⁴

⁴ De hecho, 28 de Julio fue una de las áreas de Lima en la que Sendero Luminoso intentó establecer una cabecera de playa. Hacia fines de los ochenta, aparecieron pintas con lemas y símbolos de Sendero en

El cuadro 8 revela una vez más los mismos tres modos de participación que aparecieron en 1982 y que habían sido modificados en 1985. La elevación de la presentación de demandas en el ámbito local (Factor I) resulta de un conjunto de actividades locales, tal como en 1985: La participación en actividades dirigidas por el Estado, tales como el PAIT o las visitas a los ministerios del Estado, no solo eran poco frecuentes (véase cuadro 7), sino que, como en 1985, eran actividades discretas distintas de la participación local.

Sendas Frutales continuó su lento progreso de ser, como en 1970, un área estática y atomizada, a ser un vecindario merecedor del término «comunidad». Los mismos factores de participación de los cuatro asentamientos humanos aparecieron en Sendas Frutales. Los niveles de participación en el sufragio y las campañas no mostraron diferencias entre vecindarios, pero fue sorprendente que la incidencia de participación en actividades de presentación de demandas, en algunos casos superó la de los otros vecindarios. Los residentes de Sendas Frutales, por ejemplo, tuvieron niveles más altos de participación comunal reciente en reuniones locales, y presentación de demandas a autoridades locales y ministeriales.⁵

las paredes de todo el vecindario. Los periódicos limeños comúnmente se referían al área como altamente infiltrada por Sendero. Cuando los militares discutieron la propuesta de declarar a ciertos distritos de Lima en emergencia (es decir, oficialmente reconocidas como amenazadas por Sendero), 28 de Julio estaba en la lista. Finalmente, los militares descartaron la idea, reconociendo públicamente su incapacidad para controlar partes de la ciudad capital.

⁵ Específicamente: participación reciente, 70,4%; participación en reuniones locales, 74,4%; presentación de demandas a autoridades locales, 48%; demandas a funcionarios de ministerios, 32,5%. Compárese con el cuadro 7.

En términos generales, el efecto global de la severa crisis económica sobre la participación política se manifestó en 1990 de distintas formas. En primer lugar, es claro que la participación a nivel local reemergió o siguió siendo importante, y era percibida por los pobladores como una inversión racional de su tiempo. La participación frecuente y reciente en actividades comunales, en reuniones locales, y la membresía en la asociación local, aumentaron entre 1985 y 1990, para alcanzar sus niveles más altos o por lo menos, para recuperar el terreno perdido entre 1970 y 1982. Las similitudes entre los resultados de los asentamientos humanos y los de Sendas Frutales indican que las durezas económicas y sociales pueden actuar como una influencia altamente niveladora que arrasa con las diferencias más superficiales, canalizando la participación en aquellas actividades que maximizan las probabilidades de supervivencia.⁶

Algunos de estos resultados aparentemente contradicen, o por lo menos modifican, un trabajo previo, en el cual utilicé vecindarios fundados en distintas épocas y que concluía que conforme el vecindario se hacía más antiguo, la actividad intracomunal se atrofiaba (Dietz 1980; Goldrich 1970). Tal declive puede bien ocurrir si las condiciones económicas mejoran con razona-

⁶ Es más, surgieron otros tipos de actividades destinadas a la subsistencia. La más famosa fue la proliferación de comedores populares en los pueblos jóvenes de Lima. A fines de los ochenta e inicios de los noventa, estos comedores no solo funcionaron para brindar alimentos a miles de familias, sino que sirvieron como medio para que miles de mujeres participaran en actividades comunales, más de lo que lo habían hecho en las décadas anteriores. Para estos temas, véase Gales y Núñez (1989) y Lafosse (1984).

ble estabilidad. En 1970 sostuve que con el paso de los años lo que los pobladores de una comunidad pueden hacer por sí mismos ya estaría logrado, por lo que la participación a nivel local tendería a disminuir. Pero los datos de 1970 fueron recogidos en un solo momento, por lo que las conclusiones provenían de diferentes comunidades, no de un estudio longitudinal. Los datos de 1970 eran insuficientes para mostrar cómo los cambios en los factores a nivel macro podían afectar el comportamiento individual. Pero la disponibilidad de cuatro grupos de datos a través de veinte años indica que si las condiciones económicas empeoran y/o si las políticas del Estado son percibidas deficientemente, entonces los individuos de bajos recursos tienden a alejarse de la presentación de demandas al Estado y a invertir de los recursos que puedan tener en actividades locales comunales.

También sostuve que cuanto más reciente fuera la comunidad, sería más alto el nivel de participación local, no solo porque habría mucho más por hacer (metas realizables con recursos locales), sino también porque un nuevo vecindario —especialmente si había sido formado mediante una invasión— podría tener un alto nivel de espíritu y entusiasmo comunal. Los datos de 1970 confirmaron esa hipótesis: Primero de Enero, que entonces era un vecindario nuevo (con solo tres años), formado mediante una invasión planificada, tenía —de lejos— los niveles más altos de participación local. Sin embargo, las crecientes dificultades económicas de mediados y fines de los ochenta produjeron niveles de participación en actividades informales estables o crecientes en la mayoría de vecindarios, siendo la antigüedad irrelevante. En el capítulo 7, el cual examina los patrones de participación en actividades informales, se dirá

más sobre los cambios en las muestras a través del tiempo y sobre las diferencias entre comunidades específicas.

6.7. CONCLUSIONES

La información en este capítulo indica que con el tiempo, los pobladores de Lima cambiaron su autopercepción y la de sus vecindarios, y que sus patrones de participación política también cambiaron.

6.7.1. Percepciones básicas

Los pobladores de las muestras se consideraban residentes permanentes de sus comunidades, ya fuera porque estaban básicamente satisfechos o porque la vida les ofrecía pocas alternativas. Las percepciones de sus vecindarios eran realistas; sabían que había mucho por hacer, pensaban que la manera más práctica de obtener logros era combinar su propio esfuerzo con la asistencia del Estado y daban poca fe al fatalismo. Sus comunidades antes habían sido vistas como razonablemente unificadas; pero, debido a una variedad de razones, los pobladores percibían que esta unidad había declinado. En años recientes, percibieron al Estado como menos relevante en sus vidas de lo que había sido anteriormente; pero aún tenían la esperanza de que el Estado los ayudase alguna vez y de alguna manera. El colapso económico de fines de los ochenta significó, universalmente, tiempos difíciles; las unidades domésticas aumentaron en número y —lo que es peor— los salarios no fueron de la mano con los logros obtenidos en base a su esfuerzo, como el progreso en la educación, estatus laboral y la consolidación de la comunidad.

6.7.2. Modos de participación

El análisis modal de la participación política desarrollado por Verba, Nie Kim, y otros constituye un medio riguroso, aunque flexible, de examinar la participación política en un momento dado y para comparar e identificar cambios en el tiempo. ¿Cuáles son los resultados principales del uso de esta técnica analítica en los cuatro grupos de datos de Lima?

El más obvio se refiere a la reconstrucción de la participación cuando ocurrió el cambio de régimen. Sin duda alguna, el gobierno de Velasco y su Estado autoritario encontraron el *impasse* inevitable que encara todo régimen no electoral que pretende, al mismo tiempo, promover y restringir la participación (y la movilización) para su propio beneficio. En 1970, el proceso electoral había sido suspendido indefinidamente y los partidos políticos eran irrelevantes (no habían sido proscritos, pero no tenían poder y no había razón para prestarles atención). Al mismo tiempo, el gobierno intentaba escuchar las demandas de los pobres —largamente ignoradas por las elites tradicionales del país— y declaraba que la revolución de las fuerzas armadas los tenía como beneficiarios directos (lo cual era cuestionable o al menos solo una verdad a medias).

Los pobres de Lima reaccionaron como siempre lo habían hecho: siguieron, en el ámbito local, con sus esfuerzos para proveerse de los bienes y servicios que necesitaban, se organizaron para ese fin e intercalaron con el Estado solo cuando creyeron que era racional hacerlo. Cuando el Estado y sus recursos (y su deseo de distribuirlos) son desconocidos (como sucedió en los primeros años de Velasco) y cuando la experiencia previa aconseja precaución y bajas expectativas, la auto-

gestión y la asistencia comunal se vuelven actos altamente racionales. Pero el Estado mantuvo su monopolio como fuente de ciertos bienes deseables (como el reconocimiento oficial como asentamiento, la distribución de títulos de propiedad), como fuente de ciertos servicios (como la protección policial, la recolección de desechos, y la distribución del correo) y de infraestructura (agua potable, desagüe). Por ello, los pobres de la ciudad también tuvieron que presentar demandas e interactuar con el Estado —por lo menos hasta el momento en que el gasto de tiempo, dinero y esfuerzos dedicados a satisfacer las expectativas del Estado excedieran los beneficios de los bienes y servicios provistos—. Así, la muestra de 1970 remarca la existencia de una clara división del trabajo (es decir, de la participación) basada en cálculos racionales de cuáles actividades podrían satisfacer demandas y necesidades.

Después de 1980 y del restablecimiento del gobierno civil, y los procedimientos electorales, la participación se hizo más difusa. Esto debido a dos razones básicas: en primer lugar, porque se crearon nuevas rutas para la participación; en segundo lugar, porque el ciudadano individual tenía que decidir en cuál(es) ruta(s) era más racional invertir sus recursos. El acto de sufragar nunca puede ser solo interpretado como una manera de proveerse de recursos: decidir si votar o no y —lo que es más importante— decidir por quién votar, involucra mucho más que la pregunta sobre si votar ayudará a la obtención de un bien concreto. La mayoría de ciudadanos de un país no sostendrá que votar por un candidato u otro (asumiendo que ese candidato gane) recibirá un bien específico. Ni siquiera que la expectativa de recibir un bien dicte sus preferencias. Los electores votan de acuerdo con sus preferencias ideo-

lógicas, personales y a un conjunto de razones idiosincrásicas que tienen poco o nada que ver con la obtención de bienes colectivos.

La participación electoral se hizo obligatoria desde 1980, en parte porque el Estado consideró que un elemento básico para la consolidación democrática consistía en la rutinización del proceso electoral, acostumbrando a sus ciudadanos a sufragar de manera regular. Sin embargo, para los pobres, tal participación formal—inclusive en su mejor momento— era un deber cívico solo indirectamente relacionado con la obtención de bienes y servicios. Durante la crisis económica, el sufragio se hizo cada vez menos relevante para la supervivencia, mientras que la inversión de tiempo, energía, dinero y de otros recursos en la participación en actividades comunales informales se hizo cada vez más racional. Así, la preocupación y la insistencia del Estado democrático transicional acerca del sufragio, pudo producir una disminución de la presentación de demandas dirigidas al gobierno. Dada la escasa disponibilidad de recursos de los pobres para participar en política, el sufragio (especialmente siendo obligatorio) puede hacerse más importante que otras actividades que requieren participación directa y que son—desde la perspectiva de los pobres— más instrumentales. De hecho, el deseo del pueblo de seguir votando en elecciones presidenciales y municipales durante los años ochenta, fue importante, considerando la creciente presencia de Sendero Luminoso.

Pero el temor y la intimidación que Sendero esparció en el Perú durante los ochenta, irónicamente, fue un elemento en contra de ese movimiento. Una de las metas de Sendero Luminoso era subvertir el proceso electoral en su conjunto, especialmente mediante la disuasión vio-

lenta de los candidatos potenciales y evitando que el grueso del electorado votase. Los esfuerzos de Sendero fracasaron casi por completo, excepto en las regiones más remotas del país. De hecho, muchos peruanos consideraron que votar era una manera de repudiar a Sendero Luminoso.

De otro lado, la crisis económica de fines de los ochenta puede haber producido una ironía: el Estado promovía aquellos modos de participación formales, (como el sufragio obligatorio) que, desde la perspectiva de las clases bajas, no podían satisfacer directamente sus necesidades básicas; mientras que las actividades, probablemente, que podían ser directamente instrumentales (como las iniciativas comunales) recibieron menos atención y recursos.

CAPÍTULO 7

PARTICIPACIÓN POLÍTICA INFORMAL 1970-1990: PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIONES DE BASE Y DEMANDAS AL ESTADO

Para examinar la evolución de la participación política informal es útil regresar al modelo bosquejado en los capítulos 1 y 6, el cual caracterizaba a la democracia como un bien colectivo y sosteniendo que los ciudadanos individuales tomaban decisiones sobre cómo participar en política basándose en dos dimensiones preferenciales: P/no P —una dimensión preferente política por la democracia en vez de cualquier otro sistema político— y B/no B —una dimensión preferente económica por el bienestar material en vez de la deprivación material—. Si, con el transcurrir del tiempo, la democracia es percibida por los individuos de bajos recursos como responsable de su deprivación material o como incapaz de prevenirla, entonces la preferencia por la democracia puede debilitarse o decrecer. Al mismo tiempo, el deterioro de las condiciones macroeconómicas y la intensificación de la pobreza pueden incapacitar al Estado a satisfacer las crecientes necesidades y demandas de los pobres. Tal debilidad puede manifestarse informalmente de diferentes maneras: los pobres pueden adoptar un comportamiento de autogestión, que

utiliza a la unidad doméstica, o al vecindario inmediato y que da la espalda al Estado, pueden realizar protestas y manifestaciones, o pueden buscar soluciones dirigiendo sus simpatías hacia un grupo que propugna un cambio radical o violento.

Las nociones de salida, expresión y lealtad de Hirschman (presentadas en el capítulo 1) y el argumento de Olsen sobre el papel clave que juega el tamaño del grupo en la determinación de sí la gente participará —o no— en las actividades de ese grupo, son dos maneras más generales de considerar las opciones del ciudadano individual. Quiero examinar cada una de estas ideas con más detalle.

Hirschman (1970) considera que existen tres respuestas básicas de un individuo en su relación con una compañía cuya actuación es insatisfactoria: puede seguir siendo leal a tal firma, puede expresar sus quejas, o puede salir y buscar otra alternativa. La opción de salida ha sido objeto de estudio de los economistas preocupados por la competencia; la opción expresión ha ocupado a los estudiosos políticos, debido a que, como lo pone Hirschman, expresión.

[...] es un concepto bastante menos claro, porque puede agrupar desde la tímida queja hasta la protesta violenta; implica la articulación de las opiniones críticas del individuo, y [...] es oblicua, en vez de directa. Expresión es cualquier intento de cambio —más que un escape— respecto de una situación objetable, mediante la elevación de demandas individuales o colectiva [...] (o) mediante diversos tipos de acciones y protestas[...]. (1970: 16, 30)

Desde mi modo de ver, la imprecisión, de la opción expresión, la hace especialmente aplicable a la arena política informal. Después de todo, la participación in-

formal se refiere a actividades basadas en la comunidad (colaboración entre vecinos, participación en la asociación local, presentación de demandas a las autoridades locales, municipales o estatales). Estas son múltiples actividades voluntarias que involucran una amplia gama de actividades, las cuales son objeto de una gran cantidad de decisiones individuales frecuentemente basadas en preferencias y restricciones individuales: «¿Tengo tiempo para asistir a una reunión local?», «¿Vale la pena asistir?», «Ya que yo fui al Ministerio de Vivienda la otra vez, ¿podrá ir alguien más en mi lugar?». Cómo articular una queja o demanda, también está abierto a mucho debate: «Si vamos al ministerio, ¿debemos solicitar ayuda o demandarla? Si la demandamos, ¿seremos sujetos de algún tipo de sanción? ¿Nos conviene amenazar o forzar a los funcionarios públicos para que nos den lo que requerimos?». Por otro lado, propongo que, tal como sucede en la arena política formal o electoral, la opción de salida —no definida como la decisión de no votar, sino como el cambio de simpatías por un candidato o partido en favor de otro— puede ser mucho más aplicable y empíricamente más frecuente. Por ejemplo, en el Perú, votar es un acto que involucra opciones limitadas y claras: «Debería votar ¿sí o no?», «¿debería votar por el partido A, B, o C?». «Si voto por el partido A y no quedo satisfecho, ¿debería mantener mis simpatías por él (lealtad), debería intentar intervenir (expresión) o debería votar por alguien más (salir)?». Una hipótesis a la que regresaré en el capítulo 8, es que, en períodos de severa crisis es probable, que los votantes pobres opten por la opción salida con más frecuencia que por las otras dos.

Para subsistir en un contexto de aguda crisis económica, los ciudadanos de bajos recursos deben tomar

decisiones en la arena política informal. Decisiones sobre si es conveniente actuar y sobre cómo hacerlo. Se puede decidir, por ejemplo, mantener la lealtad a tácticas tradicionales de presentación de demandas o elegir una manera más activa de presentarlas. Se puede considerar menos (o más) racional invertir tiempo y energías para la resolución de problemas vecinales, se puede optar por unirse a un movimiento radical o simplemente alejarse de todo tipo de participación política informal.

Cualquiera que fuera la elección individual respecto de las tres opciones de Hirschman, siempre existirán otros factores que influyan en las decisiones sobre si participar o no y sobre cómo hacerlo. Así, una consideración tiene que ver con el tamaño del grupo involucrado: muchos observadores han señalado que es mucho más difícil que la gente participe en grupos numerosos que en grupos pequeños. La teoría de la acción colectiva de Olsen (1965) nos puede ser útil. Puesto de manera simple, su argumento es que los individuos racionales difícilmente actuarán espontáneamente cuando las metas son compartidas por un gran número de personas; mientras que los grupos pequeños posibilitan que la gente participe en la consecución de metas comunes.¹ A pesar de que no es mi interés presentar una rigurosa investigación de lo que puede significar

¹ Tanto Olsen como muchos otros autores no especifican a qué se refieren con un grupo grande o pequeño de personas. A pesar de que Olsen dice que cinco es el número ideal para un comité (Olsen 1965: 54), también reconoce que un grupo debe ser lo suficientemente pequeño como para permitir la interacción cara a cara. Hardin admite sin problemas que «el significado de pequeño es algo indeterminado y probablemente variable de acuerdo al contexto».

pequeño y grande en el contexto de Lima, el asunto del tamaño del grupo y su efecto sobre la participación son importantes para entender la Lima de fines de los setenta e inicios de los ochenta.

Me referiré a las ideas de Hirschman y de Olen a lo largo de este capítulo y del siguiente; pero vale la pena recordar brevemente las conclusiones principales del capítulo 6: ciertas actividades políticas formaron modos estables de participación durante estos veinte años. Sufragar, por ejemplo, se convirtió en un modo identificable a partir de 1980. Por otro lado, la participación informal —es decir, la participación comunal— varió con el tiempo.² De un paquete cerrado y claramente definido, de tres modos de participación en 1970, la participación comunal y varias formas de presentación de demandas se fundieron en un modo conjunto y global de resolución de problemas, mientras que el sufragio y la participación en campañas se convirtieron en actividades adicionales y discretas.

² Debe dejarse en claro, al respecto, que la participación política «informal» significa informal desde el punto de vista del Estado. Para los pobres de la ciudad, las actividades concretas llevadas a cabo en la participación informal pueden ser bastante formales. Es decir, ser miembro, delegado, o líder de la asociación local, o formar parte de la delegación del vecindario que acude a un organismo del Estado a presentar una demanda, son, para el poblador, actividades formales (organizadas, no *ad hoc*). Si el Estado considera que las asociaciones son formales (representantes legales) o no, a menudo depende del gobierno de turno, como se desprende de este capítulo. Por ejemplo, durante el gobierno militar, los vecindarios a menudo llevaron a cabo sus propias elecciones «formales» (es decir, organizadas, y, desde el punto de vista de los pobladores, oficiales) de sus líderes; a pesar de las injerencias «formales» (es decir, legales y del Estado) contra tales actividades electorales.

El objetivo principal de este capítulo es brindar una descripción y un análisis más detallado de la participación informal (no electoral) en cada uno de los vecindarios y en todos en conjunto, durante estos veinte años. Para cumplir este objetivo, el capítulo se pregunta, si los pobladores de Lima participaron (o crearon) nuevos movimientos sociales durante los setenta y ochenta.

7.1. PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y COMPORTAMIENTO RACIONAL

Es necesario introducir dos conceptos analíticos presentados en el capítulo 1: la definición de la participación política informal y la naturaleza de la racionalidad. La participación informal de los pobres de la ciudad abarca los esfuerzos individuales y colectivos por proveerse y abastecer a sus vecindarios de bienes públicos, a veces —no siempre— mediante intentos de obtener una distribución favorable de los recursos del gobierno. Esta definición explícitamente instrumental percibe la participación política no como un fin en sí misma, sino como un medio para obtener una mejora material. Resaltar la importancia de este tipo de participación no es sorprendente: después de todo, nadie —y en particular, si se es pobre— participa en política solo por el gusto de hacerlo.

Esta conceptualización materialista de la participación está íntimamente relacionada a la caracterización de la racionalidad limitada expuesta en el capítulo 1. Desde la perspectiva de Simon (1985), el comportamiento racional limitado es el de una persona con recursos de información limitados y que busca selectivamente entre muchas posibilidades para descubrir cuáles al-

ternativas son viables y cuáles serían las consecuencias de cada una. Esta búsqueda es incompleta y a menudo inadecuada, se basa en información poco fiable y en conocimientos parciales; pero usualmente termina con el descubrimiento de cursos de acción, sino óptimos, por lo menos satisfactorios (Simon 1985: 295).

El elemento clave de esta caracterización de la participación informal, que la conecta al comportamiento racional, aparece claramente. Aunque la participación informal del poblador esté siempre limitada por las restricciones señaladas por Simon, que constituye el reflejo más directo y perceptible de lo que los pobres piensan que realmente puede ayudarlos a obtener bienes materiales y/o una distribución favorable de los recursos estatales. Por ello, los patrones de participación política informal constituyen manifestaciones empíricas de lo que es el comportamiento racional para los pobladores. Las actividades de las organizaciones de base son, casi siempre, generadas al interior de una comunidad. Las formas que toman, su persistencia en el tiempo y el grado de participación de la gente en ellas, están relacionadas a su éxito o fracaso. De manera recíproca, su éxito o fracaso jugará un rol importante en las decisiones de la gente sobre si seguir o no participando en ellas.³ Todo esto es para decir que examinan-

³ Debe quedar claro que no todo el mundo participa en una actividad simplemente porque existe una buena probabilidad de que le brinde un bien. Alguna gente no participa —a pesar de la «racionalidad» de la actividad en términos de éxito material— simplemente porque se rehusa a hacerlo, porque no cuenta con tiempo o porque se comporta como el individuo racional de Olsen (1965) que considera que si se consigue un bien material, también podrá disfrutarlo, inclusive sin haber participado en su logro. Lo que está en discusión

do el comportamiento informal tendremos una imagen realista de lo que la gente considera lo importante como para invertir su tiempo y energía, puesto que estas actividades son creadas y mantenidas (o, no dependiendo de la percepción de su éxito o fracaso) por los propios pobres.

Sin embargo, puesto que Simon define el comportamiento racional limitado como «un comportamiento adaptable en el marco de las restricciones impuestas tanto por la situación externa como por la capacidad del que toma las decisiones»,⁴ es esencial identificar las restricciones —tanto externas como internas— que definen los límites de la racionalidad. La restricción más obvia es la pobreza. Tanto individual como grupalmente, las clases bajas de la urbe son pobres. No cuentan con el dinero y los recursos (por ejemplo, tiempo, acceso a las autoridades, poder político autónomo, conocimiento, organización) que otros grupos urbanos pueden poseer. Pero la pobreza, individual y colectiva, no es la única limitación de los pobladores. Desde el punto de vista de Simon, están restringidos (o influenciados) por circunstancias externas. Por ejemplo, el propio vecindario puede influir en las formas en las que sus habitantes participan. Es más, agentes externos a la comu-

son las tendencias y las probabilidades, no el supuesto que la gente participa si existen posibilidades de obtener algo a cambio de su participación. Un cierto porcentaje permanecerá inactivo, sin que le importen las presiones o amenazas, simplemente porque es racional dejar que otros consigan un bien público.

⁴ Esto no implica que la participación política debe ser vista como irracional si no se dirige siempre y exclusivamente a la provisión de bienes materiales. Más bien quiere decir que el comportamiento instrumental se define como racional, especialmente para los grupos de bajos recursos.

nidad —individuales o grupales— pueden provocar o incentivar algunas formas de participación (por ejemplo, en demostraciones) que de otro modo no ocurrirían. De manera similar, el Estado peruano también es pobre, por lo que no cuenta con los recursos materiales o con la voluntad política para responder a todas las demandas que un vecindario puede presentar. Finalmente, el propio régimen puede actuar para restringir y para definir el comportamiento racional. Por ejemplo, un régimen (autoritario o democrático) puede proscribir ciertas formas de participación política violenta. Es posible, por supuesto, que los pobladores no hagan caso a las prohibiciones, pero si actúan así, pueden reducir las probabilidades de que el Estado responda favorablemente.

7.2. PARTICIPACIÓN INDIVIDUAL Y NUEVOS MOVIMIENTOS POLÍTICOS

La noción de participación política informal que adoptamos aquí, está visiblemente relacionada al concepto de nuevos movimientos sociales. El estudio de movimientos sociales en Latinoamérica, en general, y en el Perú, en particular, ha generado una vasta cantidad de trabajos en las últimas dos décadas. Es necesario y apropiado ver cómo el análisis de la participación informal, y del comportamiento racional es interrumpida con el tema de los movimientos sociales.

Muchos estudios, incluyendo a Foweraker (1995), Foweraker y Craig (1990), y Escobar y Álvarez (1992), hacen una distinción entre las teorías sobre movimientos sociales que resaltan la estrategia y las que resaltan la identidad. Las primeras, generalmente llama-

das teorías de movilización de recursos, «ponen énfasis en cuestiones tales como la estrategia, la participación, la organización, la racionalidad, las expectativas, los intereses y temas similares»; mientras que las «teorías centradas en la identidad[...] enfatizan los procesos mediante los cuales los actores sociales constituyen identidades colectivas, creando espacios democráticos para actuar más autónomamente» (Álvarez y Escobar 1992: 5; Foweraker 1994). Pero esta dicotomía entre materialismo-movilización e identidad-creación es solo académica y analítica, la vida real difícilmente es tan dual, y los argumentos excluyentes pueden ser realmente contraproducentes.⁵

Este debate es similar a muchos otros. Algunos estudios enfatizan la información y las metodologías cuantitativas, otros las cualitativas; unos califican las relaciones entre los pobladores y el Estado como *clien-*

⁵ Casi todos los estudiosos de los nuevos movimientos sociales remarcan la diferencia entre estrategia e identidad en la literatura existente, pero es más productivo no forzar la dicotomía ni creer que un extremo es siempre correcto y el otro siempre incorrecto. Por ejemplo, La compilación de ensayos editada por Foweraker y Craig (1990), sobre los movimientos sociales de México, se concentra en las movilizaciones por recursos. Este énfasis se debe, sin duda, a la orientación política y no etnográfica del volumen y de sus autores; también se debe que Foweraker y Craig se centran estrictamente en los actores de los sectores populares, tanto urbanos como rurales. Álvarez y Escobar (1992: 6) consideran que los movimientos sociales que incluyen elementos como el estatus indígena, la raza, la etnicidad, el género, la ecología, el medio ambiente y la construcción de la identidad feminista, involucran a elementos de clase media y alta, en vez de elementos de las clases populares.

⁶ Salman (1990) brinda una de las guías más accesibles y comprensibles sobre el carácter de estos debates.

telísticas, otros como activas; existen teorías sobre los factores endógenos y exógenos respecto de los estímulos que intervienen en la formación de movimientos sociales.⁶ Asumiendo que ninguna de estas aproximaciones es suficiente por sí misma para describir y analizar la participación política informal —individual o agregada— en este capítulo prestaremos atención a todas las perspectivas. En el campo metodológico, utilizaremos información de ambos tipos de manera extensiva.

La investigación de Stokes (1991, 1995) sobre los pobres de Lima sostiene que el comportamiento de los pobladores (por lo menos entre algunos sectores) cambió de ser una movilización estratégica por recursos utilizando tácticas *clientelísticas*, a tener metas más ideológicas con tácticas asertivas. Más allá de las tácticas utilizadas, Stokes anota que los recursos materiales siguen siendo el objetivo principal, sino dominante, de la movilización de los pobres de Lima. En el contexto mejicano, Foweraker (1990: 5-6) sostiene que las demandas de los movimientos populares son de tipo «benefactor», centrándose en los salarios, la seguridad social y los servicios de todo tipo. Igualmente, sostiene que son «inmediatas, pragmáticas y concretas» y que «antes que nada, deben adquirir una capacidad de gestión: la capacidad de que sus demandas sean satisfechas». De manera más amplia, Touraine anota que sin importar cuál definición o conceptualización de movimientos sociales se adopte, si la forma de participación no se incluye en el sistema político, la definición será inadecuada (Touraine 1987 citado por Foweraker y Craig 1992: 302).

La pregunta, sobre si los movimientos sociales dependen del estímulo interno o del externo, para su for-

mación y funcionamiento ha generado un considerable debate (Saldan 1990: 173-174). Sean grupos religiosos (Mainwaring 1986), organizaciones de izquierda (Eckstein 1989) o instituciones de caridad (Rodríguez 1973; Riofrío 1978), el debate sobre la necesidad de estos agentes para la formación de movimientos sociales ha continuado por décadas.

A pesar de que estos temas serán discutidos a lo largo de este capítulo, debe recordarse que mi interés principal son los individuos desagregados y su participación individual en un movimiento social. Los datos de las encuestas no ofrecen información empírica directa sobre el comportamiento de un grupo, a pesar de que pueden ser reveladores sobre la participación de los individuos en tales grupos. Esta perspectiva ofrece mucho de lo que un análisis de grupo no puede ofrecer. El estudio del comportamiento grupal requiere datos sobre el grupo como unidad; el análisis del comportamiento individual, que es el centro de este libro, requiere datos en el ámbito individual, ya sea a través de encuestas o de los informantes. Las dos unidades o niveles (el individuo y el grupo) no están separados completamente; obviamente se relacionan íntimamente. Pero el énfasis aquí está en el poblador individual y su conducta. Si pertenece a un grupo o a algo que pudiera ser llamado «movimiento social», los datos de la encuesta pueden revelar bastante sobre su participación en tal movimiento o grupo. El estudio del movimiento social como tal es un área por lo menos analíticamente separable del estudio de la participación política individual. Sin embargo, los movimientos sociales de Lima, durante largo tiempo, han creado los medios para la participación individual a lo largo del siglo XX.

7.3. RELACIONES ESTADO-POBLADOR EN LIMA, 1900-1968

Si los movimientos sociales son definidos como esfuerzos que parten de las iniciativas de los pobladores por organizarse internamente para intentar obtener recursos o mejoras, entonces se puede afirmar que los pobres de Lima han estado creando y participando en movimientos sociales durante décadas. Numerosas fuentes han estudiado comunidades específicas o Lima en su conjunto, llegando a identificar ciertos patrones cronológicos generales del desarrollo de los movimientos sociales. Entender esos patrones es esencial para analizar la participación individual.⁷ A pesar de que este libro se centra en las décadas entre 1970 y 1990, una breve descripción del período anterior puede darnos una idea del crecimiento de las clases bajas de Lima y el cambio de las relaciones con el Estado hasta antes de 1970. Desde el punto de vista del marco analítico ofrecido en el capítulo 2, el interés principal es el lazo entre el Punto B (relaciones Estado-sociedad) y el Punto F, como intersección de los puntos C, D y E.

⁷ Debe aclararse que los datos utilizados aquí son aproximados. Obviamente, la historia no se desarrolla en paquetes tan claramente definidos. Los períodos presentados aquí son la síntesis de varios recuentos históricos, entre ellos Driant (1991), Círculo de estudios Aníbal Quijano (1983?), Ballón (1982a, 1982b), Henry (1981), Valdeavellano (1980), Tovar (1982a, 1982b), Gómez Peralta (1990), y Collier (1976). Esta periodificación no pretende ser una historia completa del crecimiento físico o socioeconómico de Lima durante el tiempo considerado.

7.3.1. 1900-1945

Antes de la Segunda Guerra Mundial, Lima era una ciudad pequeña con menos de un décimo de la población total del Perú. El censo de 1876 contabilizó a menos de 12 500 personas en la ciudad. Después de la desastrosa guerra del Pacífico contra Chile, durante la cual Lima fuera ocupada por fuerzas chilenas, Perú tuvo un modesto desarrollo causado por las exportaciones agrarias y por los comienzos de la industrialización. Tal expansión no fue solo económica: las murallas de Lima finalmente cayeron y las líneas de tranvía conectaron el centro de la ciudad con las lejanas áreas suburbanas y con el Callao, el puerto de Lima. Sin embargo, no fue sino hasta el gobierno de Augusto Leguía que Lima empezó a crecer significativamente. Leguía estaba determinado a hacer de Lima una ciudad moderna mediante la expansión de la infraestructura y la construcción de nuevas viviendas y centros comerciales. Tales inversiones, como es natural, crearon puestos de trabajo y produjeron el inicio de un flujo migratorio de pobladores rurales a la ciudad, que continuó hasta el fin del siglo veinte. Pero esta población de bajos recursos se encontró excluida de un mercado de vivienda que suplía a las clases medias y porque las áreas rentadas del centro de la ciudad estaban ya tugurizadas. Sin entrar en detalle, estas condiciones ayudaron a generar las primeras barriadas modernas de Lima en los años veinte y hacia 1945, ya existían unos veinte vecindarios de este tipo.⁸ La mayoría estaban ubicadas en

⁸ Para una descripción histórica y una útil compilación de estadísticas sobre estos años, véase: Matos Mar (1966, 1968).

áreas marginales o difíciles (principalmente en las faldas de los cerros), donde los servicios eran mínimos o completamente inexistentes. En tales circunstancias, los vecindarios poco podían hacer, excepto organizarse, para cubrir sus propias necesidades. El Estado peruano no asumió ninguna responsabilidad oficial para con estas comunidades.

7.3.2. 1945-1948

Este corto período, que abarca el trunco gobierno de José Luis Bustamante y Rivero, es esencial, ya que en él empezó lo que se convertiría en una larga serie de invasiones a gran escala alrededor de Lima. La primera de estas fue en 1946 en el cerro San Cosme, un cerro cercano al entonces nuevo mercado mayorista conocido por todos como La Parada y Tacora. San Cosme fue seguido prontamente por invasiones similares en cerros cercanos (El Pino, El Agustino). Tales invasiones a gran escala son la mejor evidencia de que los pobres de Lima, entonces y ahora, han sido capaces de montar movimientos masivos bien organizados, clandestinos y sofisticados para proveerse de un bien (el terreno). Ya que tales movimientos eran ilegales, existía un riesgo con relación al beneficio de obtener un terreno. Estas invasiones de tierras no pasaron desapercibidas por el Estado: Bustamante aprobó el Decreto Ley 10722, mediante el cual se creó la corporación nacional de la vivienda, la primera agencia estatal nacional del país dedicada a los problemas y la planificación de las urbes. El gobierno de Bustamante, sin embargo, terminó antes de lo previsto, en 1948, cuando el general Manuel Odría lo depuso.

7.3.3. 1948-1968

Este período abarca tres gobiernos presidenciales: el de Manuel Odría (1948-1956), general que llegó al poder mediante un golpe de Estado, el de Manuel Prado (1956-1962), miembro de una de las familias más acaudaladas y conservadoras del país, y el de Fernando Belaunde (1963-1968), joven arquitecto reformista-centrista que encabezaba su propio partido (Acción Popular). También incluye un breve lapso de gobierno militar (1962-1963). Cada uno de estos gobiernos tuvieron características propias respecto a las relaciones entre el Estado y las barriadas.

El gobierno de Odría (1948-1956) fue notable por su represión al APRA, por sus políticas económicas conservadoras contra la inversión extranjera, por una extrema concentración de las tierras agrícolas en manos de unos pocos propietarios acaudalados, por un avance modesto hacia la industrialización por sustitución de exportaciones y por sus significativas obras públicas e ingentes gastos en infraestructura. La combinación de estos distintos factores dio un enorme ímpetu a la ya existente migración del campo a la ciudad, especialmente hacia Lima. Miles de agricultores se encontraron sin tierras y sin medios para subsistir. Las cifras de crecimiento de Lima dan una contundente evidencia de esta migración: en 1945, Lima tenía 645 000 habitantes; en 1961, 1 850 000; y en 1972, 3 330 000. En otras palabras, la ciudad se triplicó en dieciséis años, para luego duplicarse en los siguientes once. Este crecimiento masivo no fue acompañado de iniciativas del sector económico formal ni del Estado; por lo que la barriada, hacia mediados de los sesenta, ya era la principal fuente de vivienda para la población de bajos re-

cursos de la ciudad, superando a las áreas tugurizadas del centro.

A partir de —y debido a— este crecimiento, emergió otra característica importante del período de Odría: su paternalismo hacia los grupos urbanos de bajos recursos. Odría veía a los pobres como una potencial fuente de apoyo político. Él y su esposa —quien dirigía el llamado Centro de Asistencia Social— utilizaron mucho tiempo y dinero para la provisión de ayuda claramente paternalista y *clientelista* a los asentamientos humanos. En muchos casos —tal vez la mayoría— el propio Odría auspició oficialmente las nuevas comunidades (Collier 1976). El caso más notorio fue el asentamiento originalmente llamado 27 de Octubre (Ahora el distrito de San Martín de Porres), llamado así en conmemoración de la fecha del golpe de Odría.⁹ Después de la creación de este asentamiento, se aprobó una ley especial que permitía a la asociación local registrar nuevos pobladores. La asociación fue encabezada por asesores y amigos de Odría, y cualquier nuevo residente debía incorporarse para poder ser aceptado en el asentamiento. Más tarde, hacia 1956, cuando Odría consideraba la opción de competir por la presidencia (lo que finalmente no sucedería), se forzó a los miembros de la asociación a hacerse miembros del partido político de Odría. Hacia el final de su gobierno, Odría y su esposa habían otorgado casi 9 000 títulos de propiedad a los habitantes de 27 de Octubre. A cambio, la asociación organizaba marchas de apoyo al presidente y su

⁹ Collier (1976: 59) reporta que de una muestra de dieciocho asentamientos humanos, formados durante los años de Odría sobre los que hay información razonablemente completa, solo en tres no hay evidencia de ningún tipo de intervención estatal o política.

esposa, especialmente para sus cumpleaños o por el aniversario del golpe (Collier 1976: 59-60).

Parece claro que Odría supo que ni el sector privado ni el Estado podían ofrecer viviendas de bajos recursos y que la mejor, y tal vez única, respuesta posible era incorporar a este expansivo sector, para así neutralizarlo. Así, Odría obtuvo el apoyo de las masas populares, apareciendo como su defensor. Odría utilizó al Estado para organizar a grupos de invasores, para indicar qué lugares podían ser invadidos sin provocar la represión estatal o para habilitar terrenos para pobladores desalojados de áreas tugurizadas como consecuencia de un proceso de desarrollo urbano llevado a cabo por una de las compañías urbanizadoras oligopólicas del país. Odría también intentó asegurarse el control de las asociaciones locales, no solo porque buscaba su apoyo, sino también porque deseaba evitar que el APRA penetrara las barriadas y ganase apoyo político. Finalmente, el gobierno de Odría creó el Fondo de Salud y Bienestar Social para coordinar las iniciativas del Estado en los barrios marginales.

Así, el gobierno de Odría enfatizó el *clientelismo*, el paternalismo y la dependencia de los pobres —especialmente de los pobladores de asentamientos humanos— respecto del Estado. Su estrategia de incorporación no fue nada sutil: forzaba, persuadía, coaccionaba y corrompía a los pobres a cambio de su apoyo al régimen autoritario. También quiso obviar las diferencias de clase, en vez de intensificarlas (estrategia exactamente opuesta a la del APRA). Al hacerlo, limitó el pluralismo. Como anota Collier (1976: 64), sin embargo,

Odría[...] creó un nuevo sector urbano, el cual solo podía ser ignorado por los siguientes líderes políticos con un gran

costo, desde el punto de vista de pérdida de apoyo político y tal vez de control político.

El gobierno de Prado (1956-1962) fue un gobierno civil que sucedió al de Odría. Manuel Prado —quien ya había sido presidente entre 1939 y 1945— era miembro de la aristocracia peruana. Claramente conservador, en gran medida ganó las elecciones por el apoyo del APRA, el partido que Odría había reprimido tan fuertemente.

Desde el inicio de su gobierno, Prado enfrentó varias importantes invasiones de tierras. La más famosa fue la de Comas, en 1958. Los informes periodísticos de la época indican que unas 10 000 personas llegaron a unas tierras ubicadas al norte de la ciudad en unas cuarentiocho horas. En parte debido a ese hecho sin precedentes, Prado y Pedro Beltrán, el aristocrático editor de *La Prensa* —y que llegara a ser Primer Ministro en este gobierno— introdujeron algunas políticas para las barriadas de Lima. Una comisión de reforma agraria y vivienda realizó un estudio pionero del problema, similar al llevado a cabo por el Banco de la Vivienda (Fondo Nacional de Salud y Bienestar Social 1960; Córdova 1958). Beltrán y Prado incentivaron la creación de cooperativas de ahorros y créditos, e intentaron modernizar y hacer más eficiente la industria de la construcción, permitiendo a su vez vastos programas privados de vivienda en la ciudad.

La comisión de reforma agraria y vivienda elaboró el Decreto Ley 13517 que contenía algunas partes que afectaban directamente a la población de los asentamientos humanos (Martínez 1965; Collier 1976, capítulo 6; Manaster 1968). Regularizó el proceso mediante el cual las barriadas podían ser reconocidas oficialmen-

te. Convirtiéndose así en sujetos de ayuda; prohibió la formación de nuevos asentamientos, suprimiéndoles cualquier ayuda, estableció guías para la remodelación y la legalización de asentamientos, exigió que los pobladores entregaran su trabajo a cambio de la ayuda estatal, e introdujo el propio concepto de autogestión como parte del vocabulario oficial del Estado (como si los pobladores no la hubiesen estado practicando desde el inicio). Finalmente, la Ley 13517 creó la Corporación Nacional de la Vivienda, agencia estatal encargada de llevar a cabo catastros y planificación, así como de la entrega de títulos de propiedad a los pobladores de los asentamientos reconocidos. La Ley 13517, obviamente, fue una ley pionera. No solo daba al Estado un papel principal en los asentamientos humanos, sino que significó el reconocimiento *de facto* de que el Estado debía reconocer oficialmente estos asentamientos y que tenía responsabilidad para con ellos.

Así, el gobierno de Prado cambió el patrón paternalista y clientelista de dependencia con el Estado —impuesto durante el mandato de Odría— por políticas más neoliberales que enfatizaban la independencia, la autogestión, la autonomía y la propiedad de la vivienda en los asentamientos humanos. Estas políticas también dieron al Estado peruano la justificación para destinar menores recursos a los pobres y brindó una herramienta para tratar de evitar la movilización de los pobladores por parte de otros grupos políticos, especialmente el APRA y la izquierda.

El gobierno de Prado terminó con un golpe de Estado: los militares tomaron el poder cuando las elecciones de 1962 terminaron en un entrampamiento constitucional y cuando parecía factible que el APRA ganase. Los militares se mantuvieron en el poder solo por un

año, pero reemplazaron la Corporación Nacional de la Vivienda por la Junta Nacional de la Vivienda, que empezó a implementar la Ley 13517.

Fernando Belaunde Terry (1963-1968) era un arquitecto y planificador involucrado en la construcción. Sin embargo, sus intereses principalmente se centraron en la realización de proyectos estatales de vivienda para las clases medias (tales como San Felipe y Santa cruz, en Lima) y en proyectos de construcción de carreteras: los asentamientos humanos y sus habitantes estaban ubicados muy por debajo en su lista de prioridades, lo cual no cambió durante su gobierno. Esta preferencia de Belaunde fue, sin duda, reforzada por el hecho de que el apoyo electoral de Acción popular provino de las áreas rurales y de las clases medias urbanas, pero no de los sectores pobres de las urbes.

A pesar de que Belaunde prestó poca atención a los pobres de Lima, algunas de sus acciones tuvieron efectos de largo alcance. Entre otras cosas, Belaunde creía que el desarrollo del país estaba limitado por la histórica concentración de poderes en Lima. Por ello, llevó a cabo lo que, para el Perú, fue un programa de descentralización sin precedentes. Un resultado de este programa fue que los gobiernos locales fueron desde entonces sujetos a elección popular y no elegidos por el gobierno central. Esta innovación (se realizaron elecciones locales en 1963 y 1966) —que fuera acompañada por la creación de varios nuevos distritos limeños compuestos por asentamientos humanos— dio vitalidad a la actividad y la participación política local en los vecindarios de los asentamientos humanos. Los habitantes locales podían ahora aspirar a los cargos locales, por lo que los principales partidos políticos vieron necesario competir entre ellos por los votos de esos dis-

tritos, incorporando las demandas locales a sus discursos políticos.

El hecho de que Belaunde contara con una minoría en ambas cámaras del Congreso hizo que surgieran problemas en su tratamiento a los asentamientos humanos. La coalición opositora (compuesta por el APRA y Odría), que contaba con mayoría en el congreso, cortó los fondos de la Junta Nacional de la Vivienda. Aún así, la Junta siguió actuando como promotora de los nuevos asentamientos mediante los gobiernos municipales. De manera similar, el APRA —que ganó algunos municipios distritales en 1963 y 1966— podía también auspiciar la formación de nuevos asentamientos. Como resultado, Lima experimentó pocas invasiones de terrenos durante los años de Belaunde (Collier 1976: 91-92).

AP creó una organización llamada Cooperación Popular, la cual debía facilitar el desarrollo local en todo el país, especialmente en las áreas rurales, donde construyó caminos, puentes, sistemas de agua potable y llevó a cabo otros proyectos de infraestructura. El período de Belaunde también coincidió con los años de la Alianza para el Progreso, durante los cuales se dispuso de ayuda financiera proveniente de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) y de otros organismos internacionales como los Cuerpos de Paz.¹⁰ El gobierno de Belaunde, se inició en 1963 con un amplio apoyo popular, pero una combinación de intensa oposi-

¹⁰ Muchos estudios realizados por investigadores y observadores peruanos llaman a este tipo de dinero y asistencia «asistencialismo», palabra que implica objetivos y tácticas paternalistas e inclusive imperialistas, y que se aplica tanto para la asistencia local como internacional. Véase, por ejemplo, Círculo de estudios Alejandro Quijano (1983?), Riofrío (1978), y Rodríguez y otros (1973).

ción política de la coalición APRA-UNO, de condiciones económicas deterioradas y de varios episodios de corrupción, finalmente lo llevaron a un temprano fin en 1968.

Sobre todo, el gobierno de Belaunde fue el primero, desde el final de la Segunda Guerra Mundial (y tal vez el primero desde inicios de la república), en el cual la política partidaria fue el principal medio para acceder al poder. Cada uno de los partidos principales participó en el juego con su propio estilo, y al menos aparentemente, según sus propias reglas. El APRA, que antes había sido forzada a operar en coalición con otros partidos o clandestinamente pudo utilizar su formidable fuerza organizacional para penetrar en las clases bajas de Lima. Pudo movilizar, reclutar y tomar el control de numerosas asociaciones vecinales. La organización del APRA y la fe de sus adherentes en el partido y en Haya de la Torre —su líder— le daba la fuerza para capacitar y entrenar a nuevos miembros del partido, y de establecer lazos entre las organizaciones de base y las estructuras partidarias. La Unión Nacional Odriísta (UNO), el movimiento personalista del general Odría, se centró en el establecimiento de relaciones patrón-cliente, tanto para crear bases de apoyo para su líder, como para contrarrestar los esfuerzos del APRA. Acción popular, de Belaunde —que había aparecido en la escena política en 1956, y ganado las elecciones en 1963— hizo relativamente poco en las barriadas, por lo que ganó poco apoyo. Cooperación Popular llegó a realizar algunas obras en Lima, pero su limitado presupuesto, para las urbes y su preferencia por las áreas rurales, hizo que no ganara muchos adherentes.

Sin embargo, mientras las elites peruanas y sus partidos políticos trataban de desarrollar una estrategia

para ganar el apoyo de la creciente población limeña entre los años cincuenta y sesenta, los pobladores de los asentamientos humanos de Lima y otras ciudades no se cruzaron de brazos esperando que el Estado o los partidos políticos actuaran para su beneficio. Los propios pobladores (con o sin ayuda de los partidos o el estado) formaron asociaciones vecinales, haciéndolas comunes en todas las urbes del país. Los pobladores crearon estas asociaciones para que los vecindarios se organizaran y trabajaran en metas comunes mediante la autogestión o para presentar demandas —tales como reconocimiento legal, lotización, entrega de títulos de propiedad, infraestructura y protección policial— a los organismos del Estado. A pesar de que el Estado estaba dispuesto a ayudar a la formación de tales asociaciones —bajo la Ley 13527— muchas comunidades formaron sus propias organizaciones y luego demandaron ser reconocidas.

La primera vez que estas asociaciones se unieron, formando una federación en el ámbito metropolitano, fue en Arequipa. En 1956 se creó la AUPA (Asociación de Urbanizaciones Populares de Arequipa), organización para dar voz e identidad colectiva a los vecindarios pobres de la ciudad. En 1963 apareció una federación similar en Ayacucho. Al avanzar los años sesenta, aparecieron más federaciones similares en otras ciudades (Tovar 1982: 38-39).

La gran cantidad de asentamientos humanos creados durante los años sesenta y la considerable población que habitaba en ellos, hizo más difícil y menos manejable la formación de federaciones en Lima. A pesar de que se ha intentado crear federaciones a nivel distrital, como se verá más adelante, la mayoría de éstas no han tenido éxito.

Así, los partidos políticos más importantes tuvieron sus propias metas y tácticas respecto a los pobres de Lima. De manera similar, los pobres de Lima y de otras ciudades intentaron organizarse, a veces independientemente —y otras a pedido o con la ayuda del Estado— de los partidos políticos o de agentes externos. Este período tuvo un final escarpado en octubre de 1968, cuando el golpe de Estado liderado por el general Juan Velasco inició un nuevo lapso de actividades lideradas por el Estado. Fue a dos años de ese golpe que llevé a cabo la primera encuesta.

7.4. EL CONTEXTO PARA LA PARTICIPACIÓN DEL POBLADOR EN 1971

Los siete años del gobierno de Velasco (1968-1975), tuvieron consecuencias inmediatas y a largo plazo para los pobres de Lima.¹¹ Luego de tomar el poder, Velasco dejó en claro que los militares deseaban gobernar el país indefinidamente, que los políticos civiles tendrían poca o ninguna influencia, y que los pobres del país serían el objetivo principal de lo que los militares llamaban la «revolución de las fuerzas armadas» y de la «sociedad de plena participación» que habrían de crear.

En diciembre de 1968, el gobierno de Velasco realizó uno de sus primeros actos políticos con la creación de ONDEPJOV (Oficina Nacional de Desarrollo de Pue-

¹¹ Este no pretende ser un recuento completo de los años de Velasco. Lowenthal (1975), McClintock y Lowenthal (1983), y Pease (1975, 1978), intentan cubrir este tumultuoso período. Sobre los pobres de Lima, SINAMOS y el Estado, véase Collier (1976), Tovar (1982a, 1982b), Dietz (1975) y Stepan (1978), entre otros.

blos Jóvenes). El cambio del nombre oficial no fue trivial ni un simple eufemismo para el gobierno militar ni para los pobres de la urbe. Pueblo joven fue el nuevo nombre de los asentamientos humanos de todo el país. En primer lugar, el antiguo nombre, *barriada*, terminó usándose peyorativamente. En segundo lugar, el nuevo nombre intentaba significar que los asentamientos humanos eran pueblos incipientes (y no necesariamente jóvenes desde el punto de vista de la edad) en los que tanto el Estado como sus habitantes tenían igual responsabilidad. Además de este cambio de nombre, ONDEPJOV, desde sus inicios, intentó promover y apoyar las organizaciones vecinales, levantadas sobre una base de lote por lote, manzana por manzana. Aunque ONDEPJOV solo funcionó por dos años, hasta que fue asumida por una organización más amplia llamada SINAMOS, su mera creación y existencia indicaba que los militares tomaban en serio a los pobres de la ciudad y que esperaban contar con su apoyo para que la Revolución de las Fuerzas Armadas desarrollaran sus políticas y objetivos.

El capítulo 6 mostró que en 1971 existían tres modos distintos de participación en los asentamientos humanos: participación comunal, participación en organizaciones locales y participación en el ámbito nacional.¹² Dado el contexto de esos años, es natural que

¹² Como se señaló en el capítulo 6, el análisis aquí separa el tugurio de Sendas Frutales de los asentamientos humanos. Los asentamientos humanos y los tugurios son ambientes fundamentalmente distintos, puesto que los primeros promueven la participación, mientras que los segundos —debido al carácter de la relación propietario-inquilino— inhibe la participación comunal y tiende a atomizar a sus habitantes.

esos modos fueran dominantes. El Estado militar había empezado a promover la organización comunal y había establecido una agencia central (ONDEPJOV) para responder a las demandas de los barrios (así como para persuadir a los pobladores a apoyar las iniciativas del gobierno). Dadas tales iniciativas del Estado, la respuesta racional de parte de los pobladores sería no solo continuar con la autogestión, sino también participar en la organización local, en su reestructuración y en su presentación de demandas al Estado (por ejemplo, a ONDEPJOV). Esta participación podía permitir a los pobladores ver si las promesas iniciales del gobierno revolucionario eran ciertas, es decir, ver si la cooperación fuese recompensada instrumentalmente.

7.4.1. Diferencias entre vecindarios 1971

Sin embargo, como sostuve anteriormente y en el capítulo 2, las decisiones sobre el comportamiento racional se influyen de una variedad de contextos: ciertamente no se dan en el vacío socioeconómico o físico. Un contexto con una importancia inmediata, que influye en la participación —especialmente debido a que la participación está relacionada con la provisión de bienes y servicios, ya que cada comunidad tiene sus propias características y necesidades— es el vecindario. Ver si los niveles de participación variaron en cada comunidad y ver cómo variaron, requiere trascender el análisis modal realizado en el capítulo 6, referido a la muestra global. Por ello, nuestro objetivo principal es ahora ver si cada vecindario tenía patrones particulares de participación, es decir, si los pobladores de cada vecindario participaban en política de un modo distinto.

CUADRO 1
DIFERENCIAS ENTRE COMUNIDADES EN LAS ACTIVIDADES
DE PARTICIPACIÓN, 1970 (%)

	Primero de Enero	Pampa de Arena	Santiago	28 de Julio	Total
Participación modal* N=	(92)	(107)	(101)	(112)	(412)
1. Solución comunal de problemas	9,8	27,1	25,7	26,8	21,1
2. Demandas a autoridades locales	1,1	2,8	2,0	5,0	2,6
3. Demandas a Estado	—	,9	5,0	8,1	3,5
Tipos de participante					
1. Activistas totales	26,1	8,4	3,0	14,7	13,2
2. Inactivos	22,8	30,8	55,4	29,8	34,7
3. Participantes en más de un modo	40,2	29,8	9,0	21,5	25,2
Item de participación					
1. Part. reciente	30,4	51,9	5,9	14,2	20,8
2. Part. frecuente	32,3	25,5	13,6	10,5	20,0
3. Part. en reunión loc.	76,3	49,0	8,7	46,9	37,0
4. Demandas a org. local	54,8	32,7	12,5	34,5	32,1
5. Miembro de org. local	54,3	27,3	12,7	30,1	25,0
6. Visita a ONDEPJOV	55,2	39,8	29,3	43,2	41,5
7. Demanda a ONDEPJOV	46,2	25,6	16,3	38,7	32,6

* Número de individuos que participaron activamente en cada modo, pero no en otros.

Para empezar a responder esta pregunta, el cuadro 1 muestra que los pobladores individuales se distribuyeron en modos marcadamente distintos de participación y que las diferencias por vecindario son igualmente notorias (véase cuadro 1). Como podría esperarse, no todos los pobladores participaron de la misma manera, y no todas las comunidades mostraron la misma tasa de participación en los tres modos.

De hecho, se aprecian ciertos patrones en todos los vecindarios. Por ejemplo, en todos los vecindarios compuestos por asentamientos humanos, la participación comunal fue la actividad más común, por lo que el modo más importante de participación fue la resolución de problemas comunales. Casi uno de cada cinco encuestados habían participado frecuente y recientemente en sus vecindarios. Fue relativamente común encontrar individuos con alta participación en un par de modos: un cuarto de la muestra estaba involucrado en dos modos de participación. Pocas personas participaban exclusivamente en la presentación de demandas a autoridades locales o a autoridades estatales. Un tercio de los pobladores eran inactivos (individuos que habían participado mínimamente en solo una actividad) en el otro extremo, un octavo mostró altos niveles de participación en todos los modos.

La separación de los modos de participación en ítems individuales que se muestra en el cuadro 1, así como la comparación de frecuencias entre vecindarios, revelan algunas variaciones considerables. Por ejemplo, Primero de Enero y Pampa de Arena, las dos comunidades más recientes y con mayores necesidades materiales en 1971, tuvieron niveles de participación igualmente altos. En el otro extremo, los habitantes de Santiago estuvieron bastante menos dispuestos a participar. Ta-

les diferencias en la participación no son casuales. Por el contrario, existen motivos por los que tales tasas de participación difieren entre modos y entre vecindarios. En primer lugar, las diferencias entre modos de participación probablemente se deban al hecho de que la presión del vecindario es más intensa (y exitosa) cuando se trata de influir y forzar a un individuo a que contribuya —con su trabajo o dinero— con un proyecto comunitario de algún tipo. De hecho en 1971, en uno de los vecindarios de la investigación (una zona de Pampa de Arena) funcionaba un sistema de multas para las familias que no contribuyeran, pero es más difícil evitar que la gente falte a las reuniones de la asamblea local, ya que las familias no pueden ser forzadas a incorporarse a la asociación local. Finalmente, participar en peticiones en el ámbito estatal requiere de un gran sacrificio. En 1970-1971, ONDEPJOV mantuvo solo una oficina central, donde debían presentarse todas las peticiones, quejas y sugerencias durante el horario de oficina, lo cual significaba que los representantes de los vecindarios debían disponer de tiempo libre y de dinero para poder viajar a la oficina, esperar sus turnos y, a veces, regresar innumerables veces (Dietz 1977). Tomar parte en tales actividades, por lo tanto, requería que el individuo contara con un horario de trabajo flexible, con dinero extra para los pasajes, y sobretodo, con toda la dedicación y determinación para participar.

En segundo lugar, como se señaló anteriormente, los patrones de modos de participación también variaron considerablemente entre vecindarios (véase cuadro 1). Primero de Enero —que al momento de la encuesta era una invasión recientemente formada— tenía el más alto número de activistas completos (26%), así como el número más bajo de inactivos (23%), entre todos los ve-

cindarios. Como regla, cuanto más reciente sea la comunidad y cuanto menos avanzado sea su desarrollo, tendrá el mayor número de activistas completos, así como el menor número de inactivos; pero debe enfatizarse que el tiempo de formación del asentamiento no es un indicador perfecto: 28 de Julio, el antiguo, denso y pobremente desarrollado vecindario cercano al mercado mayorista de Lima, tenía un porcentaje mucho más alto de activistas (14,7%) que Santiago (3,0%), un vecindario tan viejo como 28 de Julio, pero de estatus socioeconómico y desarrollo mucho más elevados. Es necesario recalcar que Santiago tenía el más alto nivel de inactivos de todos los vecindarios (55%).

Las variaciones entre vecindarios son claramente perceptibles en algunos ítem individuales adicionales. En particular, una comparación entre vecindarios más recientes y menos desarrollados (Primero de Enero y Pampa de Arena) con la ya establecida y bien desarrollada comunidad de Santiago, presenta algunos contrastes agudos. Por ejemplo, más del 80% de los habitantes de Primero de Enero y Pampa de Arena caracterizaron la unidad de sus vecindarios como buena o fuerte (solo 45% de los de Santiago lo hicieron). Dos tercios de los pobladores de Primero de Enero y Pampa de Arena consideraban que el trabajo era la mejor manera de solucionar los problemas de la comunidad; solo 40% de los pobladores de Santiago opinaron igual. Más de la mitad de los pobladores de Primero de Enero y Pampa de Arena consideraban que sus vecinos estaban dispuestos a ayudar a los demás, mientras que solo un cuarto de los de Santiago opinaba igual. Finalmente, casi la mitad (46%) de los de Primero de Enero y Pampa de Arena declararon que no se necesitaba de ayuda externa para solucionar los problemas de sus comunidades,

mientras que menos de un cuarto de los de Santiago pensaban así. Por ejemplo, uno de los primeros invasores de Primero de Enero, que trabajaba con dedicación parcial en una fábrica de pinturas de Lima, declaró:

Vivir aquí significa que todos deben trabajar y ayudar. No es solo que todos tengamos que construir nuestras propias casas. Sino que todos tenemos que seguir intentando que el gobierno venga a tomar una decisión sobre la situación del terreno, para poder trazar los lotes finales. Si no seguimos presionando al gobierno, no lo va a hacer. Así que todos nos turnamos para ir y pedir ayuda. ¿Si funciona? Bueno, solo hemos estado aquí tres años y ya hemos logrado bastante. Si el gobierno nos hubiera hecho caso, estaríamos mucho mejor.

Contrariamente, un poblador de Santiago, residente allí por veinte años, taxista de uno de los principales hoteles de Lima, tenía una perspectiva distinta:

¿Para qué preocuparse? Todos hemos trabajado duro cuando recién llegamos, pero ya todo está hecho —por lo menos todo lo que podemos hacer por nuestra cuenta— y ya no hay motivo. Además, el vecindario está dividido, se meten en política para llenarse los bolsillos o para figurar. Yo tengo otras cosas que hacer.

Estos datos y estas opiniones ayudan a entender las significativas diferencias en la participación comunal de los distintos vecindarios.

Sendas Frutales, el tugurio, tenía su particular conjunto de problemas, y sus maneras de confrontarlos. Como se dijo en el capítulo 6, Los habitantes de Sendas Frutales sí desarrollaron patrones de participación política, pero estos se referían a interacciones locales (no amplias) y a la presentación de algunas demandas a las

autoridades municipales. Los niveles de esa participación eran, en comparación con los asentamientos humanos, mucho más bajos: solo 8% había participado en una reunión local, 10% había participado frecuente o recientemente y 6% había participado en actividades de presentación de demandas a la municipalidad (en contraste con el 30% que había hablado con el propietario de sus viviendas sobre algún problema).

Por ejemplo, un sastre que había vivido allí por muchos años, y que alguna vez había declarado estar determinado a mejorar las cosas, fue preciso en explicar porqué ya no tomaba parte en esas actividades:

He pasado buena parte de mi vida en Sendas Frutales tratando de organizar a la gente para ser tratados de una manera más justa por los propietarios. ¿Por qué dejé de hacerlo? Por tres razones. Mucha gente se muda, viene y va, y es difícil organizarla; todo el mundo tiene que trabajar y no tiene tiempo para reunirse, además, el gobierno no da un cobre por nosotros. Nuestra única esperanza es que SINAMOS lleve a cabo su plan de declararnos pueblo joven, tal vez así tengamos una oportunidad.

Por ello, los bajos niveles de participación no son sorprendentes. En preguntas separadas, solo un tercio de los encuestados dijo que quería vivir permanentemente en el área, menos de un tercio caracterizaron a sus vecinos como preocupados por los problemas de barrio y más de la mitad declaró que el gobierno era la fuente más importante para solucionar sus problemas.

Los datos del cuadro 1 indican que la participación de los pobladores —es decir, lo que los pobladores perciben como gastos racionales de tiempo y recursos— variaba considerablemente entre comunidades en 1971. Pero, a pesar de tales diferencias entre vecindarios,

los tres modos básicos identificados en el capítulo 6 estaban aún presentes en todos. La razón para esta uniformidad quizá sea el hecho de que un régimen autoritario casi siempre intentará organizar, controlar y canalizar la participación política, ya sea proscribiendo y reemplazando los partidos existentes. A pesar de que el gobierno de Velasco no proscribió los partidos, sí prohibió las elecciones (negándole a los partidos su *raison d'être*) y ofreció a SINAMOS como vehículo alternativo para la participación. La encuesta, sin embargo, fue llevada a cabo justo antes de la iniciación de SINAMOS, lo que significa que la participación de los pobladores no había sido influida por el estímulo artificial externo de SINAMOS y su uniforme implementación y reestructuración de las organizaciones vecinales.¹³ Así, a pesar de que el gobierno de Velasco limitó los modos de participación al campo no electoral de resolución de problemas y presentación de demandas, probablemente tuvo poco efecto sobre las diferencias entre comunidades. Por el contrario, estas diferencias, que aparecen claramente en el cuadro 1, emergieron como respuestas racionales de los pobladores a las necesidades distintas de sus vecindarios, a pesar de las políticas del estado militar.

Si es apropiado o no clasificar una asociación vecinal como un movimiento social es un tema abierto a debate, pero creo que la información presenta eviden-

¹³ SINAMOS empezó su programa para uniformizar las organizaciones vecinales a mediados de 1971. Este programa impuso una estructura organizacional y regulaciones sobre quiénes podían ser elegidos para los puestos de dirección. Para una mayor descripción del programa, véase Dietz (1980: capítulo 8), Stepan (1978) y Delgado (1973).

cia de que hacia 1971, los pobladores de todas las comunidades (excepto Sendas Frutales) crearon organizaciones activas y autónomas con la función de facilitar y promover la movilización de los recursos de la comunidad. Debido a que estas organizaciones estaban limitadas a una sola comunidad, sin injerencias más allá de los límites de cada vecindario, puede sostenerse que en realidad no eran movimientos sociales que unieran a todos los individuos —o a la mayoría de individuos— de una clase social detrás de un objetivo común. Por ejemplo, ni Primero de Enero ni Pampa de Arena contaban con los servicios urbanos básicos (agua, desagüe, electricidad), así como con otra infraestructura (pistas, veredas, recolección de desechos, protección policial), pero estas necesidades comunes no hicieron que las comunidades se unieran. Todo lo contrario: vecindarios muy cercanos entre sí, algunas veces elegían intencionalmente no colaborar al presentar demandas a los organismos del Estado, ya que cada comunidad percibía que los recursos del Estado debían ser vistos desde una perspectiva de suma cero. Es decir, que si la comunidad A obtenía algo del Estado, entonces la comunidad B no lo conseguiría—. Esta percepción de los recursos del Estado como extremadamente limitados puede en realidad haber sido certera.

Para cuando se llevó a cabo la segunda encuesta, en 1982, tales experiencias colectivas ya se habían llevado a cabo. En primer lugar debido a que el gobierno militar había promovido la formación de mecanismos de participación supracomunales; en segundo lugar porque emergió una oposición de las organizaciones de base a los militares y sus políticas, conforme los militares se mostraron incapaces de cumplir sus promesas para las clases bajas. Ahora me preocuparé de cómo

estas experiencias de movimientos y protestas a gran escala se manifestaron en patrones individuales de participación política.

7.5. RELACIONES ESTADO-POBLADOR 1971-1982

Para las clases bajas, la década entre la primera y la segunda encuesta (1971-1982) se caracterizó por tumultos y turbulencias. También fue una década que desafía cualquier intento somero de análisis. El impacto de SINAMOS, las crecientes dificultades económicas, el contragolpe contra el general Velasco, la involución de muchas de las más notables reformas del gobierno revolucionario y los continuos esfuerzos de movilización de los pobladores en el ámbito de barrio, distrito y ciudad, crearon un período de gran inestabilidad, en el que se dieron algunos cambios sustanciales, así como algunos fracasos. Hacer un recuento, ya sea cronológicamente o por temas, presenta algunos severos obstáculos. Sin embargo, se requiere de una breve sinopsis para entender los cambios que ocurrieron y que afectaron la manera en que los pobladores participaron en política.

Muchos observadores (Gómez Peralta 1990; Tovar 1986; Henry 1981; Centro de Información, Estudios y Documentación, 1979; Stokes 1992) han intentado establecer un orden de eventos de esta década. A pesar de que cada uno tiene sus propios parámetros, existe un consenso básico. Al expandirse físicamente Lima, especialmente durante los años sesenta, cuatro polos geográficos básicos se convirtieron en la atracción más importantes para los pueblos jóvenes nuevos y en consolidación. El cono o sector norte es una amplia región al norte del centro de Lima, que empezó a expandirse

en los años cincuenta. Hacia la mitad de la década del setenta, el cono norte contenía más de cien asentamientos urbanos populares¹⁴ con una población que bordeaba los 350 000 habitantes. Primero de Enero es parte del cono norte. El cono este —al este del centro de Lima— es una región de vecindarios generalmente más antiguos, más pequeños, y más densamente poblados, con una población mayor que el cono norte (380 000 habitantes). 28 de Julio está en este sector. El sector oeste incluye vecindarios del centro de Lima (como Santiago) y los pueblos jóvenes del Callao, el puerto de la ciudad. Finalmente, el cono sur es una vasta área de asentamientos recientes, entre los que está Villa el Salvador. Su población a mediados de los setenta bordeaba los 600 000 habitantes. Pampa de Arena está situada en este sector.¹⁵

7.5.1. Organización de los pobladores y estímulos externos

Por lo menos cinco factores actuaron como estímulos para la organización y la movilización de los pobladores durante los años setenta:

¹⁴ Esta palabra es utilizada en varias fuentes para referirse a los pueblos jóvenes oficialmente reconocidos, a las urbanizaciones populares de interés social (una categoría especial surgida en los años cincuenta que nombraba a asentamientos oficialmente reconocidos por el Estado), a urbanizaciones irregulares (asentamientos no reconocidos) y a otros similares (Henry 1981: 39). Para nuestros objetivos, no es especialmente importante diferenciar estos tipos.

¹⁵ Santiago pertenece al distrito de Lima Cercado, por lo que no forma parte de ninguno de estos sectores principales, Sendas Frutales, al ser un tugurio de Surquillo, no está incluido bajo el nombre de asentamiento urbano.

- 1) El gran número de gente en los asentamientos y la magnitud de sus problemas;
- 2) Las iniciativas —y luego las carencias— del gobierno militar respecto a la movilización de las clases bajas urbanas para apoyar la revolución de las fuerzas armadas;
- 3) Las iniciativas de una variedad de grupos y partidos políticos de izquierda por fomentar la existencia de organizaciones de base;
- 4) Las condiciones económicas del país, cada vez más severas e impacientes sobre los pobres;
- 5) Los niveles cada vez más altos de descontento con el régimen militar en general y un deseo de regresar a la democracia.

Sin intentar dar cuenta de los múltiples efectos individuales de esos factores en forma detallada, se puede bosquejar los impactos más importantes de cada uno sobre la movilización y participación de los pobladores.

En primer lugar, el crecimiento de Lima, y en particular, de sus asentamientos y sectores populares, ejerció una gran presión sobre el Estado. Al continuar la migración campo-ciudad y al concentrarse porcentajes cada vez mayores de la población peruana en Lima, la variedad y el peso de las necesidades y expectativas de los pobres de la ciudad crecieron a un paso igualmente exponencial. Las respuestas del gobierno a menudo tuvieron efectos contraproducentes. Por ejemplo, cuando Velasco se vio ante una amplia y embarazosa invasión cerca de Pamplona, en el cono sur, persuadió a los pobladores a mudarse a un área vacía más al sur, que fuera bautizado como Villa el Salvador. Pero este nuevo asentamiento aumentó rápidamente a un cuarto de millón de personas en menos de cinco años, lo que sig-

nificó que el Estado tenía que satisfacer muchas más demandas de parte de quienes habían sido considerados los beneficiarios de la revolución. Esta presentación de demandas fue en el caso específico de Villa el Salvador, intensificada con la creación de la CUAVES, una asociación vecinal altamente exitosa que rápidamente se convirtió en un significativo grupo de presión del conjunto del distrito.

Los pobladores de todo Lima estaban dispuestos a proveerse con su propio esfuerzo (muchas veces de manera exitosa). Pero muchas de las necesidades, frustraciones y expectativas no satisfechas se politizaron, los pobladores percibieron que ciertas necesidades (por ejemplo, grandes proyectos de infraestructura como de agua y desagüe; títulos de propiedad, protección policial) solo podían ser dadas por el Estado. Por ello, al crecer las demandas y al no ser satisfechas, la movilización de la comunidad se convirtió en una manera de incrementar la presión sobre el Estado.¹⁶ Con el tiempo apareció en los pueblos jóvenes una nueva generación de pobladores nacidos en la ciudad. Estos pobladores jóvenes no habían migrado desde las áreas rurales, no tenían idea de las condiciones que sus padres habían dejado atrás en las áreas rurales y no habían experimentado la satisfacción y reivindicación de (por ejemplo)

¹⁶ Esta discordancia entre las crecientes demandas y la decreciente capacidad del Estado es una ilustración vívida de la predicción de Huntington (1968) de que la movilización social y la modernización no necesariamente conducen al desarrollo político, sino que puede llevar a lo que él denomina un decaimiento político. Aunque esa es una denominación que yo no usaría, el Estado peruano es un ejemplo de cómo las necesidades y demandas no satisfechas pueden incrementar la movilización si la capacidad del Estado y/o su voluntad política es insuficiente.

participar en una invasión exitosa y de tomar posesión de un pedazo de terreno. Un número de miembros de esta generación ingresó a las universidades de Lima, donde la atmósfera prevaleciente era de extremo radicalismo. Otros, tal vez, criados con similares expectativas no satisfechas, pudieron desarrollar altos niveles de frustración.

En segundo lugar, el SINAMOS era un mecanismo mediante el cual los militares promovían y controlaban la participación popular mediante estructuras corporativas, produciendo consecuencias imprevistas (Dietz y Palmer 1978). El personal de SINAMOS debía simultáneamente movilizar y controlar a los pobres para que apoyaran la revolución. Para lograr esas metas esencialmente contradictorias, SINAMOS adoptó medidas igualmente contradictorias. De un lado, SINAMOS prometía a los pobres que si se organizaban de acuerdo con sus directivas recibirían títulos de propiedad y todo tipo de mejoras comunales. Sin embargo, el personal de SINAMOS algunas veces también promovió las protestas y demostraciones de los pobres ante el incumplimiento de las promesas del Estado. El resultado fue un incremento en la percepción de que las protestas y demostraciones eran eficaces, acompañado por la percepción de que el Estado no podía y/o no deseaba cumplir con las expectativas que había inflado. Una víctima de ese desbalance fue a menudo el propio SINAMOS. Los habitantes de las comunidades sentían haber sido víctimas de las promesas de SINAMOS y lo enfrentaron militantemente. El caso más espectacular se dio cuando un grupo quemó enteramente las oficinas de SINAMOS en el Rímac.

Tales protestas no emergieron de la nada, por supuesto; un tercer ímpetu para con el vecindario, y luego para

la movilización de toda la ciudad, provino de organizadores externos, generalmente pertenecientes a —o simpatizantes de— la izquierda. A pesar de que los militares no llevaron a cabo elecciones, no proscribieron los partidos políticos ni los sindicatos de trabajadores de ninguna ideología.¹⁷ Los líderes de los partidos de izquierda, de los sindicatos y de grupos universitarios, podían llevar a cabo actividades en los pueblos jóvenes. A pesar de que sus motivaciones específicas sin duda variaban, el efecto conjunto fue que reclutaron a nuevos líderes vecinales, los capacitaron en cuanto a principios socialistas (especialmente conciencia de clase) y les enseñaron tácticas de demostraciones y protestas.

Stokes (1991, 1995) enfatiza la importancia de los grupos externos en los asentamientos humanos, señalando específicamente que los sindicatos de trabajadores y de maestros, crecientemente militantes (frecuentemente llamados clasistas), junto con una gran variedad

¹⁷ En vez de ello, el Gobierno Revolucionario intentó, de manera verdaderamente corporativista, reemplazar (con SINAMOS) o debilitar a los partidos y a los sindicatos (con sustitutos oficialmente reconocidos). Los militares no proscribieron a los sindicatos más importantes, sino que permitieron y promovieron la formación de nuevos para contrarrestar el peso de los existentes, muchos de los cuales estaban bajo el control de distintos grupos comunistas o marxistas y/o del APRA. La decisión de no proscribir a los sindicatos probablemente fue un error, desde el punto de vista de los militares. Mientras los militares buscaban generar nuevos sindicatos afectos a ellos, los sindicatos antiguos siguieron trabajando para reclutar nuevos miembros y retener a los antiguos. Naturalmente, estos sindicatos estuvieron en contra de lo que percibían como una interferencia en su terreno. En 1971, 20% de la muestra total declaró pertenecer a un sindicato. En 1982, solo el 14% estaba compuesto por miembros de sindicatos, porcentaje que habría de permanecer constante hasta 1990.

de organizaciones externas (partidos políticos neo-marxistas, activistas de la iglesia católica, entre otros), contribuyeron a fortalecer una tendencia a incluir tácticas estridentes y confrontacionales en la presentación de demandas de los pobladores. Stokes sostiene convincentemente que las tácticas *clientelísticas* tan presentes en la bibliografía de los años sesenta e inicios de los setenta, no necesariamente desaparecieron, sino que una considerable porción de líderes de las comunidades, así como de residentes, se convencieron de la necesidad y la eficacia de las tácticas confrontacionales para articular sus demandas. Stokes no da un número específico, pero sus datos sugieren que más o menos un tercio de su muestra (muestra=882; véase Stokes 1991; Stokes 1995: capítulo 5) podría caracterizarse como simpatizantes de las tácticas radicales y/o como poseedores de una visión radical del mundo.

Este tipo de visiones encontró un terreno fértil con el deterioro de las condiciones económicas a mediados de los setenta. A pesar de que SINAMOS no había cumplido sus promesas, la organización había llegado a simbolizar las tendencias reformistas del Gobierno Revolucionario. Cuando el general Velasco fue derrocado por el general Morales Bermúdez en 1975, la mayoría de las reformas que los militares habían llevado a cabo estaban congeladas o habían sido ya descartadas. Morales Bermúdez se encontró con un número de decisiones económicas difíciles y políticamente impopulares. Presionado por una creciente inflación, los problemas del pago de la deuda externa, el FMI y el Banco Mundial para que llevara a cabo estrictas medidas de austeridad. Con este gobierno, las clases bajas de Lima vieron el abandono de la revolución —la cual al menos retóricamente les había prestado atención— y la impo-

sición de un conjunto de medidas económicas que crearon grandes dificultades (como el fin de los subsidios a los alimentos básicos, el aumento de precios, la pérdida de la capacidad adquisitiva, etc.).

Cada uno de estos eventos y procesos —individual y colectivamente— llevaron a la rápida deslegitimación del gobierno militar y a crecientes protestas contra el régimen. A través de la década, en el Perú y en Lima se dieron frecuentes y masivas huelgas, llegando, el 19 de julio de 1979, a un paro nacional que transmitió el mensaje a los militares de que ya no podían seguir gobernando el país (Tovar 1982b). Pero a pesar de que tales paros y huelgas recibieron una gran atención nacional e internacional, lo que provocó las mayores movilizaciones de los pobres fue un conjunto de invasiones —muchas veces sangrientas— en Lima y en otras ciudades del interior, así como marchas de protesta por la falta de los servicios urbanos básicos. Por ejemplo, invasiones como la del puente Huáscar, en 1976, los incidentes en Condevilla y Campoy (1976) y en la avenida Faucett (1978), tuvieron como consecuencia el ofrecimiento de otorgar tierras ubicadas en la periferia (tal como sucediera con la invasión de Pamplona y Villa el Salvador) o la resistencia policial, que intentó evacuar a los invasores a la fuerza.¹⁸ La estrategia de ofrecer

¹⁸ Las ocupaciones de terrenos junto y cerca a algunas de las arterias principales de Lima (avenida Argentina, avenida Faucett), significaron un cambio radical respecto a las invasiones previas, que generalmente se habían dado en terrenos baldíos o sin valor comercial, o en terrenos ubicados bastante lejos de las áreas centrales. Estas invasiones de terrenos con valor comercial enfrentaron una considerable resistencia. Se prometió a los invasores brindarles lotes fuera de Lima, pero el objetivo principal de los invasores era «rescatar»

tierras solo causaba nuevos dolores de cabeza y nuevas demandas al Estado; la resistencia policial trajo amargas recriminaciones e hizo que la movilización contra los militares se hiciera más sólida. Una marcha de unos 20 000 habitantes de Villa el Salvador, el 23 de abril de 1975, en protesta por el costo del agua y por la ausencia de profesores en las escuelas, y de servicios de transporte, fue disuelta por la policía. Los manifestantes estaban especialmente indignados, puesto que el propio general Velasco había visitado el área en muchas ocasiones durante sus primeros años de gobierno, y el área había sido considerada como una muestra de las bondades de la revolución.

Roberts (1995: 186) sostiene que en Latinoamérica, en general, las políticas autoritarias para restringir la participación y la ciudadanía fallaron:

Contra las estrategias que buscan limitar la ciudadanía de arriba hacia abajo, se encuentran las presiones populares que —a pesar de estar débilmente organizadas— ejercen una creciente presión por el cambio, inclusive contra las estrategias autoritarias más consolidadas de las elites.

7.5.2. Organización supra-vecinal

De todo este panorama surgió lo que generalmente se denomina la «centralización barrial». De acuerdo con la mayoría de los estudios (Círculo de Estudios Alejan-

terrenos para los pobres de los intereses comerciales. Por ello, estos tipos de invasores fueron conocidos por todos como los «rescatadores». Luego se formaría un Frente de Rescatadores entre unos trece asentamientos humanos de la margen izquierda del río Rímac. Véase Valdeavellano (1980).

dro Quijano 1983?; Henry ¿? 1981), el primer intento de crear una asociación de pueblos jóvenes se dio en septiembre de 1975, con la segunda asamblea de pobladores de Villa el Salvador y fue seguido por similares encuentros con el apoyo de SINAMOS. Esta iniciativa, como otras, fracasó (Tovar 1982b). Todas fueron embriónicas o se dividieron por la presencia de distintos grupos de izquierda o de simpatizantes del gobierno. Pero el masivo Paro Nacional de 1977 y el papel prominente que tuvieron los pobladores en él, dio un importante ímpetu a los intentos de centralización. Además, el éxito de varios partidos de izquierda en las elecciones de 1978 para la Asamblea Constituyente,¹⁹ llevó a la izquierda a considerar la opción de formar una alianza —que podía intentar llegar a la presidencia— con los sindicatos y con los sectores populares urbanos. Por ello, con el gran apoyo de los partidos políticos de izquierda, y de sindicatos de izquierda como el SUTEP (el sindicato único de trabajadores de la educación peruana) se realizó una Convención de una nueva federación de pueblos jóvenes de Lima y Callao (FEDEPJUP) en el Ermitaño —en el cono norte de Lima— en noviembre de 1979.²⁰ Como si este intento no fuera lo suficiente-

¹⁹ En estas elecciones de 1978, un grupo de aproximadamente cuatro partidos de izquierda obtuvo un 29,35% del voto popular, llegando a la Asamblea Constituyente en tercer lugar después del APRA (Tuesta 1994). Debe anotarse, sin embargo, que estos cuatro grupos no actuaron ni votaron como bloque en los debates de la Asamblea.

²⁰ Reconstruir la lista de todos los pueblos jóvenes que asistieron a esta primera convención sería muy difícil. La información más confiable que haya visto es la de Henry, quien señala que unos 230 delegados de 110 pueblos jóvenes de todo Lima asistieron a la convención. Henry también anota que por lo menos catorce partidos

mente ambiguo, en junio de 1980 se realizó en Lima la primera reunión de la Confederación General de Pobladores del Perú. Así, estas dos organizaciones vieron la luz cuando el país retornaba a un gobierno civil, con las elecciones del 18 de mayo de 1980 que dieron una sólida victoria a Fernando Belaunde.

Las metas inmediatas de FEDEPJUV eran: presionar a Belaunde para que revoque un decreto ley de los militares que quitaba a los pueblos jóvenes los derechos obtenidos anteriormente,²¹ llevar a cabo la lucha por los servicios básicos para todo Lima y las ciudades del interior y apoyar a los grupos en su lucha por obtener tierras. Sin embargo, estos objetivos y este nivel de organización, trajeron consigo —de inmediato— problemas muchas veces insolubles. En primer lugar, la lucha por los servicios básicos es un asunto local; dis-

políticos de izquierda asistieron, para no mencionar a una amplia variedad de otros grupos y sindicatos izquierdistas o simpatizantes de la causa (Henry 1981: 67-72).

²¹ El Decreto Ley 20066, que prohibía las invasiones de terrenos (como lo había hecho el Decreto Ley 13517 anteriormente), y el Decreto Ley 22250, que constituía la nueva Ley de Municipalidades, causaron las protestas de los pobladores durante los setenta. El 22250 presuntamente daba mayor poder a las autoridades municipales distritales, pero los pobladores reclamaban que el Estado evadía sus responsabilidades contenidas en leyes anteriores. Fue el decreto 22612 el que generó las mayores protestas. Esta legislación, aprobada por los militares el 27 de Julio de 1979 —es decir, a poco de dejar el poder— parecía favorecer a los asentamientos humanos. Modificó la legislación anterior permitiendo que el gobierno otorgara títulos de propiedad a los vecindarios antes de la realización de mejoras y la instalación de los servicios. Sin embargo, los pobladores consideraban (correctamente) que el decreto era un instrumento para que el gobierno otorgara títulos (un bien poco costoso) para luego no asumir los costos de los servicios básicos adicionales.

tintas comunidades tienen distintos tipos de servicio. Una comunidad que ya cuenta (por ejemplo) con agua potable, ya no considera al agua como un problema prioritario y dadas sus grandes necesidades, difícilmente deseará dedicarse a resolver los problemas de agua de alguna otra comunidad. Además de ello, el Estado informó a los muchos vecindarios que demandaban individualmente agua potable y desagüe, que tales servicios no podían ser instalados en un vecindario a la vez. El Estado sostuvo que las tuberías y las plantas de tratamiento de agua requerían grandes montos de capital y que instalar el servicio de a pocos era imposible. En segundo lugar, la FEDEPJUV no pudo apoyar a los nuevos invasores, principalmente porque las invasiones son espontáneas y requieren una buena dosis de sorpresa para ser exitosas.

La FEDEPJUV intentó fortalecerse mediante la organización de subfederaciones en los sectores norte, este y sur de Lima, formados principalmente por asentamientos humanos. La FEDEPJUV consideró que una federación que abarcara toda la ciudad no podía recibir y responder a las necesidades de las bases, ni actuar como único vocero de todos los pobladores de la ciudad, sin ese apoyo inmediato.

Pero la FEDEPJUV atravesó enormes problemas para mantener su legitimidad como vocero de los pobladores de Lima. Las preocupaciones financieras, por supuesto, se presentaron desde el inicio: los vecindarios no estuvieron dispuestos a donar sus escasos recursos sin antes estar seguros de su utilidad, y la FEDEPJUV no podía garantizar razonablemente ningún resultado sin el apoyo y la confianza de sus cientos de miembros (para no mencionar los cientos de miles de pobladores). Tal vez el problema más agudo —para la

FEDEPJUV, los partidos de izquierda y los grupos en general— fue que, a pesar de la gran magnitud de las movilizaciones durante los años setenta, los pueblos jóvenes y sus habitantes no daban un apoyo homogéneo a la izquierda, ni a las protestas, ni al intento de centralización. Henry (1981: 35-37) sugiere la existencia de por lo menos cinco niveles distintos de conciencia social del poblador:

- 1) Los nuevos y principalmente jóvenes líderes políticos fuertemente comprometidos con una agenda ideológica izquierdista.
- 2) Los líderes de una generación anterior, cuya base de poder estaba relacionada con partidos tradicionales y relaciones *clientelísticas*.
- 3) Nuevos cuadros —no líderes— de los pueblos jóvenes, comprometidos con (1) ó (2).
- 4) Las masas activas, dispuestas a participar y tal vez simpatizantes de la izquierda, pero sin compromisos con ella.
- 5) Las masas pasivas, que podían participar eventualmente en movilizaciones, pero con poca energía para la participación y con simpatías ideológicas poco claras o inexistentes.²²

²² Stokes (1991, 1995) encuentra tres variables asociadas positivamente con una visión radicalizada del mundo: contacto con los sindicatos de trabajadores, ciertos patrones de participación en organizaciones locales y educación. Por el contrario, las diferencias socioeconómicas, geográficas y etáreas no tenían una relación significativa con los niveles de radicalismo. Mi muestra de 1982 refleja niveles relativamente bajos de pertenencia a sindicatos (véase la nota 15 del capítulo 7), pero muy marcadas diferencias de nivel

Henry no intenta estimar porcentajes o números para cada grupo, el punto a recalcar es que las pretensiones de la izquierda después de las elecciones a la asamblea constituyente, de que los pobres de la ciudad eran sus bases naturales y automáticas de apoyo, eran —como quedó claro de manera brutal durante los ochenta— ingenuas y demasiado optimistas.

Los partidos de izquierda y la FEDEPJUV se apoyaron mutuamente ideológica, retórica y financieramente ante la proximidad de las elecciones presidenciales de 1980, pero la izquierda se golpeó a sí misma cuando las diferencias personales e ideológicas produjeron cinco candidaturas distintas a la presidencia. Esta división, obviamente, produjo una desilusión entre sus potenciales electores, muchos de los cuales no quisieron votar por opciones que no tenían posibilidades de ganar (también cabe mencionar la amplia popularidad de Belaunde, quien obtuvo una cómoda victoria en todos los sectores sociales de Lima).²³

educativo y de participación en organizaciones locales, entre los pobladores. El argumento de Stokes, a pesar de ser convincente, también sugiere que todo pueblo joven tendría que tener un alto nivel de sofisticación y compromiso ideológico. Por ejemplo, si fuera necesario tener altos niveles en todas las variables explicativas para la emergencia de radicalismo, entonces podría suponerse que solo una pequeña minoría de la población total exhibiría tales actitudes y tipos de comportamiento.

²³ En las elecciones de 1980, Belaunde capturó el 47,17% del voto popular en Lima Metropolitana. Se llevó más de 40% en todos los distritos, excepto en uno, y más de 50% en diecisiete de los treinta y nueve distritos de la ciudad. La suma de los votos obtenidos por los cinco partidos y candidatos de la izquierda llegó a 12,52%, ubicándose en cuarto lugar entre las cuatro fuerzas principales (Tuesta 1994: 200-201).

7.5.3. La transición a la democracia

El retorno de la democracia en 1980 tuvo numerosos efectos en las clases bajas de Lima, Belaunde, en un principio, era un presidente popular y su victoria fue vista no solo como un triunfo del gobierno civil en general, sino como una reivindicación para el propio Belaunde, ya que había sido derrocado por los militares en 1968. Una razón para su alto apoyo popular en las elecciones de 1980 fue la percepción generalizada de que era el mejor candidato, de los cuatro principales, para manejar la transición a la democracia y para mantener alejados a los militares.

Pero el cambio de régimen, de uno autoritario a uno democrático, tuvo un fuerte impacto en la participación política. Los altos niveles de movilización de los pobladores durante los años setenta, simplemente no podían mantenerse por tiempo indefinido. A pesar de sus logros y su sentido de reivindicación, los pobladores aún eran pobres y muchas de sus comunidades aún no contaban los servicios básicos. Cuando las condiciones económicas empezaron a estrecharse a inicios de los años ochenta, los pobladores de Lima tuvieron que enfrentar la recesión económica y la falta de empleo, lo que inevitablemente significó un retroceso, y lo que Tovar (1986: 135) llamó la «individualización» de la crisis económica. Cuando la desnutrición (debida al aumento de los costos de los alimentos), el sub y desempleo y la supervivencia, se hicieron más agudos, los pobres, necesariamente, tuvieron que centrar su atención en sus propios problemas y la acción colectiva (a pesar de no desaparecer) se hizo más costosa desde el punto de vista de tiempo, dinero y esfuerzos.

Así, el movimiento de centralización de fines de los setenta tambaleó, muchas veces permaneciendo estático o convirtiéndose en poco más que federaciones y acuerdos de papel. También quedó claro que la intervención de los pobladores de Lima como actores políticos en la arena municipal, metropolitana y nacional, no era y no podía ser un proceso lineal, parejo ni homogéneo. Tendría momentos en los que aparecerían como un bloque monolítico y colectivo, para luego retraerse y perder iniciativa. Además, la movilización de los pobladores y los pueblos jóvenes fue principalmente, como observa Tovar (1986), una demostración de rabia y frustración, más que un movimiento colectivo real o de una verdadera clase social al estilo marxista. Por ello, los últimos años de la década del setenta constituyen una coyuntura histórica específica y quizá única, en la que coincidieron —como reseñamos anteriormente— una gran cantidad de procesos. Que tantos factores tuvieron que darse en forma simultánea, significa que esta movilización y centralización tenía tantos puntos débiles como fuertes.²⁴

Además, la presencia de la política electoral tendió a difuminar la política confrontacional y de movilizaciones, que por definición era riesgosa y no tenía garantías de éxito. Como alternativa (obligatoria) a las

²⁴ Haber (1996) en un reciente ensayo que revisa la bibliografía sobre movimientos sociales en Latinoamérica, concluye que estos, en general, no tuvieron influencia en la construcción de las instituciones estatales y los gobiernos civiles que emergieron en los ochenta. Además, sostiene que «El estudio de los movimientos sociales ha[...] (prestado) más atención a la identidad política, y menos al análisis del relativamente débil poder político de los movimientos, que se expresó en su poca capacidad de influir el proceso político» (Haber 1996: 172).

actividades de protesta, sufragar era un acto individual mucho menos riesgoso. También había la esperanza de que —con suerte— la movilización traducida en política electoral también podría tener buenos resultados. Al convertirse la política electoral en un medio importante para obtener poder, todos los partidos y líderes políticos, no solo de la izquierda, intentaron capturar la gran proporción de votos que representaban los pueblos jóvenes.²⁵

La elección presidencial de 1980 significó, como se anotó y analizó detalladamente en el capítulo 6, una victoria apabullante de Fernando Belaunde. Pero a escasos seis meses, cuando se tuvieron elecciones municipales, quedó claro que los pobres de Lima tenían reservas para apoyar a los candidatos de su partido. Fue el primer indicio de que los políticos y partidos que buscaran los votos de las masas populares de Lima tendrían dificultades para convencer a los pobladores de lo racional de votar por el mismo partido una y otra vez.

7.5.4. El contexto para la participación del poblador 1982

Hacia 1982, el gobierno de Belaunde mostraba signos de que no podía corregir o revertir los problemas económicos del país, especialmente los que aquejaban a

²⁵ La Constitución aprobada en 1979 bajó la edad mínima para votar a dieciocho años, y permitió el voto de los analfabetos. Dado que la población de los asentamientos humanos de Lima era bastante joven (aunque de ninguna manera analfabeta), la disminución de la edad significó que un gran número de personas votara por primera vez en 1980, por lo que todos los partidos políticos tuvieron que esforzarse por atraer votantes nuevos y/o independientes.

los pobres. A poco de tomar el poder, AP resucitó Cooperación popular, su organización para el desarrollo comunal de los años sesenta. Coop.Pop, como fue conocida por todos, desarrolló algunas iniciativas de organización comunitaria, pero nunca tuvo suficientes fondos ni llegó a alzar vuelo. Una serie de invasiones en Lima, luego de la asunción de Belaunde, fue sin duda el motivo de la reaparición de Coop. Pop (Ferradas 1983: 122-128). Los pobladores también mostraron que la centralización masiva y las actividades de protesta de los años setenta ya no eran tan eficaces como anteriormente. Buscar y mantener un empleo, luchar contra la subida de precios, y simplemente subsistir, tomaba el tiempo que antes se dedicaba a lo que ahora era visto como un gasto menos racional. Se llevaron a cabo huelgas y marchas de protesta contra el costo de vida, o en apoyo a invasiones, pero ya no con la magnitud de antes. Un mecánico de autobuses, que había vivido en 28 de Julio durante quince años, tenía bastante que decir sobre los cambios ocurridos:

Aquí en 28 de Julio, durante los setenta, teníamos todo tipo de actividades. La gente iba a las reuniones de la zona para discutir sobre los paros y las marchas. Cuando se daban los paros nacionales, un montón de nosotros íbamos y paralizábamos el tráfico de la Carretera Central (una importante vía de acceso a Lima desde la sierra central). Y para las elecciones de 1980, venían aquí todos los políticos. Ahora que tenemos elecciones regularmente —y se fueron los militares— ya no hay necesidad de ir a las calles. Alguna gente lo sigue haciendo, claro, pero como está la economía hoy en día, ¿quién tiene tiempo? Yo me paso todas las tardes y fines de semana buscando un cachuelo (empleo temporal).

La FEDEPJUV pidió a sus miembros votar por la izquierda en las elecciones municipales de 1980. Pero a pesar de la importancia simbólica de este llamamiento, hizo poco para aliviar la lucha cotidiana de los pobladores.

Así, cuando la encuesta de 1971 se replicó a mediados de 1982, aún había actividades de protesta en Lima, pero habían disminuido considerablemente con relación a años anteriores. El desarrollo comunal local y las actividades de presentación de demandas a las autoridades locales y estatales, que habían tenido tanta relevancia en la encuesta de 1971, aún jugaban un rol importante en el repertorio de actividades políticas de los pobladores. En el gobierno de Belaunde aún funcionaban algunas de las mismas organizaciones estatales (el ministerio de vivienda, junto con Coop. Pop) que habían existido —de una manera u otra— anteriormente. Sin duda, algunos pobladores consideraban que presentar demandas y reclamos era aún una manera de obtener lo que la comunidad necesitaba.

El cuadro 2 refleja muchos de los procesos relacionados con los años setenta, con el retorno de la democracia en 1980 y con el contexto de los pueblos jóvenes en 1982.

Los tres factores de participación identificados en el capítulo 6 —una mezcla de presentación de demandas a los organismos locales y del Estado, sufragar y participación en campañas— estaban presentes en todos los asentamientos humanos (los resultados para Sendas Frutales, tratados como caso aparte, se encuentran más adelante). Sufragar era el modo más común de los tres, aunque este hecho no debe sorprender, ya que el voto es obligatorio. Contrariamente, fue raro encontrar pobladores que participaran exclusivamen-

CUADRO 2
DIFERENCIAS ENTRE COMUNIDADES EN LAS ACTIVIDADES
DE PARTICIPACIÓN, 1982 (%)

	Primero de Enero	Pampa de Arena	Santiago	28 de Julio	Total
Participación modal* N=	(170)	(107)	(150)	(101)	(528)
1. Solución problemas/ Present. de demandas	3,1	0,7	—	1,2	1,2
2. Sufragar	38,1	43,7	65,3	41,2	47,0
3. Part. en campañas	—	—	0,6	—	0,2
Tipos de participante					
1. Activistas totales	16,3	9,4	,6	4,9	7,8
2. Inactivos	3,1	4,7	4,8	2,3	3,7
3. Participantes en más de un modo	41,2	32,1	17,8	36,3	31,9
Ítem de participación					
1. Part. reciente	56,4	54,4	55,3	53,1	54,8
2. Part. frecuente	47,3	47,7	21,3	70,1	46,6
3. Part. en reunión local	24,0	37,2	9,5	33,6	26,1
4. Demanda a org.local	25,9	45,3	21,9	12,9	26,5
5. Miembro de org. local	31,5	32,1	19,7	34,0	28,1
6. Demanda a Min.Vivienda	34,7	54,0	18,1	38,7	36,4
7. Demanda a SINAMOS	9,4	26,4	15,1	70,1	30,3
8. Sufragó 1980, pres.	96,4	88,7	91,9	88,1	91,3
9. Sufragó 1978, Const.	87,5	87,6	93,9	88,8	88,3
10. Sufragó 1980, muni.	89,2	89,5	91,6	86,1	89,1
11. Miembro partido pol.	13,5	10,3	8,6	15,0	11,9
12. Part.mitin político	32,3	20,8	30,6	29,2	28,2
13. Part. en campañas	7,8	8,5	5,1	3,1	6,1

* Número de individuos que participaron activamente en cada modo, pero no en otros.

te en la presentación de demandas o en campañas y no en el sufragio; es más, casi no hubo pobladores que participaran únicamente en campañas. De manera más predecible, muchos pobladores, especialmente de vecindarios como Primero de Enero y Pampa de Arena —que en 1982 no contaban con muchos de los servicios básicos— participaban de varios modos. La tasa de participación aumentó en comparación con 1971 (véase cuadro 1); pero, una vez más, la obligatoriedad del sufragio hizo que tal resultado fuera previsible: sufragar era obligatorio y los vecindarios aún necesitaban asistencia. Como declaró un poblador —antiguo invasor— residente de Pampa de Arena durante doce años,

Todo el mundo vota —por supuesto— es más fácil votar que no hacerlo. Y si no votas, no tienes derecho a quejarte sobre quién gana. Pero las elecciones no arreglan las pistas ni cavan zanjas [para las tuberías de agua]; tienes que presionar al gobierno para cosas así.

El porcentaje de activistas totales cayó en 50% entre 1971 y 1982 (de 13,2% a 6,5%). Esto se debe a que se habían logrado mucho de lo que sus habitantes podían hacer por su cuenta y los problemas remediabiles con recursos del vecindario ya habían sido resueltos hasta donde había sido posible. Sin embargo, es necesario anotar que Primero de Enero y Pampa de Arena aún se ubicaban por sobre la media en el porcentaje de activistas completos, y que Santiago, la comunidad más antigua y altamente desarrollada, virtualmente no tenía activistas completos.

te en la presentación de demandas o en campañas y no en el sufragio; es más, casi no hubo pobladores que participaran únicamente en campañas. De manera más predecible, muchos pobladores, especialmente de vecindarios como Primero de Enero y Pampa de Arena —que en 1982 no contaban con muchos de los servicios básicos— participaban de varios modos. La tasa de participación aumentó en comparación con 1971 (véase cuadro 1); pero, una vez más, la obligatoriedad del sufragio hizo que tal resultado fuera previsible: sufragar era obligatorio y los vecindarios aún necesitaban asistencia. Como declaró un poblador —antiguo invasor— residente de Pampa de Arena durante doce años,

Todo el mundo vota —por supuesto— es más fácil votar que no hacerlo. Y si no votas, no tienes derecho a quejarte sobre quién gana. Pero las elecciones no arreglan las pistas ni cavan zanjas [para las tuberías de agua]; tienes que presionar al gobierno para cosas así.

El porcentaje de activistas totales cayó en 50% entre 1971 y 1982 (de 13,2% a 6,5%). Esto se debe a que se habían logrado mucho de lo que sus habitantes podían hacer por su cuenta y los problemas remediabiles con recursos del vecindario ya habían sido resueltos hasta donde había sido posible. Sin embargo, es necesario anotar que Primero de Enero y Pampa de Arena aún se ubicaban por sobre la media en el porcentaje de activistas completos, y que Santiago, la comunidad más antigua y altamente desarrollada, virtualmente no tenía activistas completos.

7.5.5. El impacto del vecindario local 1982

Para mostrar los contrastes entre vecindarios con mayor claridad y para establecer comparaciones con la encuesta de 1971, el cuadro 2 replica el cuadro 1 desagregando los resultados modales en los ítems individuales que los componen. Un resultado importante es la reducción general de las diferencias entre comunidades, especialmente respecto de las actividades de presentación de demandas. Mientras que en 1971 las variaciones entre los cuatro asentamientos humanos eran significativas, hacia 1982 mucha de esta variedad había desaparecido, especialmente sino consideramos a Santiago. Primero de Enero, Pampa de Arena y 28 de Julio tuvieron casi los mismos porcentajes de residentes que participaban reciente o frecuentemente, en reuniones, y en la presentación de demandas. Santiago, con su alto nivel de desarrollo, su completa absorción a Lima Cercado y su pérdida de estatus oficial de pueblo joven, en 1982 (tal como en 1971) tenía niveles mucho más bajos de participación en todos los rubros. Respecto al sufragio y la participación en campañas, ni la antigüedad de la comunidad ni ningún otro factor propio de alguna comunidad tuvo algún impacto: la mayoría de la gente, de todos los vecindarios, declaró haber votado. Menos de un tercio de los encuestados —en todos los vecindarios— estuvo en mítines políticos.

Pero estas similitudes en comportamiento no quieren decir que los pobladores percibían sus comunidades de manera similar. Por ejemplo, el 63% de los encuestados en Primero de Enero calificó a su comunidad como unida, a diferencia del 26% de Santiago. Más reveladoras, tal vez, sean las respuestas ante la pregunta de sí su comunidad estaba más o menos unida en

1982 de lo que había estado diez años atrás. Tres de cada cinco (60,8%), de los encuestados de Primero de Enero, declaró que su vecindario estaba más unido; era la proporción más alta de los cuatro vecindarios (ningún otra supera el 50%). Por el contrario, dos de cada cinco de los de 28 de Julio declararon que su vecindario estaba menos unido. El mismo porcentaje de pobladores de Santiago declaró que la unidad de su comunidad no había cambiado en los diez años. El radio de pobladores de Primero de Enero que declaró que el trabajo de la comunidad era más importante que la asistencia del gobierno fue de 5:3 (50% vs. 30%). En 28 de Julio fue de casi 2:1 (57% vs. 29%), En Santiago fue de 1:1 (ambos con 42%). Finalmente, al responder a la pregunta de si el vecindario había cambiado entre 1971 y 1982, las respuestas básicamente ofrecen una aguda percepción de la realidad. Más del 90%, tanto de Primero de Enero (la invasión más reciente, que atravesó por un rápido proceso de desarrollo) como de 28 de Julio (que atravesó por una remodelación a gran escala), respondió afirmativamente. Pero solo tres cuartos respondieron así en Pampa de Arena, donde el cambio físico fue menor y solo poco más de la mitad respondió así en Santiago, donde no se habían dado cambios fundamentales.

Como se señaló anteriormente, en oposición a estos cambios de actitud y percepción, las diferencias de comportamiento entre los asentamientos humanos eran mucho menos dramáticas en 1982 de lo que habían sido en 1971. Tal vez el motivo sea el hecho de que las maneras racionales de enfrentar los problemas comunales son limitadas en todas las comunidades, más allá de las diferencias de actitud o de percepción entre ellas. El paso del tiempo implicó que las tareas que podían

ser hechas a través de la autogestión en realidad ya habían sido realizadas en todos los vecindarios y que con el tiempo, más allá de las características específicas de cada comunidad, emergió un cierto nivel básico de participación comunal. Los otros factores, sin embargo, no permanecieron estables y se mantuvieron las diferencias entre comunidades. Pero las grandes diferencias, tan evidentes en 1971, habían disminuido en el curso de una década, tal vez para siempre.²⁶

En el caso de Sendas Frutales, sus habitantes siguieron luchando con las mínimas posibilidades de realizar mejoras en su vecindario. Su lucha fue, al menos comparada a la de los pobladores en los asentamientos humanos, mucho menos espectacular, ya que este vecindario —como otros en las áreas más antiguas y obreras de Lima— actuó más como espectador que como participante en los eventos de fines de los setenta. Esto se debió al estatus legal (o la falta de estatus legal) de esta área. Los asentamientos humanos constituían el centro de los vecindarios pobres de Lima, eran vistos por la izquierda como su electorado natural, y habían recibido durante años mucha más publicidad y notoriedad que los pobres de las áreas tugurizadas de Lima, quienes estaban más esparcidos, eran menos estimados (por la izquierda) y estaban menos dispuestos a ser movilizadas. Por ello, a menos que un residente individual de Sendas Frutales tuviera lazos con un mo-

²⁶ La única manera de probar esto hubiera sido realizar la encuesta —tanto en 1982 como en 1985 y 1990— en un asentamiento nuevo, para ver si la antigüedad seguía siendo un factor tan importante para las diferencias entre comunidades como lo había sido en 1971. Los costos y la capacidad logística no permitieron la inclusión de nuevos asentamientos cada vez que se replicó la encuesta.

vimiento sindical, era poco probable que la tormenta de actividades en las que estaban involucrados los pueblos jóvenes pudiera también empujar a los residentes de los callejones y corralones de Sendas Frutales a participar.

A pesar de que la confusa e interminable pugna por el estatus legal de Sendas Frutales había empezado en los años setenta, aún seguía irresuelta en 1982. Fue de suma importancia, hacia 1982, la existencia de una organización local que, a pesar de los grandes obstáculos, pudo ganarse el apoyo de un buen número de vecinos. De hecho, en 1982, más de un tercio de los encuestados (35%) de Sendas Frutales declararon ser miembros, un número un poco mayor que la media (29%) de los cuatro asentamientos humanos. Los mismos dos factores de participación local y presentación de demandas identificadas en 1971, aún existían en 1982; pero lo más importante fue el nivel que tomó la participación política. En oposición al bajo nivel de participación de 1971, en 1982 la participación local y la presentación de demandas a autoridades locales y nacionales atraían a un número considerable de residentes. Los niveles de participación frecuente (47%) y reciente (28.5%), de participación en reuniones (20%) y de presentación de demandas a la asociación vecinal local eran comparables a los de los asentamientos humanos (compárese con el cuadro 2). Como señaló un residente de Sendas Frutales, que manejaba una pequeña bodega con su esposa y que había vivido allí por un año,

Quando llegué aquí en 1971, prometí a mi familia y a mí mismo que nos quedaríamos aquí por un año o dos, no más, porque las condiciones eran terribles. Los propietarios desalojaban a los vecinos sin previo aviso; un día llegabas a casa y encontrabas la puerta cerrada y tus cosas en la calle. ¡No había nada que hacer! Pero cuando SINA-

MOS nos declaró oficialmente pueblo joven (un pedido largamente disputado, como se señaló en el capítulo 5), eso nos dio una razón para tratar de trabajar unidos y hacer que los propietarios obedecieran la ley. Además, mi trabajo está cerca de aquí y, aunque mi casa no es tan buena como quisiera, mis hijos están cerca de su colegio. Después de todo, decidimos quedarnos; supongo que es una buena decisión. Sabe Dios, pues [...].

Sendas Frutales aún tenía problemas, dos de cada cinco clasificaron el área ya fuera como un lugar «algo malo» o como «muy malo» para vivir, más de un tercio clasificó la actuación del gobierno en la provisión de los servicios básicos como «pobre» y solo un tercio declaró percibir a Sendas Frutales como un lugar de residencia permanente. Considerando estas cifras relativamente pesimistas sobre la comunidad, y su estancamiento en el curso de una década, el aumento de la participación política era realmente impresionante.²⁷

La década de los setenta fue de gran tumulto para los pobres de Lima, pero para cuando el gobierno de Belaunde llegó a su segundo año, la gran movilización y centralización de los setenta había alcanzado sus límites o se había retraído. La recesión de inicios de los ochenta forzó a muchas personas a canalizar sus energías políticas hacia maneras más mundanas de enfrentar la pobreza. Muchos observadores, especialmente Stokes (1991, 1995), sostienen que una significativa minoría desarrolló y practicó las tácticas mucho más

²⁷ Los niveles de participación en el sufragio y en las campañas, en Sendas Frutales, no eran distintos de los de las otras comunidades de la muestra. Esto reafirma que ni el estatus legal ni el nivel de participación interna de los vecindarios, tuvieron algún impacto en la participación política formal.

confrontacionales, que habían sido comunes antes de mediados de los setenta. Por mucho que las tácticas radicales y clasistas hayan proliferado en los pueblos jóvenes de Lima, no queda claro que la movilización y lucha hayan contribuido materialmente al alivio de los pobres de Lima.

En el análisis final, puede que no exista una manera precisa o satisfactoria de medir cuánto impacto tuvo en los pobladores la movilización y la radicalización de los setenta, pero vale la pena considerar al menos un estimado. Asumiendo que los asentamientos humanos tomados como muestra en 1971 y 1982 eran representativas de todos los asentamientos humanos de Lima,²⁸ quizá una manera de averiguar el nivel de internalización de las actitudes radicales sería preguntar a los pobladores por qué existe la pobreza. Para los pobres de Lima, la pobreza era tal vez su realidad y obstáculo más saltante y las explicaciones sobre su existencia —escasez individual, destino, el mercado de trabajo, las diferencias de clase, o lo que fuera— podría indicar su grado de (o su falta de) radicalismo. Puesto que las encuestas de 1971 y de 1982 contenían una pregunta abierta al respecto («¿Cuál cree que es la razón princi-

²⁸ Tal vez el mayor obstáculo para aceptar esta suposición sea que la muestra de 1982 no incluyó comunidades fundadas después de 1968, la fecha de la primera invasión de Primero de Enero. Tal omisión significa que los vecindarios fundados durante la era de movilizaciones de los setenta —tal vez con el apoyo o inclusive con el incentivo de la izquierda— no fueron incluidos. Además, otros barrios conocidos por sus altos niveles de movilización y organización (como por ejemplo, Villa el Salvador o Huáscar) no son parte de la muestra, lo que puede ayudar a justificar la pretensión de representatividad de estos cuatro vecindarios respecto a los pueblos jóvenes de Lima.

pal de la pobreza?»), comparar las respuestas de 1971 con las de 1982 puede mostrar si aumentaron las que podrían considerarse como respuestas radicales.

En 1971, más de la mitad de la muestra total (57,4%) atribuyó la pobreza a la falta de empleo. Como señaló un joven padre de seis niños en Pampa de Arena,

La pobreza viene de no tener un buen trabajo, uno que te pague bien y que sea seguro. Todos quieren un buen trabajo; si todos tuvieran buenos trabajos, no podría haber pobreza, y el que fuera pobre sería por flojo.

Otro quinto (20,6%) culpó a la falta de educación; unos cuantos, (3,2%), mencionaron específicamente los problemas del costo de vida. Estas tres respuestas (que suman más de 80%) podrían ser consideradas, en el mejor de los casos, estructurales; probablemente también son los motivos personalmente más familiares para los pobladores. Mucho menos encuestados (13,7% del total) ofrecieron explicaciones de naturaleza individualista y/o fatalista: falta de capacidad (3,0%), ociosidad (10,1%), o mala suerte (0,6%). Finalmente «otras respuestas» o una combinación de factores alcanzó el 2,5%, con lo que se llega a un total de 97,4%. Solo 2,6% responsabilizó a las diferencias de clase, a los malos gobiernos o a algo que podría ser interpretado como radical o clasista de alguna forma.

Con estos datos como base, la repetición de la misma pregunta en 1982 mostrará si la atmósfera radical y confrontacional de fines de los setenta tuvo alguna influencia en las percepciones de los pobladores. Entonces las respuestas con interpretaciones clasistas o radicales deberían incrementarse, pero los resultados de 1982 fueron sorprendentemente similares a los de 1971.

Las razones estructurales (falta de empleo, 55,5%; falta de educación, 15,4%; el costo de vida, 2,7%) sumaron 73,6%. Las respuestas fatalistas/ individualistas (ociosidad, 7,5%; falta de capacidad, 2,8%; mala suerte, 0,7%) totalizaron 11%. Otras respuestas sumaron 10,2%, y solo 5,2% de las respuestas podían interpretarse como clasistas. Puede decirse que este resultado es el doble que el de 1971, pero el total es aún bastante bajo, más bajo, por ejemplo, que la ociosidad.

Por ello, hay poca evidencia de que los pobladores creyeran, en 1971, que la existencia de la pobreza podía explicarse mejor con explicaciones radicales o clasistas; o que el ambiente de fines de los setenta hiciera cambiar esas percepciones y creencias hacia 1982. Las razones estructurales señaladas por la abrumadora mayoría de los pobladores, tanto en 1971 como en 1982, probablemente reflejaban su realidad más que ninguna otra cosa. Sin duda, la falta de empleo (especialmente de empleos bien remunerados) y de educación eran en realidad, las causas principales de su pobreza. Pero estas respuestas tendrían que distorsionarse bastante para ser interpretadas como una crítica concienzuda y radical al sistema socioeconómico peruano.²⁹

Concluir que los años setenta moldearon de manera generalizada e intensa la percepción del mundo de los pobladores es al menos según estas evidencias, poco plausible. La participación política, especialmente las

²⁹ El lector puede bien objetar, señalando que a la izquierda le fue bastante bien en las elecciones municipales de 1980 y 1983, de lo que se podría deducir que sí existía apoyo a las ideologías y políticas radicales. El capítulo 8 analiza el comportamiento electoral en detalle, tanto para éstas como para las otras elecciones de los ochenta.

tácticas políticas, bien pudieron hacerse más confrontacionales hacia 1982 que lo que habían sido en 1971, pero la evidencia no nos hace pensar que se diera un gran cambio en las actitudes ni en los patrones cotidianos de resolución de problemas.

7.6. RELACIONES ESTADO-POBLADOR EN LIMA 1982-1985

Obviamente, una de las dificultades para comparar los datos de 1971 con los de 1982, es que había pasado una década entre ambas encuestas. Mucho había sucedido en la vida de los pobladores, en los vecindarios, en Lima, en el Perú, y en su tejido social, económico y político. Por ello, las dos encuestas son insuficientes para percibir los cambios, excepto a un nivel general. Sin embargo, se llevó a cabo una tercera encuesta en 1985 — solo tres años— inmediatamente después de la elección de García y el triunfo del partido aprista. Aunque pueda pensarse que —a diferencia del período entre 1971 y 1982— se trata de un lapso de tiempo corto como para percibir los cambios ocurridos, durante estos tres años sucedieron un conjunto de cosas que afectó la vida de los pobladores. Aunque no hubo algo fundamental como un cambio de régimen ni nada como las masivas movilizaciones de finales de los setenta, debe señalarse una vez más que la década entre 1971 y 1982 fue excepcional, desde todo punto de vista, en la historia del país. El corto tiempo entre las encuestas de 1982 y 1985 —en el que se llevaron a cabo las elecciones previstas; en el que las condiciones económicas, aunque no llegaron a niveles de crisis, fueron duras; y en el que Sendero Luminoso al menos para Lima era aún un fenómeno

Las elecciones fueron, por supuesto, solo uno de los vehículos utilizados por los pobladores para participar en política. En el mejor de los casos, también fueron —como se discutiera anteriormente— una manera de proveerse de bienes públicos (la definición utilizada de participación política). Bajo la política electoral, se dispuso de otros caminos para obtener bienes. Las políticas de las autoridades elegidas que simpatizaban con las clases bajas de Lima fueron uno de esos caminos. Por ejemplo, después de ganar la contienda municipal de 1983, Alfonso Barrantes y la izquierda instauraron una cantidad de programas destinados a beneficiar a las clases bajas de la ciudad. El más publicitado de estos programas fue el del vaso de leche, destinado a beneficiar a un millón de niños limeños por día. Aunque tuvo algunos problemas en su lanzamiento, la larga experiencia de la izquierda trabajando en los pueblos jóvenes ayudó a organizar más de 7 500 comités para implementar el programa en todo Lima. Al mismo tiempo, la izquierda empezó a trabajar con los comedores populares, que emergieron a inicios de los ochenta como una iniciativa de grupos de base. La izquierda también colaboró con los muchos grupos de mujeres que aparecieron en los pueblos jóvenes. Estos programas no solo dieron asistencia material a las mujeres y sus familias, sino que permitieron que las mujeres ejercieran alguna independencia y obtuvieran liderazgo y apoderamiento. Aunque estos grupos tenían metas distintas, jugaron un rol crítico en la lucha contra la crisis económica a fines de los ochenta.

Pero tales actividades (formales e informales) eran frágiles murallas contra las dificultades económicas de los primeros años de los ochenta. Aproximadamente un cuarto de las masas populares de Lima, hacia 1985

ganaban el salario mínimo oficial de US\$ 30 al mes o menos. Al mismo tiempo, el desempleo abierto alcanzó el 10,9%, y el desempleo severo estaba en 36% (Webb y Fernández Baca 1992: 485).³¹ Dadas las circunstancias, al inicio de los ochenta se dio un marcado incremento en el sector informal, subiendo de 32% en 1981, a 40% en 1985. En el caso específico de Villa el Salvador, que en 1985 ya era un distrito legalmente constituido, la CUAVES, su asociación distrital, contrató una encuesta que mostró que dos tercios de su fuerza de trabajo se consideraba «independiente» o «dependiente no estable» (Tovar 1986: 132). Los salarios también cayeron en términos reales. Tomando 1979 como año base, el poder adquisitivo cayó un tercio en 1985. En términos socioeconómicos, la caída de salarios y del poder adquisitivo también produjo aumentos graduales de mortandad y desnutrición infantil, así como enfermedades tales como la tuberculosis y la gastroenteritis (Tovar 1986: 133, 158). Finalmente, el aumento de los precios de los materiales de construcción (ladrillos, cemento, fierro) implicó que la construcción y renovación de viviendas se hiciera más onerosa y lenta para las clases bajas de Lima.

Con tales condiciones, podía haber sido fácil predecir que los pobladores podían regresar a la participación de fines de los setenta. Pero en Lima, tales manifestaciones —como respuesta a las tendencias macroeconómi-

³¹ El desempleo severo es definido como recibir menos de un tercio del salario promedio y/o trabajar menos de treinticinco horas a la semana y recibir menos que el salario mínimo vital (Webb y Fernández Baca 1992: 449).

cas— no resurgieron en niveles comparables a los de la década anterior. Esta diferencia puede explicarse mediante varias razones: en primer lugar, no puede subestimarse el hecho de que lo sucedido a fines de los setenta estuvo enmarcado en una confluencia única de procesos y eventos: el deterioro de las condiciones económicas, la crisis de gobernabilidad, la oposición y la insatisfacción multclasista respecto del gobierno militar, un alto grado de polarización, el advenimiento de elecciones después de una década, la masiva presencia de la izquierda en los barrios populares, la enorme insatisfacción de los sindicatos, la irrupción de demostraciones sociales masivas —especialmente de paros nacionales— todo lo cual sumado y solo sumado hizo posible la movilización y participación de grandes números de individuos de las clases bajas.

En segundo lugar, junto con la ausencia (o la presencia disminuida) de varios de estos factores, las dificultades económicas de los ochenta a menudo llevaron a una necesidad de concentrarse en la lucha por la subsistencia, utilizando los recursos internos del vecindario como mecanismos para afrontar la crisis y dejando de lado la movilización a gran escala. Por ejemplo, al caer los sueldos y elevarse los precios, empezaron a surgir graves problemas nutricionales; una respuesta innovadora fue la creación de los comedores populares. Estos comedores fueron creados por grupos de madres (clubes de madres, asociaciones de mujeres) que se organizaron para obtener alimentos y equipos para preparar comidas razonablemente nutritivas para las familias de los barrios. Las familias y unidades domésticas también tuvieron que buscar su supervivencia: se hizo cada vez más común que la gente tuviera o buscara un segundo empleo de cualquier tipo, y las mujeres y ni-

ños tuvieron que hacer lo posible para aumentar los ingresos familiares.

También hubo paros y demostraciones durante los ochenta: los sindicatos y las masas populares sabían que poner a miles de personas en las calles o a masas de pobladores en las puertas de un ministerio, podía llamar la atención de las autoridades del Estado. Pero entre 1982 y 1985, el número de huelgas y el número de horas-hombre dedicadas a las huelgas, en el ámbito nacional, disminuyó (de 809 huelgas en 1982, a 579 en 1985; de 22,7 millones de horas-hombre en 1982 a 12,2 en 1985; Webb y Fernández Baca 1992: 511). Tal disminución probablemente se debió desde la perspectiva de los sindicatos, a la imperiosa necesidad de proteger los empleos. Una huelga contra una fábrica que pague bajos salarios es una cosa, y una contra una fábrica quebrada o que ha despedido a sus trabajadores como represalia a una huelga es algo muy distinto.

Así, las federaciones vecinales que abarcaban a los vecindarios de toda la ciudad o de todo un distrito, no solo se vieron debilitadas por la individualización causada por la necesidad de luchar contra la crisis, sino que también fueron reemplazadas por una tendencia de los pueblos jóvenes de focalizar sus luchas y demandas a necesidades específicas —agua, por ejemplo—. Esta heterogeneidad terminó siendo una ventaja y una desventaja. Un grupo específico de un vecindario podía elevar o presentar demandas al Estado individualmente o podía unirse con grupos similares de otros vecindarios, aumentando sus probabilidades de éxito. Un líder de Pampa de Arena declaró,

Durante los años de Velasco, yo podía ir con unos cuantos delegados al SINAMOS para hablar directamente. Pero

ahora hay muchos ministerios y organismos, además del municipio, así que depende de lo que se quiera hacer. Ahora hay muchos grupos aquí (Pampa de Arena) y cada uno puede decidir qué hacer. Ninguna persona o grupo puede hacer de vocero de nadie. Antes era más fácil [...]

(Se le pregunta: «¿ahora es mejor o peor?»)

Creo que es mejor, pero es más difícil saber lo que pasa y actuar unidos.

Como señala este individuo, los objetivos de estos grupos individuales se expandieron en el período entre 1982 y 1985. Con la vuelta de la democracia electoral, y luego con la arrasadora victoria de IU a nivel distrital en 1983, los líderes municipales y sus burocracias se convirtieron (al menos teóricamente) en una fuente de ayuda y asistencia. Pero la homogeneidad social de la mayoría de los distritos de Lima (capítulo 4; véase también Dietz 1985; Dietz y Dugan 1995) y especialmente de sus distritos más pobres, hacía que en distritos importantes como Comas (donde se ubica Primero de Enero), más de los tres cuartos de la población viviera en pueblos jóvenes. Este solo hecho significaba que esos municipios podían recaudar muy poco a través de impuestos y que tenían que depender de Lima Metropolitana o del Estado para todo lo que no fuera proyectos muy pequeños. Los alcaldes de esos distritos eran conscientes de esa situación. Una declaración de los alcaldes de San Martín de Porras, El Agustino, Ate-Vitarte y Villa el Salvador establecía lo siguiente: «los distritos pobres de Lima, donde vive y trabaja la mayoría de la población de la ciudad, son el fruto del trabajo y sacrificio de sus propios habitantes[...]» (Tovar 1986: 145). A pesar de que los municipios distritales controlados por la izquierda y el metropolitano di-

rigido por Barrantes hicieron todo lo que estuvo a su alcance para llevar a cabo algún tipo de programa de alivio de la pobreza, los recursos no pudieron satisfacer las crecientes demandas y necesidades de las masas populares de la ciudad.

7.6.1. El contexto para la participación del poblador en 1985

Hacia 1985 —fecha de la segunda encuesta— las clases bajas de Lima, luego de cinco años de gobierno democrático, estaban atravesando una fuerte crisis económica. Tres ítems de la encuesta resumen, tal vez mejor que cualquier otra información, la tensión entre la democracia y la economía. Cuando se preguntó si preferían un gobierno militar o democrático, el 78% de la muestra total prefirió el segundo. Se pidió nombrar el principal problema del país, un poco más de cuatro de cada cinco (81%) respondieron que era la economía. Una respuesta predecible, dadas las circunstancias. Pero, cuando se preguntó qué era más importante, preservar la democracia o resolver la crisis económica, el 83% respondió que la economía era el tema más importante. Así, los pobladores ciertamente preferían la democracia al gobierno militar, pero también querían que se resolviera la crisis económica y no parecía importarles tanto quién lo hiciera.

Respecto a las preocupaciones materiales cotidianas de los vecindarios, el capítulo 6 ya mostró que los mismos tres modos de participación que habían aparecido en 1982 —presentación de demandas a autoridades locales y estatales, sufragio, y participación en campañas— estaban en pie en 1985. Sufragar era la actividad más común de participación individual de los poblado-

res, pero la participación en más de un modo era también alta (36%), lo que significa que la mayoría de los encuestados percibía que votar no era suficiente y que invertir el tiempo en actividades más útiles era también racional.

En comparación con 1982, se dieron pocos cambios. Los porcentajes de participación en más de un solo modo cayeron algo y desapareció la gente solo involucrada en campañas. Como en 1982, los asentamientos humanos habían llegado a un nivel de participación que permanecería más o menos constante a menos que se presentara algún cambio importante.

7.6.2. Diferencias entre vecindarios 1985

El cuadro 3 muestra que el proceso de desaparición de variaciones significativas entre los cuatro vecindarios, observado entre 1971 y 1982, continuó hasta 1985. Una evidencia sobre esta tendencia gradual a la homogeneización fue que más o menos el mismo porcentaje de encuestados de todos los asentamientos pensaban que sus vecindarios habían cambiado en los últimos cinco años (la media era de 70%). En una dimensión distinta, aproximadamente tres cuartos de la muestra global consideraban que el gobierno de Belaunde era negativo. Al pedirseles que pusieran en orden —de mejor a peor— a los tres últimos presidentes (Velasco, Morales Bermúdez y Belaunde), un abrumador 87% puso en primer puesto a Velasco; solo el 3,7% eligió a Belaunde. Estas evaluaciones de Belaunde no variaron entre vecindarios.

Sin embargo, si surgieron algunas diferencias entre vecindarios. Los encuestados de Santiago tuvieron los niveles más bajos de participación, ubicándose debajo de la media en casi todos los casos. Mientras que los

CUADRO 3
DIFERENCIAS ENTRE COMUNIDADES EN LAS ACTIVIDADES
DE PARTICIPACIÓN, 1985 (%)

	Primero de Enero	Pampa de Arena	Santiago (71)	28 de Julio	Total
Participación modal* N=	(70)	(74)	(71)	(128)	(343)
1. Solución problemas/ Present. de demandas	4,1	1,8	—	3,6	2,4
2. Sufragar	42,3	37,6	58,2	29,3	41,9
3. Part. en campañas	—	1,2	—	—	0,3
Tipos de participante					
1. Activistas totales	7,4	9,6	2,1	8,7	7,0
2. Inactivos	0,6	3,9	9,1	6,1	4,9
3. Participantes en más de un modo	37,1	24,6	11,1	27,6	25,1
Item de participación					
1. Part. reciente	48,6	40,5	36,6	39,1	41,2
2. Part. frecuente	81,6	81,4	68,0	86,7	79,4
3. Part. en reunión local	50,0	35,1	26,8	36,5	37,1
4. Demanda a org.local	35,7	31,1	40,8	48,5	39,0
5. Miembro de org. local	50,0	36,5	40,8	41,4	42,2
6. Demanda a Min.Vivienda	11,4	16,2	8,5	20,4	14,1
7. Demanda a SINAMOS	15,7	13,5	15,5	21,1	16,5
8. Sufragó 1980, pres.	80,0	91,9	88,7	92,2	88,2
9. Sufragó 1985, pres.	95,7	94,6	98,6	96,1	96,3
10. Sufragó 1983, muni.	87,1	85,1	87,3	93,0	88,1
11. Miembro partido pol.	15,7	9,5	31,0	12,2	17,1
12. Part. mitin político	11,4	9,5	31,0	12,2	17,1
13. Part. en campañas	11,4	8,1	14,1	9,4	10,8

* Número de individuos que participaron activamente en cada modo, pero no en otros.

vecindarios más pobres y menos desarrollados (Primero de Enero y Pampa de Arena) tuvieron los niveles más altos de activistas totales, a pesar de que sus diferencias con 28 de Julio también disminuyeron. De nuevo, estas diferencias fueron causadas, por el hecho de que los asentamientos que en 1971 eran recientes, que hacía poco habían sido invadidos, y que tenían todo tipo de carencias; hacia 1985 ya habían resuelto aquellos problemas que estaban en sus manos resolver y ahora afrontaban problemas de gran magnitud que requerían la asistencia del Estado. Un electricista semi-retirado de Pampa de Arena, cuyos hijos ya eran mayores, declaró:

¿Qué necesitamos aquí? Necesitamos pistas y veredas; necesitamos postas médicas con doctores; necesitamos otro colegio de secundaria y entrenamiento vocacional. También necesitamos empleos y mejores sueldos, como todo el mundo. *En realidad, Pampa de Arena no es tan distinto a otras partes de Lima en cuanto a necesidades, ya que casi todo Lima es pueblos jóvenes y necesitan ayuda para las mismas cosas.* (el énfasis es mío)

Sin embargo, existieron algunas diferencias reveladoras. 28 de Julio mostró niveles bastante más altos de unidad vecinal percibida (más del 40% de los encuestados de 28 de Julio consideraban que existía una «alta» unidad, mientras que ningún otro vecindario sobrepasó el 25%). Primero de Enero, que en 1971 era percibido abrumadoramente por sus habitantes como unido, ahora tuvo el índice más bajo (17%). Primero de Enero tuvo el número más bajo de encuestados que pensaran que el trabajo era la respuesta a los problemas vecinales, en lo que también se dio un notorio descenso. 28 de

Julio se ubicó primero respecto a la percepción de la eficacia del trabajo (casi la mitad). Un asunto en el que se percibe un permanente declive —desde 1971—, en los cuatro vecindarios, es el referido a la consideración del vecindario como una residencia permanente. Entre 1971 y 1982, la media de respuestas positivas cayó de nueve décimos (88%) a dos tercios (68%), para volver a descender a la mitad entre 1982 y 1985 (50%), lo que indica que quizá la pobreza de los pueblos jóvenes empezaba a gastar a la gente, haciéndolos considerar (correcta o incorrectamente, dada la total ausencia de alternativas) mudarse a otro lugar mejor que el actual.

Los residentes de Sendas Frutales, en 1985, siguieron con su lucha solitaria. La participación reciente y frecuente en actividades de presentación de demandas cayó algo en comparación con 1982, pero no mucho. Y siguieron vigentes los mismos modos de participación. Tal estabilidad tal vez era predecible: al ser preguntados sobre el problema más urgente del vecindario, 40% (una gran mayoría) mencionó los títulos de propiedad, algo que casi no apareció en los pueblos jóvenes; mientras que un 25% mencionó el crimen. El problema del estatus legal sobresalió en Sendas Frutales por años (véase el capítulo 5; también Dietz 1980: 61-64), tal como el crimen y la delincuencia. Dada la importancia y naturaleza de estos problemas, los residentes podían hacer muy poco, excepto organizarse para presentar demandas a quien pudiera escucharlos.

Sin embargo, ocurrieron algunos cambios. Tres de cada cinco encuestados declararon pertenecer a la asociación vecinal, un número mayor que los de los asentamientos humanos. Dos tercios declararon haber asistido a alguna reunión de la asociación durante el último año, en comparación con el 40% de los asentamientos

humanos. Tal vez lo más importante fue que más de la mitad de los encuestados de Sendas Frutales declaró desear residir allí permanentemente, una cifra semejante a la de los pueblos jóvenes. Esto no solo muestra un aumento considerable respecto de los años previos (recordemos que la cifra era de un tercio en 1971 y 1982), sino que parece contradecirse con el hecho de que dos tercios de la muestra declararon que su vecindario no había cambiado en los últimos cinco años. Obviamente, los cambios anotados en 1982 por el dueño de la bodega habían tenido efecto en algunos de sus vecinos.

Pero si los pobres de Lima, hacia 1985, —tanto en asentamientos humanos como en tugurios— pensaban que la combinación de dificultades económicas y un presidente poco exitoso les había puesto en una situación difícil, desafortunadamente no tenían idea de lo que les esperaba con el ascenso de Alan García y el APRA al poder.

7.7. RELACIONES ESTADO-POBLADOR 1985-1990

Como fuera descrito anteriormente, los primeros dos años del gobierno de García estuvieron cargados de esperanza. La economía pareció destrabarse y se registraron mejoras sustanciales en el producto nacional bruto y en la capacidad adquisitiva, debido al aumento de salarios. Para las elecciones municipales de 1986, la maquinaria del APRA siguió funcionando: a pesar de que Barrantes buscó la reelección siendo un alcalde relativamente popular y respetado, el APRA y el propio García hicieron lo posible para que ganase el candidato del partido, Jorge Del Castillo, quien finalmente obtuvo una estrecha victoria (37,5 contra 34,7%).

Lo sucedido en el Perú y Lima después de mediados de 1987 ya ha sido analizado en los capítulos 3 y 4. Es suficiente señalar que la economía peruana experimentó una caída libre. Los problemas del pago de la deuda, la vertiginosa inflación, y el descalabro de los sueldos y salarios, se juntaron para crear la peor crisis económica del país en este siglo. Junto con esos desastres económicos y sus repercusiones sociales, Sendero luminoso esparció su temor e intimidación gradualmente a Lima. Los pobres de Lima se encontraron atrapados en una situación en la que presentar demandas al Estado terminó siendo un ejercicio inútil (el Estado no tenía recursos, ya que las recaudaciones fiscales cayeron de ser el 15% del PNB en 1985 a ser el 3% en 1990. Graham 1994: 93), en la que realizar demostraciones era una actividad altamente riesgosa, ante las sospechas de que Sendero luminoso podía infiltrarse (y ante la respuesta represiva del Estado) y en la que la supervivencia se había convertido en una actividad diaria, opresiva y que absorbía todo el tiempo y toda la energía.

La gobernabilidad se convirtió en un problema para García y el APRA. Si las encuestas de opinión mostraban una drástica y permanente caída de popularidad —llegando esta a un solo dígito— los resultados de las elecciones municipales de 1989 fueron una conclusión definitiva: el APRA consiguió un humillante 11% del voto popular, y no pudo ganar un solo municipio distrital. El hecho más sorprendente fue que ninguno de los partidos principales pudo derrotar al candidato independiente Ricardo Belmont, un popular personaje de la televisión, que se llevó la victoria con facilidad.

Las elecciones presidenciales de 1990, a solo seis meses de las municipales, atrajeron la atención mundial por varias razones: en primer lugar por la presen-

cia de Mario Vargas Llosa, quien parecía estar más preocupado en obtener más de la mitad del voto popular para evitar la segunda vuelta; en segundo lugar, por la continua pérdida de poder del APRA, de la izquierda, y de todos los partidos que habían dominado la escena durante los ochenta; en tercer lugar, por la emergencia de Alberto Fujimori, un político novato con un estilo de campaña apagado y poco emocional, que de alguna manera lo hicieron despegar en cuatro semanas, de menos del 2% de las preferencias, a 29% el día de las elecciones (Vargas Llosa logró un 32,6%). Ocho semanas después, Fujimori ganó la segunda vuelta con el 62% de los votos.

Mientras se desarrollaban las elecciones,³² los pobres de Lima siguieron sufriendo los embates de la crisis económica. El producto nacional bruto cayó en un 25% entre 1987 y 1990, los gastos del gobierno cayeron en un 43%, y el gasto social en un 50%. Como resultado «Hacia 1990, el gasto social en términos *per cápita* es-

³² El hecho de que las elecciones se llevaran a cabo según el cronograma previsto fue un hecho notable. En primer lugar, y en contra de los precedentes históricos, los militares no dieron signos de desear intervenir o tomar el poder. Un chiste de esa época era que los militares habrían tomado el poder si las cosas no hubiesen estado tan mal. En segundo lugar, Sendero Luminoso intentó boicotear las elecciones, amenazando y asesinando alcaldes y candidatos, y llamando a la gente a no votar. Ese intento, de hecho, fue poco exitoso. Es verdad que el ausentismo aumentó en esta década, especialmente en las elecciones municipales (Tuesta 1994: 34; Pareja Pflucker y Gatti Murriel 1993), y que no hubo elecciones en algunos distritos rurales porque el Estado no pudo garantizar la seguridad necesaria. Sin embargo, considerando estos hechos, puede afirmarse que el intento de Sendero Luminoso de boicotear y desacreditar las elecciones, y de evitar que la gente votara, fracasó.

tuvo a 21% de su valor real, a solo US\$ 12 por persona al año» (Graham 1994: 92). En 1985, aproximadamente la mitad de la población de Lima estaba completa y adecuadamente empleada, y aproximadamente un octavo de la población vivía en la pobreza (una unidad familiar era definida como pobre si su gasto *per cápita* en alimentos, estaba por debajo del valor de la canasta mínima). Hacia 1990, el 5% de la fuerza de trabajo de Lima estaba completamente empleada y más de la mitad de la ciudad vivía en la pobreza (Graham 1994: 92-94).³³

Muchos pobladores de la muestra habían dejado la rabia y la indignación, y se encontraban en un estado de *shock* respecto a sus condiciones económicas. Un profesor de una escuela de Santiago lo expresó en términos casi filosóficos:

¿Qué se puede decir? Las cosas son tan terribles que no sé cómo empezar. Mi sueldo ahora es (el equivalente en US\$) de unos US\$ 35 al mes, los precios suben de la noche a la mañana, el gobierno es una vaina total, y nadie puede hacer nada al respecto. Es como si todas las plagas del Antiguo Testamento estuvieran dándose al mismo tiempo. ¡pobre Perú! ¿Algún otro país habrá sufrido tanto?

Sin embargo, las respuestas individuales y colectivas de los pobladores a tales condiciones catastróficas fueron muchas. Aunque Alfonso Barrantes no fue reelegido, el programa del vaso de leche siguió su curso, tanto por su popularidad, como por su necesidad. Pero el APRA utilizó el programa como una herramienta política y como lo señala Graham,

³³ Este recuento, en gran medida, se basa en Graham (1994), cuyos datos e interpretaciones son escrupulosos y exhaustivos.

Las políticas del APRA se caracterizaron por un grado de sectarismo sin precedentes, y fueron implementadas de manera centralista y autoritaria[...] Debido a la falta de atención a las necesidades locales (es decir, específicas de cada vecindario), el accionar de la mayoría de las organizaciones vecinales existentes[...] se interrumpió rápidamente y las cúpulas fueron captadas.

Al profundizarse el caos económica, el gobierno del APRA intentó llevar a cabo algunos programas de asistencia de emergencia en los pueblos jóvenes de Lima. Los más importantes de ellos fueron el PAD (programa de apoyo directo) y el PAIT (programa de apoyo de ingreso temporal). El PAD fue diseñado para ayudar a equipar y organizar comedores populares, programas educativos, postas médicas comunales, y para ayudar y supervisar a los clubes de madres y a otros grupos vecinales. Desde sus inicios, el PAD se ejecutó de arriba hacia abajo, y hasta los alcaldes distritales apristas se quejaron de que el programa no coordinaba con los grupos locales y que no tomaba en cuenta a los grupos vecinales existentes. El PAD también trató de captar a los líderes vecinales al partido aprista. «Los intentos del partido de imponer un control externo a las organizaciones comunales autónomas, para canalizar las demandas populares fueron (visto) como una amenaza directa a su autonomía[...]» (Graham 1994: 100). Así, el PAD fue sorprendentemente similar al experimento del SINAMOS del régimen militar a inicios de los setenta.

El PAIT fue anunciado grandilocuentemente como un medio para incrementar la capacidad de consumo doméstico. Era un programa de empleo dirigido a los pobladores de los pueblos jóvenes que estaban desocupados o severamente subempleados. El objetivo del PAIT

era pagar a los residentes a cambio de su trabajo en programas públicos en sus comunidades. Algunos aspectos del PAIT fueron benéficos. Mucha gente desesperadamente pobre, especialmente mujeres (el 75% de los empleados del PAIT fueron mujeres), por lo menos recibieron un empleo temporal con un sueldo mínimo. Además, se llevaron a cabo algunos proyectos de construcción y mantenimiento necesarios. Ante todo, el programa fue muy popular entre quienes fueron empleados. Pero el PAIT tuvo algunos defectos muy serios: su carácter incierto y temporal alteró la vida familiar de la comunidad e interfirió en la estabilidad grupal (quienes estaban empleados por el PAIT no tuvieron tiempo para seguir participando).

Sin embargo, como organizaciones políticas, y como programas estatales diseñados para combatir y aliviar la pobreza, el PAIT y el PAD tuvieron grandes defectos. El APRA administró los programas en una forma altamente sectaria, centralista y jerárquica. Antes de las elecciones, se prometió destinar fondos para crear más empleo en el PAIT, y nunca se cumplió; los responsables de PAIT no quisieron coordinar con las autoridades locales, especialmente en los municipios controlados por IU; y el propio PAIT se convirtió en un aparato burocrático para miembros y simpatizantes del APRA; los empleados del PAIT a menudo fueron requeridos a trabajar por el partido y a participar en los mítines políticos del APRA. El carácter partidario del PAIT, su tendencia a realizar monumentos faraónicos extravagantes y sin sentido (piscinas olímpicas sin agua, centros de instrucción tecnológica sin equipos), y su incapacidad para montar algo que al menos se pareciera a un programa para aliviar la pobreza, crearon mucha frustración entre los pobres de Lima.

Un gasfitero que había vivido en Pampa de Arena durante veinte años, y cuya esposa había trabajado unos meses en el PAIT, tenía sentimientos contrapuestos:

Lo que ella ganaba era realmente importante para nosotros; yo no he tenido la suerte de conseguir un trabajo estable, y sus propinas salvaron la familia; pero nunca fue algo en lo que se pudiera confiar; algunas veces iba porque la llamaban para trabajar y luego le decían que se regresara. Nunca aprendió nada que le pudiera servir. Y la gente decía que bueno que era García y que maravilloso su gobierno. Nosotros escuchábamos esa vaina todo el tiempo.

Los errores del PAD y el PAIT contribuyeron a que el APRA perdiera masivamente el apoyo de los pobres en las elecciones municipales de 1989 y en las elecciones presidenciales de 1990.

Hacia 1990, el APRA y García estaban ampliamente desacreditados, la economía había tocado fondo, Sendero luminoso había empezado a realizar serias incursiones en Lima —especialmente en los pueblos jóvenes— y la vida en general era gris y desesperante para los pobres. La cuarta encuesta fue realizada a pocas semanas de la asombrosa elección de Fujimori y justo antes del anuncio de su draconiano ajuste estructural de la economía.

7.8. EL CONTEXTO PARA LA PARTICIPACIÓN DEL POBLADOR EN 1990

El carácter agudo de la crisis económica en 1990, junto con la tremenda deslegitimación del gobierno de García, produjo actitudes altamente pesimistas, especialmente sobre la naturaleza del Estado peruano y su ca-

pacidad de responder a las necesidades de los pobres. Se preguntó a los encuestados si estaban de acuerdo o no (en una escala de siete puntos) con un grupo de postulados; las respuestas uno y dos eran consideradas como «de acuerdo», y las respuestas seis y siete como «en desacuerdo». Dos tercios concordaban en que el sistema judicial peruano no daba garantías para juicios justos (10% dijeron que sí daba garantías); más de la mitad señaló que los derechos humanos no estaban protegidos, y que no estaban orgullosos del sistema político del país. Tres cuartos señalaron que solucionar los problemas del país requería cambios radicales y un número similar pensaba que el dinero pesaba en la política más que cualquier otra cosa. Esta visión cínica y despótica del Estado, desafortunadamente, era real desde la perspectiva de los pobladores. El Estado no podía garantizar un juicio justo ni proteger los derechos humanos; el dinero y la manipulación definían la política; y podía ser indispensable un cambio radical para solucionar los problemas del país. Por ello, era imposible estar orgulloso del Estado y del sistema político. Aún tres cuartos de los pobladores preferían la democracia al gobierno militar o revolucionario, pero el manejo de la crisis económica era mucho más importante (cuatro a uno) que preservar la democracia.

En un nivel más inmediato, hacia 1990 los pobladores habían vivido en sus vecindarios durante largo tiempo. Tres cuartos habían estado allí por más de diez años; solo un 7% había vivido allí menos de cinco años. El 44% trabajaba en oficios calificados; un 25% estaba compuesto por trabajadores manuales no calificados, aunque estas cifras globales variaban significativamente entre vecindarios. Aproximadamente uno de cada ocho eran miembros de sindicatos; un cuarto señaló tener por lo

menos dos empleos. Así, la muestra estaba compuesta por miembros de las clases trabajadoras de Lima, de clase media baja o baja. La mayoría había llegado a Lima antes de 1970, por lo que los recuerdos del barrio se remontaban a la época de Velasco y el SINAMOS, abarcaba el apogeo de la movilización y la confrontación, hasta la caída al abismo con el colapso económico, y la amenaza de un grupo insurgente radical y violento.

7.8.1. Diferencias entre vecindarios 1990

La información de las cuatro encuestas revela que, a pesar de los cambios económicos y las mareas de movilizaciones, el accionar de los pobladores permaneció marcadamente estable. Al comparar los datos del cuadro 4 con los de los cuadros 1, 2, y 3, se puede apreciar que los caminos tomados por los pobladores para mejorar personalmente y mejorar sus vecindarios cambiaron muy poco. Las iniciativas para impulsar el desarrollo intra-comunal y la presentación de demandas al Estado eran tan identificables como lo habían sido en 1971; el sufragio y la participación en campañas —modos que aparecieron en 1982— no reemplazaron esos modos de participación, simplemente dieron más alternativas a los pobres. Como era de esperarse, todos cumplieron con el deber de votar. Y los votos de los pobladores, sumados, tuvieron efectos considerables en las elecciones, especialmente en las municipales de 1983 —en las que el voto de las clases bajas brindó un triunfo abrumador a Barrantes— y en las de 1989 y 1990, en las que los pobladores votaron masivamente por independientes desconocidos como Belmont y Fujimori.

El peso electoral de los pobladores tuvo un impacto en los resultados nacionales y municipales, el sufragio

como acto participativo no resolvía directa y satisfactoriamente los problemas vecinales, por lo que los pobladores continuaron sus esfuerzos año tras año. Tal como en 1982 y 1985, la participación en campañas casi no existió como actividad exclusiva, a pesar de que más gente participó en campañas en 1990 que en otros años (el porcentaje se duplicó entre 1982 y 1990, de 6,1 a 13,6%).

Los niveles de participación sí cambiaron, como consecuencia de las condiciones de la ciudad y de la nación, a pesar de que las diferencias entre comunidades —siguiendo la tendencia ya perceptible en 1982 y 1985— siguieron reduciéndose. El porcentaje de activistas totales y de participantes en más de un modo, aumentó para alcanzar los niveles más altos en todos los vecindarios. Los pobladores hacían todo lo posible para aliviar su situación. Hacia 1990, el Estado se había convertido en una fuente tan poco confiable de asistencia (como se explicó en el capítulo 6) que la presentación de demandas a los organismos estatales se había convertido en un modo separado (y mucho menos racional) de participación. Un obrero de construcción, eventual, de arribo relativamente reciente a Primero de Enero, tenía una opinión contundente respecto a la situación que se atravesaba:

Ninguno de los que vivimos aquí hemos visto algo peor de lo que estamos pasando hoy en día. Hacemos todo lo que podemos por nosotros y los niños, pero ¿qué podemos hacer? Si un vecino se muere de hambre, juntamos todo lo que podemos, pero eso no resuelve nada.

No es sorprendente que la participación reciente en actividades comunales siguiera teniendo fuerza. La participación frecuente, sin embargo, declinó, probablemente

CUADRO 4
DIFERENCIAS ENTRE COMUNIDADES EN LAS ACTIVIDADES
DE PARTICIPACIÓN, 1990 (%)

	Primero de Enero	Pampa de Arena	Santiago	28 de Julio	Total
Participación modal* N=	(70)	(73)	(98)	(113)	(437)
1. Solución problemas/ Present. de demandas	6,7	9,0	—	8,1	6,0
2. Sufragar	45,8	30,7	58,3	39,6	43,6
3. Part. en campañas	—	—	3,1	—	0,8
Tipos de participante					
1. Activistas totales	14,4	10,2	2,3	17,3	11,1
2. Inactivos	2,3	4,7	6,1	2,8	4,0
3. Participantes en más de un modo	46,2	38,6	16,5	40,0	35,3
Ítem de participación					
1. Part. reciente	55,6	42,4	40,0	41,1	44,8
2. Part. frecuente	33,3	32,2	23,2	46,0	33,7
3. Part. en reunión local	50,7	62,5	26,5	45,0	46,2
4. Demanda a org.local	50,7	52,2	28,1	39,3	42,6
5. Miembro de org. local	43,5	36,6	26,0	36,1	35,6
6. Demanda a Ministerio	24,6	14,3	8,7	18,3	16,5
7. Demanda a PAIT	16,1	15,9	3,2	18,2	13,4
8. Sufragó 1985, pres.	94,3	94,4	90,7	94,8	93,6
9. Sufragó 1990, pres. primera vuelta	92,9	93,2	90,8	87,6	91,1
10. Sufragó 1990, pres. segunda vuelta	95,7	89,0	91,8	92,9	92,4
11. Sufragó 1989, muni.	97,1	98,6	94,9	95,2	96,5
12. Miembro partido pol.	40,0	43,8	35,7	44,3	41,0
13. Part. mitin político	30,1	27,3	18,4	21,1	24,2
14. Part. en campañas	16,1	17,8	11,9	8,6	13,6

* Número de individuos que participaron activamente en cada modo, pero no en otros.

te porque el tiempo disponible se destinaba al trabajo y la supervivencia. Sin embargo, la participación en las reuniones de los vecindarios aumentó a niveles sin precedentes. La unidad del barrio permaneció como en 1985. El número de pobladores que consideraba a su barrio como un lugar permanente de residencia aumentó, de 50% en 1985, a 62%: dadas las circunstancias económicas y la necesidad de sobrevivir, los planes de mudanza probablemente fueron dejados de lado.

Los pobladores estaban divididos acerca de la fuente de asistencia más importante para resolver las necesidades de la comunidad. El 48% consideró que era el trabajo, mientras que el 47% señaló que era la ayuda del gobierno. Dos grupos de preguntas indican claramente que muchos pobladores pensaban que habían hecho todo lo posible por sí mismos. En primer lugar, dos tercios de los pobladores que declararon haber visto mejoras en sus vecindarios, atribuyeron esos cambios al esfuerzo de los residentes y no al gobierno. Y al ser preguntados sobre quién o quiénes eran los más indicados para resolver los problemas más apremiantes del vecindario, dos tercios dijeron que era el gobierno; solo uno de cada cinco (22%) dijo que los pobladores podían hacerlo solos.

De manera similar, cuatro de cada cinco pobladores declararon que la crisis económica (o simplemente «la crisis») era el problema más importante del país. El terrorismo se ubicó en segundo lugar, pero solo 12% lo consideró más importante que la economía. Dice bastante sobre el impacto de Sendero luminoso que tan poca gente considerara al terrorismo como primordial. Es aún más sorprendente que 28 de Julio, un vecindario considerado infiltrado por Sendero luminoso, tuviera el menor número de respuestas (4,7%) que consi-

deraran al terrorismo como el problema más importante, así como el mayor número de respuestas que se referían a la economía como la primera prioridad (91,7%). Un informante de 28 de Julio, agente de seguridad retirado, clasificó a Sendero luminoso como

[...]algo salido del Larco Herrera (el hospital mental más importante de Lima). Esa gente está completamente loca. Casi nadie aquí tiene algo que ver con ellos, pero no se puede ni mencionarlos. Está bien, están aquí, pero es solo un grupo de gente que pinta lemas en las paredes. La mayoría de ellos son juventud, no se dan cuenta de lo que hacen, eso es lo más peligroso.

Solo el 9% de los pobladores calificaron a García y a su gobierno como bueno o muy bueno; casi la mitad dijo que era malo o muy malo. Al pedírseles que ubicaran a García entre sus tres predecesores (Velasco, Morales Bermúdez y Belaunde), de mejor a peor, solo uno de cada diez lo ubicó en primer lugar; dos tercios consideró a Velasco como el mejor. Solo uno de cada cinco dijo que el gobierno de García había tenido algún impacto positivo en el vecindario; poco más de uno de cada diez (13,4%) había siquiera hablado con el PAIT sobre sus problemas, a pesar de la alta publicidad de esa organización. Por el contrario, casi la mitad había al menos visitado SEDAPAL, la empresa metropolitana de agua, para tratar sobre la falta de agua de sus comunidades.³⁴

³⁴ Debe quedar claro que muchos asentamientos humanos, hacia finales de los noventa, contaban con sistemas de agua potable, ya fueran mediante pilones públicos o mediante conexiones en viviendas individuales. Sin embargo, con esta infraestructura no se aseguró la provisión permanente de agua. Lima ha sufrido de escasez de agua por muchos años. El complejo sistema de túneles y acueductos de la

Los residentes de Sendas Frutales siguieron teniendo su manera distintiva de hacer las cosas. El vecindario había desarrollado un sentido de comunidad destacable. Hacia 1990, la participación reciente en los asuntos locales era más alta en Sendas Frutales que en cualquiera de los asentamientos humanos. De manera similar, la participación en reuniones locales (tres cuartos de los encuestados) y la pertenencia a la asociación local (50,6%) eran mucho más altas que las medias (46 y 35,6%, respectivamente) de los pueblos jóvenes. Es más, la presentación de demandas a algún ministerio era más alta en Sendas Frutales (el contacto con el PAIT fue bastante más bajo, ya que el PAIT nunca tuvo como objetivo los vecindarios tugurizados).

Sendas Frutales aún tenía sus problemas. Casi la mitad de sus residentes clasificó su vecindario como un mal lugar para vivir (mientras que menos de un décimo de los de las otras comunidades lo hizo), lo cual, para hablar francamente, era una descripción adecuada a la realidad: viviendas enormemente pobladas, servicios básicos insuficientes, una alta tasa de criminalidad, y un estatus legal indefinido durante años. Este último problema, de hecho, constituía —tal como en

ciudad, muchos de ellos ubicados en la sierra, depende de la caída de lluvias, la cual es bastante impredecible. Por ello, en tiempos de escasez (especialmente en verano), se raciona severamente el agua, y solo se dispone de ella unas cuantas horas al día —a veces, por ejemplo, entre las 3:00 y las 6:00 de la mañana— en los asentamientos humanos. Si una familia no llena sus contenedores a esa hora, simplemente se queda sin ella por el resto del día, o tiene que prestársela de sus vecinos. Por ello, el agua sigue siendo un problema constante para los pobres de Lima, con o sin instalación de sistema de agua.

1985— el problema más apremiante del vecindario, de acuerdo con casi la mitad de los encuestados. Pero el porcentaje de vecinos que se percibían como residentes permanentes siguió siendo alto (tres de cada cinco), es decir, el doble que en 1971 y 1982. Esto podía deberse a su ubicación central, a su cercanía a los centros de trabajo y a medios de transporte, o a una negativa a mudarse; pero Sendas Frutales ya no era el vecindario pesimista, desorganizado y atomizado de veinte años atrás.

7.9. CONCLUSIONES

De este recuento de la participación informal durante estos veinte años se desprenden varias conclusiones. Los pobres de Lima perseveraron en su lucha a pesar de las abrumadoras condiciones en su contra: desde su posición, lograron el lento progreso de sus vecindarios mediante la combinación de su propio trabajo con recursos locales, y la presentación de demandas a los organismos locales, municipales, metropolitanos y estatales. Con el pasar de los años, la confianza en la presentación de demandas al Estado se fue erosionando y —hacia mediados y fines de los ochenta— el número de individuos que pensaban que esas actividades eran racionales fue decreciendo. De hecho, hacia 1990, la falta de confianza en la capacidad del Estado de ejecutar sus funciones más esenciales —no solamente de proveer recursos materiales— había llegado a niveles sumamente altos. Por ello, puede bien decirse que se había instaurado lo que Figueroa (1993, 1995) denomina una crisis de distribución.

La transición a la democracia llevada a cabo entre 1978 y 1980, y que culminara con las elecciones presi-

denciales de 1980, añadió modos de participación política a las ya disponibles por los pobladores. En primer lugar, es evidente que los pobres, como fue exigido, votaron de 1978 en adelante. El capítulo 8 brinda un análisis detallado del acto del sufragio, en estos momentos solo hay que recalcar que el sufragio y la participación en campañas, como indicadores de la participación en la democracia, rápidamente se constituyeron en modos distinguibles de participación. A pesar de que sufragar y participar en campañas no estaban intrínsecamente relacionados entre sí (ni con la presentación de demandas), y que no llegaron a reemplazar a las actividades informales utilizadas por los pobres durante el período militar de los setenta.

Las revueltas de los setenta, y las dificultades económicas de los ochenta, hicieron de los pueblos jóvenes (así como de Sendas Frutales) vecindarios más complejos de lo que habían sido anteriormente. Se crearon nuevos tipos de vida asociativa local, y las mujeres se convirtieron en una fuente principal de liderazgo en las comunidades. Factores generacionales, ideológicos y específicos de cada vecindario, también ayudaron a crear más estímulos políticos, así como un espectro participativo más heterogéneo (Ballón 1986b: 26). Algunas veces aparecieron otras formas de participación (por ejemplo, en movilizaciones masivas, o en paros y otras demostraciones públicas). Pero se mantuvieron ciertos patrones de participación, principalmente porque los pobres consideraron que era racional invertir su tiempo y energía en ellos, dados los límites que restringían y canalizaban su actuación. Aunque algunas consecuencias de esta movilización —en términos de capacitación y heterogeneidad vecinal— pudieron bien mantenerse con los años principalmente porque la co-

yuntura socioeconómica de eventos que los promovieron y permitieron era en sí misma más amorfa que los problemas concretos y cotidianos que definían la existencia de los pobladores.

El modelo analizado, en el capítulo 1 y a inicios del capítulo 6 y de este capítulo, sostenía que dos dimensiones preferentes —la dimensión política, una preferencia por la democracia y la dimensión económica, una preferencia por el bienestar material— influían en la manera en que el individuo de clase baja participaba en política. La evaluación de los individuos de su bienestar en un momento dado (así como en el transcurso del tiempo) puede estar muy relacionada con la importancia que le otorgue a que la democracia siga como esté o cambie. El análisis de este capítulo, sobre cómo los pobres de Lima participaron en la arena política informal, muestra claramente que, al percibir los pobres que su bienestar material se iba convirtiendo en deprivación material, su comportamiento informal en los setenta —durante un período relativamente corto— se fue haciendo más confrontacional y activo. Con la transición a la democracia formal, sin embargo, a la participación informal se le añadieron otros modos distinguibles: sufragar y la participación en campañas, con lo que la participación informal se convirtió en una difusa amalgama de participación comunal y presentación de demandas al Estado. Hacia 1985, el Estado había perdido relevancia como fuente confiable y la presentación de demandas declinó a partir de la segunda mitad de los ochenta, al intensificarse aún más el declive la economía y la pobreza. Desde el punto de vista de Hirschman (1970), la lealtad al Estado como fuente de recursos y a la táctica de presentación de demandas había decrecido. El uso de la opción expresión ciertamente

se intensificó a fines de los setenta e inicios de los ochenta, pero hacia 1985 también había declinado, ya que para más y más pobladores la presentación de demandas al Estado era una actividad irracional.

Tal vez el mejor indicador de cómo las dos dimensiones —la política y la económica— intercalaron, es utilizar unas cuantas preguntas específicas de las encuestas de 1982, 1985 y 1990. En 1982, los encuestados fueron preguntados si preferían un gobierno civil a uno militar. Tres quintos respondieron afirmativamente; solo el 17% expresó su preferencia por los militares, mientras que un cuarto no veía diferencias entre ambos después de todo, una sólida muestra de apoyo al régimen democrático.

En 1985 y 1990, al preguntar no solo si la democracia era preferible al gobierno militar, sino también si el mantenimiento de la democracia era más importante que la solución de la crisis económica. Casi cuatro de cada cinco, en 1985 prefirieron la democracia al gobierno militar. Sin embargo, precisamente el mismo radio (cuatro de cinco) declaró que solucionar la crisis económica era más importante que el mantenimiento de la democracia. En 1990, el mismo porcentaje (cuatro de cada cinco encuestados) declaró que el bienestar era más importante que la democracia; y el número que expresaba la preferencia por la democracia en comparación al gobierno militar cayó a tres de cada cinco.

Así, los pobres de Lima tenían una clara preferencia por la democracia en comparación a un gobierno militar; pero deseaban el bienestar material más que cualquier otra cosa y no les interesaba mucho quién pudiera brindarlo.³⁵ Es necesario recordar la discusión del

³⁵ Figueroa (1995: 69) analiza esta incongruencia adaptando la jerar-

capítulo 2 sobre cómo una democracia capitalista subdesarrollada debe intentar proveer los derechos políticos inherentes a la democracia, con una escasez de recursos que restringe la provisión de bienes y servicios públicos. Los resultados obtenidos no implican que a los pobres no les interese los derechos políticos de la democracia tanto como los derechos económicos o los bienes públicos (salud, educación, empleo) que promete la democracia capitalista. Todo lo contrario: están muy interesados en tenerlos, tal vez más que cualquier otro segmento de la sociedad (lo cual es lógico); pero los pobres están, necesariamente, más preocupados por la supervivencia. Como lo pone Figueroa (1995: 69), si los bienes y servicios económicos pueden ser brindados por una democracia como derechos, en vez de como resultado de la generosidad paternalista de un sistema político clientelista. Pero si se tiene que elegir entre democracia y nada, o clientelismo-autoritarismo y algo, entonces los pobres (así como cualquier otro grupo que encare esta elección) lógicamente escogerán esta última opción.

Durante el período de 1970 a 1990, los pobres de Lima estuvieron dispuestos a hacer todo lo posible para autoayudarse. En tiempos de grandes dificultades económicas, no percibieron al Estado como extremadamente relevante para resolver sus problemas. Aún recurrían al Estado, principalmente porque ya no tenían otra al-

guía de necesidades de Maslow. Desde esta perspectiva, la democracia no es una de las necesidades primordiales de los pobres. Puesto de manera sencilla, solo después de llenar sus estómagos, los pobres pueden preocuparse por la democracia (y por otros valores humanos más abstractos).

ternativa realmente viable. Tal vez Sendero luminoso llegó a ser una alternativa para algunos, pero el mismo temor e intimidación que tan exitosamente sembró entre la gente, le impidió ganar un apoyo popular considerable. Por ello los pobres, hacia 1990, tenían alternativas limitadas y poco atractivas: el Estado, que con Belaunde y García ya les había fallado; o una alternativa radical (Sendero Luminoso) que no solo era ilegal, sino también aterradora. Utilizando una vez más los términos de Hirschman (1970), presentar demandas al Estado se convirtió en un acto irracional para muchos pobladores, así que dejaron de hacerlo. En una palabra, optaron por salir. La expresión siguió siendo una opción —aunque menos viable— para unos pocos. Para la mayoría de los pobres, se mantuvo la lealtad al Estado, aunque a regañadientes y de manera poco entusiasta. El Estado no era visto como una fuente viable, quizá; pero ante una opción absoluta —el Estado o Sendero luminoso— el estado ganó. La deslealtad al Estado —al menos expresada en una salida hacia Sendero luminoso— era muy costosa, debido a los riesgos que se tenían que correr (temor a la propia organización y a sus tácticas, y temor a las represalias del Estado contra los miembros o simpatizantes del grupo).

Respecto a los nuevos movimientos sociales, los pobladores consideraron la participación en movimientos sociales (si se puede considerar movimientos sociales a las asociaciones vecinales)³⁶ como una inversión

³⁶ Este es un condicionante de particular importancia. Se ha debatido bastante sobre si las organizaciones vecinales pueden ser consideradas como nuevos movimientos sociales (Escobar y Alvarez 1992; Assies 1990; Foweraker y Craig 1990).

racional y vital de tiempo, para obtener bienes colectivos. Cuando las condiciones económicas se tornaron especialmente severas, a fines de los ochenta, los pobladores claramente se volcaron hacia sus propios recursos, para no depender del Estado para obtener recursos o asistencia. Con la posible (y a mi modo de ver, muy corta) excepción del período de fines de los setenta, la gran mayoría de los pobres de Lima consideró la participación en actividades vecinales como una estrategia para la mejora material y no como la manera de construir una identidad social de algún tipo.³⁷

Respecto a sí los factores endógenos o exógenos influyeron los movimientos sociales, el período de fines de los setenta fue influido por una gran variedad de actores externos que trabajaron en los pueblos jóvenes. Ellos realizaron todo tipo de esfuerzos para estimular y muchas veces capacitar a los líderes comunales así como a sus cuadros partidarios, sectarios o ideológicos. Pero aún no se han realizado estudios de caso para examinar con qué condiciones los actores externos pudieron lograr sus objetivos. Lo mejor que se puede decir, de manera general, es que en el período entre 1970 y 1990, los actores externos (estatales y no estatales) llegaron a ejercer un impacto en la movilización de los

³⁷ Esta, obviamente es una generalización que deja de lado muchos casos específicos en los que los movimientos sociales sí tuvieron, como meta primordial, elevar la consciencia social, el apoderamiento o la creación de una identidad. Los grupos de mujeres en los pueblos jóvenes, por ejemplo, surgieron con comedores que ofrecían una merienda una vez al día a los vecinos que lo necesitaran; pero en muchos casos se convirtieron en bastante más que eso (Grandón 1990; Sara Lafosse 1984; Blondet 1986). Debates en Sociología (1984) contiene varios artículos sobre las mujeres de bajos recursos de Lima.

pobres. Pero el efecto a largo plazo del accionar de esos actores fue impredecible y desigual. Tanto el Estado, como los partidos políticos u otros grupos (religiosos, caritativos), y otros organismos (especialmente SINAMOS) lograron promover la participación de los pobladores en algunas actividades; pero los pobladores no deseaban participar por participar. La participación informal, que más claramente refleja lo que el poblador percibe como el gasto racional de sus muy escasos recursos, empezó siendo altamente instrumental en los setenta, y siguió siéndolo durante las siguientes dos décadas. La participación generada endógenamente fue instrumental y duradera. La participación con inspiración exógena, especialmente la vista por los pobres como una participación por el puro gusto de participar, duró poco.

Pero mientras se daban estos cambios en la participación informal, los pobres, desde 1978 en adelante, contaron con la arena política formal. En ella podían votar y aspirar a influir por lo menos indirectamente a quienes gobernasen. A esta área formal dedicaré el capítulo 8.

CAPÍTULO 8

PARTICIPACIÓN POLÍTICA FORMAL 1970-1990: LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA Y LA CRISIS ECONÓMICA

Como sostuve en los capítulos 6 y 7, examinar los patrones de participación política informal ofrece tal vez el medio más directo para identificar lo que los pobres consideran gastos racionales de tiempo y esfuerzo. La participación vecinal, las actividades de las organizaciones de base, y la presentación de demandas a las autoridades locales y al Estado son después de todo, actividades que los pobres crean con su propio esfuerzo o —en el caso de la presentación de demandas al Estado— eligen por sí mismos realizar. Estas actividades no están mandadas por el Estado y por ello reflejan con mayor precisión lo que los propios pobladores perciben como maneras racionales para intentar proveerse —a sí mismos y a sus comunidades— de bienes y mejoras materiales.

El capítulo 1 brindaba un modelo respecto de la democracia y a dos dimensiones de preferencia: una dimensión política (es decir, la preferencia por la democracia en vez de otras formas de gobierno) y una dimensión económica (es decir, la preferencia del bienestar material en vez de la deprivación). En el capítulo

6 utilicé este modelo como marco de análisis de cómo el ciudadano individual decide participar en ciertos modos de participación y cómo puede cambiar su participación en estos modos a través del tiempo y en respuesta a las condiciones macroeconómicas. En el capítulo 7, las dos dimensiones de preferencia del mismo modelo sirvieron para analizar el comportamiento individual en la arena informal, así como los cambios en ese comportamiento.

Pero la materia de este capítulo es el comportamiento formal o electoral, el cual es mandado por el Estado, lo que significa que el individuo no puede decidir si participa o no.¹ Por ello, a pesar de que no es relevante preguntarse por qué se votó, es importante conocer por quién se votó. En estas decisiones influye una serie de factores. La gente puede identificarse con un candidato o un partido; puede decidir votar sinceramente, o estratégicamente; puede votar por planes de gobierno o por ideologías; puede estar informado sobre una competencia particular o no.

Una materia que aborda este capítulo, es si los líderes de los barrios populares pueden, como se ha afirmado en estudios de otros países, endosar los votos de sus vecindarios —como una suerte de bloque— a un partido específico, como recompensa al acceso brinda-

¹ Como se anotó anteriormente, la exigencia legal de sufragar no elimina el ausentismo. Durante los ochenta, el ausentismo ha variado dependiendo del tipo de elección (presidencial o municipal). Las tasas han fluctuado —a nivel nacional— entre el 9% (en las elecciones presidenciales de 1985) y el 36% (en las elecciones municipales de 1983). El ausentismo en Lima ha sido algo más bajo que el promedio nacional, tanto en elecciones presidenciales como municipales.

do por ese partido a los recursos del Estado. Cornelius (1975), entre otros, ha sostenido que los caciques de ciudad de México han establecido (o por lo menos solían establecer) estos arreglos con el PRI. Puede ser, sin embargo, que estos personajes solo puedan funcionar en un sistema de partidos sólido, situación históricamente inexistente en el Perú, especialmente en la última parte de la década de los ochenta.

Para ciudadanos cuya preocupación y restricción más obvia es la pobreza, los asuntos económicos bien pueden llegar a eclipsar a los demás, especialmente en tiempos de crisis. Sin embargo, las decisiones de cómo traducir estos asuntos en la elección por un partido o candidato en una elección dada, aún pueden estar influenciadas por algunos o todos los factores mencionados. Y el peso relativo de estos factores puede variar entre elecciones, causando variaciones en el comportamiento de los electores —por ejemplo, de una elección presidencial a otra, de una municipal a otra, o de una presidencial a una municipal—.

A pesar de esta cantidad de variables, el modelo de las dimensiones de preferencia aún brinda una herramienta útil para que el individuo decida cuál asunto es más importante y para decidir qué candidato es más adecuado. Para entender cómo estas dimensiones ayudan a los individuos al tomar su primera decisión (sobre qué asuntos son más urgentes), asumamos que después del establecimiento de la democracia —con su utilidad y sus costos marginales en T1— pasa algún tiempo y el bienestar material declina. P (la preferencia por la democracia) puede permanecer relativamente alta en el corto plazo, a pesar de que un aumento sostenido de los costos marginales producidos por la preferencia democrática crear una de varias respues-

tas racionales, no importa qué restringida sea debido a lo incompleto de la información, a las restricciones estructurales e institucionales.

Si pasa más tiempo y el bienestar se deteriora, la insatisfacción del elector individual puede hacerlo considerar alternativas más extremas. Por ejemplo, en su búsqueda puede dejar de apoyar a los partidos tradicionales y acercarse a los candidatos o partidos más alejados del *establishment*. Estos últimos pueden ser figuras populistas, candidatos ubicados a un extremo del espectro político, o candidatos no identificados con ningún partido, pero cuya falta de identificación es su principal atractivo. Si las condiciones son lo suficientemente malas, esta búsqueda puede también acompañarse de una creciente deslegitimación del Estado y de una posible preferencia por un liderazgo autoritario o por una revolución. Mas allá de los datos específicos, cuanto más sea la preocupación por la pérdida de bienestar, mayor será la tendencia no solo a cambiar los votos, sino a simpatizar por una u otra opción extrema para poder mejorar o (en el peor de los casos, sobrevivir).²

² La opción de salida más extrema vendría a ser la del individuo que considera que ningún candidato puede mejorar su bienestar material y que por ello repudia la democracia y sus procedimientos, ya sea negándose a votar o enfrentándose a la democracia en su conjunto, apoyando una solución autoritaria o radical (no democrática). En el caso peruano, durante los ochenta, Sendero Luminoso buscó ganar más adeptos, ya fuera por elección, o por desesperación ante el deterioro de las condiciones sociales y económicas. Sendero denunciaba que la incapacidad de mejorar tales condiciones demostraba la bancarrota intelectual e ideológica de los partidos burgueses.

Tal viraje en los votos equivaldría a salida, uno de los tres cursos alternativos de acción de Hirschman (1970) (salida, expresión y lealtad) que también se presentan en la arena política informal (véase el capítulo 7). Pero en la arena formal, estas mismas alternativas operan con mayor claridad que en la informal. Como se dijera en el capítulo 1, las decisiones electorales son claras: votar o no votar, votar por el Partido A y no por el B o C. En esta arena, un elector puede elegir mostrar su lealtad a un candidato o partido, inclusive si ese candidato o partido ha demostrado ser incapaz de devolver el deterioro del bienestar del elector. Un elector también puede elegir expresar su insatisfacción e intentar cambiar, en lugar de un estado de cosas cuestionable.³ Los miembros de un partido político pueden intentar expresarse a través de quejas o amenazas de abandonar al candidato o partido si no actúa correctamente. Finalmente, un votante puede elegir salir de un partido o candidato y buscar otra alternativa.

«Salida» es la respuesta más dramática del ciudadano insatisfecho. Al decrecer el bienestar, un individuo puede manifestar la opción de salida cambiando su voto de un partido a otro. En un sistema de partidos estable donde dos partidos dominantes compiten entre sí, cambiar el voto simplemente puede ser resultado de la mutua lucha entre ellos (Hirschman 1970: 28). Pero el cambio de votos a gran escala en sistemas multipartidarios inestables puede reordenar fundamentalmente el tamaño y poder relativo de los partidos y puede llevar a la desaparición de un partido.

³ Hirschman anota que «[...]la expresión es una función básica de todo sistema político, a la que también se le conoce con el nombre de «[articulación de intereses]» (1970: 30).

La presencia frecuente y extendida de la opción de salida de Hirschman, manifestada en el cambio de votos, puede también ser influenciada (o potenciada) por factores estructurales e institucionales del sistema económico y político. Estructuralmente, la evolución de las condiciones económicas y la pobreza influyen en las percepciones individuales del bienestar y en cómo votar, o si ser leal, expresar una protesta o salirse. Institucionalmente, las características básicas del sistema político partidario pueden también entrar a escena. Por ejemplo, en un país con un sistema predominantemente monopartidario (tal como el PRI mexicano hasta los noventa), puede que no se dé un cambio de votos hasta que surja un descontento generalizado con el partido dominante y/o hasta que votar por un partido de oposición se convierta en algo más que en un voto perdido. Otro ejemplo: en un país con un sistema de partidos altamente institucionalizados o hegemónicos, o con una fuerte identificación partidaria (como por ejemplo Chile antes de 1973 y después de 1989; Colombia y Venezuela hasta inicios de los noventa), puede darse un cambio de votos entre dos, tres o más partidos. Pero difícilmente puede darse un apoyo a movimientos políticos, populistas o alejados del *establishment*, por su dificultad para entrar a la escena política.

Sin embargo, el Perú de los ochenta muestra un sistema muy fluido de múltiples partidos no institucionales y con una amplia representación ideológica. Cuando se percibe que el bienestar material es amenazado, el cambio de preferencias electorales como opción de salida puede hacerse fácil, frecuente y esparcido, especialmente entre los electores de bajos recursos, cuya búsqueda por un candidato, partido o movimiento puede darse en circunstancias cada vez más desesperan-

tes. Un resultado obvio del amplio uso del cambio de preferencias electorales como salida será la dificultad para que un partido dado permanezca en el poder. Pero, paradójicamente, la rápida alternancia de partidos en el poder puede convertirse en un obstáculo para la implementación de políticas de largo plazo para mejorar el bienestar, especialmente si tales políticas (como usualmente sucede) requieren reajustes estructurales profundos. Tales políticas, a pesar de que pueden ser inevitables, pueden generar grandes tensiones entre las dimensiones de preferencia P/no-P y B/no-B, especialmente entre los sectores de bajos recursos, quienes pueden reaccionar con tendencias inclusive más marcadas en el cambio de preferencias electorales.⁴

En este capítulo, examino algunas de las ideas e hipótesis que Hirschman propone para analizar la participación de los pobladores en la arena electoral. Pero antes de proceder con el análisis del comportamiento electoral, es necesario entender el panorama de las elecciones que tuvieron lugar desde 1978. Al describir cada una de estas elecciones, incluiré los resultados globales de Lima y luego los resultados de la muestra de pobladores (véase cuadro 1).

⁴ Si un gobierno tiene éxito al manejar o revertir una tendencia hacia no-B, podría lograr una mayor lealtad, especialmente de los ciudadanos de bajos recursos cuyo bienestar haya estado severamente amenazado. En caso de que el gobierno en cuestión contribuya al declive de las normas democráticas (mediante corrupción política, restricciones de las garantías constitucionales o el trato a la oposición con mano dura), la lealtad obtenida puede permitirle contener la expresión (los reclamos) de otros grupos sociales respecto de tal declive.

8.1. ELECCIONES ENTRE 1978 Y 1990 ⁵

8.1.1. 18 de junio de 1978. Elecciones para la Asamblea Constituyente (1978AC)

Las elecciones de 1978AC se llevaron a cabo para formar una Asamblea Constituyente de cien representantes, quienes debían elaborar una nueva Constitución que reemplazara la antigua —que había entrado en vigencia en 1933—. Todos los partidos participantes propusieron listas de cien individuos; los curules se otorgaron proporcionalmente según el porcentaje del voto popular obtenido por cada partido. Las elecciones fueron el medio escogido por los militares para devolver el poder a los civiles. Las elites militares y civiles concordaron que una vez concluida y ratificada la nueva Constitución de 1979, se realizarían elecciones nacionales para la presidencia y las cámaras legislativas en 1980.

Tres partidos principales participaron en las elecciones de 1978: el APRA, conducido por su anciano líder Víctor Raúl Haya de la Torre; el PPC, encabezado por Luis Bedoya Reyes, ex alcalde de Lima que representaba a los sectores empresariales y a la derecha moderada; y una coalición de partidos de izquierda. El gran ausente fue AP de Fernando Belaunde, quien se negó a participar el proceso.

El APRA ganó a nivel nacional con una pluralidad sustancial, con el 35,4% del voto popular; Haya de la

⁵ Todos los resultados electorales incluidos en este capítulo provienen de Tuesta (1994), cuyas cifras son completas y precisas. Tuesta (1994) se ha convertido en la fuente más utilizada sobre datos electorales en el Perú.

Torre fue elegido Presidente de la Asamblea. La izquierda se ubicó en el segundo lugar con 29,4%, el PPC se llevó el 23,8%, y otros partidos menores reunieron el total de 11,4%.⁶ En Lima, los resultados no solo fueron más estrechos, sino que también variaron: la izquierda se llevó el 32,9%, el PPC 32,4%, y el APRA el 15,6%. Estos resultados reflejaban la tradicional dificultad del APRA en Lima, y las fuerzas relativas de la izquierda (en los barrios populares), y del PPC en los sectores de clase media y alta de Lima. El ausentismo totalizó el 16,3% de los electores registrados. Desde finales de 1978 hasta inicios de 1979, la Asamblea elaboró una nueva Constitución, la cual fue luego ratificada. Con ello, se pavimentó el camino para la transición de 1980.

En 1970, cuando se llevó a cabo la primera encuesta, se estaba bajo régimen militar, por lo que no habían elecciones ni campañas. Los partidos políticos no podían manifestarse y preguntas como: la eficacia del régimen militar en comparación con un régimen civil, hubieran sido inapropiadas, por decir lo menos. Las encuestas de 1982, 1985 y 1990 fueron llevadas a cabo después de la restauración de la democracia, por lo que podían pedir información sobre la participación política formal.

La encuesta de 1982 se llevó a cabo poco más de dos años después de la reelección de Fernando Belaunde como presidente. Según la encuesta, el nivel de parti-

⁶ Los totales que aparecen en este capítulo incluyen solo los votos válidos, a menos que se señale expresamente lo contrario. Quedan excluidos los votos en blanco o nulos, así como el ausentismo. Para 1978 AC la izquierda estaba constituida por el FOCEP, el PRT, UNIR, IU, y la UDP. Los otros partidos con representantes en la Asamblea fueron: FNTC, U&N, OPRP, APS, MDP, PAIS y PSR.

participación en las elecciones fue alto: cerca al 90% de los informantes declaró haber sufragado en las elecciones de 1978 para la Asamblea Constituyente y en las elecciones generales y municipales de 1980.⁷ En otras áreas de la actividad política formal, la participación tuvo niveles bajos. Menos de un tercio declaró haber participado en un mitin para alguna de las tres elecciones, solo un décimo declaró militar en algún partido político y solo el 7% dijo que había participado en una campaña en favor de algún candidato o partido. Cuatro de cada cinco dijeron no haber visto ningún cambio en su vecindario desde la elección de Belaunde: el 15% declaró haber visto un cambio positivo, mientras que el 5% citó un cambio negativo.

Los datos de la encuesta de 1982 muestran que los pobres de Lima manifestaron notables homogeneidades en su conducta electoral. Por ejemplo, como ya se dijo, en la elección de 1978, el APRA ganó el primer lugar a nivel nacional, pero ocupó un estrecho tercer lugar en Lima. Sin embargo, el APRA captó la mayoría de los votos de los informantes, llevándose casi el 60 de la muestra, en comparación al 25% de la izquierda. El PPC —como era esperable entre votantes de bajos recursos— se llevó el 16%, muy por debajo de su total de casi 24% en Lima.

8.1.2. Las elecciones presidenciales del 18 de mayo de 1980 (1980P)

Las elecciones de 1980 se dieron solo dos años después de las de la Asamblea Constituyente, pero la escena

⁷ Ya que el voto es obligatorio, los niveles de participación pueden ser mayores que los reales.

política peruana había cambiado bastante en el ínterin. En primer lugar, Haya de la Torre falleció solo unos días después de la ratificación de la constitución, y el partido había atravesado una feroz lucha interna por el liderazgo y la dirección ideológica entre la vieja guardia y los jóvenes turcos. Como resultado, la tradicional disciplina y organización partidaria se debilitó. En segundo lugar, Belaunde retornó del exilio como un héroe. Y en tercer lugar, la izquierda, siguiendo con su imagen de división interna, se partió severamente: tuvo cinco candidatos a la presidencia.

Además de ello, la Constitución de 1979 rigió las elecciones de 1980 y varias de sus normas tuvieron un impacto importante en la política electoral. La nueva constitución bajó la edad mínima para votar de veintiún a dieciocho años, y dejó sin efecto el impedimento que prohibía el voto de los analfabetos. Estos cambios produjeron dos efectos. De un lado, el electorado se expandió rápidamente. Por ejemplo, en 1978 hubo 4,9 millones de electores registrados, lo que aumentó a 6,4 millones en 1980 y a más de 10 millones hacia 1990. El segundo efecto fue que el dominio de Lima disminuyó. En 1978, el voto de Lima Metropolitana significó el 38,4% del total nacional. Hacia 1990, el voto de Lima era el 30,8% de todo el país. La nueva constitución también exigía que un candidato a la presidencia obtuviera una mayoría simple del voto popular para ganar; si ningún candidato obtenía este porcentaje, se debía pasar a una segunda vuelta entre los dos candidatos con mayor votación.

Los resultados de 1980 dieron una victoria y una reivindicación contundentes a AP y a Belaunde, quien ganó con 45,2% del voto popular a nivel nacional (47,2% en Lima). Armando Villanueva, candidato de la vieja guar-

dia del APRA, fracasó, llevándose solo el 27,4% (22,3% en Lima). Al PPC y Bedoya Reyes les fue razonablemente bien en Lima (15,4%), pero mal en el resto del país (9,7%). La izquierda, irremediabilmente dividida, se llevó un vergonzoso total de 13,8% del voto nacional y 12,5% en Lima; otros partidos sumaron menos del 4%. El ausentismo totalizó 28,9% a nivel nacional y 15,6% en Lima.

El cuadro 1 muestra que Belaunde (según la muestra de 1982) obtuvo resultados incluso superiores entre los pobladores encuestados, que en el ámbito nacional de Lima Metropolitana. Mientras que obtuvo algo menos que el 50% a nivel nacional, capturó casi el 55% de la muestra de pobladores, lo que se podría atribuir a la menor preferencia por el PPC en los sectores de bajos ingresos.

La izquierda y el APRA tuvieron resultados similares en la muestra respecto a los obtenidos en los totales de Lima.

Belaunde no solo se benefició de la muerte de Haya de la Torre y de la fractura de la izquierda, sino de su calidad de presidente civil derrocado, pero que había retornado, imagen que le diera un atractivo simbólico y antimilitar ante muchos votantes. Sin embargo, como se anotó previamente, el Perú se había transformado dramáticamente en los doce años transcurridos desde el derrocamiento de Belaunde. La población del país había aumentado, el espectro político se había ampliado y se había hecho más complejo y la movilización política había afectado a mucha gente. Ganar la elección era una cosa; gobernar sería algo muy distinto.

CUADRO 1
RESULTADOS ELECTORALES EN LA MUESTRA, 1978-1990

	Izq./IU	APRA	AP	PPC	FREDEMO	CAMBIO 90	OBRAS
1978CA (N=419)	24,7	59,2	*	16,1			
(Lima)**	35,2	25,4	—	30,2			
1980P (N=518)	12,2	24,9	54,6	8,3			
(Lima)	12,5	22,2	47,2	15,5			
1980M (N=500)	18,4	22,2	50,6	18,8			
(Lima)	28,3	16,4	34,7	20,6			
1983M (N=342)	54,4	29,2	10,8	5,6			
(Lima)	36,8	27,2	11,9	21,2			
1985P (N=366)	22,1	69,4	3,8	4,7			
(Lima)	23,9	50,6	4,4	19,2			
1986M (N=417)	46,8	42,7	*	10,3			
(Lima)	34,8	37,6	—	26,9			
1989M (N=402)	15,4	17,9	**	**	13,2		53,5
(Lima)	13,7	11,5	—	—	26,8	45,2	
1990P1 (N=399)	13,0	17,3	**	**	29,6	39,9	***
(Lima)	11,0	13,8	—	—	39,5	34,4	—
1990P2 (N=406)	—	—	—	—	33,9	66,1	***
(Lima)	—	—	—	—	53,3	46,7	—

* Total de votos válidos para Lima Metropolitana.

** AP no compitió en 1978Ca ni en 1986M.

*** AP y el PPC formaron parte del FREDEMO en 1989M, 1990P1 y 1990P2.

**** OBRAS no compitió en 1990P1 ni en 1990P2.

Fuentes: Encuestas de 1982, 1985 y 1990. Los totales de Lima provienen de Tuesta, 1994.

8.1.3. 23 de noviembre de 1980. Elecciones municipales (1980M)

Seis meses después se llevaron a cabo elecciones municipales a nivel nacional, para elegir alcaldes y concejos distritales. A nivel nacional, AP mantuvo un liderazgo sólido, aunque algo disminuido: el partido se llevó el 35,8% del voto popular y ganó 104 de las 148 alcaldías provinciales del país. En Lima, AP ganó la carrera a la alcaldía con el 34,7% del voto y capturó veintidós de los treintaiocho distritos de la ciudad.

La izquierda, que había aprendido la lección y se había unido en una coalición (IU, o Izquierda Unida) bajo el liderazgo de Alfonso Barrantes, mejoró su actuación al llevarse el 23,3% a nivel nacional y obtener catorce alcaldías provinciales. En Lima, Barrantes terminó segundo, llevándose el 28,3% del voto. Asimismo, IU ganó nueve de los distritos de Lima.

El APRA no tuvo una buena actuación: a nivel nacional, sus candidatos consiguieron el 22,5% del voto y solo veintidós alcaldías provinciales. En Lima, al APRA le fue bastante peor, llevándose el 16,4% del voto y dos alcaldías. El PPC siguió mostrando sus diferencias entre Lima y el resto del país. A nivel nacional, obtuvo 11,1%; pero 20,6% en Lima, donde consiguió dos alcaldías distritales. Además, el ausentismo fue de 30,9% a nivel nacional, y de 23,6% en Lima.

En la muestra de 1982, los pobladores mostraron las mismas tendencias vistas a nivel nacional y de Lima, aunque con algunas variaciones. Eduardo Orrego, el candidato de AP, tuvo mejores porcentajes en la muestra que en las elecciones, llevándose la mitad de los

votos.⁸ Este resultado puede deberse a que el electorado aún se encontraba removido a solo medio año de la transición al régimen democrático, por lo que tal vez no deseaba votar por desconocidos o por candidatos o partidos que pudieran haber sido percibidos como una amenaza, ya fuera a los militares o al recientemente instalado sistema democrático. En la terminología del modelo, votar por la nueva coalición de izquierda (o por el APRA) podría interpretarse como una advertencia a AP de que su manejo de la economía era criticable.

8.1.4. 3 de noviembre de 1983. Elecciones municipales (1983M)

Las elecciones de 1983 fueron percibidas como un referéndum sobre los tres años de gobierno de Belaunde y AP. En tal sentido, debieron ser incómodas para ellos. Además de una amplia insatisfacción con la actuación de Belaunde, el APRA había empezado a reunirse bajo el liderazgo de Alan García. Es más, IU y Barrantes siguieron fortaleciéndose, al mostrarse capaces de actuar como una coalición, y como una alternativa elegi-

⁸ El total de IU para Lima Metropolitana (28,3%) fue considerablemente más alto que el obtenido entre los pobladores (18,4%), pero esta cifra es algo engañosa. Recordemos que IU también ganó las elecciones locales en nueve distritos. Si se examinan los votos distritales de la muestra de 1980 (que no aparecen en el cuadro 1), queda claro que la izquierda mostró su mayor fuerza entre los pobladores a nivel distrital. Los candidatos distritales de IU se llevaron aproximadamente el 30% de los votos de la muestra, la mayoría de los cuales se extraían de AP (que baja diez puntos porcentuales) y del PPC (que baja once).

ble entre el centro y la derecha, y (lo que era tal vez más importante) ante Sendero Luminoso.⁹

Los resultados fueron desastrosos para AP, y un triunfo para la oposición. El APRA se llevó el 33,1% de los votos a nivel nacional, ganando 78 de las 155 alcaldías provinciales. Tuvo menos éxito en Lima, llevándose el 27,2% y seis de las cuarenta alcaldías distritales. IU mostró la tendencia opuesta: mientras que capturó el 29% del voto y treinta y una alcaldías provinciales en el ámbito nacional, en Lima se llevó el 36,5% del voto —con lo que Barrantes se convirtió en alcalde de la ciudad— y diecinueve distritos, incluyendo a todos los distritos populares de la capital. El PPC se llevó el 13,9% y dos alcaldías provinciales a nivel nacional: en Lima obtuvo el 21,2% y once alcaldías distritales (todas en los distritos de más altos recursos). A AP le fue bastante mal: solo llegó a sobrepasar al PPC a nivel nacional (17,5% y treinta y seis alcaldías provinciales), y en Lima cayó al 11,9%, con solo dos alcaldías distritales. El ausentismo fue de 35,8% a nivel nacional y de 26,3% en Lima.

En la muestra de 1985, los pobladores dieron al APRA casi el mismo nivel de apoyo que recibiera en las

⁹ Cuando Sendero Luminoso emergió en 1980 como movimiento armado y violento de izquierda, se produjo mucha confusión entre más moderados partidos de la izquierda electoral (entre aquellos que participaban en elecciones). Sin embargo, cuando la violencia de Sendero Luminoso se hizo más y más evidente, Barrantes y virtualmente todos los miembros de IU se le opusieron, tanto por motivos ideológicos como estratégicos. La posición de Barrantes le dio mucha credibilidad ante todo el espectro político. Como contraparte, Sendero Luminoso dedicó mucha de su visceral retórica a atacar a IU y a Barrantes personalmente.

elecciones en Lima (19,2 en la muestra, 27,2% a nivel de Lima); pero desertaron de AP en grandes números, dándole al partido de Belaunde solo un décimo de los votos. Como resultado, IU se llevó más de la mitad de los votos de los pobladores, lo que indica el extraordinario apoyo que IU y Barrantes pudieron generar y el igualmente extraordinario nivel de apoyo perdido por AP, que perdió 80% (de 50 a 10%) en solo tres años.

Los resultados generales dieron al APRA y a IU, partidos de oposición, casi dos tercios del voto popular, tanto a nivel nacional como de Lima. Estos resultados hacían prever lo que sucedería en las siguientes elecciones presidenciales dieciocho meses después.

8.1.5. 14 de abril de 1985.

Elecciones presidenciales (1985P)

Los resultados de las elecciones municipales de 1983 fueron reforzados en 1985. Un rejuvenecido APRA liderado por Alan García consiguió una enorme victoria, llevándose el 53,1% del voto popular en el ámbito nacional y 50,6% en Lima. El APRA también ganó mayoría en las dos cámaras del legislativo, con lo que el partido más antiguo del país obtuvo la primera victoria presidencial en su historia, así como un firme poder político. IU, con Barrantes como candidato, tuvo la dudosa distinción de llevarse un distante segundo lugar (24,7% a nivel nacional y 23,9% en Lima), mientras que CODE (un nuevo acrónimo para el PPC) obtuvo un pobre 11,9 a nivel nacional, aunque un porcentaje algo mejor en Lima (19,2%). Belaunde, quien no podía tentar su reelección, vio a su partido llevarse una aplastante derrota con solo el 7,3% del voto popular a nivel nacional, y un minúsculo 4,4% en Lima. El ausentismo

fue mucho más bajo que el usual: 9,5% a nivel nacional y 7,6% en Lima.

La muestra de 1985 fue realizada inmediatamente después de la elección de Alan García y el APRA. 96% de la muestra reportó haber votado; 89% dijo haber votado dos años antes en las elecciones municipales de 1983. Participar en campañas (11%) o pertenecer a un partido (19%) fueron actividades relativamente raras. Al ser preguntados si el gobierno afectaba sus vidas cotidianas, 31% dijo que el gobierno nacional tenía mucho efecto (36% dijo que no tenía ninguno); sobre los gobiernos metropolitanos y distritales, algo más de la mitad dijo que no tenían ningún efecto. Belaunde fue considerado como buen presidente por solo el 7% de los encuestados, y como malo o muy malo por casi el 50%, lo que constituía un grave declive respecto a su 45% logrado cinco años atrás.

Los pobladores de la muestra de 1985 dieron al APRA y a García una ventaja enorme: el 70% había votado por el APRA. La izquierda logró menos del 25%, y tanto el PPC como AP virtualmente desaparecieron, llevándose menos del 10% de los votos de los pobladores. El viraje desde la izquierda hacia el APRA, así como el colapso de AP, daban a García un margen de victoria considerable.

Por ello, al ganar el APRA, no solo obtuvo mayoría en ambas cámaras del legislativo, sino que mostró que su antigua enemistad con los militares era ya una reliquia del pasado.

8.1.6. 9 de noviembre de 1986.

Elecciones municipales (1986M)

Diecinueve meses después, el APRA ganó lo que había deseado desesperadamente durante años: el poder

municipal, especialmente en Lima.¹⁰ A pesar de que su margen de victoria fue menor que en la contienda de 1985, el APRA mostró una asombrosa capacidad, al ganar alcaldías en todo el país. El APRA obtuvo un total de 47% del voto popular a nivel nacional, logrando 161 de las 174 alcaldías provinciales. En Lima, los candidatos del APRA ganaron dieciocho de los cuarenta distritos, además de obtener una cerrada victoria (37,6%) sobre IU y Barrantes (34,8%), que competía por la reelección. A nivel nacional, IU se ubicó en segundo lugar (30,8% de los votos), pero solo obtuvo nueve alcaldías provinciales. PPC (que ya había deshecho la coalición llamada CODE), obtuvo el 14,8% del voto, pero ganó solo una alcaldía provincial. AP, ampliamente derrotado en las elecciones presidenciales de 1985, no participó en 1986. Los niveles de ausentismo aumentaron considerablemente (21,8% a nivel nacional, 14,7% en Lima).

En los datos de la muestra de 1990 (véase cuadro 1), se aprecia que la izquierda resonó vigorosamente entre los pobladores: así, Barrantes obtuvo la mayor parte de los votos de los encuestados (46,8%) sobrepasando al candidato del APRA (42,7%) por un margen estrecho. Al PPC, como era de esperarse, le fue bastante peor en la muestra que en el ámbito de Lima. Así, las elecciones presidenciales de 1985, y las municipales de 1986, dieron al APRA lo que ningún otro partido políti-

¹⁰ El APRA, durante décadas, fue un partido regional. Su base de apoyo se encontraba en las regiones de la costa norte (La Libertad, Lambayeque, la ciudad de Trujillo). Mientras tanto, al partido nunca le fue tan bien en el centro y sur del país, particularmente en Lima.

co civil había conseguido: un claro dominio en todos los centros y niveles de poder y la seguridad de que los militares le permitirían gobernar. Durante los primeros meses de gobierno, varios signos de confianza (o dependiendo de la perspectiva en que se mire, de arrogancia) emergieron brevemente, tales como discusiones sobre modificar la constitución para permitir que García tentara la reelección directa o como especulaciones sobre cuántas veces podría elegirse a García, inclusive respetando la norma que impedía la reelección directa.¹¹

8.1.7. 12 de noviembre de 1989. Elecciones municipales (1989M)

Pocos jefes del poder ejecutivo —en el Perú, o tal vez en todo el mundo— habían empezado su mandato con una popularidad tan universal como García (las encuestas mostraron niveles de aprobación muy por encima del 80% durante su primer año), para luego caer a menos del 10% tres años después. Hacia las elecciones municipales de 1989, la economía peruana había colapsado, tal como la popularidad de García. La derecha unida en el FREDEMO —una coalición liderada por Mario Vargas Llosa y compuesta por independientes y por AP y el PPC— mostró una considerable fuerza a

¹¹ Tales especulaciones cesaron pronto. Los rumores sobre la reforma de la constitución no fueron bienvenidos por la ciudadanía. Por otro lado, aunque García era bastante joven (tenía solo treinticinco años cuando llegó al poder), las especulaciones de que podría ser elegido cada cinco años durante las siguientes tres o cuatro décadas se desvanecieron prontamente.

nivel nacional, llevándose el 31,6% y ganando 70 de las 161 alcaldías provinciales. En Lima, el FREDEMO cayó un poco (26,8% del voto), pero obtuvo veintinueve de las cuarenta alcaldías distritales. Sin embargo, todos los candidatos fueron dejados de lado por Ricardo Belmont, una popular personalidad de la televisión sin experiencia política, que obtuvo el 45,2% del voto a nivel de Lima, ganando así la alcaldía provincial con comodidad. Su movimiento político, Obras, no candidateó a nivel distrital. La izquierda —fraccionada y sin espíritu después de la amarga derrota de 1986— revirtió sus tendencias históricas, obteniendo mejores resultados a nivel nacional (17,9% y cuarentaisiete alcaldías provinciales) que en Lima (11,5% del voto y solo siete victorias distritales). El APRA, golpeada por el desastroso gobierno de García, solo pudo obtener el 19,7% del voto nacional y veintisiete alcaldías provinciales. La caída fue más abismal en Lima, con solo el 11,5% del voto y sin poder obtener ninguna alcaldía distrital.

La muestra de pobladores (según la encuesta de 1990) reflejó los resultados de Lima, pero con sus propios cambios y peculiaridades. Belmont, candidato de Obras, obtuvo más de la mitad del voto de los pobladores. Ni el FREDEMO, la izquierda y el APRA obtuvieron más del 20% de los votos, lo que indica dos cosas: primero, que los intentos de Vargas Llosa de convencer a los votantes de bajos recursos que el FREDEMO tenía la mejor de las intenciones para ellos, tuvieron poco éxito. Segundo, que el APRA había perdido, virtualmente, toda credibilidad.

Hubo otra tendencia importante: a nivel nacional, los candidatos independientes ganaron el 30,8% del voto y diecisiete alcaldías provinciales. Este resultado, junto con la victoria de Belmont en Lima, señalaba que los

partidos tradicionales estaban perdiendo peso en la ciudadanía, y que el propio sistema de partidos estaba siendo amenazado por candidatos no afiliados a los contendores políticos dominantes en la arena política.

8.1.8. 8 de abril de 1990. Elecciones presidenciales, primera vuelta (1990P1)

Hacia 1990, la economía del Perú era una de las peores del mundo (véase los capítulos 3 y 4), y la población se encontraba desesperada. Sendero Luminoso se había esparcido en la sierra y empezaba a moverse hacia las ciudades y hacia Lima, en particular. El APRA se encontraba en caos interno y caminaba hacia una derrota segura; la izquierda estaba irremediabilmente dividida. Muy por el contrario, el FREDEMO y la derecha neoliberal parecía enrumbar a una victoria segura con Mario Vargas Llosa como candidato. Para muchos observadores a inicios de 1990, la única pregunta relevante era si el FREDEMO pudiese obtener una mayoría directa en la primera vuelta.

Las elecciones de 1990 han sido bastante analizadas (Schmidt 1996, próxima publicación; Torres 1989; Daeschner 1993; Vargas Llosa 1993; Cameron 1994); pero sus resultados son aún sorprendentes. A solo cinco semanas de las elecciones, el movimiento Cambio 90 de Alberto Fujimori fue incluido entre los muchos «otros», ya que recibía menos del 2% en las encuestas. A inicios de marzo, sin embargo, Fujimori empezó un auge sin precedentes, por lo que culminó a solo tres puntos porcentuales del FREDEMO a inicios de abril. Los resultados de la primera vuelta ubicaron primero al FREDEMO, con 32,6% del voto popular a nivel nacional, y 39,5 en Lima, pero Fujimori obtuvo el 29,1% a

nivel nacional (34,4 en Lima). El APRA, como era de esperarse, cayó. Aunque el partido consiguió mantener un porcentaje respetable a nivel nacional (22,5%), cayó fuertemente en Lima, a 13,8%. IU fue solo una sombra de lo que había sido, tanto a nivel nacional (8,2%), como en Lima (6,1%). Los candidatos independientes mostraron una fuerza marginal (7,3% a nivel nacional y 6,2% en Lima), pero bastante por debajo de sus niveles en las municipales de 1989. El ausentismo fue de 21,7% a nivel nacional, y de 12,4% en Lima.

La muestra entre pobladores fue replicada una vez más en 1990, inmediatamente después de la elección de Fujimori. 90% de la muestra dijo haber sufragado en esa elección, y 93% dijo haberlo hecho unos seis meses antes, en las elecciones municipales de 1989. Solo un 25% de los encuestados dijo que el gobierno de García había hecho algo positivo por sus vecindarios; más de la mitad dijo que ese gobierno no había tenido ningún impacto. Como se discutió en el capítulo 7, hacia 1990 los pobladores de la muestra eran bastante pesimistas respecto a la capacidad del Estado peruano de actuar en su beneficio. Debe recordarse que dos tercios declararon que el sistema judicial peruano no podía garantizar un juicio justo (10% declaró que esto sí era posible); más de la mitad dijo que los derechos humanos básicos no estaban protegidos y que no estaban orgullosos del sistema político del país. Tres cuartos declararon que la solución de los problemas del país demandaba un cambio radical. Un número similar consideraba que el dinero tenía más influencia en la política que cualquier otra cosa. Tales percepciones deprimidas (y probablemente certeras) del sistema político, en general, significaban que un candidato o partido considerado como representante del *status quo*, o de los

poderes establecidos, tendría grandes dificultades para ganarse los votos de los pobladores. Además, por primera vez, las identidades raciales y étnicas se convirtieron en temas relevantes en la carrera presidencial. Especialmente en Lima, donde las distinciones raciales, étnicas y de clase entre la «Lima pituca» (la Lima de clase alta, occidental y blanca) y la «Lima chicha» o «chola» (de clase baja y de origen migrante) emergieron en las campañas.

Los pobladores encuestados en 1990 mostraron (véase cuadro 1) que la tendencia de 1989M de apoyar a los candidatos independientes y de darle la espalda los partidos tradicionales, no era pasajera. Fujimori, el independiente por antonomasia, derrotó a Vargas Llosa (quien, a pesar de ser un candidato independiente y no tradicional, era apoyado por AP y el PPC) 4 a 3 en la primera vuelta. El APRA y la izquierda, en conjunto, recibieron solo el 30% de los votos.

8.1.9. 10 de junio de 1990. Elecciones presidenciales, segunda vuelta (1990P2)

Ocho semanas después sucedió lo sorprendente e inevitable: Alberto Fujimori, un desconocido político a inicios de 1990, derrotó fuertemente a Mario Vargas Llosa y al FREDEMO, candidatos de *establishment*, por un margen mayor de 3 a 2. Fujimori obtuvo el 62,4% del voto popular total; el hecho de que obtuviera solo el 53,3% en Lima solo significó que su margen de victoria fuera de la capital fue más sustancial.

Los pobladores de la muestra de 1990 votaron por Fujimori en un margen de 3 a 2. Este margen significó que Vargas Llosa y el FREDEMO perdió entre los pobres de Lima por un margen mucho mayor que en la

ciudad de Lima en general, y que la fuerza tradicional del PPC en los distritos más acaudalados fue ampliamente sobrepasado por el peso de los votos provenientes de los barrios populares.

8.2. CONCLUSIONES

Desde 1978, los resultados de tres competencias presidenciales y cuatro municipales muestran que el Perú logró restablecer y mantener el régimen democrático con mayor éxito que en otros períodos de su historia. Lo hizo, además, atravesando las peores condiciones de todo el siglo veinte. A juzgar por las definiciones de democracia (Dhal 1971), el Perú tuvo —entre 1980 y 1992— una democracia de procedimientos. Su sistema político legalmente permitió, y de hecho promovió, una amplia participación: todos los partidos que desearon competir pudieron hacerlo.¹² Además, el sistema y sus integrantes apoyaron el éxito de la competencia. Tanto desde el gobierno como de la oposición, se aceptó la incertidumbre; los partidos que perdieron su posición de autoridad aceptaron su derrota, y ningún candidato o partido reclamó o pudo probar un fraude. Tales lo-

¹² El propósito de Sendero Luminoso era subvertir y desacreditar el proceso electoral mediante el asesinato y la amenaza contra las autoridades y los candidatos, especialmente a nivel local. También mediante la intimidación y la amenaza de la población peruana en general, anunciando represalias contra quienes sufragasen. Tales amenazas no tuvieron repercusiones a nivel nacional, pero se cancelaron elecciones en algunos distritos alejados en donde la presencia de Sendero Luminoso era suficiente para minar la autoridad del Estado y donde no podía garantizarse la seguridad de los ciudadanos.

gros deben ser vistos en su contexto histórico: desde la Segunda Guerra Mundial, el ciclo de poder (que un presidente civil completara su gobierno y entregara el poder a un sucesor civil) solo había ocurrido una vez, en 1945. A nivel local, en el Perú solo habían habido elecciones municipales en 1963 y 1966. Antes y después de ese período, y hasta 1980, todos los puestos de los gobiernos locales habían sido elegidos por el gobierno central, tanto bajo regímenes civiles como militares.

Pero el éxito de las competencias electorales y la capacidad de rechazar a los gobiernos de turno, también implicaron un gran cambio de votos de los ciudadanos individuales en su búsqueda por una solución a los problemas sociales y económicos que afectaron al país. Hacia fines de 1980, los datos electorales agregados indicaban que el cambio de votos de un partido a otro había sido reemplazado, ya que más y más votantes abandonaban a los partidos tradicionales para apoyar a candidatos y movimientos no tradicionales como el de Belmont en 1989 y 1993, y como el caso extremo de Fujimori en 1990.¹³

¹³ Aunque el análisis de este libro concluye en 1990, los resultados de las elecciones de 1993 merecen alguna atención. Entre los partidos tradicionales, AP ocupó el primer lugar a nivel nacional con 12,3% y con 42 victorias municipales (de 183 candidaturas). El APRA llegó segundo (11,7%, 26 candidaturas), el PPC tercero (5,3%, 9 candidaturas), e IU cuatro (4,0%, 26 candidaturas). Otros partidos pequeños obtuvieron el 3,8% en cuatro candidaturas. Pero las listas independientes, a nivel nacional, se llevaron el 25,6% de los votos y 66 municipios, muy por encima de todos sus rivales. En Lima, Belmont fue reelegido con facilidad (45,0%), y los candidatos de obras ganaron 21 concejos distritales. A AP (8,2%, tres municipios), el APRA (3,3% y ningún distrito), el PPC (2,0%, cinco distritos), e IU (1,2% y ningún distrito), les fue bastante mal. Por otro lado, los movimien-

Las muestras de 1982, 1985 y 1990 revelan ciertos patrones. De manera más notable, si los totales de Lima muestran un amplio apoyo hacia un candidato presidencial determinado, los pobladores muestran la misma tendencia. De manera similar, si en los totales de la ciudad ocurre un cambio entre elecciones, los totales de los pobladores muestran el mismo viraje, aunque los cambios pueden ser más marcados. Durante la década se perciben estas tendencias: la victoria de Belaunde en 1980P fue mayor en la muestra que a nivel nacional o de Lima; los porcentajes de la izquierda en 1980 y en 1983, así como el colapso de Belaunde entre 1980 y 1985, fueron también mayores en la muestra. Lo mismo sucedió con el auge del APRA en 1985, así como con su caída en 1990 y con las victorias de Belmont y Fujimori en 1989M y en 1990P1 y 1990P2. Durante esta década, los pobladores siguieron la marea electoral, pero de manera más extrema que la ciudadanía en general.

Es claro que las clases bajas de Lima tomaron parte del proceso electoral formal. Sus niveles de votación (reportados) fueron tan altos como en cualquier otro sector, a pesar de que no participaron en otras actividades formales como la realización de campañas, o los mítines políticos. Aunque los pobladores mostraban una preferencia por el régimen democrático, no parecía importarles mucho quién resolviera los problemas económicos del país. Pensaban que el gobierno, para bien o para mal, tendría poco efecto en sus vecindarios y

tos independientes (sin contar a Obras) se ubicaron bastante bien, especialmente un movimiento llamado Lima al 2 000, que se llevó el 28,3% del voto popular. Además, trece distritos fueron ganados por candidatos independientes.

percibían a los presidentes salientes (Belaunde y García) en términos altamente negativos.

Hacia el final de su estudio sobre el gobierno de García, John Crabtree (1992) señalaba que:

(El sector informal) es uno cuyas preferencias políticas no han sido objeto de estudios sistemáticos o intensivos. A pesar de que es claro que en las elecciones municipales de 1983 y 1986 la Izquierda Unida logró el apoyo del sector informal y de los pueblos jóvenes, también parece claro que éste es un sector cuyas preferencias políticas tienen a ser altamente volátiles. (Crabtree 1992: 183)

El propósito del capítulo 8 es brindar el estudio sistemático que reclama Crabtree. En particular, se busca investigar las volátiles preferencias políticas de los residentes de bajos recursos, sobre las que, como señala Crabtree, se requiere información.

8.3. EL VIRAJE DE PREFERENCIAS ENTRE ELECCIONES: ALGUNAS CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Los pobladores cambiaron sus votos de un partido a otro, de una posición ideológica a otra, y (hacia finales de la década) de los partidos tradicionales a candidatos y movimientos no afiliados y contra el *establishment*. Pero examinar los datos de las encuestas de esta manera agregada no brinda luces sobre cómo los votantes individuales cambiaron sus votos, ni sobre cuáles partidos o candidatos perdieron su apoyo y cuáles lo ganaron. Los datos de las encuestas pueden responder estas y otras preguntas relacionadas; pero antes de caminar en esa dirección, cabe hacer algunos comentarios sobre qué tipos de variables pueden resultar importantes

para analizar la participación política formal, y sobre cómo y por qué esas variables no necesariamente son las mismas que resultaron imprescindibles para analizar la participación informal.

El capítulo 7 mostró que los modos, niveles e intensidades de la participación informal de los pobladores variaba significativamente según el vecindario de residencia, y que esa variación estaba frecuente e íntimamente relacionada con las necesidades materiales de los vecindarios específicos. El capítulo 7 también mostró que los patrones de participación cambiaban con el tiempo, al ser satisfechas o no resueltas las necesidades de los vecindarios.

Pero la presencia, la intensidad y las variaciones en la participación formal no dependen tanto de las condiciones de los vecindarios. Hay dos razones básicas para esta diferencia. En primer lugar, las reglas y sanciones respecto a cómo y cuándo participar en la arena formal provienen del Estado; y, a menos que un individuo decida no votar,¹⁴ no existe la capacidad de elegir

¹⁴ Las tasas de abstención muestran que dejar de votar es una opción, a pesar de la obligación legal a hacerlo. No votar implica pagar una multa, aunque después de algunas elecciones las multas no se cobraron. A inicios de 1980, los requisitos para votar eran extremadamente difíciles de cumplir: por ejemplo, un individuo debía votar en el lugar donde se había registrado originalmente. Dada la magnitud de la migración de zonas rurales a urbanas, y de la redistribución demográfica general ocurrida en el país en las últimas tres o cuatro décadas, tal requisito implicaba la realización de viajes y un alto gasto de dinero para mucha gente, muchos de los cuales decidieron no votar y atenerse a las consecuencias. Las dificultades burocráticas para registrarse y la incapacidad del Estado de mantener los registros electorales al día, fueron otros problemas a tener en cuenta.

cuándo votar. Por ello, las condiciones específicas de los vecindarios (por ejemplo su antigüedad, si se formó mediante invasión o no, o el nivel de desarrollo interno) presumiblemente tendrán poco efecto sobre el cómo se termina votando.¹⁵

En segundo lugar, los ciudadanos votan individualmente y en secreto; nadie puede saber (ni puede determinar) si su vecino vota de una manera u otra. Un ciudadano preocupado, como un líder comunal, puede intentar convencer a sus vecinos de votar de determinada manera; pero las presiones de la comunidad solo pueden tener algún efecto en el voto (secreto) de un miembro individual de la comunidad. Un líder comunal no puede prometer a un partido político o candidato que su comunidad votará en masa.

Es más, aunque un partido político puede intentar atraer los votos de grupos particulares (definidos, por ejemplo, por ingresos, estatus o clase social, género, o grupo étnico), ningún partido puede limitarse a centrar su atención en segmentos determinados de tales grupos. La izquierda, por ejemplo, puede concentrarse en los pobres de la ciudad, pero no puede centrar su campaña en las necesidades de una comunidad específica, ni los residentes de un vecindario en particular pueden acercarse a un partido o candidato para pedir-

¹⁵ El Estado peruano ha puesto en práctica lo que Verba, Nie y Kim (1978: 6-8) denominan un «techo obligatorio» y un «piso obligatorio». El techo consiste en el principio de «una persona, un voto» (todos los votos tienen el mismo valor); el piso consiste en la ley que establece el voto obligatorio. Si estas normas se implementan enteramente, no tiene que existir una relación entre la motivación individual para votar y los recursos con los que se cuenta, ni con la magnitud de la actividad política. Así, la ley establece la igualdad de la actividad política de todos los grupos sociales.

le que base su campaña en las necesidades específicas de ese vecindario. Los residentes de un vecindario pueden diseñar sus modos de participación informal para satisfacer necesidades específicas (lo que de hecho sucede), pero eso no resulta en la arena formal. Solo hay una oportunidad y un momento para votar, y está determinado por el Estado; el ciudadano individual (especialmente el ciudadano pobre) en general, no juega ningún papel en la determinación de qué partidos participan o no en las elecciones, y en cuáles serán los candidatos.

En términos de comportamiento formal, el Estado y/o el sistema de partidos tiene mucho que decir acerca de la participación y sus restricciones. Todas estas restricciones externas hacen que la arena formal, y la participación formal, sea menos influenciada por las necesidades de los vecindarios o por las preferencias individuales de los pobladores.

Además del mandato legal de votar, hay una segunda razón principal por la cual los factores principales para explicarse el comportamiento informal, no ejercen una influencia semejante en la arena formal. Esta razón es, irónicamente, la propia pobreza y la influencia diferenciada de la pobreza en los dos tipos de participación. Respecto al comportamiento informal, la pobreza puede ser, en los hechos, descompuesta (o en sentido real, deconstruida) por los residentes individuales de un vecindario y/o a nivel del comportamiento del mismo vecindario. Por ejemplo, todos los residentes de un vecindario pueden reconocer que su vecindario es pobre o percibirse a sí mismos como pobres. Pero un residente en particular puede decidir enfrentar su pobreza individual, o la de su vecindario, de diferentes maneras: desde no hacer nada (es decir, nada más allá

de sus esfuerzos individuales por sobrevivir o mejorar individualmente su situación), hasta participar en una o más de las distintas actividades comunales. Como muestra el capítulo 7, la pobreza específica de cada vecindario ejerce una fuerte influencia en el comportamiento informal de un residente individual. Un residente puede elegir trabajar en un proyecto comunitario de construcción, en un comedor popular o participar en actividades de presentación de demandas a las autoridades municipales o estatales, ya sea para obtener infraestructura básica o títulos de propiedad, u otros bienes colectivos. Sea cual fuere su elección, descompone la pobreza en subcomponentes manejables, los cuales (al menos en teoría) son más fácilmente solucionables que la pobreza en su integridad holística.¹⁶

Por el contrario, el comportamiento formal requiere que el individuo realice un solo acto (no voluntario): votar. Al hacerlo, el individuo debe estimar cuál candidato o partido político puede hacer más por combatir la pobreza de su vecindario.¹⁷ En la arena formal, tanto los votantes como los candidatos se ven forzados a con-

¹⁶ Podría decirse al respecto que esta argumentación significa que el poblador se está resignando a tácticas parciales, sin poder atacar las causas fundamentales y estructurales de la pobreza del país (y de su situación individual y la de su vecindario). Aunque tal argumento puede ser considerado correcto desde una perspectiva, el pragmatismo de la situación es tal, que los propios pobres no creen poder eliminar la pobreza por sí solos. Es preferible atacarla parcialmente: en primer lugar, porque esa táctica tiene más posibilidades de triunfo; en segundo lugar, porque reclamar o esperar cambios socioeconómicos a gran escala conlleva riesgos y tiene pocas probabilidades de éxito.

¹⁷ La elección es interferida por la identificación con un partido, por la ideología personal, y por otros factores que pueden reforzar, cance-

frontar la pobreza de manera holística. Es decir, el votante necesariamente juzga cuál candidato o partido apoyar mediante el acto de votar y el candidato necesariamente enfrenta la pobreza de manera agregada, junto a otros problemas nacionales; para no mencionar a los otros votantes para quienes la pobreza no es una preocupación principal.

Recordemos que la participación política informal es definida como una actividad mediante la cual intenta proveerse de bienes públicos, obteniendo una distribución favorable de los recursos del gobierno. La participación formal, más bien, es una actividad mediante la cual se influencia la selección del personal del Estado y/o sus decisiones políticas. Para los individuos de bajos recursos, la participación informal permite una elección personal de cuándo y cómo involucrarse. Las actividades informales son, al mismo tiempo, costosas en términos de tiempo y energía demandada, y riesgosas en el sentido de que son actividades sobre las que no se tiene garantía de éxito. Por el contrario, la participación política formal es un medio más crudo, menos selectivo, y mucho menos directo, de obtener mejoras materiales. Sin embargo, votar es un acto más fácil, que consume menos tiempo y que es promovido por el Estado.

Hay un aspecto adicional del comportamiento electoral y del viraje de preferencias que puede resultar particularmente relevante y que se refiere a varios niveles o tipos de elección. Un votante que con el tiempo cambia su manera de pensar puede seguir un criterio

lar, o modificar una elección basada únicamente en considerar cuál candidato puede resolver (o por lo menos luchar contra) la pobreza. Además, el votante enfrenta costos para obtener información.

para votar en una elección presidencial, pero puede seguir un criterio diferente y/o adicional para una elección municipal. Por ejemplo, en una elección de transición (como 1980P), en la que el poder político está siendo entregado por un régimen militar a uno civil, un elector puede votar por el partido A porque considera que es el candidato más aceptable para los militares, o el más apropiado para la consolidación del régimen democrático. Sin embargo, cinco años después, en la nueva elección (por ejemplo, en 1985P), si las condiciones económicas han empeorado y/o si la democracia parece estar razonablemente bien consolidada, entonces el elector puede cambiar para mostrar su insatisfacción respecto a su bienestar material.

Sin embargo otros criterios pueden aparecer en contiendas locales. Por ejemplo, el elector puede decidir que el partido B tiene un mejor conocimiento de las condiciones locales, y/o que una victoria de la oposición puede alertar al presidente de que debe prestar atención al descontento local. Además, por supuesto, un partido de oposición puede desarrollar una estrategia local distinta de la aplicada a nivel nacional. Cualquiera fuera el caso específico, los electores que cambian su voto pueden hacerlo sobre la base de criterios que varían según el tipo o nivel de elección que se lleva a cabo.¹⁸ Esta hipótesis será estudiada constantemen-

¹⁸ El hecho de que la constitución peruana establezca elecciones presidenciales y municipales en fechas distintas permite e inclusive promueve el cambio de preferencias. En otros países latinoamericanos donde hay elecciones simultáneas, el viraje de preferencias no se presenta tanto; en primer lugar porque la elección presidencial se impone sobre las locales, y (presumiblemente) porque es más fácil votar por el mismo partido (o más difícil votar por opciones distintas).

te mientras procedo a analizar las elecciones de los años ochenta.

Tanto los pobladores como los partidos políticos peruanos reconocen como punto de partida que los pobres de Lima, como agregado, constituyen un gran bloque de votos (en grandes términos, un 15% del electorado de todo el país vive en los distritos de bajos recursos de la capital). Por supuesto, las reacciones de los partidos a este gran peso electoral de los pobres de Lima han variado: los radicales los han visto como una masa de marginales, la izquierda electoral como su base de apoyo natural y automática, el centro y la derecha como un grupo a captar, o como un sector difuso, y los candidatos populistas no tradicionales como una posible fuente de apoyo. Pero el hecho de que todo partido y candidato a la presidencia haya tenido que desarrollar alguna estrategia para los pobres de Lima ha sido acompañado por otros dos hechos: los pobres de la ciudad han podido escoger entre una variedad de contendores y han podido variar su apoyo de un partido a otro cuando no han estado satisfechos. Es materia del resto de este capítulo estudiar cómo y por qué se han dado esos virajes entre elecciones.

8.3.1. El viraje de preferencias entre elecciones

El Perú tuvo una Asamblea Constituyente (1978 AC), tres elecciones presidenciales (1980P, 1985P y 1990P, para no mencionar 1990P1 y 1990P2) y cuatro elecciones municipales (1980M, 1983M, 1986M y 1989M), entre 1978 y 1990; se puede hacer una gran cantidad de comparaciones entre elecciones, pero no es necesario realizar un análisis exhaustivo, después de todo, examinar cómo los votantes pueden haber cambiado sus

preferencias entre 1978AC y 1989M no sería especialmente esclarecedor o productivo. Sin embargo se puede usar una combinación de elecciones para revelar distintas cosas. Un camino obvio es apreciar el viraje de votos entre elecciones presidenciales o entre elecciones municipales, manteniendo un tipo constante de elección; pero una comparación entre elecciones presidenciales y municipales puede esclarecer cómo se aprecia a un presidente y a su partido, y cuán largo puede ser el apoyo a un presidente. Voy a comparar todas las elecciones presidenciales y todas las elecciones municipales consecutivas, y haré otras comparaciones de especial interés.

8.3.2. 1978CA-1980P

Como ejemplo de esta última posibilidad, el cuadro 2 muestra los resultados del viraje de votos entre 1978CA y 1980P.

Esta comparación es de particular interés debido a que muestra lo que sucede cuando un participante anteriormente poderoso (Fernando Belaunde y AP) no participa en una contienda y luego se presenta a otra. Tales circunstancias permiten dar una primera mirada a la intensidad de las identificaciones partidarias de los pobres de Lima.

En este caso la respuesta es clara: la identificación partidaria fue bastante débil. Los tres partidos que compitieron en 1978AC vieron a un gran número de sus votantes desertar hacia AP (véase cuadro 2). El APRA solo pudo mantener poco menos de la mitad de sus votos en 1978, mientras que el PPC y especialmente la izquierda sufrieron la dramática deserción de sus votantes hacia AP. Las razones dadas para tales virajes

CUADRO 2
CAMBIO DE PREFERENCIAS ELECTORALES ENTRE 1978 Y 1980

VOTOS PARA LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE												
IZQUIERDA = 24,7%				APRA = 59,2				PPC = 16,1%				
(N=103)				(N=247)				(N=67)				
VOTOS PARA 1980P												
IZQ	APRA	AP	PPC	IZQ	APRA	AP	PPC	IZQ	APRA	AP	PPC	
24,7	16,3	50,2	8,7	9,6	45,1	40,5	4,7	—	8,6	60,2	30,1	

Fuente: Encuesta de 1982. N=417. se excluyen: otros partidos, votos en blanco, ausentes, respuestas en blanco. Los totales no necesariamente suman 100%.

fueron dadas abiertamente, y pueden clasificarse en dos rubros: las que los expulsaron de su partido original —factores de «expulsión»— y las que los atrajeron hacia Belaunde —factores de «atracción»—.

El factor de «atracción» más común fue la simpatía o la admiración: los encuestados declaran que fueron atraídos hacia Belaunde debido a su deseo de retornar luego de haber sido derrocado y exiliado, o debido a que lo veían como el candidato más apropiado para el restablecimiento del régimen democrático. La victoria de AP fue también vista como irónica y reivindicativa. Por ejemplo, un obrero de construcción de treintiocho años, vecino de 28 de Julio, declaró:

Pensé que Belaunde merecía la oportunidad de regresar y terminar su mandato, y que eso pondría a los militares en su sitio. Lo correcto es que él fuera el que convirtiera al Perú de nuevo en una democracia.

Y su vecino, un zapatero callejero, instalado en la calle más importante de 28 de Julio, nos dijo:

AP no compitió en 1978, por lo que el APRA era la segunda mejor opción. Pero Belaunde sí candidateó en 1980 y era la mejor persona.

Las explicaciones de «expulsión» fueron más específicas y se relacionaban a problemas particulares de partidos específicos. Quienes habían votado por el APRA en 1978AC y no en 1980P, por ejemplo, habían sido afectados por la muerte de Haya de la Torre y por el hecho de que él ya no podía ser presidente del Perú. También estaban desilusionados con las luchas internas del partido. Como declaró un peluquero de Santiago, propietario de su propio negocio y antiguo simpatizante aprista,

Haya aún vivía en 1978, por eso voté por él, pero en 1980 ya había muerto y el partido estaba deshecho; de todos modos, a los militares le gustaba Belaunde y yo quería que esos hijos de puta no tuvieran excusas para no aceptar las elecciones.

De manera similar, quienes habían votado por la izquierda en 1978AC expresaron haberse sentido impacientes y hasta traicionados por la incapacidad de la izquierda de mantener una identidad coherente y por la presencia de cinco candidatos compitiendo entre sí. Un camionero eventual, vecino de Pampa de Arena, declaró:

Yo hubiera apoyado a un candidato de la izquierda, pero cuando aparecieron cinco ya sabía que la izquierda terminaría mal. ¿Para qué votar por algo que no va a ganar?

Un obrero jubilado de Sendas Frutales, con simpatías izquierdistas y miembro de un sindicato, fue bastante más claro:

Ninguno de ellos (los candidatos de izquierda) merecían mi voto ni el de nadie. Después de las elecciones para la Asamblea Constituyente, por fin teníamos la oportunidad de mostrar solidaridad e inclusive hasta ganar o quedar mejor. ¿Qué sucedió? (Los cinco candidatos) son tan egoístas que ni siquiera pueden luchar juntos. ¡Qué desperdicio!

Ambos tipos de factores, juntos o por separado, se combinaron para alejar a la izquierda y para allanar el camino a Belaunde y AP.

Aunque el país atravesaba tiempos difíciles a fines de los setenta, prácticamente nadie en la muestra declaró haber apoyado a Belaunde en el supuesto de que sería capaz de mejorar la economía. Desde el punto de vista del modelo, la dimensión del bienestar material tuvo poco efecto al decidir por quién votar en 1980P, y en la decisión de cambiar entre 1978AC y 1980P. Los motivos mencionados se inclinaron hacia la dimensión política, ya fuera desde el punto de vista de acabar con el régimen militar y/o por percibir que Belaunde era el más apropiado para restaurar el régimen civil. Así, los encuestados de la muestra que cambiaron sus votos entre 1978AC y 1980P refirieron casi exclusivamente motivos políticos para decidir por quién votar.

8.3.3. 1980P-1980M

A pesar de que solo pasaron cuatro meses entre la investidura de Belaunde (28 de Julio de 1980) y las elecciones municipales de noviembre, estas dos elecciones merecen una breve mención. Sus resultados muestran las tendencias hacia 1983M. Como se describiera anteriormente —y como muestra el cuadro 1—, AP ganó con facilidad, aunque su margen de victoria entre los

pobladores no fuera tan amplio como en las elecciones presidenciales de mayo. Uno de los factores que merece una atención particular fue la formación de IU como coalición de izquierda, bajo el liderazgo de Alfonso Barrantes. Este hecho, como revela el cuadro 3, influyó en el viraje de votos. Casi un quinto de quienes habían votado por el APRA y AP en 1980P, se movieron hacia la izquierda, sobrepasando el 10% de simpatizantes de izquierda que apoyaron al candidato de AP.

CUADRO 3

CAMBIO DE PREFERENCIAS ELECTORALES ENTRE 1980 Y 1985

VOTOS EN 1980P							
IU=11,4%		APRA=27,6%		AP=52,6%		PPC/CODE=3,9	
(N=41)		(N=99)		(N=189)		(N=14)	
VOTOS EN 1980M							
IU	APRA	AP	PPC	IU	APRA	AP	PPC
76,8	2,8	11,1	5,2	8,3	67,9	8,1	2,3
18,2	5,6	64,7	3,9	9,1	9,1	18,2	63,6
VOTOS EN 1983M							
IUAPRA	AP	PPC	IU	APRA	AP	PPC	
89,7	4,1	—	5,0	36,1	63,9	—	—
59,0	13,3	19,1	6,6	60,5	14,4	7,7	15,4
VOTOS EN 1985P							
IU	APRA	AP	PPC	IU	APRA	AP	PPC
46,7	44,6	—	5,0	7,0	91,8	—	—
18,2	63,0	5,6	6,1	—	63,3	7,1	20,4

Fuente: Encuesta de 1985. N=343. Se excluyen: otros partidos, votos en blanco, ausentismo, pregunta sin responder. Los totales no necesariamente suman 100%.

Los encuestados que cambiaron de AP o el APRA hacia la izquierda, declararon haber tenido razones políticas para el cambio. Por ejemplo, un antiguo residente de Primero de Enero, dueño de una bodega que funcionaba en su casa, declaró:

Voté por Barrantes y por Medina (el candidato de IU para la alcaldía distrital), después de haber votado por Belaunde para presidente, porque Medina es un profesor de colegio aquí en Comas y vive aquí. Él conoce Primero de Enero y la gente de aquí se identifica con él.

Algunos electores mostraron un alto grado de lo que podría llamarse decisión táctica. Un informante de 28 de Julio detalló sus razones:

Yo voté por Belaunde para presidente, pero por IU para las alcaldías de Lima y de mi distrito. Belaunde tenía las mejores opciones de ganar, y también pensé que podía mantener alejados a los militares. Pero, ya que Belaunde no ha hecho nada por nosotros desde que está en el gobierno, pensé que los alcaldes de izquierda podían hacer más. En primer lugar, la izquierda dice que se preocupa por la gente como nosotros; además, dicen que tienen nuevas ideas y que van a descentralizar el poder y dejar que los distritos sean autónomos.

En realidad, yo pensé que si elegíamos un alcalde izquierdista aquí en 28 de Julio, el gobierno central tendría que darnos más atención, porque les íbamos a demostrar que no podían ignorarnos. Lo mismo si AP ganaba el municipio de Lima, pero IU el de 28 de Julio.

Se que puede terminar siendo al revés: si 28 de Julio no apoya a AP y elige un alcalde de AP, entonces de repente Belaunde no nos da nada. Pero aún creo que hice lo mejor para mí y mi familia y por el barrio. Solo tenemos que esperar. Quién sabe.

Esta respuesta ilustra que existen percepciones claras sobre lo que está en juego en cada tipo de elección y sobre cómo se pueden cambiar las preferencias en elecciones diferentes. También muestra una clara voluntad de sopesar estrategias y resultados alternativos de acuerdo con metas específicas. La meta era obtener del Estado bienes y servicios, pero las tácticas para conseguirla fueron puramente políticas.

8.3.4. 1980M-1983M

Como se anotó anteriormente, las elecciones municipales de 1983 fueron percibidas casi por todos (tanto electores como observadores) como un referéndum sobre la primera mitad del gobierno de Belaunde. Si fue así, debe haber significado un gran remezón para AP. Como se aprecia el cuadro 1, más de la mitad de los pobladores de la muestra votaron a favor de IU; casi el 30% votó por el APRA, mientras que AP y el PPC, combinados, sumaron menos del 10% de los votos.

De los pobladores de la muestra de 1982 que habían apoyado a AP en 1980P, menos del 20% votó por el candidato de AP a la alcaldía de Lima en 1983M. Tres quintos cambiaron sus preferencias hacia IU y Alfonso Barrantes. Al mismo tiempo, IU recuperó el 90% de sus electores de 1980P, y pudo atraer el 60% de quienes habían votado por el PPC en 1980P. Solo el APRA pudo mantener más o menos los mismos niveles de votación que en 1980P, perdiendo poco más del 30% en favor de IU. De esa manera, el viraje hacia IU y Barrantes afectó a todos los participantes del espectro político. Como muestra el cuadro 1, la izquierda se llevó más de la mitad de los votos de la muestra.

Sin embargo, los pobladores raramente mostraron sentimientos anti-AP y anti-Belaunde como motivo principal para decidir su voto. En efecto, solo el 10% de la muestra declaró que el principal motivo de su voto era rechazar al gobierno de turno. Por el contrario, el partido del candidato fue la razón más común (40% de la muestra), seguido por los discursos de un candidato particular (30%), y luego por las cualidades personales de un candidato (20%).

Las explicaciones para el sustancial viraje hacia la izquierda pueden agruparse en dos tipos de factores. En primer lugar, la amplia insatisfacción (y el amplio rechazo) respecto del gobierno de Belaunde, en particular de su política económica. Un carpintero de unos treinta años, recientemente migrado de una zona rural, y que alquilaba una habitación en Sendas Frutales, fue bastante crudo:

No tenía razones para votar por AP en 1983. AP no me ha dado nada excepto miseria, tanto en Lima como en Chincha (su pueblo de origen). Él está rodeado de tontos y rateeros, y no hay trabajos bien pagados o estables que ayuden a la gente pobre como nosotros.

El segundo motivo expresado fue el apoyo activo a IU y/o a Barrantes. Como candidato, Barrantes fue percibido (inclusive por sus contrincantes) como responsable y no como un radical. Esta percepción fue bastante repetida. Como lo expuso un policía jubilado, vecino de Pampa de Arena,

Finalmente pudimos (en 1983) votar por alguien que se preocupa por nosotros, los pobladores y los pobres. Barrantes sabe lo que necesitamos y va a encontrar maneras para

ayudarnos. La izquierda ha trabajado aquí en muchas cosas por años; merecen nuestros votos y nuestro apoyo. Son gente con la que puedo trabajar en mi tiempo libre porque tienen la mejor intención.

Un aspecto reiterado fue el trabajo realizado por la izquierda en los vecindarios. Ya fuera por su apoyo en asuntos locales, por organizar demostraciones, mítines políticos o por tener representantes y voceros residiendo en la comunidad, hacia 1983 la izquierda tenía una presencia importante y personal entre los pobladores. Ese esfuerzo fue compensado con votos y con apoyo en general.

8.3.5. 1980P-1985P

Las elecciones presidenciales de 1985 terminaron mostrando qué bajo había caído AP. Belaunde estaba legalmente imposibilitado de intentar la reelección. Con la nominación de un líder duro del partido y con las condiciones económicas del país, todas las encuestas indicaban que AP obtendría una aplastante derrota y que el APRA volvería a ganar. Esta vez, sin embargo, el APRA no solo ganaría una elección, sino que obtendría el poder. El cuadro 1 muestra claramente las dimensiones del colapso de AP y de la reemergencia del APRA encabezado por García, en la muestra de pobladores: el APRA obtuvo el 70% de los votos; AP el 4%.

El viraje de votos entre elecciones presidenciales es, de hecho, un asunto de interés fundamental. El cambio de preferencias entre tipos de elección (por ejemplo, de presidenciales a municipales) es interesante, pero conlleva algunos problemas. Como se anotó anterior-

mente, algunos temas pueden ser resaltantes en elecciones presidenciales y otros en las municipales; pero, además, las elecciones locales dan a los partidos pequeños, sin presencia a nivel nacional, la oportunidad de tener candidatos, lo que dificulta la comparación entre elecciones. Las campañas presidenciales, en ese sentido, son fácilmente comparables entre sí.

El cambio de preferencias ocurrido entre 1980 y 1985 fue enorme. Como muestra el cuadro 1, un gran número de encuestados desertó de AP; el apoyo cayó de más de la mitad de la muestra (54,6%) en 1980P, a un minúsculo 3,8% cinco años después. El APRA creció desde un cuarto de la muestra en 1980P, a más de dos tercios en 1985P. Quienes habían votado por IU en 1980P se dividieron en dos grupos parejos: casi la mitad mantuvo su lealtad a IU, mientras que el mismo porcentaje viró hacia el APRA. El APRA, por su parte, mantuvo más del 90% de sus votantes en 1980P. Tanto AP como el PPC, por el contrario, perdieron dos tercios de sus electores de 1980P ante el APRA. En 1985P, el APRA logró lo que AP había logrado en 1980P, dejando a IU en un distante segundo lugar, a pesar de su amplio margen de apoyo en 1983M.

Las razones dadas por los encuestados, para tan masiva redistribución de los votos, pueden agruparse en dos tipos. El primero es un rechazo a AP y a Belaunde, especialmente a su política económica. De aquellos electores que habían apoyado a AP en 1980P y ahora apoyaban al APRA en 1985P, más de un tercio (37,9%) dijeron que la causa para cambiar sus preferencias había sido el mal gobierno y/o la economía. El descontento expresado en 1983M simplemente se hizo más profundo y amargo. Como lo puso un microbusero de Santiago,

Estos últimos cinco años han sido terribles. Los precios han subido y los sueldos no; las reparaciones de mi micro me están comiendo, y no gano lo suficiente para las necesidades básicas. Puede que Belaunde haya mantenido a los militares fuera del poder, pero le digo que las cosas estaban mejor con Velasco. Yo voté por García, pero más por asegurarme que no ganara AP que porque me guste el APRA.

El segundo gran motivo para el cambio de preferencias hacia el APRA fue el propio García y el rejuvenecimiento del partido Aprista. Más del 20% de quienes apoyaron al APRA en 1985P, pero que habían votado por otro partido anteriormente, simplemente declararon que el APRA, especialmente con García a la cabeza, representaba una nueva esperanza y un nuevo liderazgo para el Perú y para ellos personalmente. Un encuestado viudo, padre de cinco hijos, profesor de una escuela primaria de Primero de Enero, y habitual votante de la izquierda, dio una respuesta típica:

Voté por el APRA, como casi todos los que conozco. Él es el mejor hombre para el puesto, y el APRA está bien organizado. Ahora que el APRA controla (ambas cámaras de) el Congreso, tal vez alguien pueda hacer algo con la economía y dé aumentos a gente como yo. Yo casi siempre voto por la izquierda, y el SUTEP (un fuerte sindicato de maestros, militantemente izquierdista) nos dijo que apoyemos a la izquierda en las elecciones, pero el APRA tenía más opción de ganar.

Merece anotarse que los encuestados que votaron igual entre 1980P y 1985P (es decir, en las dos elecciones presidenciales y las dos municipales), fueron muy

pocos. Vale la pena examinar cada partido. A IU le fue mejor, pero tal vez solo porque empezó desde muy abajo en 1980P, cuando obtuvo solo el 11,4% de los votos de la muestra (véase cuadro 1). Este bajo porcentaje indica que sus simpatizantes en esa elección probablemente constituían su núcleo duro, que difícilmente cambiarían. De este núcleo, casi la mitad (43,9%, o N=18) votó por IU en todas las elecciones. Al APRA, que también había empezado en desventaja en 1980, no le fue también, a pesar de su tradicional capacidad de generar una extrema lealtad al partido. El 28,3% (N=28) de quienes votaron por el APRA en 1980, mantuvieron sus preferencias por ese partido. El PPC, que casi no apareció en la muestra, solo mantuvo a un elector. A AP, dado su pasado, le fue peor; pero su incapacidad para mantener algo de apoyo es aún sorprendente. Habiendo empezado con más de la mitad del voto de los pobladores (N=189 de 343) en 1980P, hacia 1985P solo dos (1,1%) de sus votantes se mantuvieron leales al partido. En términos de Hirschman (1970), IU y el APRA lograron mantener a sus «clientes», convenciendo a gran parte de ellos de mantener su lealtad o de expresarse con su apoyo. Pero, en términos generales, para todos los partidos fue difícil convencer a sus clientes de que no ejercieran la opción de salida. AP fue el que más claramente fracasó en esta tarea, viendo a la mayoría de sus simpatizantes desertar.

A mediados de la década, AP estaba virtualmente desacreditado; la izquierda había disfrutado un considerable triunfo municipal, pero había sido derrotada en el nivel presidencial y el APRA había mostrado una importante recuperación y un amplio apoyo en el ámbito nacional. Aún falta analizar el resto de la década.

8.3.6. 1985P-1986M

La arrolladora victoria del APRA en 1985 le hizo aspirar al poder local, y tanto el partido como el presidente García pusieron todo su esfuerzo para que su candidato en Lima, Jorge Del Castillo, lograra el triunfo. Al mismo tiempo, la izquierda, que con Barrantes no había podido derrotar a García, esperaba desesperadamente obtener la reelección. Ambos partidos reconocieron que las poblaciones de bajos recursos de la ciudad, con sus cientos de miles de votos, jugarían un papel crítico.

El cuadro 1 muestra qué cerrada fue la llegada entre el APRA e IU en la muestra de pobladores: IU ganó con un margen de solo 4%; pero esta diferencia en la muestra¹⁹ no fue suficiente y Del Castillo ganó en Lima en gran parte gracias a la fuerza organizacional del APRA y a la participación personal del Presidente García en la elección (un hecho sin precedentes según estándares peruanos). De acuerdo con los encuestados en la muestra de 1985, no existió un motivo único para decidir el voto: los discursos, el partido del candidato, y el propio candidato como individuo fueron las razones principales dadas por el 30% de la muestra (el otro 10% declaró haber votado para deponer al alcalde del momento).

¹⁹ Los resultados de la muestra no difieren mucho de los resultados globales de Lima. Los distritos limeños que pueden clasificarse como de clase baja, en general, votaron por Barrantes e IU, pero no con un margen tan amplio. El APRA, por otro lado, pudo sostenerse en los barrios populares, pero le fue bastante mejor en los distritos obreros y de clase media. Véase Tuesta (1994).

El cuadro 4 (que utiliza datos de la encuesta de 1990) muestra que tanto el APRA como IU lograron mantener el grueso de sus simpatizantes de 1985. A IU le fue algo mejor al respecto, manteniendo la lealtad de casi nueve décimos de sus votantes de 1985P, mientras que el APRA mantuvo tres cuartos.

La mayor diferencia reside en el hecho de que menos personas habían votado por IU en 1985P de las que habían votado por el APRA. Además, el APRA pudo atraer mayores votos provenientes del inmenso electorado independiente o flotante de Lima, quienes optaron por sus tácticas bien organizadas y su atractiva campaña.

8.3.7. 1985P/1986M-1989M

Dados los desastrosos resultados del gobierno de García, a partir de mediados de 1987, es muy importante describir el viraje de preferencias desde los triunfos del APRA en 1985P y 1986M hasta finales de la década. Hacer un seguimiento del deterioro electoral del APRA es especialmente crítico para entender cómo y por qué el partido mejor organizado del país pudo perder tan radicalmente los votos de las clases bajas de la ciudad.

Debe recordarse que hacia 1989 la economía peruana bordeaba el colapso. El producto bruto doméstico perdió un octavo de su valor durante ese año, la inflación alcanzaba el 2 000% (un 35% al mes) y la disminución del poder adquisitivo hacía más y más difícil la vida diaria. Políticamente, entre 1988 y 1989, la izquierda atravesó una lucha que se reveló irreconciliable. El APRA, que buscaba desesperadamente una manera de detener su caída ante la opinión pública (Crabtree 1992: 159), llevó a cabo disputados encuentros y convencio-

CUADRO 4
CAMBIO DE PREFERENCIAS ELECTORALES ENTRE 1985 Y 1990

VOTOS EN 1985P			
IU=21,0%	APRA=65,8%	AP/PPC=8,0%	
(N=81)	(N=254)	(N=31)	
VOTOS EN 1986M			
IU	APRA	PPC*	
87,9	9,9	1,2	
16,2	74,3	3,8	
23,8	32,2	43,3	
VOTOS EN 1989M			
IU	APRA	FREDEMO	OBRAS
41,7	12,3	11,3	39,4
16,4	29,6	13,4	36,6
—	—	44,0	56,0
VOTOS EN 1990P1			
IU	APRA	C90	FREDEMO
12,6	17,3	48,5	19,7
4,3	19,0	60,7	14,0
—	—	32,6	67,4
VOTOS EN 1990P2			
C90	FREDEMO		
84,3	15,7		
77,1	22,9		
50,7	49,3		

* AP no participó en las elecciones 1986M.

Fuente: Encuesta de 1990. N=366. Se excluyen: otros partidos, votos en blanco, ausentismo, preguntas sin responder. Los totales no necesariamente suman 100%.

nes partidarias en la búsqueda de una estrategia de recuperación. Entretanto, una derecha revitalizada, agrupada en el FREDEMO y con el liderazgo de Vargas Llosa y el apoyo de AP y el PPC, volvía a convertirse en un actor político importante.

Las elecciones municipales de 1989, por ello, fueron vistas como un referéndum sobre la actuación del APRA, como una manera de que la derecha se restableciera, y como un primer paso hacia la contienda presidencial de 1990. Como indica el cuadro 1, casi la mitad de los pobladores de la muestra de 1990 votaron por Ricardo Belmont, un novato en política, pero una personalidad televisiva con gran atractivo. El APRA (17,9%), la izquierda (15,4%) y el FREDEMO (13,2%) culminaron muy por detrás de Belmont, dividiéndose los votos restantes de manera más o menos pareja.

Para el APRA los resultados fueron abismales. La muestra de los pobladores repudiaron al partido y le dieron la espalda. De hecho, el 36.6% de quienes habían votado por el APRA en 1985P prefirió, esta vez, al candidato independiente Ricardo Belmont. El 29,6%, de quienes habían votado por Del Castillo, escogió a Belmont. El FREDEMO (13,4%) y la izquierda (16,4%), también lograron atraer algún porcentaje de votos del APRA.

La izquierda tuvo sus propios problemas. Le fue algo mejor que al APRA: casi la mitad de quienes habían votado por IU en 1985P, lo volvieron a hacer en 1989M. Sin embargo, el 40% de ellos viró hacia Belmont. Estos resultados generaron aún más luchas y recriminaciones internas, las que llevaron a una mayor división y a mayores problemas electorales en 1990P. Los pocos pobladores que habían votado en 1985P por AP o el PPC, esta vez prefirieron al FREDEMO y a Belmont en porcentajes similares.

Los pobladores que cambiaron sus preferencias entre 1985P, 1986M y 1989M expresaron una preocupación principal: el estado de la economía y de sus propias vidas. Con pocas excepciones, hallaban un culpable: el gobierno aprista. Como declaró un portero de hotel, vecino de 28 de Julio, desde su perspectiva personal,

las cosas nunca han estado tan mal. Trabajo en un hotel para turistas y ¡no hay ningún turista! ¿Quién va a venir al Perú para irse al Cuzco y Machu Pichu cuando la economía es una pachamanca completa y cuando hay violencia

Un maestro de una escuela secundaria estatal de Primero de Enero fue aún más crudo:

¡Malditos apristas! Se quejan por sesenta años de que nunca han tenido la oportunidad de ganar una elección o de gobernar, y cuando la tienen ¡mira lo que pasa! Este pobre país no se merece lo que le está pasando. Veo a la juventud que se supone debe liderar este país; ¿qué pueden hacer?

La atracción de Ricardo Belmont como candidato fue directa: era nuevo y no era el candidato de ninguno de los partidos tradicionales. Estas cualidades, junto con su carisma personal, le permitieron atraer votos de todos los sectores. Mientras tanto, hacia 1989, solo los más fervientes simpatizantes de la izquierda escapaban de la frustración. Su incapacidad de mantenerse junta, sus eternos y públicos conflictos ideológicos, y la imagen pública algo mermada de Barrantes, convergieron para que la izquierda no pudiera mantener el entusiasmo de sus simpatizantes.

Las elecciones de 1989M dejaron tres puntos muy en claro: en primer lugar, que la fuerza mostrada por el APRA en 1985P y 1986M era altamente volátil y frá-

gil; en segundo lugar, que los logros de la izquierda en 1983M se habían erosionado seriamente; por último, que los candidatos independientes —en comparación a los candidatos de los partidos tradicionales— tenían un gran atractivo potencial, por lo menos en Lima. Solo cinco meses después —en las elecciones generales— se pondría a prueba si ese potencial podía expandirse a nivel nacional.

8.3.8. 1985P-1990P1

Las elecciones presidenciales de 1990 serán memorables en el Perú por muchas razones. Económicamente, las elecciones se dieron cuando el país se encontraba en lo peor de su crisis; Sendero Luminoso había empezado a amenazar seriamente la ciudad de Lima y su campaña de terror e intimidación en el ámbito nacional era un hecho cada vez más notorio. Políticamente, el APRA y García habían desilusionado a sus seguidores, y al país entero. Todos estos problemas se potenciaban unos a otros, por supuesto; aunque desde la perspectiva de los pobres lo más importante era la economía, especialmente la inflación. Cuando se les pidió identificar los dos problemas más importantes del país al momento de las elecciones de 1990P, la muestra de pobladores fue absolutamente clara: el 80% mencionó la crisis en primer lugar (la crisis económica general, el desempleo, la inflación, la subida de precios, el costo de vida). El terrorismo fue el segundo motivo, con un distante 12%.

Aunque la debacle del APRA, la fragmentación de la izquierda y la emergencia de Mario Vargas Llosa en el terreno político fueron factores importantes, 1990 fue sobretodo el año de Alberto Fujimori y de su extraordinario ascenso de la oscuridad a la presidencia. El fenó-

meno Fujimori ha sido bastante analizado, y esa compleja elección no es el centro de este libro. Pero desde el inicio fue claro que tanto Fujimori como Vargas Llosa dedicaron una gran atención a las masas populares de Lima. Uno de los principales motivos para que Vargas Llosa ingresara a la política fue su interés por *El otro sendero* de Hernando de Soto, un *best seller* en el ámbito internacional que aclamaba las virtudes del sector informal urbano de Lima, y que había sido prologado por Vargas Llosa. Durante la campaña presidencial, Vargas Llosa gastó una gran parte de su tiempo en visitar los asentamientos humanos y los tugurios de Lima a pesar de su incomodidad y aversión personal.²⁰ Fujimori, por su parte, prometió repetidamente en sus apariciones de campaña que de ser elegido sería un «presidente como ustedes», y declaró representar a todo el país, no solo a la minoría blanca, urbana y europea. Fujimori también utilizó mucho tiempo para cortejar a las clases bajas de la ciudad.

Hacia abril de 1990, cuando se realizó la primera vuelta, Vargas Llosa y el FREDEMO habían perdido algo de su posición inicial en las encuestas —las que los mostraban como con casi la mitad de los votos—, era claro que el porcentaje perdido por el FREDEMO era el obtenido por Fujimori. En las encuestas, Fujimori ganaba casi un punto porcentual al día, y su atropellada le dio un sólido segundo puesto (29,1% a nivel

²⁰ Véase Vargas Llosa (1993). Este libro, que combina veinte años de autobiografía con un detallado recuento de la campaña presidencial de 1990, es notable. No solo por la calidad de su estilo, sino por su honestidad y candor. Vargas Llosa no intenta esconder qué poco grata le fue la campaña, ni cuán incómodo se sintió rodeado por la Lima de clase baja y sus ciudadanos.

nacional y 34,4% en Lima) por debajo de Vargas Llosa (32,6% y 39,5% respectivamente). En Lima, tanto Vargas Llosa (39,5%) como Fujimori (34,4%) obtuvieron porcentajes superiores que a nivel nacional, principalmente porque al APRA le fue bastante mal en la ciudad capital (13,8% en Lima contra 22,8% a nivel nacional).

Las masas populares de Lima le dieron a Fujimori el grueso de su voto total en la capital. Utilizando datos agregados, sumando los porcentajes de los votos válidos de los cinco distritos donde se ubican los vecindarios de la encuesta, se ve que los residentes de estos distritos votaron a favor de Fujimori en una proporción de cuatro a tres (40,1% contra 30,7%). De los resultados agregados de los cinco distritos de Lima que pueden considerarse los más pobres de la ciudad (excluyendo los cinco distritos mencionados anteriormente), es decir, Independencia, San Juan de Lurigancho, San Martín de Porres, Villa María del Triunfo y Villa El Salvador se obtiene una diferencia inclusive mayor: 42,7% para Fujimori y (lo que es más resaltante) 22,7% para Vargas Llosa; es decir, una diferencia de 2 a 1 en favor de Fujimori. También debe anotarse que el FREDEMO ganó en veintiséis (63%) de los cuarentaiún distritos de Lima; Fujimori ganó en los quince restantes, que son mayormente pobres. Sin embargo, en el recuento total de votos, Fujimori llegó a solo cinco puntos porcentuales del FREDEMO.

La muestra de pobladores, ciertamente, refleja estas tendencias (véase cuadro 1). Tal como en los resultados totales de sus distritos, el 40% de los encuestados votó por Fujimori, mientras que el 30% apoyó a Vargas Llosa (la izquierda y el APRA obtuvieron 13 y 17,3%, respectivamente). Para quienes votaron por Cambio 90, la mayor cualidad de Fujimori fue el hecho

de que se le percibió como un candidato nuevo e independiente (véase más adelante) y como un representante de los pobres. Esta última percepción emergió vívidamente en los comentarios de los pobladores. Cuando se les preguntó, por ejemplo, a qué grupos de la sociedad representaban Fujimori y Cambio 90, más de la mitad respondió que «a los pobres»; la segunda respuesta más común fue significativa: «a todos los peruanos». Muy por el contrario, casi el 80% de los encuestados (78,6%) dijo que el FREDEMO y Vargas Llosa representaban principalmente a «los ricos y poderosos» y también a los «empresarios».

En general, cuando se les preguntó por qué habían votado de esa manera, la respuesta más común (37%) dada por los encuestados fue «el candidato». Es sorprendente anotar, sin embargo, que de los pobladores que apoyaron a Fujimori, el 46% mencionó al propio candidato como lo más importante, mientras que esa respuesta solo apareció en el 28% de los casos entre quienes habían apoyado al FREDEMO. El segundo factor en importancia para decidir el voto (29% de la muestra) fue la plataforma del candidato. Pero, una vez más, las diferencias entre Fujimori y Vargas Llosa son notables. El 21% mencionó que la plataforma de Fujimori había sido la razón principal para apoyarlo; mientras que el 35% de quienes apoyaron a Vargas Llosa mencionaron tal respuesta.²¹ La ideología o el partido tuvieron menos peso como motivos para elegir a esos candidatos.

²¹ Esta última diferencia puede deberse, por lo menos en parte, al detallado plan de gobierno desarrollado y distribuido por el FREDEMO. Este plan tuvo la atención favorable de la prensa y fue uno de los elementos principales de la campaña del FREDEMO.

Casi ningún encuestado (3%) dijo que la principal razón para votar había sido impedir que otro candidato ganase. (Véase Schmidt, en edición).

Además de la personalidad y otros motivos generales para decidir el voto, varios factores adicionales se mezclaron, pero aparentemente con poco impacto en las decisiones de los pobladores. Por ejemplo, se le dio a los encuestados una lista de factores (la televisión, la radio, los medios escritos, las encuestas de opinión pública, la familia, el lugar de trabajo, el vecindario, la Iglesia) y se les preguntó si habían tenido mucho, poco o ningún efecto sobre su decisión. Lo más notable de las respuestas es que ningún factor sobresalió, y que ninguno obtuvo un alto porcentaje. La televisión obtuvo el primer lugar: aproximadamente un cuarto de los encuestados dijo que había tenido mucha influencia en su decisión, aunque también el 43% dijo que no había tenido ninguna influencia. Ningún otro factor obtuvo más del 20% de respuestas que señalaran «mucha influencia». El centro de trabajo, al que el 18,8% de las encuestas le dio mucha influencia, quedó en segundo lugar; la Iglesia, con 9,7%, ocupó el último lugar.²²

²² Esto puede ser sorprendente, ya que algunos (especialmente los medios de comunicación) consideraron que la Iglesia Católica jugó un papel primordial en la campaña. Dicho en breve, la propia Iglesia prefirió ubicarse (aunque no oficialmente) al lado de Vargas Llosa, quien era un declarado ateo o por lo menos agnóstico. Además, en sus novelas y en público, Vargas Llosa había dicho cosas bastante poco alagadoras de la Iglesia. Al otro lado se encontraba Alberto Fujimori, católico declarado, pero que recibía el apoyo de organizaciones de base protestantes y evangélicas, y que había nombrado a un ministro de esa denominación como su candidato a la vicepresidencia.

Los pobladores que cambiaron sus preferencias desde 1985P y 1986M a 1990P mencionaron varios motivos para el cambio. Muchos citaron el fracaso del gobierno de García —la inflación, el mal gobierno— como el motivo que los había hecho abandonar sus simpatías por el APRA. Un migrante reciente proveniente de Chimbote, que vivía en Sendas Frutales con la familia de su hermano, dijo: «yo siempre he sido aprista, pero el aumento de precios y la inflación de los dos últimos años me hicieron buscar un cambio». Y un microbusero retirado que vivía en Santiago con la familia de su hija declaró:

Mira, el APRA prometió muchas cosas, pero no hizo lo que había dicho, aunque yo sí creo que García quiso ayudar al país, su partido y su gobierno nos engañó a todos.

Quienes cambiaron sus preferencias de la izquierda a otro partido a menudo mencionaron las divisiones y que votar por la izquierda hubiera sido desperdiciar el voto. Un antiguo residente de Primero de Enero, activista de izquierda, lo puso así: «con todas esas divisiones en la izquierda, prefiero votar por un candidato independiente.

La gran mayoría de los pobladores que en 1990P1 cambió sus preferencias de 1985P/1986M, lo hicieron para votar por Fujimori. Más allá del partido por el que votaron en 1985P/1986M, la razón principal para cambiar las simpatías fue que Fujimori no solo era una cara nueva, sino que era un candidato independiente. El hecho que Fujimori no perteneciera a ninguno de los partidos tradicionales fue un factor tremendamente positivo entre los encuestados. Como declaró un gasfitero de Sendas Frutales que ofrecía su trabajo con un cartel amarrado al cuello,

Fujimori es independiente y nuevo. No es un político tradicional que solo quiere que nosotros (los pobres) votemos por él para luego olvidarnos al día siguiente. Parece sincero y honesto, ya estoy cansado de los partidos tradicionales que nos llevaron a este enredo. El APRA fracasó, la izquierda fracasó y Belaunde fracasó, así que ¿por qué tendría que votar por ellos?

Ser independiente, no estar conectado con los partidos tradicionales, apareció una y otra vez en las respuestas de las encuestas y en las entrevistas con informantes. Irónicamente, los pobladores que habían virado hacia el FREDEMO dieron la misma razón —que Vargas Llosa era una cara nueva en política y que no estaba atado a los partidos tradicionales—, aunque no tan comúnmente. Más allá de que esta percepción fuera objetivamente real o no, ni Vargas Llosa ni Fujimori eran candidatos tradicionales, y ambos se beneficiaron de este estatus.

8.3.9. 1990P1-1990P2

Las aproximadamente seis semanas entre la primera y segunda vuelta de la elección presidencial simplemente retrasaron lo inevitable. Todas las encuestas predecían una victoria sustancial de Fujimori; de hecho, inmediatamente después de la primera vuelta, y una vez más durante la campaña, Vargas Llosa consideró seriamente retirarse y conceder la victoria a Fujimori (Vargas Llosa 1993). De cualquier modo, no lo hizo y fue derrotado duramente, especialmente a nivel nacional (62,4% contra 37,6%). En Lima, los resultados fueron más estrechos (53% contra 47%), pero Fujimori, una vez más, tuvo el firme apoyo de los distritos de clase

baja. Como en la primera vuelta, los resultados agregados de los cinco distritos en donde se ubican los vecindarios de la muestra, le dan una ventaja de 3 a 2 (61% contra 39%), mientras que los cinco distritos más pobres superan el 2 a 1 (70% contra 30%). La muestra de 1990 muestra resultados casi idénticos a los cinco distritos más pobres (véase cuadro 4), con una diferencia de 2 a 1 en favor de Cambio 90.

Con solo dos candidatos, el viraje de preferencias tomó una forma exagerada, ya que todo aquel que no había votado por uno de los dos finalistas tuvo que cambiar su voto. Pero a pesar de estas circunstancias algo artificiales, la corrida hacia Fujimori fue masiva (véase cuadro 4). El FREDEMO solo ganó cuatro puntos porcentuales (29,6% en 1995P1 y 33,9% en 1995P2), mientras que Cambio 90 ganó 27 puntos porcentuales (39,9% en 1990P1 y 66,1% en 1995P2, un salto de 67%). Quienes habían apoyado a la izquierda y al APRA en la primera vuelta, por supuesto, votaron 4 a 1 y 3 a 1 por Fujimori respectivamente, e inclusive quienes habían votado por AP y el PPC apoyaron de manera similar al FREDEMO y a Cambio 90.

Ya que el viraje de preferencias se generalizó, los individuos que votaron por las mismas opciones desde 1985P hasta 1990P1 fueron muy pocos. En primer lugar, AP no participó en 1986M y luego lo hizo como parte del FREDEMO en 1989M y 1990P1. Obras nació en 1989 y solo participó en Lima. Desde el punto de vista ideológico, el APRA e IU deberían ser los partidos con más adeptos entre las clases bajas de la urbe; por lo que es interesante ver cuántas personas votaron siempre por ellos entre 1985 y 1990. Los resultados, para esos partidos, no pueden ser sino frustrantes: entre quienes apoyaron a IU en 1985P, solo el 11% (N=9) mantuvo su

apoyo en todas las elecciones. Número extremadamente bajo para una coalición cuyo futuro había parecido tan prometedor cuando Barrantes ganó en Lima en 1983M. Al APRA le fue solo un poco mejor: solo 17% (N=44) de sus simpatizantes en 1985P, mantuvieron su apoyo al orgulloso partido que parecía tan dominante cuando García lo condujo a la victoria.

A fines de la década, el Perú atravesaba una verdadera pesadilla que no mostraba señales de terminar. La economía estaba en estado de virtual colapso, las instituciones y partidos políticos tradicionales y sus candidatos —en todo el espectro ideológico— aparecían desacreditados y Sendero Luminoso era una presencia y una amenaza viable en Lima. Los electores de los sectores de bajos recursos de Lima iban de un candidato a otro, de un partido a otro. Al empeorarse las condiciones económicas, la necesidad de sobrevivir reemplazó la esperanza de mejorar, desaparecieron los que parecían ser cálculos precisos en los que se pesaban las opciones presidenciales y municipales.

8.4. CONCLUSIONES

No cabe duda que los pobres de Lima participaron en la arena política formal de su país (y de su ciudad) durante los ochenta. A pesar que el sufragio es obligatorio, no existe una razón lógica para sostener que las sanciones fueron el motivo primordial para tal participación. Los pobladores sintieron que votar era un acto cívico, un acto (especialmente a inicios de la década) que ayudaría a dar por terminado el régimen militar (del que estaban cansados) y una opción (aunque fuera indirecta) para influir o intentar dar peso, la distribu-

ción de bienes colectivos a su favor y en favor de sus vecindarios. Por ello, la opción de lealtad de Hirschman (1970) —lealtad a Belaunde y a la democracia como modo de vida— predominó a inicios de la década.

Al seguir empeorando las condiciones económicas del país, el sentimiento de votar para preservar la democracia o para apoyar a los partidos y candidatos tradicionales fue reemplazado por la subsistencia en circunstancias económicas brutales. La lealtad fue reemplazada por expresión (reclamos) y, respecto a AP y a otros partidos, por salida, ya que muchos de sus simpatizantes desertaron. Los patrones de elección de los pobres de Lima muestran este viraje con claridad. En primer lugar, entre 1978 y 1986 —período que comprende seis elecciones—, los datos de las encuestas ofrecen evidencias que los pobres de Lima cambiaron sus preferencias de un partido a otro por motivos considerados por ellos como pragmáticos y (desde su perspectiva) racionales. En 1980P, la principal meta de la elección fue asegurar la transición a la democracia: Belaunde era mayoritariamente percibido como el más indicado para realizar esa tarea. La izquierda era vista como dividida, y brindarle apoyo era considerado un desperdicio de votos; el APRA era visto como un partido desorganizado e incierto luego de la muerte de Haya de la Torre.

Hacia 1983M, la izquierda se había reorganizado alrededor de Barrantes, y el APRA resurgía, luego de atravesar las dificultades post-Haya, bajo el agresivo liderazgo de Alan García. Tanto el APRA como la izquierda se habían convertido en contendores políticos con posibilidades. Entre tanto, AP y Belaunde se habían mostrado como líderes poco inspirados, cuyas políticas habían contribuido a empeorar las ya apremiantes

condiciones económicas. Así, las metas exclusivamente políticas de 1980, respecto de la transición a la democracia, fueron crecientemente reemplazadas por preocupaciones económicas. Hacia 1985P, el desencanto y la salida de AP fue casi total. A pesar de su buena gestión en Lima, Barrantes e IU se enfrentaron a un invencible García. La combinación de la insatisfacción con AP y la atracción y disciplina del APRA hizo que la contienda de 1985P se resolviera con facilidad. El APRA utilizó el gran poder de atracción de García para vencer a la izquierda en 1986M, a pesar de que entre los pobladores Barrantes logró un estrecho margen. De sea manera, el cambio de preferencias entre los pobladores durante la década de los ochenta, consistió en apoyar a diferentes partidos en cada momento (es decir, de una contienda presidencial o municipal a la siguiente o viceversa) en cada tipo de elección.

Pero en 1989M, Ricardo Belmont arrasó en los distritos de bajos recursos de Lima. Una combinación del desastre económico del APRA y la fracturación de la izquierda (así como de la emergencia del FREDEMO), hizo que el apoyo de los pobladores no solo se alejara del ala izquierda del espectro electoral, sino también de los candidatos de partidos tradicionales en general. Tendencia que se convertiría en el *tsunami* de 1990P1/1990P2 que llevó a Alberto Fujimori a su espectacular victoria. Así, el viraje en las preferencias no solo significó votar por diferentes partidos, sino más bien un rechazo a todos los partidos institucionales para apoyar a figuras independientes y movimientos individuales.

Este viraje de preferencias a gran escala significó que los pobres siguieron y apoyaron a los candidatos que ganaron en cada elección; es decir, los pobladores no votaron por candidatos perdedores. De hecho, es

bastante obvio que los candidatos ganadores lograron sus triunfos debido a su capacidad de atraer grandes porciones del voto de los pobres. La alta presencia de cambio de preferencias entre 1980 y 1990 indica que los pobres de Lima ejercieron repetida y mayoritariamente la opción de salida de Hirschman. Obviamente, ningún partido supo ganarse la lealtad de los pobres de Lima, ya fuera por su incapacidad para manejar la economía (como en los casos de AP y el APRA), o para mantenerse unido como alternativa viable (como la izquierda). La expresión sugiere que los reclamos pueden ser un medio para hacer conocer a los partidos la creciente insatisfacción respecto a ellos; esta nunca fue un mecanismo viable para los pobres, ya que el proceso electoral, por definición, permite y promueve la salida más que la expresión, especialmente en elecciones en las que participa más de un solo partido.²³

La participación política formal, como fuera señalado, consiste en la participación en actividades dirigidas a influenciar la selección y/o las decisiones del personal de gobierno. Dada esta definición, los pobres de Lima si actuaron racionalmente en su búsqueda de algún candidato o partido que pudiera resolver sus problemas sociales y económicos más fundamentales: viraron de un partido a otro en su búsqueda de candidatos con soluciones viables. Cuando fracasaron uno tras otro, abandonaron a todos los partidos y apoyaron a candidatos anti-*establishment* cuya mayor atracción fue la

²³ En Perú, donde la institucionalización de los partidos es débil y donde (hasta 1995) no se permitía la reelección del presidente, a los partidos les fue particularmente difícil generar o mantener una lealtad partidaria —es decir, lealtad al partido *per se*— en vez de la lealtad a un líder de partido o movimiento.

ausencia de lazos con los partidos establecidos. Para los pobres, la opción de salida no solo incluyó virar de un partido a otro, sino también abandonar a los partidos establecidos para apoyar a alternativas no tradicionales.

Cabe preguntarse si los pobladores consideraron que votar era un medio adecuado para expresar sus demandas o para solucionar sus problemas materiales más opresivos. Los datos de las encuestas ofrecen una sólida evidencia de que los pobres de Lima no solo pensaban que sus votos eran importantes, sino que también se daban cuenta que sus votos —individual y colectivamente— tenían un peso importante en la elección. La elección de Fujimori en 1990 tal vez fue la primera elección presidencial en la que un candidato novato en política basó su triunfo en el apoyo de las clases bajas. Factores como la clase social, la raza y la etnicidad jugaron un papel importante en 1990P, definiendo las diferencias entre la «Lima pituca» y la «Lima chicha» en la arena política formal más claramente que nunca. Como se dijo en el capítulo 5, el grueso del apoyo hacia Fujimori vino de la población chola de Lima. El tremendo peso de los pobres de Lima, y el atractivo de Fujimori entre ellos, le permitieron finalizar tan bien como lo hizo en Lima, donde el FREDEMO y Vargas Llosa tenían su principal fuerza electoral.²⁴

²⁴ Aunque la muestra de pobladores en particular, y las clases bajas de Lima en general, votaron por Fujimori, este se ubicó en segundo lugar en la primera vuelta, tanto a nivel nacional (32,6% a 29,1%) como en Lima Metropolitana (39,9 a 34,5%, respectivamente). Debe considerarse dos cosas. En primer lugar, en Lima, la popularidad de Fujimori en los barrios populares (Cambio 90 generalmente arrasó en esas áreas con un margen de 2 a 1) fue lo único que le permitió

En general, los pobres de Lima participaron en el proceso electoral como lo hace todo el mundo en todas partes: algunos con gran entusiasmo y orgullo, algunos con fuertes sentimientos partidarios, y algunos casi ignorando los candidatos y sus plataformas. Pero casi todos votaron con la ilusión que el proceso electoral les traería algún tipo de ayuda y esperanza a sus vidas. En la mayoría de los casos, fueron desilusionados, ya que cambiaron sus preferencias entre elecciones, ya fueran presidenciales o municipales. Tal vez el vínculo entre un resultado electoral y cambios en el bienestar físico y económico sea, en el mejor de los casos, tenue, o muchas veces simplemente inexistente. Para quienes en Lima sufren una pobreza endémica, el vínculo parece ser directo y en un solo sentido: todos los que fueron elegidos en la década de los ochenta continuaron o empeoraron las condiciones económicas y sociales. La única respuesta racional era votar por alguien más; es decir, exactamente lo que hicieron.

Ni el voto estratégico, ni el voto en bloque jugaron un papel relevante en las elecciones presidenciales de 1990. El voto estratégico (entendido aquí como un voto no por un candidato favorito, sino para evitar la elección de otro) no fue un fenómeno común entre los po-

ubicarse tan cerca de Vargas Llosa, ya que el FREDEMO ganó en las zonas de clases media y alta de Lima con márgenes inmensos (tanto como de 8 a 1 en algunos distritos). En segundo lugar, en 1990P2 Fujimori ganó por un amplio margen a nivel nacional (62,4% contra 37,6%). Su victoria en Lima, sin embargo, fue más estrecha (53,3% contra 46,7%). De nuevo, solo el apoyo de los barrios populares de Lima le permitió a Fujimori derrotar al FREDEMO en Lima, ya que Vargas Llosa volvió a obtener el apoyo de la gran parte de los distritos medios y altos de la ciudad en la segunda vuelta.

bres de Lima (Véase Schmidt 1996: en preparación). En 1990P1 y 1990P2, solo unos cuantos encuestados señalaron que el motivo principal de su voto había sido evitar que otro candidato ganase. No existe evidencia de ningún tipo (datos cuantitativos, entrevistas a informantes, anécdotas) que señale que se votó en bloque o que algún líder comunal haya controlado y endosado los votos de su comunidad. Sin lugar a dudas, la ausencia de partidos fuertes y durables, y los bajos niveles de sindicalización, contribuyeron a esta falta de caciquismo urbano. En general, puede decirse que es inadecuado hablar de maquinarias urbanas, de jefes vecinales, o de partidos políticos fuertemente institucionalizados.

De manera paralela, la propia comunidad local no jugó un rol importante en la decisión del voto, lo que se diferencia marcadamente de su rol clave en la formación de la participación política informal (véase el capítulo 7). Como he enfatizado a través de este capítulo, las preferencias de los ciudadanos de los vecindarios que conforman la muestra no variaron significativamente según su lugar de residencia. El único patrón que apareció constantemente fue que Santiago, el más antiguo y ciertamente el más desarrollado de todos los barrios, votó por opciones más conservadoras que los otros; pero este patrón tiene más que ver con el estatus socioeconómico de sus residentes que con las necesidades físicas de la propia comunidad.

Sufragar es el acto político individual por antonomasia, a diferencia de la participación en organizaciones de base y la presentación de demandas al Estado. No cabe duda que el tema que mayoritariamente decidió el voto del poblador fue el estado de la economía. El comportamiento de los pobres, desde la perspectiva del

poblador, fue alta y consistentemente racional, dadas las vicisitudes de la economía peruana y su efecto sobre la vida diaria de los pobres de Lima. La cuestión de sí el propio hecho de votar fue un acto racional del ciudadano individual no tiene sentido, ya que el voto es obligatorio. Pero las decisiones individuales de cómo votar resultaron en un permanente cambio de preferencias, altamente racionales, considerando los contextos globales que restringieron a los pobladores, las extremas limitaciones en las que actuaron y la pobreza que los envolvió.

CAPÍTULO 9

CONCLUSIONES

Los capítulos 1 y 2 exponen una serie de nociones, conceptos y esquemas analíticos básicos para orientar todo el análisis sobre la participación política de los pobladores de bajos recursos de Lima entre 1970 y 1990. Pero dos cuestiones principales han dominado el estudio desde el inicio. La primera —referida a la variable dependiente de todo el estudio, es decir, la participación política— es la manera en la que han participado los pobres de Lima en política y cómo fue cambiando con el tiempo. La respuesta a esta cuestión básica abarca buena parte del libro. ¿Qué ventaja se obtiene, por ejemplo, de clasificar la participación como formal e informal? ¿Cuál es la ventaja de utilizar la idea de modos de participación? ¿Cuán útiles fueron las tres nociones de Hirschman para cada tipo de participación?

La segunda gran pregunta se refiere a aquellos factores que guiaron o promovieron la participación en el proceso político, es decir, a las variables independientes. El capítulo 2 establecía que existían cuatro factores a nivel macro (la economía, la pobreza, el Estado, y la relación Estado-sociedad civil) y tres factores de ni-

vel intermedio (la composición urbana de Lima, la composición distrital y la del vecindario específico), que afectaban las arenas, los modos y las opciones del comportamiento de nivel micro. A través del estudio, emergió un amplio conjunto de preguntas basadas en estas siete variables. Por ejemplo, ¿las tendencias económicas en general y los cambios en los niveles de pobreza en particular, influenciaron la participación, tanto formal como informal?, ¿cómo afectó la participación el cambio de un régimen autoritario a uno democrático? ¿las características de cada vecindario influyeron los diversos tipos de participación? Cuándo las diferentes condiciones e instituciones políticas adquirieron o perdieron importancia ¿cambió el comportamiento político?, ¿cómo influenciaron las restricciones (o límites, según la terminología de Simon) sobre el comportamiento individual?

9.1. PARTICIPACIÓN POLÍTICA: ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS

9.1.1. Participación formal e informal

La preocupación central del libro es la participación política: ¿cómo?, ¿de qué manera? y ¿con cuánta intensidad participaron en política los pobres de Lima entre 1970 y 1990? Tomando conceptos de estudios como los de Verba y Nie (1972), Booth y Seligson (1979) y el más reciente de Brady, Verba y Schlozman (1995), inicialmente consideré (y adopté) una definición general de la participación política como actividades destinadas a influir de alguna manera en el gobierno y sus políticas

y/o en su personal. Pero en el curso de los veinte años de recolección de información,¹ se hizo evidente que tal definición no era lo suficientemente sensible para el contexto en el que tenía que operar. La definición era, en efecto, demasiado vaga y a la vez muy estrecha: demasiado vaga en palabras como «influencia», «gobierno», y «personal», que no contaban con referentes empíricos; muy estrecha en el sentido que no tomaba en cuenta explícitamente los diversos niveles o arenas de gobierno. Es decir, adoptar una conceptualización de la participación política como las interacciones ciudadano-Estado, hubiera restringido el trabajo. En primer lugar, porque la observación obtenida en el campo y la literatura existente sobre los años setenta, son bastante claras respecto a que las clases bajas de Lima llevan a cabo una vigorosa vida asociativa en el ámbito local, la cual debía ser incorporada tanto conceptual como empíricamente en el estudio. Afortunadamente, empezar el trabajo en 1970, durante el régimen militar, significó concentrarse exclusivamente en la participación política informal. Después de todo, si el estudio hubiera empezado después de 1980, es decir, después del retorno al régimen civil, se habría podido centrar exclusivamente en la participación política electoral. Aunque este enfoque hubiera tenido un interés intrínseco y hubiera sido justificable, de ninguna manera habría significado un examen completo de la participación política de las clases bajas de Lima.

¹ Debe saberse que se realizó trabajo de campo en Lima en muchas más ocasiones que cuando se llevaron a cabo las encuestas (1970-71, 1982, 1985, y 1990).

Ya que el estudio abarcó veinte años, la definición de participación política debía mantener su utilidad y relevancia durante un período en el que la economía del país, sus niveles de pobreza, el carácter del régimen estatal, la estructura de la sociedad civil y sus relaciones con el Estado atravesaron cambios fundamentales. Sin embargo, la omnipresencia de la pobreza durante todo el período requería un enfoque de la participación política de naturaleza tanto racional como instrumental. Racional, ya que un presupuesto básico de todo el estudio era que la gente, en general, y los pobres, en particular, participarán en política cuando existe una expectativa razonable de que se obtendrá algún beneficio material, ya sea directamente (mediante iniciativas locales) o indirectamente (mediante la presentación de demandas o la elección de un candidato). E instrumental, ya que la conceptualización de la participación se concentraba en actividades que buscaban obtener, directa o indirectamente, bienes o servicios públicos que pudieran mejorar el bienestar del vecindario. Con esos objetivos racionales e instrumentales, en mente, tanto la participación informal (originada en los vecindarios), como la formal (electoral) se convirtieron en los dos componentes de la participación política en general.

9.1.2. Modos de participación política

A pesar de que tanto la arena formal como la informal constituyeron los elementos esenciales de la definición de participación, la noción de modos de participación —es decir, actividades que difieren en cómo se relacionan los individuos con su(s) gobierno(s)— se convirtió en una parte integral adicional de todo el esquema de

investigación. Esto debido a dos razones: justo cuando se iba elaborando el cuestionario de la encuesta de 1971, Verba y Nie habían introducido su concepto de modos de participación (Verba, Nie y Kim 1971), y parecía atractivo poner a prueba su replicabilidad empírica en el contexto algo exótico de las clases bajas de Lima.² Además de ello, cuando se replicó la encuesta en 1982 (y después en 1985 y 1990), la existencia de la política electoral en el Perú hizo relevante el uso de los modos de participación. Verba, Nie y Kim (1978) encontraron que sufragar constituía un modo distintivo de participación en los siete países que habían estudiado: ver si era un modo separado en el Perú, después del retorno de la democracia, era una pregunta intrigante. Pero la atracción principal de los modos de participación como herramienta analítica vino del carácter longitudinal de la investigación. Ya que la encuesta era replicada, por primera vez era posible ver si se daban cambios en los modos, en su fuerza y estabilidad.

9.1.3. Opciones y elecciones individuales

Finalmente, el argumento de Hirschman (1970) de que existían tres opciones básicas que encaraban los individuos —salida, expresión y lealtad— respecto a una organización (por ejemplo, una compañía o un partido político) cuya imagen se estaba deteriorando, merecía

² Un informe preliminar de la encuesta de 1971 (Dietz 1975), anunciaba la presencia de modos de participación discretos. Verba, Nie y Kim (1978: 336-337) comentan brevemente estos resultados en su estudio de siete países publicado después de un trabajo previo sobre los Estados Unidos (Verba y Nie 1972).

examinarse. Especialmente porque la información disponible sobre la participación política (a nivel micro y longitudinal), ofrecía la oportunidad de ver cuándo los ciudadanos elegían una o más de esas opciones. ¿Bajo qué condiciones provocarían, las organizaciones de nivel macro, una respuesta generalizada hacia una de esas opciones? Y si esa elección no resuelve las cosas, ¿qué otros tipos de opciones se dan?

9.2. PARTICIPACIÓN POLÍTICA: CONCLUSIONES EMPÍRICAS

Estas tres áreas principales de investigación —las arenas formales e informales, los distintos modos de participación y las opciones individuales disponibles— marcaron los contornos del estudio desde su concepción. ¿Cuáles son las conclusiones, tanto sustantivas como analíticas, que pueden extraerse? En primer lugar, es obvio que la noción binaria de la participación política que utilizamos fue esencial para comprender la participación política de los pobladores de Lima entre 1970 y 1990. Sin incorporar una de esas arenas —la formal y la informal— al análisis, todo el estudio habría estado incompleto e inclusive habría sido imposible llegar a entender siquiera una de las arenas.

Por ejemplo, de poco vale saber que luego de la transición a la democracia se dio una amplia participación electoral, ya que el sufragio es obligatorio y la gente estaba enormemente frustrada con el régimen militar. Pero saber que el reinicio de la democracia y el sufragio no significó la desaparición de las actividades informales que se habían llevado a cabo por años, es conocer más sobre cómo los pobladores invirtieron sus escasos recursos. De la misma manera, esta misma conclusión

nos dice que los pobladores nunca pensaron que el Estado haría totalmente innecesarias sus iniciativas vecinales. Saber que los niveles de participación en actividades de presentación de demandas al Estado cayeron a mediados de la década de los ochenta (como se señaló en el capítulo 6), puede ser interesante; pero descubrir que este declive fue acompañado por un aumento en los niveles de cooperación y colaboración intra-vecinal, dice mucho más sobre qué tipos de participación fueron percibidas por los pobres como racionales en períodos de crisis económica.

Cuando a las arenas formales e informales de participación se les une la noción de modos de participación, esta combinación permite una mayor disección y un mayor entendimiento de la participación. La participación formal se convierte en un grupo de actividades distintas —votar, participar en campañas— a disposición del individuo. Igualmente, la arena informal no está compuesta por actos aleatorios sin sentido, sino por posibilidades discretas, en especial por actividades comunales y contactos particulares (Verba, Nie y Kim 1978: 53-54).

En el caso de Lima, los datos de 1971 revelan tres modos distintos de comportamiento informal: solución comunal de problemas, participación local y presentación de demandas al Estado. Pero, ¿qué sucedió con esos modos informales cuando reapareció la política electoral? Los capítulos 6, 7 y 8 muestran que algunos de estos modos de participación informal se mantuvieron constantes durante el período entre 1970 y 1990. La participación en las actividades vecinales (la colaboración en proyectos locales y la participación en la organización local), por ejemplo, constituye un modo de participación fuertemente definido en las cuatro en-

cuestas. Los pobladores percibieron que esas actividades eran una inversión racional de sus recursos principales (tiempo y energía, e inclusive dinero). Por el contrario, la presentación de demandas a organismos del Estado decreció con el tiempo, convirtiéndose no solo en un modo separado, casi indistinguible, entre 1985 y 1990; sino también en un modo tangencial en el que solo un pequeño número de personas participaron.

En la arena formal, desde 1980, votar fue el acto político más común entre los pobladores, y se constituyó en un modo de participación altamente discreto y estable durante toda la década de los ochenta. Tal conclusión no es sorprendente, ya que es similar a los resultados de estudios en otros países (Verba, Nie y Kim 1978; Milbraith y Goe 1977).³ La participación en campañas, sin embargo, no fue un modo separado de participación; sino solo un comportamiento que puede ser mejor descrito como un modo «asociacional» (véase los cuadros 4, 6 y 8, en el capítulo 6) presente en 1982, 1985 y 1990.

Finalmente, cuando se incorporan las opciones de Hirschman, se refinan tanto las arenas como los modos de participación, gracias al carácter longitudinal de la información. En otras palabras, no sería muy útil (ni exacto) concluir —sobre la base de una sola encuesta— que los pobladores utilizaron la opción de salida muy frecuentemente o que su lealtad fue baja, ya que no habría base para la comparación. Pero con múltiples

³ Si el voto fue el acto formal dominante debido a su carácter obligatorio, no tiene mucha importancia. Verba, Nie y Kim (1978) encontraron que el sufragio era el acto más común en todos los países que estudiaron, aunque no era obligatorio en ninguno de ellos.

encuestas, tales aseveraciones adquieren significado, ya que los cambios en las opciones revelan cómo los pobladores cambiaron sus percepciones de lo que consideraban una inversión racional de tiempo en términos de participación política.

En la arena informal, por ejemplo, los pobladores mantuvieron una significativa lealtad a la táctica de la participación comunal. Esta no solo apareció como un modo empíricamente separado en todas las encuestas, sino que también fue un modo de participación que atrajo a un número relativamente considerable de personas, ya que estas son actividades voluntarias que la gente puede elegir realizar o no (a diferencia de votar, que es obligatorio; véase los cuadros 1 hasta 8, en el capítulo 6). De manera similar, los pobladores mostraron su lealtad al participar en reuniones locales y al pertenecer a asociaciones vecinales de manera relativamente estable a través de los años. Además, puede intuirse que en esas actividades locales se dio un amplio uso de la opción expresión. Es decir, puede presumirse que la gente que participaba en proyectos comunales, en las reuniones, y que pertenecía a asociaciones locales, expresaba su apoyo, o sus preocupaciones o quejas. También se puede presumir que fueron escuchados por los líderes locales, sino los pobladores no habrían seguido participando. Pero en otros actos voluntarios se dieron altos niveles de salida a través del tiempo. Un buen ejemplo es la presentación de demandas al Estado. Mientras que en 1970 esa era una actividad que involucraba a un tercio o más de los encuestados (véase el cuadro 1, en el capítulo 7); hacia 1985 y 1990, la participación en actos equivalentes cayó a menos del 10%.

Por ello parece que la combinación de estos tres elementos —las arenas (formal e informal), los modos y

las opciones— en un análisis longitudinal, brinda un poderoso conjunto de herramientas para describir, analizar y explicar la participación política. En un contexto político en el cual diferentes modos de participación dependen, en parte, del tipo de régimen en el poder y en parte, porque los ciudadanos tienen la oportunidad (y la necesidad) de elegir cómo actuarán y dónde. La participación en política opera simultáneamente en varios niveles; ignorar o excluir alguno de estos elementos brindará una imagen poco completa de cómo participó la gente en el proceso político, la variable dependiente de la investigación.

Pero la imagen es aún incompleta ya que la participación a nivel micro también es afectada por un abanico de variables independientes de nivel macro que no solo influyen en el comportamiento, sino que varían con el tiempo.

9.3. FACTORES QUE AFECTAN LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Los capítulos 1 y 2 se dedican a definir la participación política, pero también a identificar los factores macro e intermedios que pueden afectar la participación de las clases bajas, especialmente a través del tiempo. Cuatro de esos factores aparecían *a priori*: la economía, la presencia e intensidad de la pobreza, el estado (especialmente sus políticas y recursos) y las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.⁴ A su vez, cada

⁴ Como se dijo anteriormente, otros factores también influyeron en los pobres y, presumiblemente, en su comportamiento político, directa e indirectamente. Por ejemplo, algunos eventos y fuerzas internacionales —como una brusca variación de los precios interna-

uno de ellos debía ser investigado, para ver cómo podían estar mediados por el contexto general (en este caso, urbano), por el *status* legal del asentamiento específico y por las características particulares de cada vecindario.

9.3.1. La economía

Los datos de nivel macro presentados en el capítulo 3 ofrecen toda la evidencia necesaria para concluir que los pobres de Lima atravesaron tiempos extraordinariamente difíciles durante el período en cuestión. La devaluación y la inflación iniciadas a fines del régimen militar fueron seguidas de un colapso económico generalizado y sin precedentes a fines de los ochenta. Las dificultades que enfrentaron los pobres ubicados en las urbes de país, obviamente, tuvieron repercusiones políticas.

Informalmente, los pobladores de Lima se volcaron hacia iniciativas autogeneradas para paliar y sobrevivir a las presiones económicas. Se continuó presentando demandas al Estado, pero de manera más reducida y menos coherente. Así, la crisis económica tuvo un impacto directo en la participación del poblador en ciertos modos de participación y en las opciones elegidas

cionales de algunos productos— afectaron la economía peruana y las políticas del Estado. También puede sostenerse que el capitalismo mundial históricamente ha colocado al Perú en una situación desventajosa, como proveedor de materias primas y consumidor de bienes manufacturados. Sin embargo, aunque tales procesos mundiales son indudablemente importantes, también son de un carácter indudablemente grueso, y tratar de medir su influencia en el comportamiento individual es pedir demasiado.

por ellos tanto en la arena formal como informal. Como resultado, para los pobres fue racional mantener la lealtad a las tácticas que les resultaban exitosas (como la participación comunal) y descartar las que no eran (la presentación de demandas al Estado).

Formalmente, los pobres primero votaron y luego descartaron un partido tras otro, en una búsqueda infructuosa de candidatos que aliviaran la crisis. La crisis económica generó entre los pobres de Lima los temas clásicos de la supervivencia, pero de una de las formas más extremas que hayan experimentado el Perú o ningún país de Latinoamérica.

Este estudio se centra exclusivamente en los pobres de la ciudad y este enfoque brinda la oportunidad de observar los efectos de la crisis generalizada cuando se hizo aguda. Mientras que los campesinos rurales contaban con alternativas de autoconsumo para enfrentar la crisis, sus contrapartes urbanas no tenían tales opciones. Es más, como miembros de la fuerza de trabajo urbana que recibían un ingreso monetario, las clases bajas de Lima fueron afectadas directamente —por la inflación, la evaluación y los aumentos del costo de vida— que los pobres de las zonas rurales. Y aunque también es cierto que la infraestructura en general —transporte, educación, atención de salud, comunicaciones— está bastante más desarrollada en las zonas urbanas que en las rurales, tal infraestructura es más necesaria en un contexto urbano que en uno rural. Los datos de varios capítulos muestran que en tiempos de crisis económica, esta infraestructura urbana fue inadecuada o simplemente no podía funcionar con propiedad, a pesar de que era más y más importante para los pobres que sí funcionara. Un resultado fue que las condiciones siguieron empeorando y los pobres se volcaron a sus propias

potencialidades. Y aunque algunos pueden alabar a los pobres por su capacidad, el gran deterioro de la ciudad de Lima deslegitimaba al Estado considerablemente (véase más adelante).

Cuando se llevó a cabo la encuesta de 1971, todos los vecindarios seleccionados para la investigación se ubicaban dentro de distritos legalmente establecidos. Pero, como muestra el capítulo 4, los distritos de Lima son (y siempre han sido), con pocas excepciones, extremadamente homogéneos: los distritos ricos tienden a ser uniformemente ricos, mientras que los pobres son uniformemente pobres. Tal homogeneidad implicó que con los años, los distritos pobres tuvieron pocos recursos para trabajar: las autoridades municipales se encontraban amarradas por la falta de autonomía financiera y fiscal y tenían que recurrir constantemente a Lima o al Estado para conseguir recursos. Esta falta de recursos se reflejó en el número extremadamente bajo de personas que recurrieron a sus autoridades distritales para presentar demandas.

Finalmente, el capítulo 7 mostró que el vecindario de residencia representó un papel fundamental en los patrones de participación política informal. Cada una de las diferencias de los vecindarios de la muestra —anti-güedad, manera de formación, grado de desarrollo interno, ubicación, ser un asentamiento o un tugurio— influyeron, alguna vez y de alguna manera en la forma en que sus habitantes participaron en la arena informal. Pero las diferencias tendieron a disminuir con el tiempo. En 1971, como mostraron los capítulos 6 y 7, las diferencias entre las tasas y los modos de participación de los vecindarios eran, a veces, dramáticas. El paso del tiempo hizo que los vecindarios antiguos y jóvenes se proveyeran (y recibieran ayuda para proveer-

se) de muchos bienes y servicios básicos. Lo cual significa que después de algunos años, o inclusive décadas, los vecindarios se hicieron más o menos iguales y que los patrones de participación informal también se asemejaron con el tiempo.⁵

Por el contrario, los patrones de participación formal mostraron poca variación entre los vecindarios de las encuestas. El acto de sufragar, en particular, se presentó frecuente y consistentemente en todos los vecindarios (la participación en campañas también fue consistente, pero mínima). Las propias preferencias electorales fueron mayormente semejantes: residentes nuevos y antiguos, de tugurios y asentamientos, migrantes y nacidos en Lima, votaron —con pocas excepciones— por alternativas semejantes, tanto en elecciones presidenciales como municipales. Los pobres de Lima reaccionaron con fuerza ante las precariedades económicas del país y más o menos de la misma manera respecto a su apoyo a candidatos y partidos.

9.3.2. Pobreza

Es más fácil separar analíticamente el estado de la economía que hacerlo en la vida real, ya que ambos aspectos están relacionados. Hablar de pobreza es más que discutir sobre altas y bajas en la economía, ya que una caída en la economía inevitablemente hace que la vida

⁵ Debe quedar claro que, aunque los vecindarios de la muestra —así como sus patrones de comportamiento político— terminaron pareciéndose entre sí, el perfil específico de cada vecindario no perdió relevancia. El hecho de que las necesidades de los vecindarios se hicieran similares no significa que estas necesidades marcaron la participación política.

de los pobres sea más difícil, mientras que una mejora no necesariamente beneficia a los pobres ni en términos relativos ni absolutos.⁶

El capítulo 2 marcó una distinción entre la pobreza a nivel macro y a nivel micro. La pobreza a nivel macroeconómico se caracteriza por la falta de recursos, una inadecuada distribución de esos recursos, desigualdades y por un sistema económico que no resuelve o no puede resolver esas desigualdades. La pobreza a nivel micro tiene como principales características un ingreso bajo o inadecuado que limita o distorsiona el acceso a la economía de mercado, a bienes de consumo, a los servicios de salud, a la educación del sector privado, y al Estado y sus recursos. Políticamente, la pobreza a nivel micro puede producir aislamiento del proceso político formal, lo que frecuentemente hace que los ciudadanos se vuelquen a sus propios mecanismos para confrontar sus necesidades individuales y colectivas.

Los pobres de Lima atravesaron dos ciclos de populismo macroeconómico, ambos seguidos de significativas caídas. Los datos macroeconómicos demuestran que la pobreza en ambos casos se profundizó en intensidad y se esparció (véase los capítulos 3 y 4; también Instituto Cuánto 1995). Más y más gente se vio incapaz de adquirir la canasta mínima de bienes, ya que el poder

⁶ Un cambio global de la economía puede producir una de las siguientes alternativas: a) los pobres pueden obtener mejoras absolutas (desde el punto de vista de sus ingresos reales) o relativas (cerrando la brecha entre ricos y pobres). b) Los pobres pueden ganar en términos absolutos, pero no tanto o tan rápido como los ricos. c) (opción menos probable) los pobres pueden perder en términos absolutos, pero no tanto o tan rápido como los ricos. d) Los pobres pueden perder, tanto en términos absolutos como relativos.

adquisitivo se erosionó y la inflación empeoró. El empleo a tiempo completo con un salario mayor al mínimo y con mínimos beneficios se hizo cada vez más escaso. Buscar un *cachuelo* se hizo necesario, inclusive para familias de clase media, lo que significa que los tradicionalmente pobres, los nuevos pobres y los migrantes recientes hicieron crecer el sector informal.⁷

Un conjunto de datos y testimonios concuerdan que una repercusión de la primera caída de la economía (a fines de los setenta) fue el surgimiento de una variedad de actividades informales confrontacionales y frecuentemente ideológicas, las que involucraron a muchos de los pobladores y sus vecindarios. Pero, como sostengo en el capítulo 7, muchos de los efectos de tal participación —especialmente el supuesto viraje ideológico de las masas populares hacia la izquierda—, vistos más profundamente, fueron momentáneos. Hacia mediados del segundo mandato de Belaunde, las condiciones económicas habían empeorado, pero esta situación no reprodujo las movilizaciones a gran escala de fines de los setenta. Y cuando se bordeaba el colapso económico a mediados de 1987 y se amplió y profundizó la pobreza, tampoco se dio una amplia movilización con bases ideológicas. Más bien, dada la severidad de la crisis, los pobres autogeneraron una variedad de mecanismos informales para paliar y sobrevivir a la crisis.

⁷ Durante los años ochenta, Sendero Luminoso operó en las áreas rurales del país, hecho que contribuyó a la migración hacia las ciudades y que hizo crecer el sector informal de Lima. No existen cifras sobre el número de migrantes que llegaron a Lima, ni sobre el número que engrosó el sector informal.

En términos formales, los datos de las encuestas (junto con los datos generales; véase Dietz 1985 y 1986) muestran claramente que los pobladores sí apoyaron a los candidatos izquierdistas en 1978AC y luego en 1980M y especialmente en 1983M. Pero a mediados y fines de los ochenta, tal apoyo había desaparecido. La extrema pobreza a nivel macro y micro trajo consigo patrones de votación (tanto a nivel presidencial como municipal) que muestran una búsqueda desesperada de candidatos, tradicionales o no, que aliviaran la crisis.

El contexto de Lima Metropolitana tuvo ciertos efectos en la presencia y el impacto de la pobreza. Aunque Lima tiene un menor porcentaje de gente en extrema pobreza o miseria que otras regiones del país, el número absoluto de gente pobre es considerable, dado el tamaño de la ciudad (casi siete millones en 1990) y el crecimiento del porcentaje de limeños pobres durante la década de los ochenta (Webb y Fernández Baca 1992: 449; Cuánto 1995: capítulo 2). Lima es la capital del país, de lejos la ciudad más grande, el mayor polo de atracción de migrantes de todas las regiones y tiene la mayor concentración de electores del país. La combinación de estos y otros factores hace que la pobreza y los pobres de Lima sean importantes y altamente políticos. Hacia 1990, con casi la mitad de la población de la ciudad residiendo en pueblos jóvenes, la pobreza estaba presente.

Informalmente y durante décadas, los pobres de Lima han tenido una gran capacidad de cooperación en empresas individuales y comunales, especialmente en la construcción de viviendas. A tal punto que gran parte del crecimiento de la ciudad desde la Segunda Guerra Mundial no fue controlado por una planificación formal y la creación de nuevos distritos principalmente

ha sido una respuesta a ese crecimiento. Estos distritos nuevos y pobres necesitan mucha ayuda, pero como todos los ministerios y organismos del Estado están ubicados en Lima, son símbolos visibles (y algunas veces objeto de) las quejas y demandas de los pobres de la ciudad. Como muestran los datos de las cuatro encuestas en los capítulos 6 y 7, la participación colaborativa en el ámbito de los vecindarios fue uno de los modos de participación más predecibles entre 1970 y 1990.

Formalmente, los candidatos a puestos nacionales (presidencia o parlamento) necesariamente gastan buena parte de su tiempo y dinero en campañas en Lima y la carrera por el sillón municipal de Lima es considerado por todos como la contienda electoral más importante después de la presidencial. El capítulo 8 mostró que ningún candidato presidencial o municipal pudo ganar sin el apoyo de los electores de las clases bajas de Lima: de hecho, los pobladores de las encuestas principalmente votaron por los candidatos que ganaron.

La presencia e influencia de la pobreza en los vecindarios aparece claramente si se le ve longitudinalmente. Los datos de los capítulos 6 y 7 mostraron que cuanto más reciente y menos desarrollado fuera un vecindario (por ejemplo, Primero de Enero y Pampa de Arena), mayor es la participación informal, ya sea en iniciativas locales, en las asociaciones vecinales o en la presentación de demandas al Estado. Con el tiempo y cuando se resuelven las necesidades inmediatas susceptibles de ser solucionadas, con iniciativas autogeneradas, estas diferencias disminuirán. No porque todas las necesidades estén resueltas, sino porque las irresueltas son más difíciles de solucionar o requieren de ayuda externa. Tanto la participación local como la presentación de demandas al Estado alcanzaron nive-

les similares en todos los vecindarios investigados. Hubo dos excepciones. Santiago, el antiguo y bien establecido vecindario, con los niveles más bajos de pobreza individual de todos los vecindarios de la investigación. Los niveles de participación informal fueron bajos en Santiago desde el inicio, y no variaron con el tiempo. La otra excepción fue la opuesta: 28 de Julio, un vecindario igualmente antiguo, pero que tenía severos problemas de densidad poblacional y que en términos generales estaba entre los dos o tres más pobres de Lima. 28 de Julio tuvo niveles algo más altos de actividades de presentación de demandas al Estado durante los ochenta, puesto que muchos de los problemas de sus residentes no podían ser enfrentados sin ayuda del Estado. Pero, inclusive teniendo en cuenta estas excepciones, los cuadros del capítulo 7 muestran que las diferencias entre vecindarios —que habían sido tan radicales en los años setenta— habían disminuido considerablemente hacia 1990.

En la arena formal, las diferencias entre vecindarios no significaron una marca considerable. La participación en elecciones fue, para todo efecto, igual. Hecho que no sorprende, debido a la exigencia de sufragar. Los resultados de las elecciones muestran pocas diferencias ideológicas, tanto en las elecciones presidenciales como en las municipales, con la excepción de Santiago, el vecindario menos pobre de todos, que votó por opciones algo más conservadoras que los demás. En otras áreas, tales como la participación en campañas, las diferencias entre vecindarios fue mínima.

En los períodos en los que la pobreza de nivel macro aumentó y se esparció, la participación política de los pobres varió. En la arena informal, al disminuir la relevancia y la legitimidad del Estado, la presentación

de demandas al Estado también cayó, mientras que la participación local se mantuvo o se incrementó. La pobreza también jugó un papel primordial en el comportamiento formal y el cambio de preferencias electorales entre los pobladores de todos los vecindarios primero, se manifestó como el viraje de un partido a otro y luego como el abandono a los partidos establecidos para apoyar a candidatos independientes.

9.3.3. El Estado

En el capítulo 2 sostuve que una función esencial del Estado era ordenar la sociedad, es decir, de responder a sus necesidades y distribuir los recursos en ella. Esta caracterización es similar al argumento de Huntington, según el cual un Estado es desarrollado cuando su capacidad de responder y distribuir es equivalente a las demandas, necesidades y expectativas generadas en una sociedad (Huntington 1968). Cuando un Estado busca incrementar su capacidad de satisfacer a las demandas de la sociedad, los mecanismos puestos por el Estado para articular las necesidades de la sociedad son claves.⁸

Durante las dos décadas cubiertas por este estudio, el Estado cambió en un sentido fundamental, mientras que no lo hizo en otros aspectos igualmente importantes. El cambio al que nos referimos ocurrió en 1980, cuando mediante una elección de transición se resta-

⁸ Con esto no se quiere decir que la sociedad no pueda crear sus propios medios y mecanismos, sean éstos aprobados por el Estado o no. Tales medios pueden incluir huelgas, disturbios civiles, insurrecciones, y una variedad de tácticas semi-legales e ilegales.

bleció el gobierno civil. Obviamente, esta transición afectó la participación política: las nuevas instituciones y reglas de juego (expresadas en la constitución de 1978), establecían el sufragio universal obligatorio, es decir (para expresarlo con la terminología empleada en este estudio) la participación formal. Pero la información de las encuestas posteriores a 1980 claramente demuestran que esta participación formal en la arena electoral se añadió a —y no reemplazó— la participación en la arena informal. Las nuevas reglas permitieron a las clases bajas de Lima expresarse respecto de quién los gobernaría; pero (como demuestra el capítulo 6) esta articulación formal de preferencias, desde el inicio, fue un modo de participación empíricamente separado de las actividades informales que habían estado presentes durante los setenta.

Sin embargo, así como este cambio de régimen marcó un aumento de los modos de participación disponibles, otra característica del Estado peruano permaneció inalterable y se hizo aún más resaltante: su incapacidad de generar recursos adecuados para su ciudadanía, especialmente para los pobres, así como de distribuir eficiente y equitativamente esos escasos recursos. Las políticas populistas de los gobiernos de Velasco (1968-1975) y García (1985-1990), especialmente las de este último, produjeron severas y profundas crisis económicas que revelaron trágicamente su incapacidad: una creciente inflación, el deterioro de la infraestructura, servicios de salud inadecuados y la virtual ausencia de cualquier sistema de colchón social.

Bajo tales condiciones (o limitaciones), los pobres reaccionaron racionalmente. De un lado, siguieron participando en la arena formal mediante el sufragio, tanto porque el voto era obligatorio, como porque tenían

la esperanza (tal vez la certeza) de que la suma de sus votos influían en el resultado de la elección. Pero lo volátil de sus preferencias, como se ve en los capítulos 6 y 8, indica que para los pobres de Lima fue mucho más racional cambiar de simpatías (una opción de salida) que mantener la lealtad partidaria o ideológica.

De otro lado, mediante su comportamiento informal, los pobres mostraron que sabían que el Estado —por incapacidad o por falta de voluntad— no resolvería sus necesidades. El declive del número de pobladores que presentaron demandas al Estado (mayor entre 1985 y 1990), indica claramente que los pobres percibieron esas actividades como ineficaces e irracionales. Para los pobres, el Estado se hizo creciente y dramáticamente más irrelevante como medio o fuente de asistencia, justo en momentos en los que las necesidades de los pobres se hacían más apremiantes debido a la caída económica y a la profundización de la pobreza. Además, los pobres de Lima percibieron las mismas debilidades en los gobiernos locales. Los mínimos niveles de interacción con las autoridades distritales o municipales muestran que los encuestados no consideraban racional gastar su tiempo en pedir ayuda a autoridades con recursos tan limitados.

Así, los pobladores fueron dejados a su suerte, y ellos (como se ve en el capítulo 7) se adecuaron a esas circunstancias. Un ejemplo específico: durante los peores años del gobierno de García, aumentó el número de pobladores involucrados en actividades locales (medida en términos de participación frecuente, participación reciente, presentación de demandas a líderes vecinales). En términos generales, la posibilidad de la participación política formal (actividad sancionada y

promovida por el Estado), no reemplazó las tácticas informales utilizadas por los pobladores durante el régimen autoritario, especialmente las llevadas a cabo en el ámbito vecinal. Cuando se restableció la democracia en 1980, los mecanismos electorales y los organismos estatales no redujeron dependencia de los pobres en sus propios recursos.

9.3.4. El Estado y la sociedad civil

Una transición de un régimen autoritario a uno democrático no solo significa que la ciudadanía cuenta con nuevas maneras de articular sus necesidades; también significa, inevitablemente, que la sociedad puede organizarse autónomamente, sin un Estado represivo que prohíba la organización y sin un Estado corporativo que solo permita la organización social a los grupos controlados por él. En pocas palabras, la sociedad se vuelve civil cuando existen organizaciones autogeneradas independientes que actúan para preservar sus intereses (Wiegler 1992).

Los ciudadanos pobres de un país pobre se unirán a ese proceso de la mejor manera posible, y muchos de sus esfuerzos se dedicarán a organizarse para influir en la distribución de bienes y recursos materiales mediante métodos electorales y no electorales. Weingler (1992), sin embargo, estipula en su definición de sociedad civil, que estas iniciativas se dan «dentro del contexto de una relación Estado-sociedad legalmente definida». Tal consideración puede no ser útil o apropiada respecto de los grupos de bajos ingresos de naciones del tercer mundo, donde los pobres frecuentemente se organizan informalmente (aunque no necesariamente

ilegalmente) porque el Estado no tiene la capacidad o la voluntad de penetrar todos los niveles de la sociedad.⁹

Pero la existencia de un conjunto de organizaciones que buscan la obtención de bienes o influir la selección de autoridades y/o en sus políticas, no necesariamente aumenta las probabilidades de que esos recursos aparezcan. Si no aumenta la capacidad del Estado, o no aumenta la voluntad política de las autoridades estatales de proveer tales bienes; los pobres pueden frustrarse, lo que lleva a un conjunto de resultados posibles: inconformidad civil, impaciencia o alienación, pérdida de legitimidad del Estado, el incremento del apoyo electoral a líderes políticos anti *establishment* o la creación de organizaciones desafiantemente autónomas.

Durante el régimen autoritario de los setenta, el Estado intentó controlar la participación política mediante un conjunto de agencias corporativas, especialmente de SINAMOS, que no tuvo los recursos humanos y financieros necesarios. Fue una experiencia contraproducente, duró poco y generó malestar entre sus clientes. A mediados y fines de los setenta, cuando los militares iniciaban su retirada, y la economía empeoraba, los pueblos jóvenes fueron penetrados por organizaciones clasistas y radicales, lo cual tuvo los efectos ya mencionados.

Pero estas actividades tuvieron corta vida. Hacia 1982, la combinación de políticas represivas y movilizacionales (puestas en práctica al fines del gobierno

⁹ A pesar de que las organizaciones autónomas pueden encontrar dificultades para obtener el reconocimiento oficial del Estado o sus organismos, es muy probable que los pobres prefieran organizarse a sí mismos en lugar de ser organizados (y por ende captados) por el Estado.

militar), penurias económicas (especialmente el desempleo y el subempleo), las campañas electorales y un deseo generalizado de implantar y sostener el régimen democrático, desalentó el comportamiento confrontacional. Ciertamente, el voto de los pobres reveló una protesta contra el *status quo* y contra cualquier partido que pareciera representarlo. El amplio viraje de simpatías de los pobres de Lima, tanto en elecciones presidenciales como municipales, no solo significa que ninguno de los partidos políticos pudo mantener un apoyo firme, sino también que los pobres descartaron un partido tras otro hasta que se convencieron de que alguien (Fujimori) podía y quería ayudarlos, y entonces le dieron su apoyo de manera sustancial.

Informalmente, los pobres de Lima jugaron un papel primordial, aunque a veces poco apreciado, en la recreación de la sociedad civil después de 1980. Los encuestados pertenecieron a una variedad de organizaciones; muchas de las cuales eran organizaciones vecinales que brindaban a los pobres la oportunidad de luchar por sus intereses. El hecho de que estas organizaciones se mantuvieran bajo circunstancias sociales y económicas excepcionalmente difíciles, revela cuán exitosas fueron. Los pobres no hubieran participado en —ni brindado sus extremadamente escasos recursos a— esas actividades si no hubieran pensado que valía la pena hacerlo.

9.4. LOS POBRES DE LIMA DURANTE VEINTE AÑOS

Entre 1970 y 1990, los pobres de Lima experimentaron dos regímenes, dos presidentes militares y dos civiles, varios alcaldes distritales y metropolitanos, tres caí-

das económicas (una de las cuales no tuvo precedentes), protestas sociales significativas y un serio intento de insurgencia violenta. Con todo, los pobres sobrevivieron, lucharon y perseveraron. Tuvieron ilusiones de mejorar, las que frecuentemente fueron traicionadas; cuando obtuvieron mejoras, mayormente fue por medio de su propio esfuerzo. A pesar de todo, sí se dieron algunas mejoras. Solo comparar el estado de las viviendas en Primero de Enero o Pampa de Arena, para ver cómo los pobres invirtieron —individual y colectivamente— su dinero, tiempo, y esfuerzo, en sus vecindarios. Es más, tanto individual como colectivamente, algunas condiciones socioeconómicas básicas cambiaron. Por ejemplo, se elevaron los niveles educativos y el estatus ocupacional y la provisión de servicios se expandió lentamente. Estas mejoras, sin embargo, fueron modestas y frecuentemente sufrieron declives reales y falsas partidas. Tal vez lo mejor que se pueda decir es que los pobres de Lima capearon el temporal: lograron sobrevivir por sí solos, a menudo a pesar del Estado y no gracias a él.

¿Qué conclusiones finales surgen de estos veinte años? Aparecen dos ámbitos separados pero relacionados entre sí, uno macro y otro micro: el primero tiene que ver con los pobres y la democracia; el segundo con los pobres y la participación.

9.4.1. Los pobres y la democracia

Adam Przeworski (1991) ha sostenido que toda democracia, pero especialmente una nueva, debe convencer a sus ciudadanos que tienen una probabilidad mínima de beneficiarse de su participación en ella. Si se logra persuadir a los ciudadanos de que este es el caso, entre

otras cosas se logra que los ciudadanos acepten a la democracia sobre cualquier otra alternativa política posible, porque percibirán que los beneficios de ubicarse en el lado perdedor de la democracia son mayores que los probables beneficios (materiales y no materiales) de vivir sin ella.

Respecto a los beneficios materiales, para convencer a sus ciudadanos, la democracia debe brindar a sus miembros no solo un piso mínimo de bienestar, sino también la posibilidad de un techo más alto: que los ciudadanos puedan tener «la opción real de mejorar sus beneficios materiales» (Przeworski 1991: 13). En casos en los que falta —o se percibe que falta— uno de estos o los dos, otra alternativa (populismo, autoritarismo, revolución) puede convertirse en atractiva para algún grupo de la sociedad.

Una mejora no material que ofrece la democracia a sus ciudadanos es la oportunidad de influenciar en la distribución del poder, ya sea directamente —ganando las elecciones— o indirectamente influenciando sobre quienes lo hacen. La democracia demanda que todos los grupos de la sociedad acepten la posibilidad de perder una elección y el poder. De hecho, Przeworski define a la democracia, en gran medida, como un sistema en el que los partidos pierden elecciones (1991: 10).¹⁰ Así, la democracia ofrece a todos sus miembros (por lo menos en teoría) la oportunidad de obtener poder, ya que los resultados de las elecciones no puede determi-

¹⁰ Como ejemplo, una de las mayores quejas contra el PRI mexicano es que nunca ha perdido una elección. Un sistema como el mexicano, en el que un partido siempre gana (por lo menos hasta hace unos años), no puede ser considerado democrático, ya que las elecciones son pre (o PRI) determinadas.

narse de antemano, y que el ganador de una elección no sabe si podrá ganar la siguiente. Por ello, en una democracia la incertidumbre no solo es buena, sino esencial.

Pero, aunque la incertidumbre sobre un resultado electoral es esencial para una democracia, la incertidumbre sobre los resultados económicos puede ser dañina o fatal. Si se da incertidumbre económica (especialmente en la forma de crisis económica) en un sistema democrático, y el techo postulado por Przeworski colapsa, la frustración y la desesperación, especialmente de los grupos de bajos recursos, puede aumentar a niveles tales, que los gobiernos perderán las elecciones frente a la oposición. Así hasta que todas las alternativas existentes hayan sido elegidas y hayan fracasado. En ese momento, pueden darse varios casos:

- 1) Puede ganar un candidato independiente, sin partido, y populista; pero puede tener problemas para gobernar
- 2) Puede que los militares ataquen, no solo al gobierno, sino al sistema
- 3) Pueden fortalecerse los grupos revolucionarios que buscan construir un sistema enteramente nuevo (no democrático).

Todos estos posibles resultados pueden derribar un principio central de la democracia: que brinde a sus ciudadanos «seguridad ante la violencia arbitraria» (Przeworski 1991: 31). Ciertamente, la democracia dice ofrecer a sus ciudadanos libertad ante, por ejemplo, el arresto arbitrario y otras formas de violencia caprichosa. Sin embargo, la democracia puede ser incapaz de prevenir su propio colapso cuando, por ejemplo, una figura populista alcanza el poder, un militar busca ob-

tener el control, o un movimiento insurgente utiliza la violencia.

Existe una relación muy íntima entre los pobres y el éxito de una democracia: la creencia de que a la larga, la democracia conducirá al desarrollo económico. Przeworski (1991) sostiene que:

Si alguna fuerza política importante no tiene opción de ganar conflictos respecto a la distribución, y si la democracia no mejora las condiciones materiales de los perdedores, aquellos que solo pueden esperar sufrir deprivación bajo instituciones democráticas, les darán la espalda. (p. 32)

Pero, ¿se puede decir que esto es siempre así?, ¿qué es —por ejemplo— una fuerza o grupo político «importante»? ¿puede medirse la importancia, o la fuerza política, en números? Si este grupo sufre una continua deprivación, ¿necesariamente le dará la espalda a la democracia? El fracaso reciente de otras alternativas (de los militares, por ejemplo, o de un régimen populista) o la presencia de un grupo insurgente radical y violento, ¿no pueden persuadir inclusive a los grupos insatisfechos de que debe seguirse apoyando a la democracia o a un partido en particular, por considerársele el mal menor? La historia política del Perú desde 1970 hace evidente que, aunque la democracia, ni siquiera ha sido capaz de brindar los recursos y servicios mínimos a la mayoría de su población, esa mayoría ha estado dispuesta a apoyar la democracia, precisamente porque las otras alternativas habían fracasado recientemente (los militares, el populismo) o porque eran inaceptables (Sendero Luminoso).

El estudio de los pobres de Lima, en los años setenta y ochenta, ofrece algunas modificaciones empíricas

a la generalización de Przeworski sobre las condiciones económicas, la democracia y el comportamiento de los grupos (y de los individuos) que no ganan batallas en la distribución. Los pobres de Lima participaron en el proceso político de muchas maneras, tanto bajo el régimen militar como bajo el democrático. Cooperaron entre sí, se unieron a una gran variedad de grupos, presentaron demandas a autoridades tanto vecinales como municipales y nacionales, sufragaron. Pocas de estas actividades, sin embargo, pudieron realmente modificar la locación de recursos de manera fundamental, ya fuera mediante la asistencia directa, asistencia técnica, obras públicas, u objetivos más remotos y abstractos como políticas que crearan empleos o que redistribuyeran el ingreso.

Sin embargo, a pesar de esas limitaciones, durante los últimos veinte años, las clases bajas de Lima han realizado una contribución sustancial a la consolidación de la democracia peruana. Si otros actores, elementos, o estructuras del país, pueden retribuir a esa contribución, es una pregunta abierta. Para apoyar esta afirmación, considérese que muchos estudiosos han evaluado las condiciones necesarias o suficientes para la consolidación de un régimen democrático. La mayoría de ellos concuerda en que se requiere acuerdos entre las elites, la creación de nuevas instituciones (partidos políticos, sistemas electorales), una cultura política apropiada, una sociedad civil sólida, ciertas tradiciones religiosas, legitimidad del Estado y el imperio de la ley (Lipset 1994; Dahl 1971; Diamond, Linz y Lipset 1990). Aunque todas estas condiciones son esenciales para la democratización, casi todas ellas han faltado en el caso peruano y en las sociedades del tercer mundo en general. Pocos le prestan atención a las fun-

ciones e influencias de las masas en el proceso de democratización.

Pero la sociedad civil es una excepción a esta generalización. La sociedad civil, como se emplea en la bibliografía sobre consolidación democrática, se refiere a aquellos grupos, redes, u organizaciones en una sociedad, que son libres y voluntarias (es decir, no mediadas, reguladas, o creadas por el Estado), generalmente de naturaleza horizontal, que canalizan los intereses públicos (sin incluir la familia), desarrollan una relación u orientación hacia el Estado, son de naturaleza plural (no, producto de un sistema corporativo), que demuestran «parcialidad» (no se incluyen organizaciones de naturaleza exclusivamente política, como los partidos políticos). Actúan como caja de resonancia entre el Estado y los miembros individuales de la sociedad y son cruciales para la consolidación de la democracia (Lipset 1994; Gellner 1991; Cohen y Arato 1992, especialmente el capítulo 10). En un estudio ampliamente citado, Putnam (1993) ha sostenido que la viabilidad de una democracia depende de la presencia de una cultura civil. Lipset (1994: 13) sostiene que

[...] ciertos valores y derechos democráticos surgen del conflicto entre distintos grupos sociales. En lugar de luchar por obtener un poder político de elite, varios grupos —de clase, religiosos, económicos, profesionales y similares— compiten entre sí y ante el Estado, por lograr la atención popular, por el poder para llevar a cabo sus propias agendas[...] estos grupos constituyen una alternativa al Estado y a su control de *la sociedad*. (el énfasis es mío)

Los pobres de Lima compiten por la atención popular; no aspiran al poder de elite y sus organizaciones vecinales forman una alternativa ante el Estado. Por

ello, de hecho constituyen una parte vital de la sociedad civil limeña y peruana, y son —y seguirán siendo— determinantes para la consolidación democrática del Perú ya que han estado creando, por más de veinte años, de la mejor manera posible, organizaciones civiles claramente viables. Lo que ha faltado es un esfuerzo análogo de parte del Estado por integrar y respaldar lo que los pobres han logrado.

Por ello, todo depende del Estado y las elites peruanas, los que no se han dado cuenta de los aspectos benéficos que las masas populares han creado. Irónicamente, la sociedad civil de las clases bajas no surgió de las políticas del Estado o de las elites, sino de la voluntad de los pobres de crear sus propios mecanismos *ad hoc* para resolver sus problemas y para presentar demandas al Estado. Por lo mismo, no sorprende que los pobres tengan más fe en sus propios mecanismos. Ciertamente, demandan recursos del Estado, y votan para influir en quienes toman decisiones. Pero, en tiempos de crisis, se apoyan en sus propias iniciativas y organizaciones, ya (por propia experiencia) que no tienen la seguridad de que el Estado tendrá algo que ofrecerles.

Intencionalmente o no, los pobres de Lima han jugado un rol importante en la consolidación de la democracia peruana. Formalmente, han votado y aceptado los inciertos resultados de las elecciones; informalmente, sostienen una rica sociedad civil entre ellos, y desarrollan mecanismos que los vinculan al Estado. Todas estas actividades constituyen ingredientes esenciales de una democracia. Pero, a menos que las elites reconozcan estas contribuciones, especialmente las informales, la democracia continuará siendo percibida por sus miembros como imperfecta.

9.4.2. Los pobres y la participación racional

Tal vez la preocupación más importante de nivel micro que recorre todo el estudio sea la eterna pregunta sobre la gente en general: ¿reacciona pasivamente a condiciones que escapan de su control, o tienen la voluntad de responder a esas condiciones y de crearse oportunidades ellos mismos?

Para algunos, el estatus dependiente del tercer mundo genera procesos e instituciones que crean una pobreza endémica y las masas envueltas en la pobreza no pueden hacer nada al respecto, más allá de buscar su supervivencia. Otros consideran que la acción humana puede modificar la sociedad a pesar de las bajas probabilidades y que el cambio es posible, a pesar de las muchas restricciones estructurales. En términos simples, el debate es entre el determinismo y la libre voluntad.

A través del libro, se ha considerado que los pobres de Lima actúan bajo condiciones de racionalidad limitada. Los límites que restringen a los pobres son bastante obvios: condiciones económicas impredecibles, pobreza endémica, un Estado frecuentemente sordo a sus demandas y vínculos entre el Estado y la sociedad civil casi irrelevantes para los pobres. Como sostiene Roberts (1995: 187):

Sobre todo, tal vez, las exigencias de la vida cotidiana bajo condiciones de pobreza, una infraestructura material inadecuada y un Estado con oídos sordos[...] engendren organizaciones de base vigorosas que defiendan viejos derechos y demanden nuevos [...].

Existe, a mi juicio, una restricción adicional, ambigua, no estructural sobre el comportamiento: los pobres de Lima saben que son pobres. Saben que lo que

pueden hacer, individual y colectivamente, para sobrevivir, paliar o trascender su pobreza. También se dan cuenta que el Estado tiene recursos limitados para asistírlas; saben que tienen medios bastante limitados para influir en el Estado y sus autoridades. Este conocimiento puede considerarse, especialmente por un observador foráneo, como una restricción imposible de revertir.¹¹ Puede ser visto desde afuera como inherente y enormemente desalentador: ¿para qué siquiera intentar hacer nada? De otro lado, desde la perspectiva de los pobres, este conocimiento hace que su comportamiento no sea ineficiente, riesgoso o un desperdicio. Saber las limitaciones define las respuestas racionales de individuos, grupos y naciones-estado.

Bajo tales restricciones y con tal conocimiento, ¿qué tipo de comportamiento es racional? Para abordar esta pregunta asumo que el comportamiento real de los pobres para mejorar es racional, especialmente si esos comportamientos no son obligatorios¹² y si persisten en un tiempo prolongado. Este supuesto se basa en la simple noción de que la gente, especialmente la gente

¹¹ Para un observador ajeno, el conocimiento de estas limitaciones puede ser considerado una causa de frustración, insatisfacción o inclusive de un comportamiento radical o revolucionario. En el caso peruano, la única opción revolucionaria a fines de los ochenta era Sendero Luminoso (aunque también, secundariamente, el movimiento Túpac Amaru). Aunque algunos individuos de clases bajas apoyaron a Sendero Luminoso, la gran mayoría de los pobres de Lima consideraron a tal movimiento una amenaza brutal y no una alternativa racional viable.

¹² Aunque el Estado obliga a votar, por quién pueden votar los ciudadanos no lo es. Exigir que los ciudadanos voten, cuando existe un amplio rango de alternativas, no es fundamentalmente antidemocrático.

pobre, no se comportará consistentemente de una manera que pudiera poner en riesgo su propio bienestar o que significase una pérdida de tiempo o de escasos recursos. Por el contrario, participan en actividades que por lo menos tengan alguna probabilidad de brindarles ayuda para sobrevivir. También significa que los pobres pueden modificar su comportamiento, y de hecho lo harán, si las circunstancias y las restricciones cambian con el tiempo.

En Lima, durante estos veinte años, los pobres han hecho lo que han podido y lo que han considerado apropiado. Informalmente, si su participación en una actividad producía algún beneficio material, y si su bienestar o libertad no se veían amenazados, entonces actuaban racionalmente. Cuando su participación no trajo ningún beneficio, se hizo riesgosa o si las circunstancias cambiaron, entonces también reaccionaron racionalmente: actuaron diferente. Formalmente, votaron porque deseaban hacerlo porque tenían preferencias personales, ideológicas o partidarias, y para evitarse sanciones. Pero dinámicamente, decidieron por quién votar de acuerdo a quien suponían que podría representarlos y favorecerlos mejor e intentaría aminorar su pobreza. Si su elección no cumplió estas modestas expectativas, entonces cambiaron sus preferencias. La opción de salida se hizo más racional que expresión o lealtad.

Pero ni la participación informal ni la formal resolvió sus problemas. Como sostuve anteriormente, los pobres sabían mejor que nadie que no podían hacer mucho más por sí solos para lograr mejores condiciones económicas, eliminar la pobreza, crear un Estado más preocupado o hacer que las relaciones Estado-sociedad fueran eficaces. Pero tal conocimiento no pro-

dujo inacción; muy por el contrario, los pobladores de Lima participaron en una gran variedad de actividades y modos durante los veinte años en cuestión.

Pero los cambios en su participación no solo tuvieron que ver con el paso del tiempo. Los cambios fueron una reacción a lo que sucedía alrededor de ellos. Y, como ya es bastante claro, mucho pasó en estos veinte años. Las enormes vicisitudes económicas, la constante y cada vez más dura pobreza, y el debilitamiento del Estado, hicieron que los pobres constantemente tuvieran que decidir qué tipo de comportamiento sería racional. Para los pobres, de manera general, la pobreza fue constante durante las dos décadas en cuestión (es decir, nunca desapareció), pero su severidad y sus ramificaciones no lo fueron. Al variar la pobreza, también lo hizo su impacto en los pobres, en su comportamiento, en el Estado, y en las relaciones Estado-sociedad civil.

Cuando las condiciones económicas se deterioraron, primero a fines de los setenta, luego a mediados de los ochenta y de manera más profunda a fines de esa década, todos los aspectos macro de la pobreza (inflación, costo de vida, carencia de empleo) también se profundizaron. A su vez, la pobreza micro —o individual— también empeoró, y la gente tuvo que buscarse maneras de sobrevivir, de obtener alimentos y otras necesidades como conservar sus empleos, u obtener nuevos. Para el Estado, la profundización de la pobreza significó un incremento en las demandas de un número mayor de gente cada vez más desesperada; justo en momentos en los que los recursos estatales no solo disminuían, sino que también se estiraban más allá de su capacidad.¹³ Como

¹³ A fines de los ochenta, el Estado peruano no solo enfrentó un incre-

resultado, la sociedad civil, especial pero no únicamente sus miembros de bajos recursos, sintieron que el Estado era simplemente irrelevante.

Bajo tales circunstancias, y respondiendo racionalmente, los pobres cambiaron sus formas de participación. Formalmente, los pobres votaron, pero cambiaron sus preferencias fuertemente. Quienes habían sido elegidos, tanto en elecciones municipales como presidenciales, vieron que su apoyo se evaporaba en unos pocos años. Las identificaciones partidarias y las consideraciones ideológicas jugaron un papel cada vez menos importante, y los independientes (cuyos mayores atractivos fueron su falta de experiencia y su falta de afiliación partidaria) ganaron en todos los niveles. Informalmente, los pobres sobretodo participaron en grupos e iniciativas vecinales, percibieron que depender del Estado o pedirle su asistencia era una pérdida de tiempo: en pocas palabras, se hizo irracional.

Pero también es claro que los pobres no se mantuvieron al margen, ni formal ni informalmente. Por lo menos de sus vecindarios, porque tal comportamiento también hubiera sido irracional. Con sus propios recursos, intentaron lo que pudieron y (sorprendentemente, dados los obstáculos) tuvieron éxito. Tómese un único dato: la población de los pueblos jóvenes de Lima aumentó un 160% desde 1971 a 1993. La capacidad y la voluntad de los pobres fue lo que permitió la expansión física y cultural de la ciudad: se ocu-

mento de las demandas y necesidades internas, sino también una gran presión internacional respecto al pago de la deuda externa (pago que no podía efectuar y que finalmente no realizó, lo que también exacerbó la arena doméstica).

paron terrenos, construyeron viviendas y crearon vecindarios, a pesar de las normas que prohibían tales actividades. Fueron ellos los que crearon alternativas económicas informales cuando la economía y el empleo formal (así como el Estado) no los incorporaba. Como se señaló, fueron sus organizaciones vecinales y locales las que contribuyeron inmensamente a la sociedad civil, tanto bajo gobiernos autoritarios como democráticos. Y fue su peso electoral el que casi siempre marcó la diferencia en las contiendas metropolitanas.¹⁴

Estos comportamientos y sus logros, nos conducen de nuevo a la conclusión que adelanté anteriormente: los pobres han hecho más de los que les tocaba para crear y mantener la sociedad democrática. Si la presencia de organizaciones no reguladas por el Estado es un componente esencial de la democracia, a los pobladores de Lima se les debe una recompensa incalculable. Esta solo podrá ser pagada cuando el Estado y las élites políticas peruanas asuman la responsabilidad que les toca.

¹⁴ La capacidad de los pobladores de mantener la autonomía de sus propias organizaciones vecinales fue una razón importante por la cual Sendero Luminoso siempre trató de infiltrarse. Al no tener éxito, Sendero Luminoso hizo lo posible por eliminar las organizaciones y/o por asesinar a sus líderes. Sendero Luminoso trató de destruir todo lo que no pudo controlar.

BIBLIOGRAFÍA

ABRAMS, Robert

Foundations of Political Analysis: An Introduction to the Theory of Collective Choice. Nueva York, NY: Columbia University Press, 1980.

ABUGATTÁS, Javier

Estabilización y crecimiento económico en el Perú. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1990.

ACTUALIDAD ECONÓMICA

Lima, varios números.

ALEXANDER, Jeffrey y otros (eds.)

The Micro-Macro Link. Berkeley, CA: University of California Press, 1987.

ALLOU, Serge

Lima en cifras. Lima: Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Poblacional, 1989.

ANDREAS, Carol

When Women rebel: The Rise of Popular Feminism in Peru. Westport, CN: Lawrence Hill, 1985.

- BADIE, Bertrand y Pierre BIRNBAUM
The Sociology of the State. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1983.
- BALLÓN, Eduardo y otros
Movimientos sociales y crisis. El caso peruano. Lima: DESCO, 1986a.
- BALLÓN, Eduardo (ed.)
Movimientos sociales y democracia. La fundación de un nuevo orden. Lima: DESCO, 1986b.
- BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ
Memoria. Lima: Banco Central de la Reserva del Perú, 1978.
- *Identificación de las diferencias interdistritales en Lima Metropolitana*. Gerencia de Investigación Económica. Lima: Banco Central de la Reserva, 1984.
- BARRIG, Maruja (ed.)
De vecinas a ciudadanas. La mujer en el desarrollo urbano. Lima: SUMBI, 1988.
- BARRY, Barian y Russell HARDIN
Rational Man and Irrational Society? Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1982.
- BENNETT, Stephen y Linda BENNETT
«Political Participation», Samuel Long (ed.). *Annual review of Political Science*, vol. I. Norwood, NJ: Ablex Publishing Company, 1986, pp. 157-204.
- BERRY, Albert
«International Trade, Government, and Income Distribution in Peru since 1870». *Latin American Research Review* 25, 2, 1990, pp. 31-60.

BLONDET, Cecilia

Muchas vidas construyendo una identidad. Mujeres pobladoras de un barrio limeño. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1986.

— *Las mujeres y el poder: Una historia de Villa El Salvador.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1991.

BOGGIO, Klara

Estudio del ciclo vital en Pamplona Alta. Cuaderno A6, Lima: DESCO, 1970.

BOOKS, John W. y Charles PRYSBY

Political Behavior and the Local Context. Nueva York, NY: Praeger, 1991.

BOOTH, John y Mitchell SELIGSON (eds.)

«Images of Political Participation in Latin America» *Political Participation in Latin America*, vol. I. Nueva York, NY: Holmes and Meier, 1978, pp. 3-26.

BRADY, Henry, Sidney VERBA y Kay LEHMAN SCHLOZMAN

«Beyond SES: A Resource Model of Political Participation». *American Political Science Review* 89, 2 (junio), 1995, pp. 271-194.

BROMLEY, Ray

«A New Path to Development? The Significance and Impact of Hernando de Soto's ideas on Underdevelopment, Production and Reproduction». *Economic Geography* 66, 1 (octubre), 1990, pp. 328-348.

CALDERÓN C., Julio

El Agustino: 33 años de lucha (1947-1980). Lima: Servicios Educativos El Agustino, Programa Centro de Estudios y Comunicación Social de El Agustino, 1980.

- *Las ideas urbanas en el Perú*. Lima: Instituto de Desarrollo Urbano, 1990.

CAMERON, Maxwell

«Political Parties and the Worker-Employer Cleavage: The Impact of the Informal Sector on Voting in Lima, Peru». *Bulletin of Latin American Research* 10, 3, 1991a., pp. 293-313.

- «The Politics of the Urban Informal Sector in Peru. Populism, Class and "Redistributive Combines"». *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies* 16 (31), 1991a, pp. 79-104.

- *Democracy and Authoritarianism in Peru. Political Coalitions and Social Change*. Nueva York, NY: St. Martin's Press, 1994.

CARBONETTO, Daniel, Jenny HOYLE y Mario TUEROS

Lima: Sector Informal. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación, 1988.

CARETAS

Lima, varios números.

CASTELLS, Manuel

The City and the Grassroots: a cross-cultural theory of urban social movements. Berkeley: University of California Press, 1983.

CENTRO DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES

Pamplona: más allá de los hechos. Documentos. Lima: CEP, 1971.

CENTRO DE INFORMACIÓN, ESTUDIOS Y DOCUMENTACIÓN

Partidos y conciencia en las barriadas. Lima: Centro de Información, Estudios y Documentación, 1979.

- CÍRCULO DE ESTUDIOS ALEJANDRO QUIJANO
Movimiento de pobladores y lucha de clases: Balance y perspectivas. Lima: Círculo de Estudios Alejandro Quijano, 1983.
- COHEN, Cathy y Michael DAWSON
«Neighborhood Poverty and African American Politics». *American Political Science Review* 87, 2 (junio), 1993, pp. 286-302.
- COHEN, Jean y Andrew ARATO
Civil Society and Political Theory. Cambridge, MA: MIT Press, 1992.
- COLEMAN, James
«Microfoundations and Macrosocial Behaviorin». Jeffrey Alexander y otros (eds.). *The Micro-Macro Link*. Berkeley, CA: University of California Press, 1987, pp. 153-175.
- *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 1990.
- COLLIER, David
Squatters and Oligarchs. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1976.
- y Deborah NORDEN
«Strategic Choice Models of Political Change in Latin America». *Comparative Politics* 24, 2 (enero 1992), 1976, pp. 229-243.
- CÓRDOVA, Adolfo
La vivienda en el Perú: Estado actual y evaluación de las necesidades. Lima: Casa de la Moneda, s/f.

CRABTREE, John

Peru under García: An Opportunity Lost. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 1992.

CRUZ SACO, María Amparo

«Drawing More Lines: Factor Analyzing and Clustering Poverty in Peru». Ponencia presentada en el *Congreso de Latin American Studies Association*, 1992.

DAESCHNER, Jeff

La guerra del fin de la democracia: Mario Vargas Llosa versus Alberto Fujimori. Lima: Peru Reporting, 1993.

DAHL, Robert

Polyarchy. New Haven, CT: Yale University Press, 1971.

DEGREGORI, Carlos Ivan, Cecilia BLONDET y Nicolás LYNCH

Conquistadores de un mundo nuevo: De invasores a ciudadanos en San Martín de Porres. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1986.

DELER, Jean Paul

Lima 1940-1970. Lima: Centro de Investigaciones Geográficas, 1975.

DELGADO, Carlos

Revolución peruana: autonomía y deslindes. Lima: Libros de Contratiempo, 1975.

DE SOTO, Hernando

El Otro Sendero. Lima: Instituto de Libertad y Democracia, 1986.

DESCO (Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo)

Violencia Política en el Perú 1980-1988. Lima: DESCO, 1989.

- DIAMOND, Larry, Juan LINZ y Seymour MARTIN LIPSET (eds.)
Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1990.
- DIETZ, Henry
«Some Modes of Participation in an Authoritarian Regime». Documento preparado para ser presentado en la reunión anual de la *American Political Science Association*, 1975.
- «Bureaucratic Demand-Making and Clientelistic Participation in Peru». En James Malloy, (ed.). *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 1977, pp. 413-458.
- «Political Participation in the Barriadas: An Extension and Re-examination». *Comparative Political Studies* 18, 3 (octubre), 1985, pp. 323-355.
- y David SCOTT PALMER
«Citizen Participation Under Innovative Military Corporatism in Peru». En John Booth y Mitchell Seligson (eds.). *Political Participation in Latin America*, vol. 1: Citizen and State. Nueva York: Holmes and Meier, 1978, pp. 172-188.
- y William DUGAN
«Urban Social Classes and Voting Behavior in Lima: An Aggregate Data Analysis». Documento presentado en el Congreso de la *Latin American Studies Association*, Washington, 1995.
- DORNBUSCH, Rudiger y Sebastian EDWARDS
«The Macroeconomics of Populism in Latin America». *Journal of Developmental Economics* 32, 2 (abril), 1990, pp. 247-277.

- (eds.)
The Macroeconomics of Populism in Latin America. Chicago, IL: The University of Chicago Press, 1991.
- DRIANT, Jean-Claude
Las barriadas de Lima: historia e interpretación. Lima: DESCO, 1991.
- DURAN, Francisco
«El fenómeno Fujimori y la crisis de los partidos». *Revista Mexicana de Sociología* 58, 1 (enero-marzo), 1996, pp. 97-120.
- ECKSTEIN, Harry
«Rationality and Frustration» En Harry Eckstein. *Regarding Politics: Essays on Political Theory, Stability and Change*. Berkeley, CA: University of California Press, 1992.
- ECKSTEIN, Susan (ed.)
Power and Popular Protest: Latin American Social Movements. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1989.
- «Urbanization revisited: Inner-City Slum of Hope and Squatter settlement of despair». *World Development* 18, 2, 1990, pp. 165-181.
- ECONOMÍA Y POLÍTICA
Lima, varios números.
- ESCOBAR, Arturo y Sonia ÁLVAREZ (eds.)
The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy and Democracy. Boulder, CO: Westview, 1992.

EVANS, Peter

Dependent Development: The Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1979.

FERRADAS, Pedro

Ciudad y pobladores de Lima Metropolitana, 1940-1983, vol. 1. Lima: CELADEC, 1983.

FIGUEROA, Adolfo

«Desigualdad y democracia» En Gonzalo Portocarrero y Marcel Valcárcel (eds.). *El Perú frente al siglo XXI*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1995, pp. 53-76.

FITZGERALD, E. V. K

«State Capitalism in Peru: A Model of Economic Development and Its Limitations» En Cynthia McClintock y Abraham Lowenthal (eds.). *The Peruvian Experiment Reconsidered*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1983, pp. 65-93.

FONDO NACIONAL DE SALUD Y BIENESTAR SOCIAL

Barriadas de Lima Metropolitana. Lima: Fondo Nacional de Salud y Bienestar Social, 1960.

FOWERAKER, Joe

Theorizing Social Movements. Boulder, CO: Pluto Press, 1995.

— «Popular Movements in Political Change in Mexico». En Joe Foweraker y Ann Craig (eds.). *Popular Movements in Political Change in Mexico*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1990, pp. 3-22.

- y Ann CRAIG (eds.)
Popular Movements and Political Change in Mexico. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1990.
- GALER, Nora y Pilar NÚÑEZ (eds.)
Mujer y comedores populares. Lima: Servicios para el Desarrollo, 1989.
- GARCÍA, José María
«Pobreza, población y vivienda en distritos de Lima Metropolitana, 1981». En Narda Henríquez y otros. *Lima: población, trabajo y política*. Lima: Pontificia Universidad Católica, 1985, pp. 113-134.
- GEDDES, Barbara
«Use and Limitations of Rational Choice». En Peter Smith (ed.). *Latin American in Comparative Perspective: New Approaches to Methods and Analysis*. Boulder CO: Westview, s/f, pp. 81-108.
- GELLNER, Ernest
«Civil Society in Historical Context». *International Social Science Journal* 43, 3, 1991, pp. 495-510.
- GERMANÁ, César
«Algunas hipótesis sobre el autogobierno de las “comunidades urbanas” en el Perú». *Revista de Sociología* 8, 9, 1994, pp. 61-83.
- GIDDENS, Anthony
The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration. Berkeley, CA: University of California Press, 1984.

GILBERT, Alan y Josef GUGLER

Cities, Poverty and Development: Urbanization in the Third World, 2.^a edición. Nueva York: Oxford University Press, 1992.

GLEWWE, PAUL

The Distribution of Welfare in Peru 1985-1985. Washington, DC: The World Bank, LSMS Working Paper 42, 1988.

— y Dennis DE TRAY

The Poor in Latin America During Adjustment: A Case Study of Peru. Washington, DC: The World Bank, LSMS Working Paper 56, 1989.

GOLDRICH, Daniel

«Political Organization and the Politicization of the Poblador». *Comparative Political Studies* 3, 2 (julio), 1970, pp. 176-202.

GÓMEZ PERALTA, Óscar E.

Las poblaciones marginales en el Perú. Lima: E. F. Gómez e hijos Editores, 1990.

GONZALES DE OLARTE, Efraín

La economía regional de Lima: crecimiento, urbanización y clases populares. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1992.

GORITTI ELLENBOGEN, Gustavo

Sendero: Historia de la guerra milenaria. Lima: Apoyo, 1990.

GRAHAM, Carole

Peru's APRA: Parties, Politics and the Elusive Quest for Democracy. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1992.

- GRANDÓN, Alicia Trinidad y José María GARCÍA RIOS
«El trabajo doméstico de la mujer de sectores populares urbanos: el caso de la pobladora de El Agustino». *Debates en Sociología*, Lima, 10, 1984, pp. 95-120.
- *Discriminación y Supervivencia*. Lima: Pontificia Universidad Católica y Fundación Friedrich Naumann, 1990.
- GROFMAN, Bernard
«Models of Voting». En *Research in Micropolitics*, vol. II, Greenwich, CN: JAI Press, 1987, pp. 31-61.
- GROMPONE, Romeo
Talleristas y vendedores ambulantes in Lima. Lima: DESCO, 1986.
- y otros
La Lima de los 80: crecimiento y segregación social. Lima: DESCO, 1983.
- GURR, Ted R.
Why Men Rebel. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1970.
- HABER, Paul
«Identity and Political Process: Recent Trends in the Study of Latin American Social Movements». *Latin American Research Review* 31, 1, 1996, pp. 171-187.
- HANDELMAN, Howard y Baer WERNER (eds.)
Paying the Costs of Austerity in Latin America. Boulder, CO: Westview, s/f.
- HARDIN, Russell
Collective Action. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1982.

- HARVEY, David
Social Justice and the City. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1973.
- HENRY, Etienne
Movimiento de pobladores y centralización. Lima: Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Poblacional, 1981.
- HERZOG, Don
Happy Slaves: A Critique of Consent Theory. Chicago: University of Chicago Press, 1989.
- HIBBS, Douglas
«Economic Outcomes and Political Support for British Governments Among Occupational Classes». *American Political Science Review* 76, 2 (junio), 1982, pp. 259-279.
- HIRSCHMAN, Albert
Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970.
- HOBSBAWM, Eric
«Peru: The Peculiar Revolution». *Review of Books*, Nueva York, 1971, pp. 19-36.
- HOMMES, Rudolf
«Decentralization: Political and Fiscal Problems». *Development Policy*. Washington, DC: Inter-American Development Bank, Newsletter of Policy Research, 1995, pp. 5, 8.
- HUNT, Shane
«Growth and Guano in Nineteenth Century Perú». En Roberto Cortés Conde y Shane Hunt (eds.). *Latin American Economies: Growth and the Export Sector, 1880-1930*. Nueva York: Holmes and Meier, 1985.

HUNTINGTON, Samuel

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

INSTITUTO CUÁNTO

Retrato de la familia peruana: Niveles de vida, 1994. Lima: Instituto Cuánto, 1995.

INSTITUTO LIBERTAD Y DEMOCRACIA (ILD)

Compendio técnico y estadístico de «El Otro Sendero». Lima: ILD, 1989a.

— *El comercio ambulatorio en Lima*. Lima: ILD, 1989b.

— *El transporte urbano de pasajeros en Lima*. Lima: ILD, 1990.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática)

Lima-Callao: Compendio estadístico 1989-1990. Lima: INEI, Dirección Nacional de Estadísticas Regionales, 1990.

— *Lima-Callao: Compendio estadístico 1989-1990*. Lima: INEI, Dirección Nacional de Estadísticas Regionales, 1990.

— *Lima-Callao: Compendio estadístico 1991-1992*. Lima: INEI, Dirección Nacional de Estadísticas Regionales, 1992.

— *Censos nacionales 1993: Resultados definitivos a nivel provincial y distrital: Departamento de Lima, Provincia: Lima*. Tomo I. Lima: INEI, Dirección Nacional de Censos y Encuestas, 1994.

INP (Instituto Nacional de Planificación)

Distribución territorial de la pobreza en el Perú. Lima: INP, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza RLA/86/004, 1989.

JOCHAMOWITZ, Luis

Ciudadano Fujimori: La construcción de un político, 2.^a edición. Lima: PEISA, 1994.

KASKA, John

«Parties, Interest Groups and Administered Mass Organizations». *Comparative Political Studies* 26, 1 (abril), 1993, pp. 81-110.

KUCZYNSKI, Pedro Pablo

«Peru». En John Williamson (ed.). *Latin American Adjustment: How much has happened?* Washington DC: Institute for International Economics, 1990.

LAFOSSE, Violeta Sara

Comedores comunales: La mujer frente a la crisis. Lima: Servicios urbanos y mujeres de bajos ingresos, 1984.

LAGO, Ricardo

«The Illusion of Persuading Redistribution Through Macropolicy: Peru's Heterodox Experience, 1985-1990». En Rudiger Dornbusch y Sebastien Edwards, (eds.). *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago IL: University of Chicago Press, 1991, pp. 263-323.

LEEDS, Anthony

«The Significant Variables Determining the Character of Squatter Settlements». *América Latina* 12, 3 (julio-septiembre), 1969, pp. 44-86.

LEWIS, Peter

Political Transition and the Dilemma of Civil Society in Africa, 1992.

LIPSET, Seymour Martin

«The Social Requisites of Democracy Revisited». *American Sociological Review* 59, 1 (febrero), 1994, pp. 1-22.

LOWENTHAL, Abraham, (ed.)

The Peruvian Experiment. Princeton NJ: Princeton University Press, 1975.

MAINWARING, Scott

«Brazil: The Catholic Church and Popular Movements in Nova Iguacu, 1974-1985». En Daniel Levine, (ed.). *Religious and Political Conflicts in Latin America*. Chapel Hill NC: University of North Carolina Press, 1986, pp. 124-155.

MANASTER, Kenneth

«The Problem of Urban Squatters in Developing Countries: Peru». *Tulane Law Review* XLIII, 1 (diciembre), 1968, pp. 94-127.

MARGOLIS, Howard

Selfishness, Altruism and Rationality: A Theory of Social Choice. Chicago IL: University of Chicago Press, 1982.

MARTÍNEZ, G. S.

Ley de barriadas. Lima: Distribuidora Bendezú, 1965.

MATOS, MAR, José

Estudio de las barriadas limeñas. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1966.

— *Urbanización y barriadas en América del Sur*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1968.

— *Desborde popular y crisis del estado: El nuevo rostro del Perú en la década de 1980*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1984.

McCLINTOCK, Cynthia y Abraham LOWENTHAL (eds.)

The Peruvian Experiment Reconsidered. Princeton NJ: Princeton University Press, 1983.

MESO-LAGO, Carmelo

Changing Social Security in Latin America. Boulder, CO: Lynne Reinner, 1994.

MIGDAL, Joel

Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988.

MILBRAITH, Lester y M. L. GOEL

Political Participation, 2.ª edición. Chicago: Rand McNally, 1977.

MILLER, Nicholas

«Public Choice and the Theory of Voting: A Survey». En Samuel Long (ed.). *Annual Review of Political Science*, vol. I, Norwood, NJ: Ablex Publishing Company, 1986, pp. 1-36.

MULLER, Edward

«The Psychology of Political Protest and Violence». En Ted Robert Gurr (ed.). *Handbook of Political Conflict*. Nueva York: Free Press, 1980.

— y Karl-Dieter OPP

«Rational Choice and Rebellious Collective Action». *American Political Science Review* 80, 2 (junio), 1986, pp. 189-471.

— DIETZ, Henry y Steven FINKEL

«Discontent and the Expected Utility of rebellios: The Case of Peru». *American Political Science Review* 85, 4 (diciembre), 1991, pp. 1261-1282.

NAGEL, Jack

Participation. Englewood-Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1987.

NELSON, Joan.

Access to Power: Politics and the Urban Poor in Developing Nations. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1979.

NUGENT, José Guillermo

El laberinto de la choledad. Lima: Fundacion Friedrich Ebert, 1992.

OKUN, Arthur

Equality and Efficiency; The Big Trade-off. Washington, DC: The Brookings Institution, 1975.

OLSON, Mancur

The Logic of Collective Action. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.

PALMER, David Scott (ed.)

The Shining Path of Peru. Nueva York: St. Martins, 1992.

PANFICHI, Aldo

Los pobres de las ciudades latinoamericanas: Balance y perspectivas teóricas. *Revista de Sociología* 8, 9, Lima, 1994.

— y Felipe PORTOCARRERO (eds.)

Mundos Interiores: Lima 1850-1950. Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigaciones, 1995.

PAREJA PFLUCKER, Piedad y Aldo GATTI MURRIEL

Elecciones municipales en las provincias de Lima y Callao. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1993.

PASTOR, Manuel y Carol WISE

«Peruvian Economic Policy in the 1980s: From Orthodoxy to Heterodoxy and Back». *Latin American Research Review* 27, 2, 1992, pp. 83-117.

- PATEMAN, Carole
The Sexual Contract. Stanford, CA: Stanford University Press, 1988.
- PATCH, Richard
La parada. Lima's market. New York: American Universities Field staff, 1967.
- PAUS, Eva
«Adjustment and Development in Latin America: The Failure of Peruvian Heterodoxy, 1985-1988». *World Development* 19, 5, 1991, pp. 411-434.
- PEASE, Henry
El ocaso del poder oligárquico. Lima: DESCO, 1977.
- *Los caminos del poder*. Lima: DESCO, 1978.
- (ed.) *Construyendo un gobierno metropolitano: Políticas municipales*. Lima: Instituto para la Democracia Local, 1991.
- PERÚ ECONÓMICO
Lima, varios números.
- POOLE, Deborah y Gerardo RÉNIQUE
Peru: Time of Fear. London: Latin American Bureau, 1992.
- PONCE MONTEZA, Carlos Ramón
Gamarra: Formacion, estructura y perspectivas. Lima: Fundacion Friedrich Ebert, 1994.
- POPKIN, Samuel
The Rational Peasant. Berkeley CA: University of California Press, 1979.

PORTES, Alejandro

«Latin American Urbanization in the Years of Crisis». *Latin American Research Review* XXIV, 3, 1989, pp. 7-44.

— y Manuel CASTELLS

«World Underneath: The origins, Dynamics, and Effects of the Informal Economy». En Alejandro Portes, Manuel Castells y Lauren Benton (eds.). *The Informal Economy*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1989, pp. 11-37.

— CASTELLS, Manuel y Lauren BENTON (eds.)

The Informal Economy. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1989.

PORTOCARRERO, Gonzalo (ed.)

Los nuevos limeños: sueños, fervores y caminos en el mundo popular. Lima: SUR, TEMPO (Taller de estudios de las mentalidades populares), 1993.

— y Marcel VALCÁRCEL (eds.)

El Perú frente al siglo XXI. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1995.

POWELL, Sandra

«Political Participation in the Barriadas». *Comparative Political Studies* 2, 2 (julio), 1969, pp. 195-215.

PRZEWORSKI, Adam

Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America. Nueva York, NY: Cambridge University Press, 1991.

PUTNAM, Robert

Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.

REID, Michael

Peru: Paths to Poverty. London: Latin American Bureau, 1985.

RIOFRIO, Gustavo

Se busca terreno para próxima barriada: espacios disponibles en Lima 1940/1978/1990. Lima: DESCO, 1978.

— *Habilitación urbana con participación popular: Tres casos en Lima, Perú*. Eschborn, Germany: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 1986.

— y J. C. DIRANT

¿Qué vivienda han construido? Nuevos problemas en viejas barriadas. Lima: Centro de Investigación, Desarrollo y Asesoría Poblacional, 1987.

ROBERTS, Bryan

The Making of Citizens. Nueva York, NY: Halsted Press, 1995.

RODRÍGUEZ, Adolfo y otros (eds.)

Segregación residencial y desmovilización política. Buenos Aires: Ediciones SIAP, 1973.

RUESCHEMEYER, Dietrich, Evelyne H. STEPHENS y John D.

STEPHENS

Capitalist Development and Democracy. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1992.

SACHS, Jeffrey

Social Conflict and Populist Policies in Latin America. San Francisco, CA: International Center for Economic Growth, 1990.

SALMAN, Ton

«Between Orthodoxy and Euphoria: Research Strategies on Social Movements: A Comparative Perspective». En Willem Assises u otros (eds.), *Structures of Power, Movements of Resistance: An Introduction to the Theories of Urban Movements in Latin America*. Amsterdam: Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos, 1990, pp. 99-161.

SÁNCHEZ LEÓN, Abelardo y otros

Tugurización en Lima Metropolitana. Lima: DESCO, 1979.

— y otros

El laberinto de la ciudad: Políticas urbanas del estado 1950-1979. Lima: DESCO, 1980.

SCHMIDT, Gregory

«Fujimori's Upset Victory in Peru: Electoral Rules, Contingencies, and Adaptive Strategies». En *Comparative Politics*, 1996.

— *From Tidal Wave to Earthquake: The Fujimori Phenomenon in Peru*. Gainesville, FL: University of Florida Press (en prensa).

SCHUMPETER, Joseph

Capitalism, Socialism and Democracy. Londres: Allen y Unwin, 1976.

SEA (Servicios Educativos El Agustino) (eds.)

Hablan los dirigentes vecinales. Lima: SEA, 1995.

SHAPIRO, Harvey

«Monitoring: Are the Banks Biting off more than they can chew?» *Institutional Investor*, 1976, pp. 1-7.

SHEETZ, Thomas

Peru and the IMF. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 1986.

SIMON, Herbert

Models of Bounded Rationality. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology Press, 1982.

— «Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science». *American Political Science Review* 79, 2 (junio), 1985, pp. 293-304.

SMITH, Michael Peter y Richard TARDANICO

«Urban Theory Reconsidered: Production, Reproduction and Collective Action». En Michael Peter Smith y Joe Feagin (eds.). *The Capitalist City: Global Restructuring and Community Politics*. Nueva York: Basil Blackwell, 1987, pp. 87-110.

SMITH, Michael Peter y Joe FEAGIN (eds.)

The Capitalist City: Global Restructuring and Community Politics. Nueva York: Basil Blackwell, 1987.

SOBREVILLA, Luis, Elsa ALCÁNTARA DE SAMANIEGO y Emilia GARTNER DE NÚÑEZ

Nacer y morir en la pobreza. Lima: Universidad Peruana Cayetano Heredia, Instituto de Estudios de Población, 1987.

STALLINGS, Bárbara

«Peru and the U. S. Banks: Privatization of Financial Relations». En Richard Fagen (ed.). *Capitalism and the State in U. S. Latin American Relations*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1979, pp. 217-253.

STEPAN, Alfred

The State and Society: Peru in Contemporary Perspective. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1978.

— *Rethinking Military Politics*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988.

STERN, Peter

Sendero Luminoso: An Annotated Bibliography of the Shining Path Guerrilla Movement, 1980-1993. Austin, TX: SALALM Secretariat, 1996.

STOKES, Susan

«Politics and Latin America's Urban Poor: Notes From a Lima Shantytown». *Latin American Research Review* 26, 2, 1991, pp. 75-101.

— *Cultures in Conflict: Social Movements and the State in Peru*. Berkeley, CA: University of California Press, 1995.

STRONG, Simon

Shining Path: The World's Deadliest Revolutionary Force. Londres: Harper Collins, 1993.

HURTADO SUÁREZ, Wilfredo

Chicha peruana: música de los nuevos migrantes. Lima: ECO (Grupo de Investigaciones Económicas), 1995.

TARAZONA-SEVILLANO, Gabriela

Sendero Luminoso and the Threat of Narcoterrorism. Nueva York: Praeger, 1990.

THORP, Rosemary

«The APRA Alternative in Peru: Preliminary Evaluation of Garcia's Economic Policies». *The Peru Report* 1, 1987, no. 6: 5/1-5/23.

- y Geoffrey BERTRAM
Perú, 1890-1977. Nueva York: Columbia University Press, 1978.
- y Laurence WHITEHEAD (eds.)
Latin American Debt and the Adjustment Crisis. London: Macmillan, 1987.
- TOLEDO, Alejandro y Alain CHANLAT (eds.)
Las otras caras de la sociedad informal: Una visión multidisciplinaria. Lima: Escuela Superior de Administración de Negocios, 1991.
- TORRES, Alfredo
Perfil del Elector. Lima: Apoyo, 1989.
- TOURAINÉ, Alain
Actores sociales y sistemas políticos en América Latina. Santiago de Chile: Oficina Internacional de Trabajo, 1987.
- TOVAR, Teresa
Velasquismo y movimiento popular: Historia de movimiento popular 1968-1975. Lima: DESCO, 1982a.
- *Movimiento barrial: Organización y unidad, 1978-1981*. Lima: DESCO, 1982b.
- *Velasquismo y movimiento popular: Otra historia prohibida*. Lima: DESCO, 1985.
- «Vecinos y pobladores en la crisis (1980-1984)». En Eduardo Ballón (ed.). *Movimientos sociales y crisis: El caso peruano*. Lima: DESCO, 1986, pp. 113-163.
- TUESTA, Fernando
«Pobreza urbana y participación política: clases populares y cambios electorales en Lima». En Alejandro Toledo y Alain

- Chanlat (eds.). *Las otras caras de la sociedad informal: una visión multidisciplinaria*. Lima: Escuela Superior de Administración de Negocios, 1991, pp. 275-324.
- *Perú político en cifras*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1994.
- TULCHIN, Joseph (ed.)
The Consolidation of Democracy in Latin America. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1995.
- VARILLAS MONTENEGRO, Alberto y Patricia MOSTAJO DE MUEÑTE
La situación poblacional peruana. Lima: Instituto Andino de Estudios en Población y Desarrollo, 1990.
- VALDEAVELLANO, Rocio
Historia del movimiento barrial. Lima: DESCO, 1980.
- VERBA, Sidney y Norman NIE
Participation in America. Nueva York, NY: Harper and Row, 1972.
- VERBA, Sidney, Norman NIE y Jae-On KIM
Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison. Nueva York, NY: Cambridge University Press, 1978.
- VILLALOBOS, Gabriela y Gabriela VEGA
Evolución de la familia: un estudio de casos en Pamplona Alta. Lima: s./e., 1982.
- WEBB, Richard
Government Policy and the Distribution of Income in Peru, 1963-1973. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1977.

— y Graciela FERNÁNDEZ BACA
Perú en números 1991. Lima: Cúanto, 1991.

— y Graciela FERNÁNDEZ BACA
Perú en números 1992. Lima: Cúanto, 1992.

— y otros
Distribución del ingreso en el Perú. Lima: Pontificia Universidad Católica, Programa de Ciencias Sociales, Publicación de Proyección Social, 1981.

WEIGLE

Civil Society in Reforming Communist Countries, 1992.

ZAPATA, Antonio

«Society and Urban Planning in Villa El Salvador». Tesis doctoral, inédita. Columbia University, Department of History, s/f.

POBREZA URBANA, PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y POLÍTICA ESTATAL

LIMA 1970-1990

de Henry Dietz

fue impresa en los talleres de Siklos S.R.Ltda.

Marqués de Torre Tagle 380 - D, Lima 18, Perú.

E-mail: siklos@terra.com.pe

Telefax: 444 8656

enero de 2001

PRÓXIMAS PUBLICACIONES:

Derecho: Estado de la Cuestión
Marcial Rubio

Derecho penal y discriminación de la mujer
José Hurtado Pozo (Editor)

El corregidor de Indios en el Perú bajo los Austrias
Guillermo Lohmann

El imperio de los Incas
Hidelfuji Someda

Ideas sobre aprender (y enseñar)
Derecho en el pre-grado
Serie MAGIS
Marcial Rubio

Introducción al Derecho Laboral
Javier Neves

Los inicios de la poesía castellana en el Perú
Óscar Coello

Este libro examina los procesos y cambios sociales, económicos y políticos ocurridos durante el período de 1970-1990 en el Perú, ofreciendo un laboratorio de observación sin paralelo para investigar una amplia gama de cambios socioeconómicos: pobreza masiva y extrema desigualdad de ingresos, un escenario urbano germinal primario (Lima), una crisis socioeconómica sostenida y severa a niveles macro, un cambio de régimen de un gobierno militar a uno civil, un movimiento de insurreccional brutal, el crecimiento de un sector informal masivo y complejo, y un Estado que se ha vuelto cada vez más irrelevante para muchos de sus ciudadanos.

Todos estos temas han sido sujetos a muchos escrutinios y un solo estudio no puede dar cuenta de todos. Este libro se centra en la participación política, la cual —durante el período de 1970-1990— desarrolló dos facetas distintas, pero relacionadas entre sí: la participación política formal, basada en la participación electoral y en el sufragio, y la participación política informal, que agrupa la política en los niveles vecinales y los movimientos de base de las comunidades.