

URBANIZACIÓN Y DEMANDAS POLÍTICAS

*Participación política entre migrantes pobres en las ciudades latinoamericanas**

WAYNE A. CORNELIUS

Instituto Tecnológico de Massachusetts

LA DELEGACIÓN de solicitantes de la comunidad X ha esperado pacientemente durante varias horas; siete familias enteras, con sus inquietos niños y jefes que han distraído tiempo de su trabajo, dirigidos por agentes de la asociación de mejoramiento de la comunidad. La antesala que lleva a la oficina del burócrata está atestada con docenas de delegaciones semejantes de otros barrios de la ciudad. Los solicitantes de la comunidad X al fin son recibidos. Son paracaidistas urbanos, entregan una petición laboriosamente mecanografiada, firmada virtualmente por todos los residentes de su comunidad en la que piden el reconocimiento de sus derechos de tenencia de la tierra. Como portavoz del grupo, uno de los solicitantes alega que los títulos de propiedad son esenciales para garantizar una herencia modesta para sus hijos. Además, continúa, la seguridad de la tenencia estimula en la comunidad la inversión en construcciones permanentes de vivienda y de empresas comerciales. El vocero señala

* Este documento es un informe de los hallazgos de la primera etapa de un estudio nacional sobre politización y conducta respecto a la demanda de migrantes rural-urbanos de las grandes ciudades, que fue llevada a cabo en colaboración con Henry A. Dietz (Universidad de Texas en Austin) y James W. White (Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill). El estudio fue patrocinado de 1972 a 1974 por una concesión del Programa de Ciencia Social e Investigación Legal sobre Políticas de Población de las Fundaciones Ford y Rockefeller. El autor agradece al Centro de Estudios Económicos y Demográficos de El Colegio de México por todas las facilidades que me concedieron durante la realización de este trabajo y también a la Fundación Danforth, a la Fundación Nacional para la Ciencia (concesión GS-2738), al Programa de Becarios en el Exterior, y al Centro de Asuntos Internacionales de la Universidad de Harvard, por su apoyo financiero durante los períodos de recolección de información en la ciudad de México y de procesamiento en las Universidades Stanford y Harvard. Agradece también la ayuda de Harley Browning, Alex Inkeles, y Sidney Verba en la construcción del instrumento básico de la encuesta utilizado en este estudio. Ann L. Craig, Henry A. Dietz, Richard R. Fagen, John O. Field, Frederick W. Frey y Merilee Grindle, hicieron útiles comentarios a la versión preliminar del documento. Partes de éste fueron presentadas en la Reunión Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Nueva Orleans, 1973. Traducción del inglés de Adalberto García R.

también que con las escrituras los residentes pueden comenzar a contribuir con el pago de impuestos. Para reforzar la imagen de su comunidad como merecedora de la ayuda del gobierno, otros miembros de la delegación citan ejemplos de la vida difícil que han llevado para colonizar la tierra, y los esfuerzos propios que han realizado para mejorar la comunidad. Los solicitantes hacen hincapié en su convicción acerca del compromiso del gobierno en cuanto a humanitarismo, y lo deseable de que su petición les sea atendida en interés de la justicia social y la tranquilidad. El oficial promete investigar cuidadosamente la situación de la comunidad. La sesión termina entre expresiones fervientes de apoyo de los solicitantes hacia el régimen.

Esta escena se repite muchas veces al día en las oficinas públicas de muchas ciudades del tercer mundo. Representa el primer paso, de un esfuerzo largo, complejo, y con frecuencia frustrante, por manipular el sistema político para satisfacer una necesidad. Los solicitantes de colonizaciones urbanas de ingresos bajos tales como los de la comunidad X son típicamente de origen rural. Han emigrado a la ciudad en busca de oportunidades económicas, y encuentran que uno de los elementos clave para llenar sus aspiraciones materiales y las de sus hijos es la vivienda gratuita en las zonas invadidas.

La solicitud a los oficiales del gobierno de beneficios tales como escrituras y servicios urbanos básicos, representa una forma de participación política a menudo olvidada en la investigación y en los escritos sobre la conducta de los migrantes a las ciudades, y de los pobres de las áreas urbanas en general. De hecho, la mayoría de los investigadores que han contribuido a esta literatura se han preocupado principalmente por el potencial de radicalismo político o la violencia entre tales poblaciones. El estudio presente intenta llenar algunas de las numerosas lagunas acerca del conocimiento de cómo los migrantes se ven involucrados en el proceso político de formas convencionales, no conflictivas.

El modo convencional de participación política sobre el cual se enfoca este trabajo es el de las demandas políticas, definidas como actividades individuales o colectivas cuyo fin es derivar cierto beneficio del sistema político ejerciendo presiones sobre las decisiones de los funcionarios públicos. La demanda política es distinta de la participación política dirigida a influir sobre la ubicación de recursos del gobierno mediante el reemplazo o la conservación de las autoridades (es decir, participación electoral) o mediante la destrucción o restructuración del sistema político mismo (por ejemplo, mediante la violencia revolucionaria). Las demandas políticas se definen como aquellas necesidades cuya satisfacción se considera dependiente de la acción del gobierno, y que es ejercida por individuos o grupos mediante reclamaciones específicas al gobierno. El término "demanda" no implica nada acerca de cómo se formulan las reclamaciones. En particular entre los habitantes urbanos de América Latina, la articulación de las demandas no requiere de golpes en la mesa, o demostraciones de protesta o de otras formas de conducta agresiva.

La demanda política como modo de participación tiene varias características distintivas. Puesto que el participante individual —o los líderes del grupo demandante del cual puede ser miembro— determina el objeto del contacto con los funcionarios del gobierno, el resultado de participar en la acción será de gran importancia para el individuo.¹ El vínculo entre el acto de participación y sus resultados es más directo y visible en esta forma de participación que en cualquier otra. Más aún, las motivaciones para la participación a través de demandas son casi por completo instrumentales y no expresivas o de apoyo al gobierno.² Aunque las actividades de presentación de demandas puedan en ocasiones tener excesos de índole ritual o de apoyo al sistema, son sin embargo una forma de conducta dirigida principalmente a la manipulación del sistema político y a influir sobre la ubicación de valores. Los demandantes son personas que “de manera activa buscan respuesta explícita del sistema político” y que perciben su conducta como “táctica para reforzar sus oportunidades de obtener dicha respuesta”.³ Si la participación política se concibe por lo general como la actividad ciudadana dirigida a influir sobre la toma de decisiones del gobierno, la participación en la forma de demanda es la estrategia más directa y a menudo más efectiva para lograr una meta, de entre todos los tipos de habitantes urbanos objeto del estudio presente.

I. LA URBANIZACIÓN Y LAS DEMANDAS POLÍTICAS

Los teóricos del cambio social y político, así como los que diseñan la política pública, en varias ocasiones han formulado una relación estrecha entre el aumento de la migración rural-urbana y los cambios en los tipos y la frecuencia de las demandas ante los gobiernos.⁴ Se ar-

¹ Véase la discusión sobre la forma de establecer contacto con funcionarios como forma de participación política en Sidney Verba y Norman H. Nie, *Participation in America*, Nueva York, Harper and Row, 1972, p. 52.

² Sobre la diferencia entre participación política “instrumental” y “expresiva” véase, Lester Milbrath, *Political Participation*, Chicago, Rand McNally, 1965, p. 12; Verba y Nie (*Participation in America*, p. 2) distinguen también entre participación instrumental y “ceremonial” o de “apoyo”, en la cual los “ciudadanos participan expresando apoyo al gobierno en desfiles, trabajando en proyectos de desarrollo, participando en grupos juveniles organizados por el gobierno, o votando en elecciones ceremoniales”. Véase también la discusión de participación ritual y de apoyo al sistema, en Richard R. Fagen y William S. Tuohy, *Politics and Privilege in a Mexican City*, Stanford, California, Stanford University Press, 1972, pp. 38-39.

³ Peter K. Eisinger, “Protest Behavior and the Integration of Urban Political Systems”, *Journal of Politics*, 33, noviembre de 1971, p. 984.

⁴ Véase en especial Karl W. Deutsch, “Social Mobilization and Political Development”, *American Political Science Review*, 55, septiembre de 1961, pp. 498-499; Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Nueva Haven, Yale University Press, 1968, p. 5; y W. Howard Wriggins y James F. Guyot, “Demographic Change and Politics”, en *Population, Politics, and the Future of Southern Asia*, W. H. Wriggins y J. G. Guyot (Comps.), Nueva York,

gumenta que la migración a la ciudad tiende a expandir el campo de necesidades humanas susceptibles de satisfacción mediante la acción del gobierno. Al mismo tiempo se considera que la exposición al medio urbano aumenta los niveles de percepción política entre la población migrante; por último, la migración a las ciudades coloca una gran proporción de población en proximidad con los funcionarios públicos, lo que facilita a los ciudadanos el acceso a tales funcionarios y reduce el costo de articulación de las necesidades en términos de tiempo, esfuerzo y dinero. Se supone que el resultado sea un aumento en las demandas; y que la demanda de servicios y otros beneficios públicos aumentará con mucha mayor rapidez que la capacidad del sistema político para responder a ellos. Al aplicar este argumento específicamente a Latinoamérica, Robert Scott ha escrito que: "a medida que el carácter de la población deja de ser predominantemente rural y aislado y pasa a ser parcialmente urbano e integrado, . . . ocurren cambios en los tipos, montos e intensidad de las demandas ante el gobierno. Tanto en números absolutos como relativos, más gente abandona la agricultura de subsistencia y la aparcería para formar parte de la economía monetaria de la ciudad, o permanecen fuera de ella como miembros del proletariado rural y participantes en operaciones agrícolas de comercialización. Para dichas personas, lo que sucede en la política nacional es importante, tanto como los tipos de programas del gobierno que impliquen cambios drásticos. En el pasado, . . . gran parte de lo que el gobierno proporcionaba era simbólico —una ley de reforma agraria que nunca fue puesta en marcha, por ejemplo— o bien no era lo que las masas deseaban, sino lo que los gobiernos consideraban que debían darles. Ahora, a medida que el populacho se torna más conocedor, este tipo de acción del gobierno no lo satisface . . . La masa de demandas crudas mina de tal manera los sistemas sociales y económicos que las estructuras políticas existentes se ven sujetas a presiones muy por encima de su capacidad para manejar las exigencias en conflicto."⁵

Tales argumentos parecen apoyarse en supuestos un tanto mecánicos de la conversión de necesidades definidas objetivamente en demandas efectivas sobre los gobiernos. La demanda de servicios públicos se ve en gran medida como una función del número potencial de clientes, cuyas filas son engrosadas no solamente por la migración del campo sino por las tasas de fecundidad persistentemente mayores entre los residen-

Columbia University Press, 1973, pp. 5-16. Véase también, con referencia especial a Latinoamérica, Ernest A. Duff y John F. McCamant, "Measuring Social and Political Requirements for System Stability in Latin America", *American Political Science Review*, 62, diciembre de 1968, pp. 1125-1129, y los estudios citados en Wayne A. Cornelius, "The Political Sociology of Cityward Migration in Latin America: Toward Empirical Theory", en *Latin American Urban Research*, Volume I, Francine F. Rabinovitz y F. M. Trueblood (Comps.), Beverly Hills, California, Publicaciones Sage, 1971, pp. 100-101.

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

tes nativos de las ciudades del tercer mundo. La evidencia presentada en este documento sugiere que el supuesto de que "cada hombre constituye una demanda" puede ser sumamente engañoso en cualquier intento por estimar el impacto del crecimiento rápido o la redistribución de la población sobre el funcionamiento del sistema político. En especial con respecto a los migrantes del campo, el grado en que el aumento en la percepción política y en las necesidades objetivas se traducen en presiones crecientes por la ampliación de los servicios públicos y otro tipo de beneficios, es una cuestión empírica que ha sido tratada muy poco en la investigación.

La investigación sobre este tema debe ir más allá de la medición del nivel absoluto o de la frecuencia de las demandas políticas entre los sectores recién urbanizados de la población. Deben buscarse respuestas a varias preguntas relativas al proceso por el cual las necesidades objetivas se convierten en demandas políticas. ¿Cómo perciben o definen los migrantes a una ciudad sus necesidades y problemas más agudos? ¿Hasta qué grado estas personas consideran al gobierno como la agencia idónea para solucionar el problema? ¿Cuál es la sustancia de las demandas que se presentan? ¿Se refieren a necesidades individuales, o a necesidades colectivas de los barrios urbanos y otros tipos de unidades sociales? ¿Hacia qué clase de funcionarios o agencias se dirigen las demandas? ¿Qué estrategias se utilizan en las actividades de demanda, y qué factores determinan los resultados de tales intentos? En resumen ¿cómo logran sus objetivos aquellos que buscan influir sobre la distribución de los beneficios del gobierno?

En este documento se presentarán algunos hallazgos en relación a las cuestiones anteriores, extraídos de un estudio comparativo más extenso sobre actitudes y conducta de migrantes de ingresos bajos en las ciudades capitales de México, Perú y el Japón. En la ciudad de México, el universo de estudio comprende los jefes de familia de sexo masculino residentes de seis zonas de bajo ingreso o colonias proletarias. Estas comunidades, localizadas todas en la periferia de la zona metropolitana, fueron seleccionadas a propósito de modo de maximizar el intervalo de variación entre ellas sobre tres dimensiones de importancia particular respecto a las demandas políticas: 1) la edad de la comunidad, 2) su origen (es decir, la forma en que la comunidad fue habitada o creada originalmente; y 3) el nivel de desarrollo global de la comunidad, definido en términos de acceso a servicios y mejoramientos urbanos básicos. De este modo, los sitios de investigación en la ciudad de México incluyen tres colonias de paracaidistas en etapas de evolución diferentes (llamadas Colonia Nueva, Colonia Periférico y Colonia Militar), dos tipos de colonizaciones iniciadas por el gobierno (Colonia Esfuerzo Propio y Unidad Popular) y un fraccionamiento desarrollado comercialmente (Colonia Texcoco).⁶

⁶ Para identificar las comunidades se han utilizado seudónimos. La formación y el desarrollo subsecuente de cada comunidad se describen en Wayne A. Cornelius, *Political Learning Among the Migrant Poor: the Impact of Residential*

En cada comunidad se seleccionó una muestra aleatoria estratificada de jefes de familia, para realizar entrevistas estructuradas y muy detalladas. Alrededor de una tercera parte de la muestra total consiste de no migrantes, definidos como aquellos individuos nacidos o criados en el área metropolitana de la ciudad de México. El resto son migrantes, definidos como aquellas personas nacidas fuera de la ciudad de México que pasaron la mayor parte del período entre las edades de 5 a 15 años fuera de la ciudad. Los datos recogidos en la encuesta fueron suplementados con datos etnográficos reunidos durante varios meses de observación en cada una de las comunidades investigadas. También se realizaron entrevistas no estructuradas con los líderes de cada comunidad, así como con funcionarios del gobierno que habían tenido contacto amplio con la comunidad.⁷ Grandes porciones de la encuesta básica se administraron también en un estudio independiente llevado a cabo en cuatro comunidades rurales que han servido como punto de origen a los migrantes a la ciudad de México.⁸ En el análisis que sigue, se hacen algunas comparaciones entre los migrantes a la ciudad de México y los residentes de dichas comunidades. También se presentarán hallazgos contrastantes de un estudio paralelo de migrantes a Lima, Perú.⁹

II. LA CONVERSIÓN DE NECESIDADES EN DEMANDAS POLÍTICAS

Es posible identificar varias etapas distintas en el proceso de conversión de necesidades objetivas en demandas a los gobiernos. Las privaciones o problemas objetivos deben primero ser percibidos por el individuo como algo que requiere alguna especie de solución o de acción atenuante. En segundo lugar, las necesidades deben verse como algo particularmente susceptible de satisfacción mediante la acción del gobierno. Por último, el demandante en potencia debe ser capaz de percibir una estrategia o canal por el cual articular estas necesidades "politizadas".

Context, 1973, Beverly Hills, California, Publicaciones Sage, (Sage Professional Papers in Comparative Politics, vol. 4, Núm. 01-037), pp. 10-15.

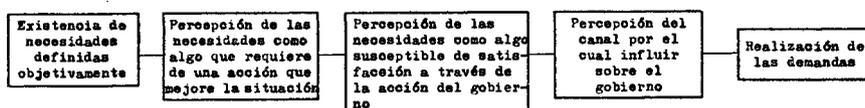
⁷ El trabajo de campo se realizó en la ciudad de México de enero a diciembre de 1970, y en 1971 y 1972 se recogieron datos complementarios. Una descripción más detallada del diseño y la metodología del estudio puede verse en el capítulo 1 y el apéndice A. de Wayne A. Cornelius "Poverty and Politics in Urban Mexico: Political Learning among the Migrant Poor." disertación doctoral inédita, Universidad Stanford, 1973.

⁸ F. Christopher Arterton, "Patterns of Political Participation in Four Rural Mexican Villages", disertación doctoral inédita, Instituto Tecnológico de Massachusetts, 1973.

⁹ Véase Henry A. Dietz, "Becoming a Poblador: Political Adjustment to the Lima Urban Environment", disertación doctoral inédita, Universidad Stanford, 1973. Datos adicionales sobre la encuesta de Lima pueden verse en Wayne A. Cornelius y Henry A. Dietz, "Urbanization, Demand-Making, and Political System 'Overload': Political Participation Among the Migrant Poor in Latin American Cities", documento presentado ante la reunión anual de la Asociación Americana de Ciencia Política en Nueva Orleans, Louisiana, septiembre de 1973.

Gráfica 1

ETAPAS BÁSICAS EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE DEMANDAS



Las etapas básicas de este proceso de creación de demandas aparecen resumidas en la gráfica 1.¹⁰

El supuesto implícito en casi todas las discusiones sobre la relación entre demandas sobre el sistema político y urbanización es que la conversión de necesidades objetivas en demandas políticas ocurre casi automáticamente. Sin embargo, este supuesto dista mucho de estar comprobado. En nuestro análisis se intentará demostrar que con frecuencia existen grandes retardos en el proceso de creación de demandas entre los migrantes a la ciudad y que, de hecho, los migrantes perciben que muchos tipos de necesidades deberán satisfacerse primordialmente mediante la acción individual. Tales necesidades rara vez se convierten en objeto de demanda política.

1. Necesidades objetivas y percibidas

Las necesidades objetivas de los migrantes que residen en las seis comunidades investigadas son evidentes. Según muestra el cuadro 1, menos de una tercera parte tenía en sus hogares agua entubada o conexiones con el sistema de drenaje público durante el período de estudio. Menos de la tercera parte de los migrantes tenían acceso a calles pavimentadas o a aceras permanentes cerca de sus casas. Casi la mitad obtenían electricidad para uso doméstico mediante conexiones ilegales con las líneas de transmisión de las áreas urbanizadas aledañas. Más de una de cada cuatro de las familias migrantes residían en chozas de un cuarto, construidas predominantemente de lámina de cartón o de otros materiales no permanentes. Solamente 4% había recibido escrituras formales del terreno que ocupaban.¹¹ Menos del 5% de los jefes de familia

¹⁰ Una conceptualización alternativa del proceso de creación de demandas al nivel individual puede verse en Herry F. Medler, "Negative Sanctions: Their Perception and Effect in the Political System," disertación doctoral inédita, Universidad de Oregon, 1966, capítulo 5. Nuestro modelo del proceso difiere del de Medler en especial en la menor importancia que atribuimos a la involucración cognocitiva en la política, y al sentido de eficacia política individual como condiciones previas al acto de presentar demandas. Véase también George J. Graham, Jr., y Richard A. Pride, "Styles of Political Participation, Want Conversion, and Political Support among Adults and Students in a Metropolitan Community," documento presentado ante la reunión anual de la Asociación Americana de Ciencia política, Chicago, septiembre de 1971.

¹¹ La proporción en extremo baja de migrantes que tienen título formal o definitivo de sus terrenos, refleja no solamente los orígenes ilegales de tres de las

Cuadro 1

MEDIDAS DE NECESIDADES ECONÓMICAS Y DE SERVICIOS ENTRE LOS MIGRANTES A LA CIUDAD DE MÉXICO ^a

Tienen agua entubada dentro de la vivienda	27.7 %
Tienen conexión con el sistema de drenaje público	30.0
Tienen calle pavimentada adyacente a la vivienda	24.8
Carecen de electricidad	4.4
Obtienen electricidad ilegalmente	48.3
Tienen servicio de electricidad	47.4
Casas de una habitación	31.9
Casas con paredes de materiales no permanentes	23.3
Tienen título de propiedad de la tierra formal y definitivo	4.0
Desempleados y que buscan trabajo	4.7
Ingreso familiar igual o menor al salario mínimo ^{b/}	53.7
En la casa viven seis o más dependientes	60.8
Niños en edad escolar	90.0
Niños que murieron antes de los 6 años de edad, cuando vivían en la ciudad	50.6

^a Los porcentos se basan en un promedio N igual a 618.

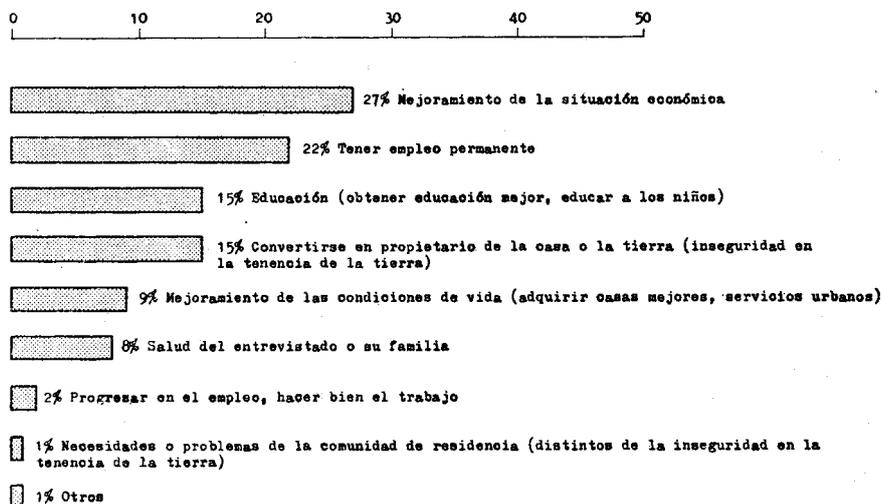
^b En el momento del estudio, el salario mínimo de la ciudad de México equivalía a aproximadamente 60 dólares mensuales.

migrantes estaban desempleados y buscaban trabajo durante el período de estudio, pero la mayoría tenía trabajos de salario muy bajo. Más de la mitad tenía ingresos familiares menores a 725 pesos (60 dólares) mensuales. Las familias migrantes eran grandes (más del 60% de los jefes de familia tenía 6 o más dependientes en el hogar), y 90% de ellas tenían niños en edad escolar. La mortalidad infantil es elevada; más de la mitad de las familias informaron haber tenido niños que murieron antes de los 6 años durante su residencia en la ciudad de México.

¿Qué clase de necesidades o problemas *se perciben* como más importantes entre este sector de la población urbana? En la encuesta los entrevistados debían especificar lo que en su opinión constituía la preocupación personal más apremiante. Las respuestas que aparecen en la gráfica 2 señalan que los problemas relativos a la movilidad socioeconómica son los de mayor preocupación para los entrevistados. Casi la mitad informó que su mayor preocupación personal era el mejoramiento de su situación económica o tener empleo estable. La educación —ya sea para sí mismos o para sus hijos— es otra área clave de interés, seguida de cerca por la necesidad de ser propietario de terrenos o de la casa. Menos de uno de cada 10 migrantes consideran el mejoramiento de las condiciones

comunidades, sino también falta de dinero para pagar las tarifas para obtener escrituras reconocidas oficialmente, aún después de cubiertos los pagos por el costo de la tierra.

Gráfica 2

PREOCUPACIONES PERSONALES MÁS IMPORTANTES ENTRE LOS MIGRANTES
A LA CIUDAD DE MÉXICO ^a

^a Pregunta: "¿Acerca de sus preocupaciones... qué cosas le preocupan más?", N=629. "No saben" y "No tienen preocupaciones" fueron respuestas que representaron 7.3% de la muestra y fueron excluidas.

de vida (a través de mejor vivienda y acceso a los servicios urbanos básicos) como su preocupación más importante.

Se pidió también a los migrantes identificar el problema o la necesidad más seria en relación con la comunidad de residencia. Sus respuestas, clasificadas por comunidad, aparecen en el cuadro 2. La seguridad en la tenencia es la necesidad más sobresaliente en dos zonas de paracaidistas, la Colonia Nueva y la Colonia Periférico, donde el reconocimiento oficial de los derechos de ocupación no habían sido conseguidos en el período de la encuesta. En las cuatro comunidades oficialmente reconocidas (Colonia Texcoco, Colonia Esfuerzo Propio, Unidad Popular y Colonia Militar), prácticamente nadie consideró la seguridad de la tenencia de la tierra como una necesidad clave. En estas últimas comunidades, los servicios y las mejoras urbanas básicas —en particular el agua entubada, los sistema de drenaje y el pavimento en la calle— se consideraron como las deficiencias más serias, seguidas por servicios comunitarios tales como escuelas, mercados públicos y centros de salud. Respecto a problemas tales como la contaminación ambiental, la falta de parques y otros servicios de recreación y el transporte público inadecuado, sobresalen solamente en las dos comunidades mejor desarrolladas (Unidad Popular y Colonia Militar), e inclusive en éstas las deficiencias en el suministro de agua y servicios tales como escuelas y mercados públicos son considerados como los más serios. La frecuencia glo-

Cuadro 2

PROBLEMAS COMUNITARIOS MÁS IMPORTANTES PERCIBIDOS POR MIGRANTES
A LA CIUDAD DE MÉXICO, POR COMUNIDAD ^a

(Porcientos)

Problema	Colonia Nueva	Colonia Periférico	Colonia Texcoco	Colonia Esfuerzo Propio	Unidad Popular	Colonia Militar	Todas
Agua potable	23.4	12.6	32.5	12.0	<u>35.6</u>	7.9	20.1
Drenaje	11.0	28.7	<u>41.7</u>	14.5	0.0	0.9	16.9
Seguridad en la tenencia de la tierra	<u>46.7</u>	<u>45.8</u>	0.8	0.0	0.0	2.6	16.5
Servicios de atención médica	2.0	0.0	10.4	<u>20.5</u>	13.6	13.2	10.0
Pavimento	2.3	8.9	7.5	19.6	3.4	2.6	7.7
Mercedes públicos	0.0	0.0	0.0	12.9	0.0	<u>28.1</u>	7.2
Escuelas	9.1	1.1	0.0	0.0	1.7	25.3	6.4
Medio ambiente ^b	0.0	0.0	0.0	4.3	23.7	0.0	3.6
Electricidad	1.0	0.0	5.0	3.4	0.0	0.0	1.8
Protección policiaca	0.0	1.1	2.1	0.8	3.4	0.9	1.2
Recolección de basura	0.0	1.9	0.0	0.0	0.0	3.5	0.9
Otros	4.4	0.0	0.0	11.9	13.6	7.2	6.8
Ninguno	0.0	0.0	0.0	0.0	5.1	7.9	1.9

^a N = 663. Las diferencias entre comunidades son significativas estadísticamente, de acuerdo con la prueba de Ji cuadrada, al nivel de 0.001. Las columnas de porcentajes pueden no sumar 100.0 por el redondeo. Se excluyen los casos de no respuesta o cuando "no sabe". La pregunta fue: "Piense en las necesidades y problemas más importantes de esta comunidad. ¿En su opinión cuáles son los problemas y necesidades más graves y urgentes de esta comunidad? (Verificación: de estos problemas o necesidades que ha mencionado, ¿cuáles considera más importantes?)"

^b Se refiere a contaminación del aire, plagas de insectos, condiciones inestables del subsuelo y hacinamiento.

bal (a lo largo de todas las comunidades) con que las necesidades de agua y drenaje, pavimento y seguridad en la tenencia de la tierra fueron mencionadas como deficiencias más importantes de la comunidad, corresponde muy de cerca con los hallazgos de otros estudios de percepción de necesidades entre residentes de comunidades de ingresos bajos en ciudades latinoamericanas.¹²

El grado de importancia adjudicado por los residentes de las comunidades investigadas a tres necesidades particulares —seguridad de la tenencia, escuelas y vivienda— amerita mayor discusión. La intensidad con que los migrantes que carecen de escrituras legales sienten la nece-

¹² Douglas Butterworth, "Squatters or Suburbanities? The Growth of Shantytowns in Oaxaca, México", en Scott (Comp.), *Latin American Modernization Problems*, p. 231; Frank M. Andrews y George W. Phillips, "The Squatters of Lima: Who They Are and What They Want," *Journal of Developing Areas*, 4, enero de 1970, pp. 217-218; Cornelius y Dietz, "Urbanization, Demand Making, and Political System Overload," p. 8, cuadro 2; John F. C. Turner, "Barriers and Channels for Housing Development in Modernizing Countries", en *Peasants in Cities*, William Mangin (Comp.), Boston, Houghton Mifflin, 1970, pp. 8-9.

sidad de conseguirlas, queda ilustrada por la respuesta a tres preguntas adicionales formuladas en el estudio de la ciudad de México. Al preguntar si la persona había estado involucrada personalmente o preocupada por algún problema de la comunidad durante el último año, una proporción mayoritaria de la muestra total mencionó la tenencia de la tierra más que cualquier otro problema simple. En respuesta a otra pregunta, 30% de los migrantes que no pagaban renta expresaron la creencia de que su derecho a casa y a tierra no estaba asegurado, y las proporciones de entrevistados con esta apreciación fueron mucho mayores en las dos comunidades (Colonia Nueva y Colonia Periférico) cuya legalización por parte del gobierno no estaba aún concluida en el período de la encuesta. A los migrantes residentes en las comunidades investigadas se les preguntó también si habían trabajado o cooperado alguna vez con otros residentes de su comunidad para resolver algún problema comunitario. Muchos de los que sí lo habían hecho (28%) informaron que su participación había sido en torno a la tenencia de la tierra.

No es de sorprender la importancia abrumadora atribuida a este problema por tantos migrantes residentes de comunidades formadas ilegalmente, dado el hecho de que la oportunidad de llegar a ser propietario en tales comunidades constituye una de las motivaciones primordiales para irse a vivir a ellas. Además de las satisfacciones psicológicas importantes derivadas de la propiedad de la tierra, ésta al menos garantiza una herencia modesta (un "partimonio familiar") para los hijos. Pero las ventajas económicas de corto plazo para el migrante y su familia son de igual importancia para explicar la agudeza del problema de la seguridad en la tenencia. La mayoría de los migrantes residentes de las comunidades estudiadas construyen sus propios hogares, actividad que constituye su forma principal de inversión de capital. La vivienda gratuita proporciona una fuente de seguridad económica durante períodos de desempleo o de inflación desbocada.¹³ La protección de esta fuente de seguridad requiere del reconocimiento oficial de los derechos de tenencia. Además, las escrituras con frecuencia son esenciales para obtener préstamos en bancos y otras instituciones de préstamo privadas para mejorar la casa.

Respecto de la necesidad de más y mejores escuelas, el lector encontrará sorprendente que los individuos que perciben la educación como elemento personal clave (véase la gráfica 2) por lo general no ponen la escuela en la cumbre de la agenda de mejoras de la comunidad. La explicación más simple y adecuada de este hallazgo yace en el hecho de que inclusive en las comunidades de ingresos bajos que carecen de escrituras y de los servicios más elementales, los residentes usualmente están dispuestos a construir sus propios edificios escolares, a menudo con materiales temporales, igual que sus viviendas. Los maestros pueden obtenerse mediante petición a la Secretaría de Educación o ante el Sector Popular del partido oficial. El programa del gobierno federal de cons-

¹³ Ver Andrews y Phillips, "The Squatters of Lima,..." p. 216.

trucción de escuelas está también muy bien desarrollado en el área metropolitana de la ciudad de México. A pesar del hacinamiento extremo de muchas escuelas secundarias y primarias, el papel del gobierno en proporcionar oportunidades educativas es más importante que en cualquiera otra de las áreas que afectan a los vecindarios de bajo ingreso.

Uno de los hallazgos más sorprendentes de este estudio, y de otros semejantes acerca de las necesidades percibidas entre los pobres urbanos en las ciudades del tercer mundo, se refiere a la prioridad tan baja adjudicada por tales personas a las necesidades de vivienda. Solamente tres de los 678 migrantes entrevistados en la ciudad de México especificaron que la vivienda era la necesidad más importante que afectaba a los miembros de la comunidad. Resulta claro que la mayoría de estos individuos considera los servicios básicos tales como agua entubada, drenaje, y pavimento como los de mayor importancia inmediata en la creación de un ambiente habitacional adecuado, más que la construcción de la casa con materiales permanentes. La construcción permanente de la vivienda ocurre, pero solamente a un ritmo acorde a los recursos financieros de la familia. La mayoría de las familias son reacias en extremo a asumir la carga financiera continua que impondría la ocupación de una casa proporcionada por el gobierno. En lugar de ello prefieren construir y mejorar sus propias viviendas en la medida de sus recursos y tiempo, aún cuando el período de construcción básico pueda ser de 10 o 15 años.¹⁴

2. Necesidades politizadas

¿Cuál es entonces la agenda de acción para el gobierno respecto a la población migrante? ¿qué clase de necesidades perciben éstos como susceptibles de satisfacción mediante los recursos del gobierno? A los migrantes entrevistados en la ciudad de México se les pidió su opinión acerca de la actuación del gobierno en una variedad de problemas específicos. Se les pidió también que especificaran aquellos tipos de problemas o necesidades donde consideraban que el gobierno no tenía responsabilidad alguna. Las respuestas mostraron que aunque los migrantes vacilaban un poco al atribuir la responsabilidad al gobierno de proporcionar ayuda económica a los necesitados, en darles empleo y redistribuir la riqueza ("intentando atenuar las diferencias entre pobres y ricos en México"), la gran mayoría consideró al gobierno como responsable de proporcionar la mayoría de los tipos de servicios y mejoras relacionados con la comunidad.

El grado en el cual los problemas relacionados con la comunidad se han politizado entre los migrantes a la ciudad de México es ilustrado por las respuestas a varias preguntas acerca del papel del gobierno en el desarrollo de la comunidad. Al responder a la pregunta ¿quién o qué

¹⁴ *Ibid.*, p. 220; y Turner "Barriers and Channels in Housing Development...", 10-15.

tiene la culpa de la mayoría de los problemas de su comunidad?, casi dos terceras partes de los respondientes mencionaron al gobierno en general, o alguna dependencia pública o funcionario en particular. En respuesta a otra pregunta, solamente el 14% de la muestra consideró que los problemas más importantes de su comunidad podrían ser resueltos por los residentes mismos, sin ayuda externa. Al preguntárseles ¿quiénes de fuera de esta comunidad podrían ayudarlos a resolver el tipo de problemas que han mencionado? más de 97% de los respondientes mencionaron a alguna dependencia pública. Solamente 1% mencionó fuentes de ayuda privadas (negocios, fraccionadores privados, la iglesia, etc.) y menos del 1% consideraron al partido oficial (PRI) como fuente potencial de ayuda.

La importancia asignada a la ayuda del gobierno *versus* la ayuda propia en el desarrollo de la comunidad, queda de manifiesto también por las respuestas de los migrantes a una pregunta alternativa fija, en la que se les pedía identificar el factor simple más importante para mejorar las condiciones de vida de su comunidad. Como se observa en el cuadro 3, la mayoría de los migrantes a la ciudad de México consideraron como más importante la ayuda del gobierno, seguida por los esfuerzos propios de los residentes. El análisis por comunidad de residencia muestra que inclusive entre los migrantes mexicanos residentes en zonas de paracaidismo, donde la ética de la autoayuda está más arraigada que en cualquier otro tipo de comunidad de ingresos bajos, la ayuda del gobierno se considera aún como la más importante en el proceso de desarrollo.¹⁵

Cuadro 3

IMPORTANCIA DE FUENTES ALTERNATIVAS DE AYUDA PARA EL DESARROLLO COMUNITARIO, PERCIBIDAS POR MIGRANTES A LA CIUDAD DE MÉXICO, RESIDENTES DE COMUNIDADES RURALES, Y MIGRANTES A LIMA, PERÚ ^a

(Porcientos)

Fuente de ayuda	Ciudad de México (N=676)	Zonas rurales de México (N=474)	Lima, Perú (N=328)
Gobierno	40.5	57.6	37.8
Residentes de la comunidad	28.4	29.3	57.9
Dios	17.5	10.1	2.4
La buena suerte	13.5	2.1	1.8

^a Las diferencias entre migrantes a la ciudad de México y Lima son significativas estadísticamente, de acuerdo con la prueba de Ji cuadrada, al nivel 0.001. Pregunta: "En términos generales ¿qué es lo más importante para mejorar las condiciones de vida de esta comunidad?; ¿el trabajo duro de los residentes, la ayuda de Dios, la ayuda del gobierno, o la buena suerte?"

¹⁵ Los residentes de zonas de paracaidismo en Ecuador, Chile y Venezuela tienden también a valuar en forma relativamente baja sus esfuerzos propios. Véase Thomas M. Lutz, "Self Help Neighborhood Organizations, Political Socialization, and the Developing Political Orientations of Urban Squatters in Latin America: Contrasting Patterns from Case Studies in Panama City, Guayaquil and Lima",

Sobre el tema de la autoayuda *versus* la ayuda del gobierno, al comparar las respuestas de los migrantes residentes en las comunidades entrevistadas en México con las de bajo ingreso residentes en Lima, Perú, aparecen diferencias muy significativas en la solución de problemas comunitarios. Más de 30% de los migrantes a Lima en comparación con solamente 14% de los migrantes mexicanos, consideraron que los problemas más importantes de su comunidad podrían ser resueltos por los residentes solos. Según muestra el cuadro 3, los entrevistados peruanos consideraron la autoayuda como algo considerablemente más importante para el desarrollo de la comunidad que la ayuda del gobierno. Aunque hay diferencias sustanciales en la distribución de las respuestas dentro de otras categorías (tales como "la ayuda de dios" o "la buena suerte"), la diferencia mayor entre países en la importancia *relativa* concedida a la autoayuda y a la ayuda del gobierno es de interés particular dada nuestra preocupación por la politización de necesidades entre los migrantes.

La explicación más adecuada de esta diferencia puede situarse en las variaciones en el contenido de socialización política dirigida entre un país y otro. Tanto en México como en Perú, aunque de maneras muy diferentes, el gobierno ha influido fuertemente en las percepciones de la masa acerca del alcance apropiado de sus actividades. En el caso del Perú, la mayoría de las administraciones desde fines de los años cincuenta han buscado estimular y capitalizar los esfuerzos de ayuda propia entre los habitantes ciudadanos de ingresos bajos. La orientación hacia la ayuda propia fue también estimulada por los voluntarios del cuerpo de paz de los Estados Unidos en las comunidades urbanas de ingresos bajos. Más aún, hasta 1968 cuando un régimen militar izquierdista tomó el poder, el marcado énfasis del gobierno sobre la ayuda propia entre los residentes de tales comunidades se vio acompañado por un nivel relativamente bajo de respuesta oficial a sus necesidades. En parte como respuesta a estas condiciones se lanzaron grandes proyectos efectivos de ayuda propia en muchos de los barrios de paracaidistas en los alrededores de las grandes ciudades.¹⁶

disertación doctoral inédita, Universidad Georgetown, 1970, pp. 156-158; y Talton F. Ray, *The Politics of the Barrios of Venezuela*, Berkeley, University of California Press, 1969, p. 84. (En relación con Venezuela compárese lo anterior con Kenneth L. Karst, Murray L. Schwartz y Audrey J. Schwartz, *The Evolution of Law in the Barrios of Caracas*, Los Angeles, Universidad de California, Latin American Center, 1973, pp. 50-51, 76-77.)

¹⁶ Véase Sandra Powell, "Political Participation in the Barriadas: A Case Study", *Comparative Political Studies*, 2, julio de 1969, p. 211; David Collier, "Squatter Settlement Formation and the Politics of Co-optation in Peru", disertación doctoral inédita, Universidad de Chicago, 1971, p. 76; Donald L. Maruska, "Government Policy and Neighborhood Organizations in the Squatter Settlements of Lima", tesis inédita, Departamento de gobierno, Universidad Harvard, 1972, p. 6; Alfredo Rodríguez, *et al.* "De Invasores a Invadidos", *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, 2, Núm. 6, noviembre de 1972, pp. 101-142; Henry D. Dietz, "The Office of the Poblador: Perceptions and Manipulations of

En México, la baja propensión de los pobres a la autoayuda en las áreas rurales y urbanas (véase la columna central del cuadro 3) refleja los esfuerzos de varios gobiernos desde 1940 por alentar un sentido de dependencia masiva del régimen en cuanto al mejoramiento de la comunidad y otros tipos de beneficios de bienestar social. De hecho, con frecuencia la molestia o el disgusto han sido la respuesta de los funcionarios del gobierno mexicano hacia proyectos de desarrollo de la comunidad iniciados sin el conocimiento o la participación oficial.¹⁷ Los líderes de las comunidades de ingresos bajos, atados a burócratas y funcionarios del PRI a través de relaciones patrón-cliente, ha alentado también la dependencia de la ayuda del gobierno entre sus seguidores.¹⁸

La evidencia sugiere entonces que la gama de necesidades percibidas por los migrantes a la ciudad como objeto de acción del gobierno es en parte una función de la presencia o ausencia de los intentos conspicuos del gobierno por crear sentimientos de dependencia entre las clases bajas. En aquellas partes que han carecido de incentivos oficiales hacia la ayuda propia o han sido débiles, como en México y Venezuela, la gama de necesidades politizadas será mayor. Sin embargo, la conversión de reclamaciones difusas en demandas específicas comunicadas a los funcionarios públicos se verá retardada por el paternalismo y la dependencia de la relación entre el gobierno con los pobres.

El grado de respuesta del sistema político a las peticiones de los migrantes de ingresos bajos puede también condicionar su confianza en la ayuda pública. En países donde los partidos políticos competitivos han inducido a los gobiernos a dar mayor respuesta a las peticiones de las comunidades urbanas de ingresos bajos, como en Chile a principios de los años sesenta y en Venezuela desde 1958, los residentes de tales comunidades han dedicado la mayor parte de su esfuerzo a actividades de petición en lugar de la ayuda propia.¹⁹ En el caso de México, aunque la competencia entre los partidos de oposición por los votos de los habitantes urbanos de ingresos bajos ha sido insignificante, el énfasis del régimen en el apoyo a la vivienda entre los pobres ha asegurado no

Housing Authorities by the Lima Urban Poor". Documento presentado ante la reunión de la Sociedad Americana de Administración Pública, Los Angeles, abril 3 de 1973, pp. 3, 10-11; y Sara Michl, "Urban Squatter Organizations as a National Government Tool: The Case of Lima, Peru", en *Latin American Urban Research*, volumen III, Francine R. Rabinovitz y F. M. Trueblood (Comps.), Beverly Hills, California, Publicaciones Sage, 1973, pp. 155-178.

¹⁷ Entre los funcionarios venezolanos se han observado respuestas semejantes. Véase Ray, *Politics of the Barrios of Venezuela*, pp. 89-90.

¹⁸ Véase Wayne A. Cornelius, "Contemporary México: A Structural Analysis of Urban Caciquismo", en *The Caciques: Oligarchical Politics and the System of Caciquismo in the Luso-Hispanic World*, Robert Kern (Comp.), Albuquerque, University of New Mexico Press, 1973, pp. 145-146.

¹⁹ Véase Samuel P. Huntington y Joan M. Nelson, "Socio-Economic Change and Political Participation: Report to the Civic Participation Division of the Agency for International Development", Centro de Asuntos Internacionales, Universidad Harvard, septiembre de 1973, p. 5/33.

obstante un nivel de respuesta relativamente elevado a las necesidades de las comunidades.²⁰

Pero inclusive en las comunidades donde se ha arraigado la propensión a la autoayuda, debido ya sea al olvido del gobierno o a las actitudes de los líderes locales, la tendencia a largo plazo parece ir en la dirección de aumentar la dependencia en la ayuda del gobierno. Esta tendencia queda bien ilustrada por los datos de las comunidades investigadas en la ciudad de México según se observa en el cuadro 4. Las actitudes y la conducta de apoyo a los esfuerzos por la autoayuda prevalecen más en los vecindarios de paracaidistas establecidos más recientemente y de más bajo desarrollo (Colonia Nueva y Colonia Periférico). En la colonia Militar un vecindario de paracaidistas establecido hace alrededor de 20 años, sólo una tercera parte de los respondientes mostró tener propensión hacia la autoayuda.

Cuadro 4

ORIENTACIÓN HACIA LA AUTOAYUDA ENTRE MIGRANTES A LA CIUDAD DE MÉXICO, POR COMUNIDAD DE RESIDENCIA ^a

(Porcientos)

Índice ^{b/}	Colonia Nueva	Colonia Periférico	Colonia Texcoco	Colonia Esfuerzo Propio	Unidad Popular	Colonia Militar
0 6 1	32.4	50.0	64.3	65.0	84.7	64.6
2	67.6	50.0	35.7	35.0	15.3	35.4

^a N=678. Las diferencias entre comunidades son significativas estadísticamente, de acuerdo con la prueba de Ji cuadrada, al nivel de 0.001.

^b La orientación hacia la autoayuda está medida con un índice aditivo construido con respuestas a las preguntas siguientes:

“Cuándo piensa en los problemas que acaba de mencionar... ¿Pueden esos problemas ser resueltos por los residentes de la comunidad, o se requeriría ayuda de fuera de la comunidad?”

Calificación: 1 punto
“pueden resolverse por los residentes”

0 puntos
“se necesita ayuda de fuera de la comunidad”

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

Calificación: 1 punto 0 puntos
“Sí” “No”

²⁰ Una discusión más amplia de las dimensiones del papel del gobierno y sus efectos sobre los residentes de ingresos bajos de la ciudad de México se encuentra en Wayne A. Cornelius, “The Impact of Governmental Performance on Political Attitudes and Behavior: The Case of the Urban Poor in México City”, en *Latin American Urban Research*, Volume III, Francine F. Rabinovitz y Felicity M. Trueblood, (Comps.), Beverly Hills California, Publicaciones Sage, 1973, pp. 213-251.

Como ha señalado Lisa Peattie, (con base en un estudio de campo en un barrio urbano de ingresos bajos de Venezuela), tal comunidad "tiene, por necesidad, solamente un poder limitado para resolver sus propios problemas", y "puede que al final sea impotente para resolver lo que considere como problema, porque las soluciones dependen de elementos que la comunidad no puede controlar".²¹ De este modo, los residentes de una comunidad pueden cooperar para instalar un sistema de agua provisional, pero el suministro adecuado de agua potable dependerá del permiso de instalación de hidrantes en alguna red pública de áreas circundantes. Las soluciones permanentes a muchos problemas de desarrollo de la comunidad deben esperar a la acción pública. En particular en los barrios más viejos, los residentes llegan a un punto donde consideran que los esfuerzos y recursos propios son inadecuados para satisfacer las necesidades.

3. La percepción de canales para las demandas

El que las necesidades politizadas se conviertan o no en demandas efectivas al gobierno depende de la habilidad del demandante potencial para percibir el canal adecuado para influir sobre las decisiones del gobierno. Aunque los migrantes por su cuenta se ponen en contacto con los funcionarios del gobierno para presentar solicitudes de ayuda, la mayoría de la información acerca de las ciudades de América Latina (incluyendo mis propios datos) indican que tales actividades individuales son poco frecuentes, y que la gran mayoría de los contactos con funcionarios se establecen a través de una delegación de residentes de su propia comunidad. El hecho de que los grupos demandantes se reclutan por lo general de entre los miembros de las asociaciones para el mejoramiento de la comunidad, y sean encabezados por funcionarios elegidos de tales asociaciones, hace obvia la importancia de las organizaciones de la comunidad y sus líderes en la presentación de demandas. Si no hubiera tal liderazgo y recursos de organización, sería mucho menos probable que el migrante se dedicara a formar alguna demanda.

Muchos estudios acerca de la participación política tanto en las naciones del tercer mundo como en los países industrializados han demostrado que aquellos que participan en cualquier tipo de organización voluntaria lo hacen también en la política con mayor frecuencia que los ciudadanos que no participan en tales actividades.²² Estos estudios han

²¹ Lisa R. Peattie, *The View from the Barrio*, Ann Arbor, Michigan, University of Michigan Press, 1968, p. 67.

²² Véase en especial Gabriel A. Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture*, Princeton, Princeton University Press, 1963, pp. 262-265; William Erbe, "Social Involvement and Political Activity: A Replication and Elaboration", *American Sociological Review*, 29, abril de 1964, p. 198; Norman H. Nie, G. Bingham Powell y Kenneth Prewitt, "Social Structure and Political Participations: Developmental Relationships", *American Political Science Review*, 63, septiembre de 1969, p. 813; William H. Form y Joan Huber, "Income, Race, and the Ideology of

mostrado también que la participación en las organizaciones puede llevar a un aumento en la participación política *en ausencia* de otros atributos personales o actitudes tales como una posición socioeconómica elevada, el sentido de la eficiencia política, o un nivel muy alto de información política. Más aún, existe evidencia específica, en estudios de comunidades de ingresos bajos en Chile, y Lima, Perú, que indica que los miembros de organizaciones para el mejoramiento de la comunidad con mucha mayor probabilidad participarán en actividades de demanda política que sus vecinos que no se han visto involucrados en organizaciones de mejoramiento.²³ Entre los migrantes entrevistados en la ciudad de México, los que habían participado en las organizaciones de mejoramiento de la comunidad con una frecuencia cinco veces mayor que los no participantes se habían dedicado a la presentación de demandas.

La observación de los participantes de las comunidades mexicanas investigadas sugiere que las organizaciones para el mejoramiento de la comunidad proporcionan apoyo psicológico importante a los migrantes de ingresos bajos que buscan presentar demandas ante el gobierno. La participación en actividades de demanda comunitarias reduce fuertemente el monto de la iniciativa individual requerida, y proporciona al demandante en potencia una estrategia clara para influir sobre las decisiones del gobierno.²⁴ Más aún, el grado de éxito de las organizaciones comunitarias en lograr los beneficios mediante intentos colectivos, refuerza las percepciones de los migrantes acerca del sistema político como algo sujeto a manipulación, y aumenta su sentimiento de eficacia política. Tales actitudes y percepciones aumentan su propensión a dedicarse a actividades futuras de demanda.

Sin embargo, la participación en la demanda colectiva canalizada a través de organizaciones puede no aumentar la confianza del migrante en el trato con los funcionarios públicos como individuo. Las organizaciones de mejoramiento comunitario en los barrios urbanos de ingresos bajos parece afectar las actitudes de sus miembros de manera muy semejante a como sucede en cierto tipo de organizaciones en las áreas rurales: "El sindicato es algo concretamente visible y entendible para los

Political Efficacy", *Journal of Politics*, 33, agosto de 1971, p. 688; Verba y Nie, *Participation in America*, pp. 174-208; y Paul Burstein, "Social Structure and Individual Political Participation in Five Countries", *American Journal of Sociology*, 77, mayo de 1972, p. 1087.

²³ James W. McKenney, "Voluntary Associations and Political Integration: An Exploratory Study of the Role of Voluntary Association Membership in the Political Socialization of Urban Lower-Class Residents of Santiago, Chile, and Lima, Peru", disertación doctoral inédita, Universidad de Oregon, 1969, p. 184; Daniel M. Goldrich, "Political Organization and the Politicization of the Poblador", *Comparative Political Studies*, 3, julio de 1970, p. 192; y Raymond B. Pratt, "Community Political Organization and Lower Class Politization in Two Latin American Cities", *Journal of Developing Nations*, 5, julio de 1971, pp. 536-537.

²⁴ Cf. Goldrich, "Political Organization", p. 192; Pratt, "Community Political Organizations", p. 537.

campesinos. No se requiere habilidad alguna para imaginarse a uno mismo intentando influir individualmente en el gobierno nacional. El campesino sólo necesita aprender que el sindicato existe como corredor entre él y el gobierno —y esta lección se aprende observando y en especial participando en las actividades de gestoría de la organización... En consecuencia, si el sindicato se dedica a hacer gestiones... es mayor la probabilidad de que sus miembros aprendan que son, de hecho, eficaces”²⁵

Esto ayuda a explicar porqué tan pocos migrantes a la ciudad de México que se han dedicado a actividades de demanda en forma colectiva han intentado establecer *también* contactos individuales con funcionarios públicos acerca de problemas familiares o personales (véase la siguiente sección). Las demandas individuales de un solo participante, al parecer requieren un conjunto diferente de percepciones del sistema político, y de la competencia personal para afectar los resultados, percepciones que no resulta necesariamente de experiencias de demandas colectivas.

4. Demandas políticas

En la mayoría de los países donde existe información comparable (véase el cuadro 5) la demanda parece ser una forma poco común de participación política entre la población. Inclusive en los Estados Unidos, solamente alrededor de una tercera parte de la población informa haberse puesto en contacto con algún funcionario público al menos una vez. Entre los migrantes entrevistados en la ciudad de México, alrededor de uno de cada 4 ha tenido contactos con funcionarios públicos a políticos al menos en una ocasión.²⁶ La incidencia de las actividades de demanda varía considerablemente de una comunidad a otra. La proporción de migrantes que se han dedicado a alguna forma de actividad de demanda varía entre 45% en la Colonia Nueva (el barrio de paracaidistas de formación más reciente) a 10% en la Colonia Texcoco (el fraccionamiento comercial). Estas diferencias entre comunidades puede atribuirse en parte a la naturaleza de los problemas de desarrollo que ha enfrentado cada una (por ejemplo, la demanda ha sido más frecuente entre los

²⁵ John R. Mathiason y John D. Powell, “Participation and Efficacy: Aspects of Peasant Involvement in Political Mobilization”, *Comparative Politics*, 4, abril de 1972, p. 327.

²⁶ Debido al fraseo de las palabras de la encuesta, todos estos contactos declarados con funcionarios públicos, involucraron una visita personal a algún funcionario del gobierno o del partido oficial. De este modo, los datos no recogen los contactos por correspondencia o peticiones firmadas por los residentes y enviadas a los funcionarios. El fraseo exacto de las preguntas es como sigue: “¿ha ido usted alguna vez a la oficina del PRI? Si la respuesta es Sí ¿con que propósito?”; “¿ha ido usted personalmente alguna vez —ya sea solo o con otros residentes de la comunidad— a visitar a algún funcionario en la Colonia Texcoco: el gobernador municipal; o en cualquier otro lugar: el departamento del Distrito Federal, o a alguna otra persona de influencias en el gobierno, en relación con algún problema o necesidad?”.

migrantes residentes en barrios formados ilegalmente, debido a la larga duración de las negociaciones para lograr el reconocimiento de los derechos de tenencia por parte del gobierno). Pero las diferencias en la estructura del liderazgo y de organización de las comunidades parecen ser determinantes de igual importancia de la propensión a las actividades de demanda entre los residentes.

Cuadro 5

FRECUENCIA DE CONTACTOS CON FUNCIONARIOS PÚBLICOS INICIADOS
POR RESIDENTES DE MÉXICO, PERÚ, CHILE, BRASIL, ESTADOS UNIDOS
Y LA INDIA

<u>País</u>	<u>%^a</u>	<u>Composición muestral</u>
México ^b	25.8	Población masculina de ingresos bajos, jefes de familia migrantes de la ciudad de México (seis barrios de ingresos bajos)
México ^b	20.0	Adultos de ingresos bajos residentes de Jalapa
México ^c	17.0	Jefes de familia hombres, de cuatro comunidades rurales del estado de Michoacán
Perú ^d	32.3	Hombres de ingresos bajos, jefes de familia de cuatro barrios de paracaidistas de Lima
Perú ^e	5.9	Hombres de ingresos bajos, jefes de hogar, de Lima
Chile ^f	11.1	Hombres de ingresos bajos, jefes de familia, Santiago
Brasil ^g	42.0	Hombres de ingresos bajos residentes de barrios de paracaidistas de Río de Janeiro
E. U. ^h	33.0	Muestra nacional de población adulta
E. U. ⁱ	27.0	Votantes registrados en New Haven, Connecticut
E. U. ^j	27.5	Residentes adultos de Nashville, Tennessee
E. U. ^k	12.0	Adultos residentes de cuatro barrios urbanos de ingresos bajos de varias ciudades
India ^l	20.0	Muestra nacional de la población adulta

* Proporción que ha establecido contacto con funcionarios públicos en una o más ocasiones.

^a Cornelius, "Poverty and Politics in Urban Mexico".

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

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

^d Dietz, "Becoming a Poblador".

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

^f McKenney, "Voluntary Associations...", p. 181.

^g Janice E. Perlman, "The Fate of Migrants in Rio's Favelas", tesis doctoral inédita, Instituto Tecnológico de Massachusetts, 1972, p. 317.

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

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

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

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

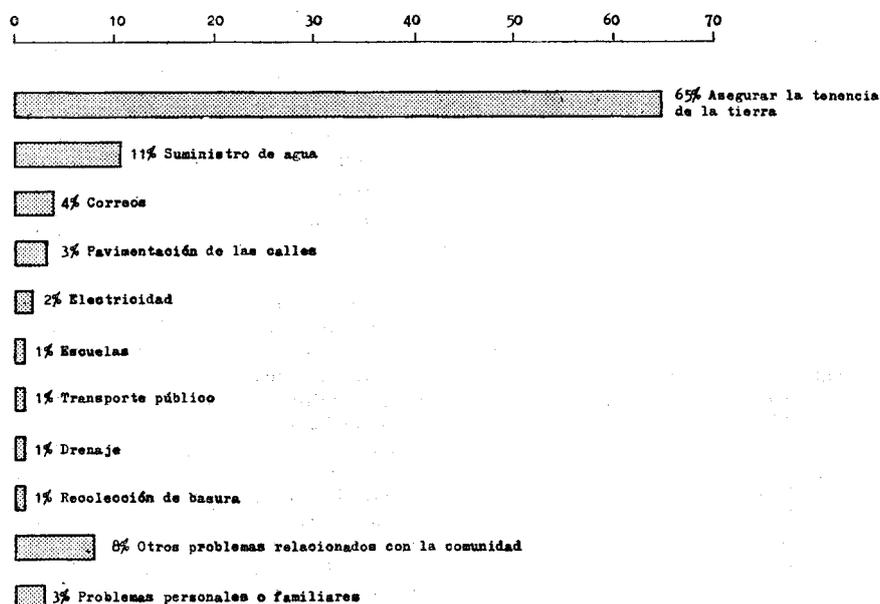
^l John O. Field, "Partisanship in India: A Survey Analysis", tesis doctoral inédita, Stanford University, 1973, p. 355A.

Cuando los migrantes se ponen en contacto con los funcionarios del gobierno ¿cuál es la naturaleza de sus demandas? Los datos pertinentes de la muestra de la ciudad de México aparecen en la gráfica 3. Casi dos terceras partes de los contactos reportados se refirieron a la nece-

sidad de asegurar la tenencia de la tierra. En el período inmediato posterior a la invasión de la tierra, las demandas referentes a esta necesidad son de naturaleza defensiva, es decir, son peticiones para que los invasores reciban permiso de permanecer en el terreno sin temor de expulsión por parte del gobierno. Posteriormente, las demandas relacionadas con la tenencia se convierten en peticiones de legalización de la comunidad y de concesiones de escrituras individuales a sus residentes. Las peticiones referentes a otros tipos de necesidades comunitarias ocupan la mayor parte de los intentos de demanda restantes declarados por los respondientes.

Gráfica 3

CONTENIDO DE LOS CONTACTOS INICIADOS POR LOS CIUDADANOS
CON LOS FUNCIONARIOS DEL GOBIERNO, ENTRE LOS MIGRANTES
A LA CIUDAD DE MÉXICO ^a



^a N=112. Se excluyeron del cuadro los casos donde el entrevistado no respondió o dijo que no sabía.

En su estudio con una muestra nacional de la población de los Estados Unidos, Verba y Nie encontraron que alrededor de una tercera parte de todos los contactos iniciados por personas con funcionarios públicos se referían a problemas particulares del individuo o su familia, mientras que las dos terceras partes se referían a algún asunto social más amplio.²⁷ Un patrón semejante emerge de los datos sobre demandas

²⁷ Verba y Nie, *Participation in America*, p. 67.

de migrantes a la ciudad de México, aunque la frecuencia de los contactos con relación a problemas particulares es todavía menor entre esta última población que entre los norteamericanos. Sólo alrededor de 3% de los contactos con funcionarios públicos, declarados por los migrantes, se refirieron a necesidades personales o familiares.²⁸ De este modo, resulta claro que la agenda del migrante en cuanto a la acción del gobierno está influida por la prioridad que adjudica a ciertos problemas y necesidades que lo afectan más directamente como miembro de una comunidad de residencia. La mayoría de las demandas que emanan de la población migrante son articuladas en nombre de toda la comunidad, por bienes colectivos que beneficiarán a todos los residentes. Las solicitudes muy personales de empleo y otras canonjías especiales que benefician sólo al demandante individual o a su familia constituyen una proporción muy baja de las demandas al gobierno.

Esta frecuencia tan baja de contactos a nivel personal refleja también la percepción de los migrantes en cuanto a los tipos de necesidad susceptibles de satisfacción mediante la acción oficial. Tal vez la razón más importante de que las necesidades individuales de vivienda y empleo no sean objeto frecuente de demanda es que el migrante suele percibir la satisfacción de tales necesidades como una responsabilidad individual.²⁹ Según han encontrado los ingenieros del gobierno que supervisan la construcción de viviendas realizadas por residentes de barrios de ingresos bajos en la ciudad de México, los migrantes pueden resistirse activamente a la participación del gobierno en la construcción de

²⁸ Entre los contactos declarados con funcionarios del partido oficial, alrededor del 13% tenían alguna referencia particular (personal o familiar); pero los contactos con funcionarios del PRI representaron solamente 9% del número total de actividades de demanda por parte de los respondientes.

²⁹ Fagen y Tuohy encontraron también que entre los residentes de Jalapa, México, "la principal fuente de dificultades personales —la situación económica y específicamente el asunto de los empleos— es percibida todavía como la primera instancia del dominio individual o privado. La movilidad individual en el contexto del crecimiento nacional global se vé como el mecanismo por el cual se mejorarán las condiciones económicas. De este modo, las percepciones de estos problemas están teñidas por un sentimiento personal de culpa y responsabilidad... Al preguntarse a los jalapeños "¿si un individuo está desempleado, quién tiene la responsabilidad de buscarle empleo?", más de 70% declaró que el individuo mismo tenía tal responsabilidad; 5% declararon que los "amigos y parientes", y 23% mencionó que el gobierno o alguna otra organización... A pesar de una confianza difusa en el gobierno, la economía no se ha conectado aún con la política por caminos que lleven al ciudadano medio a buscar soluciones políticas a querellas económicas", Fagen y Tuohy, *Politics and Privilege in a Mexican City*, pp. 142-143. De manera semejante entre los residentes de Lima, Perú, se ha observado la percepción del desempleo como algo personal entre los residentes de zonas de paracaidismo; Rodríguez *et al.*, "De invasores a invadidos", p. 131. Tales percepciones y expectativas pueden ayudar a explicar la baja frecuencia de la acción política colectiva organizada alrededor del problema del desempleo entre los residentes de ciudades latinoamericanas de ingresos bajos. Cf. Peter C. W. Gutkind, "From the Energy of Despair to the Anger of Despair: The Transition from Social Circulation to Political Consciousness among the Urban Poor in Africa", *Canadian Journal of African Studies*, 7, Núm. 2, 1973, pp. 179-198.

vivienda, por considerarlo una interferencia con sus asuntos personales. También, a pesar de la urgencia de problemas como el desempleo, la busca de la ayuda pública puede no verse como una manera efectiva de atacar el problema, ya sea por las complicaciones y retrasos involucrados en obtener la ayuda oficial o por la baja respuesta del gobierno a peticiones de ayuda individual. En contraste, la obtención de derechos de tenencia y acceso a los servicios urbanos básicos son problemas no considerados susceptibles de solución "individual". Inclusive los residentes más afluentes de las comunidades invadidas ilegalmente de la ciudad de México han encontrado imposible adquirir escrituras de sus lotes mediante negociaciones individuales con funcionarios públicos.³⁰ La obtención de los derechos de tenencia se logra solamente mediante una decisión del gobierno de reconocimiento de los derechos de ocupación de todos los residentes de una comunidad, y tal decisión es casi siempre el resultado de demandas colectivas por parte de los residentes.

III. ESTRATEGIAS PARA LAS DEMANDAS

¿Qué métodos emplean los migrantes en la presentación de demandas? Para identificar sus preferencias de entre distintas estrategias alternativas para la presentación de demandas, se presentó a los migrantes entrevistados en la ciudad de México la situación hipotética siguiente: "Suponga que un grupo de personas de esta ciudad considera seriamente que el gobierno los trata injustamente. Voy a leer a usted una lista de algunas de las cosas que estas personas pueden hacer para que el gobierno cambie la situación ¿cuál considera usted que sea la manera más efectiva?" Las respuestas, mostradas en el cuadro 6, señalan una preferencia muy acentuada por los procedimientos burocráticos convencionales (específicamente, enviar un grupo de representantes a hablar con los funcionarios públicos). Casi la mitad de los entrevistados consideró que esta sería la estrategia más efectiva para influir sobre el gobierno. Ya que la investigación de los esfuerzos de demandas pasadas por parte de los residentes de las comunidades investigadas reveló que con frecuencia buscan eludir los procesos burocráticos usuales estableciendo relaciones patrón-cliente con políticos o funcionarios clave, esto se especificó también como alternativa a la pregunta de la muestra referente a las estrategias de demanda. Cerca de uno de cada cuatro de los entrevistados señaló este tipo de enfoque, definido en la pregunta "como buscar contactos personales con funcionarios públicos". Mucho menores fueron las proporciones de entrevistados que consideraron eficaz trabajar a través del partido oficial

³⁰ Las negociaciones individuales para obtener escrituras al parecer han sido factibles y han tenido éxito en algunas ciudades del tercer mundo que tienen una población considerable de invasores de tierras. Véase por ejemplo, Joan M. Nelson, "Migration, Integration of Migrants, and the Problem of Squatter Settlements in Seoul, Korea: Report on a Field Study for the Smithsonian Institution", mimeografiado, Washington, D. C. julio de 1972, p. 20.

para influir sobre la acción del gobierno, acudiendo a demostraciones de protesta, e intentando ejercer presión sobre el gobierno mediante el apoyo de gente ajena al grupo demandante y mítines públicos.

Cuadro 6

ESTRATEGIAS PREFERIDAS EN LAS DEMANDAS DE MIGRANTES A LA CIUDAD DE MÉXICO ^a

Enviar un representante a una oficina del gobierno	47.9%
Trabajar a través de relaciones personales con los funcionarios	25.2
Trabajar a través del partido oficial (PRI)	11.5
Organización de demostraciones de protesta	9.5
Organización de reuniones públicas o demostraciones para reunir a otros interesados en el problema	5.8

^a N = 545. Las respuestas "no sé" o los casos de no respuesta fueron excluidos del cuadro.

1. Los partidos como articuladores de demandas

Entre los pobres de algunas ciudades latinoamericanas, es frecuente la estrategia de acudir a políticos del partido para influir sobre las decisiones de la burocracia, en especial en aquellas donde operan sistemas de muchos partidos competitivos.³¹ No obstante, los datos de varias de estas ciudades revelan desilusión considerada hacia los partidos políticos como articuladores de demandas de las clases bajas.³² Los hallazgos sobre la ciudad de México son consistentes con este patrón general en América Latina. Según muestra el cuadro 6, los migrantes que residen en las

³¹ Véase Peattie, *The View from the Barrio*, p. 67; Anthony Leeds, "The Significant Variables Determining the Character of Squatter Settlements", *América Latina*, 12, julio-septiembre de 1969, pp. 78-79; y David G. Epstein, *Brasil: Plan and Reality*, Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 1973, pp. 113, 130-131. Cf. Aprodicio A. Laquian, "Slums and Squatters in South and Southeast Asia", en *Urbanization and National Development: South and Southeast Asia Urban Affairs Annual*, Vol. I, Leo Jakobson y Ved Prakash (Comps.), Beverly Hills; Publicaciones Sage, 1972, p. 199; y Kemal H. Karpat, "The Politics of Transition: Political Attitudes and Party Affiliation in Turkis Gecekondu", documento inédito, Departamento de Historia, Universidad de Wisconsin, Madison, 1972, p. 26.

³² Véase Peattie, *The View from the Barrio*, pp. 69-70; Ray, *Politics of the Barrios of Venezuela*, pp. 80, 98-127; Powell, "Political Participation in the Barriadas"; Lutz, "Self-Help Neighborhood Organizations", pp. 194-195; Raymond, B. Pratt, "Parties, Neighborhood Associations, and the Politicization of the Urban Poor in Latin America", *Midwest Journal of Political Science*, 15, agosto de 1971, pp. 509-510; Pratt, "Community Political Organizations", p. 538; John D. Uzzell, "Bound for Places I'm Not Know To: Adaptation of Migrants and Residence in Four Irregular Settlements in Lima, Peru", tesis doctoral inédita, Austin, Universidad de Texas, 1972, p. 240; Susan Eckstein, "The Poverty of Revolution: A Study of Social, Economic, and Political Inequality in a Central City Area, a Squatter Settlement, and a Low Cost Housing Project in Mexico City", tesis doctoral inédita, Universidad Columbia, 1972.

comunidades investigadas no consideran sustancialmente al partido oficial como vehículo efectivo para la presentación de demandas, en especial cuando el asunto es alguna necesidad o problema de la comunidad. En entrevistas informales con los residentes y sus líderes se encontró por añadidura que trabajar con partidos políticos de oposición no lo consideran estrategia racional para lograr el objetivo. Estos partidos carecen de recursos independientes o de utilidad para las comunidades de ingresos bajos, por su debilidad electoral contra el PRI no tienen oportunidad de lograr el control de las dependencias públicas que deciden sobre la ubicación de recursos hacia tales comunidades.

A pesar de que no constituyen una amenaza para la hegemonía del PRI, el régimen mexicano mantiene recompensas muy elevadas para sostener o inclusive aumentar el margen ya devastador del partido oficial en las urnas. No obstante, las comunidades de ingresos bajos encuentran difícil o imposible aprovecharse de este énfasis en la movilización de votantes para sus intereses. La mayoría de las colonias proletarias de las ciudades mexicanas son relativamente pequeñas, en comparación con otras comunidades en ciudades latinoamericanas, y por lo tanto incapaces de constituir un bloque de votantes importantes para el PRI. Además, las fronteras de los distritos electorales rara vez colindan con las colonias; por lo tanto los registros de distritos electorales no son reunidos de manera tal como para acreditar o desacreditar a una colonia dada. En resumen, tales comunidades típicamente tienen muy poco o ningún poder de negociación con funcionarios públicos basado en una capacidad para conceder o retener el apoyo electoral al régimen.

En algunas ciudades de la provincia de México, el partido oficial se ha visto funcionar efectivamente como una "casa de quejas descentralizada, a través de la cual las demandas [de las clases bajas] pueden articularse y atenderse".³³ Sin embargo, hay variaciones considerables en la realización de esta función en el PRI entre ciudades e inclusive dentro de ellas. Por ejemplo, en algunas secciones del área metropolitana de la ciudad de México, las organizaciones de desarrollo comunitario están atadas administrativamente a la estructura del PRI, y dirigen sus peticiones de desarrollo de la comunidad a la oficina del partido. Donde no existen tales ataduras, las demandas no suele filtrarse por el aparato del partido. En general, trabajar exclusivamente a través de los funcionarios del PRI es visto por los residentes de las colonias proletarias como una estrategia muy indirecta para formular demandas. Consideran que el contacto directo con los funcionarios del gobierno lleva a resultados mejores, y confían en los contactos con el partido oficial solamente cuando las negociaciones con los funcionarios oficiales no operan o tienen re-

³³ Fagen y Tuohy, *Politics and Privilege in a Mexican City*, pp. 30-31. Cf. Antonio Ugalde, *Power and Conflict in a Mexican Community*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1970, pp. 139-149; y Antonio Ugalde, Leslie Olson, David Schers y Miguel Von Hoegen, *The Urbanization Process of a Poor Mexican Neighborhood: The Case of San Felipe del Real Adicional, Juárez*, Austin Tejas, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Tejas en Austin, 1974.

sultados desfavorables. Tales creencias revelan una percepción muy realista del lugar de ubicación de las autoridades que toman decisiones en el sistema político mexicano: quienes controlan la ubicación de recursos más pertinente a la solución de problemas comunitarios son los burócratas oficiales y los políticos del partido.³⁴

El PRI, principalmente a través de su sector popular, es la fuente de un poder limitado para hacer concesiones a individuos de barrios de ingresos bajos. Por ejemplo puede proporcionar atención médica, ayudar a obtener una licencia o permiso comercial, o ayudar a inscribir un niño en una escuela hacinada. Pero, por lo que hemos dicho, las demandas individuales son muy poco frecuentes entre las personas incluidas en este estudio, sin importar el tipo de funcionario (del PRI, o del gobierno) al que se dirijan.

2. *La política de la protesta*

El bajo grado de eficacia que los migrantes confieren a las tácticas de protesta como estrategia para formular demandas es particularmente significativa, en virtud de la muy amplia literatura que atribuye a los migrantes a la ciudad una conducta con un elevado potencial hacia la protesta. En respuesta a otra pregunta de la entrevista, casi la mitad de los migrantes entrevistados en la ciudad de México expresó la creencia de que sería equivocado unirse a una marcha de protesta o a una demostración para "obligar a los funcionarios a corregir una situación injusta". Los migrantes condenaron también inmediatamente, por un margen de 59 a 15% (26% no expresaron opinión alguna) las actividades de protesta de los estudiantes que hicieron demostraciones contra las violaciones del gobierno a la autonomía universitaria y otras ofensas en la ciudad de México durante el otoño de 1968. No sorprende entonces que los niveles de involucración de los migrantes en actividades de protesta abiertas sea muy bajo. Solamente 3% había participado con grupos de personas en protestas o quejas ante funcionarios públicos acerca de algún problema, y sólo alrededor de 2% de los migrantes había asistido alguna vez a mítines de protesta o participado en demostraciones. En mis entrevistas con líderes de las comunidades, varios expresaron la idea de que si alguna necesidad de la comunidad es particularmente aguda y el

³⁴ Con base principalmente en investigaciones realizadas en Jalapa, México, un investigador ha concluido que "Sólo las personas y organizaciones que carecen de recursos políticos articulan sus demandas a través del partido. Puesto que éste no tienen gran poder de decisión, los demandantes sólo pueden esperar servicios del partido como el de un gestor o agente conectado con el gobierno". Véase William S. Tuohy, "Centralism and Political Elite Behavior in Mexico", en *Development Administration in Latin America*, C. E. Thurber y Laurence Graham (Comps.), Durham, N. C., Duke University Press, 1973; véase también David Schers, *The Popular Sector of the Partido Revolucionario Institucional in Mexico*, Tel Aviv, Instituto David Horowitz para la Investigación de los Países en Desarrollo, Universidad Tel Aviv, reporte de investigación Núm. 1, noviembre de 1972, p. 68.

gobierno ignora las peticiones, intentarían organizar una demostración de protesta fuera de las oficinas de algún alto funcionario; pero ninguno pudo especificar un ejemplo en el que se haya seguido una acción de tal naturaleza.

Conviene también señalar que inclusive en el contexto de las actividades petitorias convencionales, las comunicaciones de los residentes de las comunidades investigadas nunca fueron formuladas como protestas, quejas o expresiones de ira por haber sido privados injustamente de algún servicio o beneficio del gobierno.³⁵ Tanto las peticiones escritas como el lenguaje con que se presentan a los funcionarios están repletos de expresiones de deferencia hacia la autoridad y de confianza en que el beneficio solicitado será concedido por el gobierno como un "favor especial" a los residentes de la comunidad.

La actitud no amenazadora y deferente del migrante en las negociaciones con los funcionarios, así como su cuidado en evitar tácticas de protesta, están arraigadas en un punto de vista del mundo que hace hincapié en la "conformidad con las reglas en lugar de manipularlas".³⁶ Los migrantes de clases bajas a las ciudades latinoamericanas, igual que los inmigrantes norteamericanos del siglo XIX, tienden a verse a sí mismos como "forasteros en la ciudad. Como tales, tienen mayor propensión, por lo menos al principio, a cuestionar la legitimidad de su propia presencia como audaces recién llegados y no el orden urbano general. La ciudad que ofrece la oportunidad de ascenso socioeconómico también fija sus propias reglas duras. La decisión del migrante de venir a la ciudad, igual que la de establecerse en un país nuevo, implica la aceptación tácita de dichas reglas".³⁷

De este modo, la preferencia del migrante por presentar sus demandas a través de los canales democráticos convencionales o de relaciones informales puede verse como reflejo de este compromiso de cumplir con las reglas políticas del juego en el nuevo medio. De manera abierta, las formas ilegales o violentas de acción política nunca son consideradas como medio de ejercer presión sobre las autoridades, porque representan una violación fundamental a tales reglas. La participación en invasiones de terrenos suele ser el único caso en el que el migrante puede contravenir deliberadamente las normas sociales y políticas. Puesto que

³⁵ La reticencia de los residentes de barrios de ingresos bajos para protestar formalmente o quejarse de las deficiencias de los servicios públicos se refleja en forma sorprendente en una compilación reciente de datos sobre quejas recibidas por el gobierno de la ciudad y los periódicos y estaciones de televisión de la ciudad de México. Durante el período de enero a junio de 1973, más de 61% de las quejas recibidas se referían a la recolección de basura (problema de muy baja prioridad en los barrios de ingresos bajos); y más de tres cuartas partes de las quejas provenían de personas de colonias de clase media y alta de la ciudad. Véase *El Día*, Ciudad de México, julio 8 de 1973, p. 13.

³⁶ Douglas Butterworth, "Two Small Groups: a Comparison of Migrants and Non-Migrants in Mexico City", *Urban Anthropology*, 1, primavera de 1972, p. 41.

³⁷ Alejandro Portes, "Rationality in the Slum", *Comparative Studies in Society and History*, 14, junio de 1972, p. 284.

tales invasiones a menudo se realizan con apoyo oculto de políticos o funcionarios, es improbable que muchos de los participantes las conciban como una forma de acción política contra el sistema.³⁸

La baja tolerancia del migrante hacia los riesgos y las incertidumbres de la acción política no convencional refleja también sus percepciones sobre los tipos de estrategia que son mejores *instrumentos* para lograr beneficios para sí mismos y su comunidad. Se da cuenta que se gana poco o nada ofendiendo con protestas a las autoridades y tal vez pierda mucho haciéndolo. Ejemplos del costo potencial y de la futilidad de la protesta como estrategia abundan en la historia mexicana reciente.³⁹

Estos sucesos, informados extensamente en los medios de comunicación, han elevado considerablemente la conciencia popular acerca del formidable aparato coercitivo del gobierno que puede activarse mediante las protestas abiertas. Al igual que en algunas ciudades norteamericanas en la actualidad, donde la protesta ha sido enfrentada con acciones violentas por parte de las autoridades, tales acciones probablemente reforzarán la tendencia hacia estrategias menos agresivas en la formulación de demandas políticas entre los sectores de ingresos bajos.⁴⁰

Más aún, desde el punto de vista de los líderes de la comunidad que típicamente organizan los esfuerzos de formulación de demandas, las estrategias de protesta son arriesgadas e improductivas porque pueden dañar la relación con los burocratas o los políticos que tanto trabajo les ha costado establecer. Las acciones de protesta abiertas amenazan la reputación de tales funcionarios como "administradores capaces" y por lo tanto, sus perspectivas de ascenso futuro dentro del régimen.⁴¹ Cuando

³⁸ Acerca del papel de los burocratas del gobierno y de los políticos en las invasiones de terrenos urbanos en Chile, Perú y Venezuela, véase Franz Vanderschueren, "Political Significance of Neighborhood Committees in the Settlements of Santiago", en *The Chilean Road to Socialism*, Dale L. Johnson (Comp.), Garden City, Nueva York, Doubleday-Anchor Books, pp. 267-268; Collier, "Squatter Settlement Formation and the Politics of Co-optation in Peru", *passim*; y Ray, *Politics of the Barrios of Venezuela*, pp. 33-37 y 42-43.

³⁹ En un análisis reciente de las tendencias históricas del uso de la violencia como medio represivo de las autoridades mexicanas, Evelyn P. Stevens dice que tales prácticas son todavía muy comunes al nivel local en las áreas rurales e inclusive al nivel de gobiernos de las entidades en algunas partes del país. Véase E. P. Stevens, *Protest and Response in Mexico*, Cambridge Massachusetts, M. I. T. Press, 1974, capítulo 9. El uso de la violencia en pequeña escala contra los campesinos en las áreas rurales se discute también en James D. Cockcroft, "Coercion and Ideology in Mexican Politics", en *Dependence and Underdevelopment: Latin America's Political Economy*, J. D. Cockcroft, Dale L. Johnson y Andre Gunder Frank (Comps.), Garden City, Nueva York, Doubleday-Anchor Books, 1972, p. 254. Cf. Fagen y Tuohy, *Politics and Privilege in a Mexican City*, p. 27.

⁴⁰ Véase Peter K. Eisinger, "The Conditions of Protest Behavior in American Cities", *American Political Science Review*, 67, marzo de 1973, p. 27. El temor de represalias físicas y económicas ha deprimido también la participación política entre las minorías del sur de los Estados Unidos. Véase el análisis empírico que aparece en Lester M. Salamon y Steven Van Evera, "Fear, Apathy, and Discrimination: A Test of Three Explanations of Political Participation", *American Political Science Review*, 67, diciembre de 1973.

⁴¹ Fagen y Tuohy, *Politics and Privilege in a Mexican City*, p. 71.

se enfrentan a amenazas, el oficial probablemente responderá con medidas vengativas en lugar de acción positiva a las demandas de ayuda de la comunidad que lo ofendió. Por lo tanto, los líderes comunitarios serán vistos como agitadores y al intentar entrevistas ulteriores les será negado el acceso al funcionario ofendido.

Por último, la eficacia demostrada de las estrategias *convencionales* para conseguir el mejoramiento de la comunidad, reduce el atractivo de las técnicas de protesta entre los líderes de la comunidad y sus seguidores. En la ciudad de México, las autoridades han trabajado con diligencia en cultivar una imagen popular de accesibilidad y receptividad a las necesidades de las clases bajas, aún cuando su respuesta a peticiones de grupos de ingresos bajos con frecuencia consista sólo en dar seguridades (por ejemplo, hacer giras de inspección, someter los problemas a un estudio técnico) más que en proporcionar servicios con alguna sustancia. A los solicitantes de los barrios de ingresos bajos rara vez les es rehusado el acceso a los funcionarios públicos menores o de nivel medio, y la gran mayoría de aquellos que han visitado las oficinas del gobierno o del PRI informan haber sido tratados con cortesía y amabilidad por los funcionarios.⁴² Más aún, más de dos terceras partes de los migrantes entrevistados en la ciudad de México, que han participado en actividades de demanda, informaron que tales intentos tuvieron éxito en el sentido de que contribuyeron a la solución de algún problema de la comunidad. El cuadro 7 resume los resultados de las actividades de demanda de los residentes de las seis comunidades investigadas, durante el período desde el establecimiento de las comunidades, según se desprende de las entrevistas con líderes de la comunidad. Aunque estos líderes se inclinaron a considerar cualquier beneficio recibido por sus comunidades como resultado de las demandas y no de la iniciativa del gobierno, la investigación detallada —incluyendo entrevistas con los funcionarios públicos pertinentes— sugiere que la mayoría de los beneficios citados por los líderes de las comunidades no habrían sido proporcionados sin esfuerzos abiertos de demanda.⁴³

Inclusive los residentes cuyas peticiones de reconocimiento de los derechos de tenencia de la tierra o de mejoras urbanas no han tenido

⁴² Véase W. A. Cornelius, "Impact of Governmental Performance on Political Attitudes and Behavior", p. 224.

⁴³ Mucho menos podría suponerse que las comunidades investigadas de la ciudad de México se han beneficiado de un elevado grado de respuesta oficial, poco típico, y debe señalarse que la mayoría de los beneficios recibidos son el resultado de experiencias reprimidas o difíciles, que suelen prolongarse durante 5 o 10 años. Más aún, muchas necesidades importantes de las comunidades han quedado sin solución. Incluso, hoy en día el funcionamiento de los sistemas de drenaje, escuelas, mercados públicos y servicios de salud son inadecuados o no existen en tres de las seis comunidades. En algunos casos, estas necesidades insatisfechas reflejan la ausencia o la suspensión de las demandas por parte de los residentes de la comunidad; en otras, la falta de calificación o responsabilidad entre los líderes ha conducido a fracasos en las negociaciones con las autoridades. Hay todavía otras necesidades no satisfechas que reflejan la falta de respuesta de los funcionarios públicos ante demandas persistentes.

Cuadro 7

RESULTADOS DE LAS DEMANDAS, POR COMUNIDAD

Colonia Nueva	Colonia Periférico	Colonia Texcoco	Colonia Esfuerzo Propio	Unidad Popular	Colonia Militar
Destrucción de una pared de piedra erigida por el propietario anterior para impedir el acceso a la comunidad	Introducción de servicio regular de transporte Instalación de sistema de agua potable	Instalación de un sistema provisional de suministro de electricidad Construcción de una escuela secundaria	Ninguno-los servicios de agua potable, drenaje y electricidad fueron instalados por iniciativa del gobierno	Instalación de una planta de purificación de agua Prórroga para el pago de impuestos prediales	Reconocimiento oficial de derechos de tenencia de la tierra Instalación de servicio eléctrico y viviendas e iluminación de calles
Reconstrucción de casas destruidas por el fuego	Construcción de una escuela primaria	Instalación de un sistema provisional de agua potable		Construcción de dos escuelas primarias y una secundaria	Instalación de sistema de drenaje
Expropiación de tierras ocupadas por la comunidad (primer paso hacia la legalización de la comunidad)	Instalación de un sistema regular de suministro eléctrico e iluminación Pavimentación de calles	Construcción de un centro de atención infantil		Instalación de varios teléfonos públicos Pavimentación de algunas calles	Construcción de una escuela primaria Pavimentación de calles
Construcción de una escuela primaria	Instalación de un teléfono público				Instalación de teléfonos públicos y privados
Instalación de servicio eléctrico regular	Expropiación de tierras ocupadas por la comunidad				

todavía respuesta positiva del gobierno, están concientes de las comunidades vecinas que sí han sido favorecidas. Estos ejemplos estimulan las percepciones de la estructura de oportunidades políticas como algo relativamente abierto, que elimina la necesidad de acudir a tácticas de protesta. Los migrantes que residen en los barrios de ingresos bajos son así inducidos a pensar que mediante el trabajo conjunto pueden influir al menos en alguna de las decisiones del gobierno que afectan el desarrollo de su comunidad, y la mayoría considera que pueden hacerlo a través de medios convencionales no conflictivos.⁴⁴ Si las peticiones de su comunidad son denegadas consistentemente por el gobierno, y las necesidades profundamente sentidas pueden permanecer insatisfechas en un futuro previsible, el migrante responde a la situación mudándose a otra comunidad con mejores perspectivas de desarrollo, en lugar de dedicarse a alguna actividad de protesta.⁴⁵

3. Estrategias de demanda convencionales

La estrategia más comunmente utilizada, entre los migrantes pobres de la ciudad de México, es la de formar un comité o una delegación de residentes de la comunidad para visitar la oficina de un funcionario público y presentar una solicitud formal de ayuda. ¿Qué tipo de funcionario es el primer blanco de tales peticiones? En casi la mitad de los intentos de demanda informados por los migrantes de las seis comunidades mencionadas, el primer contacto ha sido con algún alto funcionario del Departamento del Distrito Federal (Este departamento sirve como órgano principal del gobierno local de la ciudad de México y su área metropolitana inmediata). Otro 31% de las demandas había sido dirigido al jefe de la Oficina de Colonias, que es un apéndice del Departamento del Distrito Federal, que tiene primordialmente la responsabilidad de los problemas de los barrios de ingresos bajos de la ciudad. Solamente 9% de los contactos se establecieron con funcionarios del partido, y solamente 5% con un delegado (funcionario menor del Departamento

⁴⁴ Cf. Alejandro Portes, "Cuatro poblaciones: informe preliminar sobre situación y aspiraciones de grupos marginados en el gran Santiago", Centro de Estudios Socioeconómicos de la Universidad de Chile, Agosto de 1969, pp. 39-39A.

⁴⁵ Desde luego, muchos factores además de la negligencia del gobierno pueden contribuir a la decisión de abandonar la comunidad donde la tenencia de la tierra es incierta o no existen servicios. Una conceptualización útil de los cálculos de costo y beneficio realizados por los migrantes a Lima, Perú, respecto de la movilidad residencial dentro de la ciudad, puede verse en Douglas Uzzell, "The Interaction of Population and Locality in the Development of Squatter Settlements in Lima", en *Anthropological Perspectives on Latin American Urbanization: Latin American Urban Research*, Volumen IV, Wayne A. Cornelius y Felicity M. Trueblood (Comps.), Beverly Hills, California, Publicaciones Sage, 1974. Gran parte del análisis de Uzzell parece aplicable a la población en estudio en este documento. Cf. John M. Orbell y Toro Uno, "A Theory of Neighborhood Problem-Solving: Political Action vs. Residential Mobility", *American Political Science Review*, 66, junio de 1972, pp. 471-489.

del Distrito Federal, nominalmente responsable de todas las zonas residenciales dentro de las subdivisiones políticas del Distrito).

La elección del migrante sobre sus contactos exhibe un entendimiento preciso de la naturaleza altamente centralizada del proceso de decisión en México. Al intentar influir sobre el resultado de este proceso, "tanto la eficiencia como la seguridad indican que es sensato buscar apoyo y decisiones tan cerca del centro como sea posible y no perder tiempo con aquellos que no cuentan y cuyas decisiones pueden ser posteriormente revocadas".⁴⁶ De este modo, los residentes de una comunidad que buscan un sistema de agua potable pueden enviar copia de su petición a un delegado, al jefe del departamento de agua potable, y a otros funcionarios menores, pero buscarán negociar directamente con el Regente del Distrito Federal o con uno de sus más cercanos colaboradores. Los contactos directos también se dirigen ocasionalmente a la primera dama o a un ayudante del presidente de la república, a pesar de la poca frecuencia con que se conceden audiencias. Los residentes de una de las seis comunidades investigadas, localizadas justo fuera del Distrito Federal (en el estado de México) a menudo se aprovecharon de las audiencias públicas sostenidas los sábados por los funcionarios de segundo nivel en la regencia de la ciudad para presentar peticiones de ayuda, en lugar de canalizarlas a través de los funcionarios subordinados del gobierno de las delegaciones. Desde luego, el acceso a los funcionarios con poder político y autonomía para decidir es más difícil de lograr; no obstante, los resultados potenciales que resultan de contactos con dichos funcionarios pueden ser más substantivos e inmediatos que cualquier beneficio proporcionado por sus subordinados.

Al presentar la solicitud de ayuda del gobierno, los líderes de la comunidad hacen desesperado hincapié en el deseo de los residentes por pagar por cualquier servicio que se les extienda ("No queremos que nos 'dé' nada..."). Puesto que a los residentes de las comunidades de ingresos bajos de la ciudad de México, el gobierno de hecho les exige pagar el costo total de instalación de los servicios urbanos y mejoras básicas (usualmente a través de avalúos individuales de los residentes, con pagos que se extienden de cinco a diez años), lo cual es evidencia de campañas previas de colectas de fondos para financiar las mejoras de la comunidad y puede presentarse para asegurar al funcionario que la comunidad es digna de crédito. También se suele ofrecer mano de obra gratuita para ayuda en la instalación de las mejoras. Ocasionalmente se dan regalos o

⁴⁶ Fagen y Tuohy, *Politics and Privilege in a Mexican City*, p. 23. Sobre los mecanismos y las consecuencias de la centralización política en México puede verse una discusión más detallada en Tuohy, "Centralism and Political Elite Behavior in Mexico"; William L. Furlong, "Obstacles to Political Development: Case Studies of Center and Periphery in Northern Mexico", documento presentado en la reunión anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Washington, D. C., septiembre de 1972. Véase también Susan K. Purcell y John F. H. Purcell, "Community Power and Benefits from the Nation: The Case of Mexico", en Rabinovitz y Trueblood, *Latin American Urban Research*, Volume III, Beverly Hills, California, Publicaciones Sage, 1973, pp. 49-76.

sobornos abiertos a los funcionarios con quienes se lleva a cabo la negociación.

Si éstas y otras gestiones no producen los resultados deseados, los solicitantes pueden intentar ejercer presión indirecta sobre el gobierno publicando sus necesidades en los periódicos.⁴⁷ Uno de los diarios principales de la ciudad de México mantiene una sección de "quejas y peticiones" dirigida a los funcionarios del gobierno por residentes de barrios predominantemente de ingresos bajos, y las delegaciones de residentes de dichas comunidades visitan las oficinas de los diarios para presentar copias de sus peticiones al gobierno, o piden la publicación de la situación de su comunidad. Las historias resultantes pueden ser muy embarazosas para los burócratas poco receptivos. Otra táctica indirecta consiste en pedir a funcionarios del partido oficial que intercedan con los funcionarios del gobierno para que actúen sobre sus peticiones.

Las negociaciones por el reconocimiento oficial de los derechos de tenencia de la tierra y la instalación de servicios urbanos básicos suelen ser complejas y requieren la atención de los demandantes durante mucho tiempo. Una decisión del gobierno para regularizar una comunidad formada ilegalmente, debe estar seguida por varias acciones del gobierno antes de que se pueda garantizar la tenencia. Estas acciones incluyen la expropiación de la tierra si tenía propietario privado antes de ser invadida, la iniciación de estudios técnicos para determinar la factibilidad de instalar ciertos tipos de servicios y realizar mejoras, el levantamiento de un censo de los ocupantes dentro de la comunidad y la subdivisión de la tierra en parcelas asignadas a cada uno de los residentes individuales y la determinación de los precios de la tierra, pagos por servicios y términos de pago. En cualquiera de estas etapas de regularización de la comunidad pueden surgir demoras y dificultades serias, de aquí la necesidad de hacer numerosas visitas para vigilar el procesamiento de las peticiones y cultivar relaciones personales con los funcionarios.⁴⁸

Durante este período de gestiones, los demandantes aprovechan toda oportunidad posible para reiterar su solicitud. Los funcionarios que hacen giras de inspección, los trabajadores sociales del partido, o los políticos en campaña electoral, pueden enfrentarse a una delegación de residentes de la comunidad demandante quienes piden atención a sus peticiones. Un desastre de algún tipo —en particular si es de escala suficiente para que la prensa le dé mucha publicidad proporciona oportunidades adicionales para dramatizar la petición de los demandantes y presionar a las autoridades para que la cumplan. Por ejemplo, un incendio iniciado por el propietario original de la tierra ocupada por la Colonia

⁴⁷ Cf. Peattie, *The View from the Barrio*, p. 75; Ray, *Politics of the Barrios of Venezuela*, pp. 96-97.

⁴⁸ Los contactos continuos con los funcionarios juegan papel importante en fijar en su mente la historia y los problemas de la comunidad demandante, lo cual lo capacita para distinguir más rápidamente las peticiones de una comunidad en particular entre las de varias comunidades que buscan la atención del funcionario. Véase Dietz, "The Office and the Poblador", p. 20.

Nueva de paracaidistas, y que resultó en la muerte de siete personas, facilitó las negociaciones de la comunidad en pro del reconocimiento oficial de la tenencia de la tierra.

La competencia por la atención del gobierno en muchas otras comunidades cuyas necesidades sean igualmente agudas es a menudo fiera, pero la persistencia en la negociación con los funcionarios puede implicar una gran diferencia, en particular en una ciudad donde la ubicación de los beneficios del gobierno a las áreas de ingresos bajos no está regida por criterios rutinarios de desarrollo racionales.

En su estudio de la política en la ciudad de Jalapa, México, Fagen y Tuohy señalan una ausencia total de planeación del tipo que puede proporcionar criterios para reunir y juzgar reclamaciones conflictivas sobre los recursos escasos.⁴⁹ En buena medida la misma situación priva en la ciudad de México, donde la idea de la planeación física integral, inclusive como meta eventual, fue descartada poco después de la Segunda Guerra y nunca fue revivida.⁵⁰ Tampoco ha habido una oficina pública en la capital que sea responsable de la planeación global y la ubicación de recursos en las áreas urbanas de bajos ingresos. Muchas dependencias públicas y políticos y burócratas actúan, o alegan hacerlo, en beneficio de las *colonias proletarias*.⁵¹

Estas condiciones se reflejan claramente en las respuestas altamente erráticas, ideosincráticas, que dan los funcionarios a las peticiones de los barrios de ingresos bajos dentro de la ciudad. La conducta oficial hacia tales comunidades ha fluctuado agudamente desde la hostilidad abierta hasta la condescendencia benévola ante cambios de alto nivel en el personal del gobierno de la ciudad. Los rechazos tercicos a la urbanización de las zonas de paracaidismo sobre bases técnicas de topografía o las condiciones del subsuelo harían prohibitiva la introducción de servicios

⁴⁹ Fagen y Tuohy, *Politics and Privilege in a Mexican City*, pp. 28-29.

⁵⁰ Véase Robert C. Fried, "Mexico City", en William A. Robson y D. E. Regan (Comps.), *Great Cities of the World*, 2 Vols., Tercera Ed.; Beverly Hills, California, Publicaciones Sage, 1972, p. 680; Francine F. Rabinovitz, "Urban Development Decision-Making in the Mexican Federal District", en *Programs for Urban Development in Latin America*, Washington, D. C., U.S. Agency for Urban Development, 1965; y Louis Harris, "Government for the People of Mexico City", Tesis doctoral inédita, Los Angeles, Universidad de California, Cap. 5.

⁵¹ Un investigador ha señalado que los funcionarios del partido oficial son concientes de que "los líderes del barrio saben muy bien cómo valerse de su situación para hacer que las cosas funcionen", Schers, *The Popular Sector of the Partido Revolucionario Institucional*, pp. 71-72. Otros observadores han registrado los beneficios ofrecidas a solicitantes de ingresos bajos de Lima, Perú, y la ciudad de Guatemala, por ambigüedades, en las jurisdicciones de varias dependencias y funcionarios del gobierno. Véase Dietz, "The Office and the Poblador"; Douglas Uzzel, "Bureaus and the Urban Poor in Lima", documento presentado ante la reunión anual de la Asociación Antropológica Americana, Nueva Orleans, noviembre-diciembre de 1973; y Bryan R. Roberts, "The Interrelationships of City and Provinces in Peru and Guatemala", en *Anthropological Perspectives on Latin American Urbanization: Latin American Urban Research*, Volume IV, Wayne A. Cornelius y F. M. Trueblood (Comps.), Beverly Hills California, Publicaciones Sage, 1974.

básicos, han sido sustituidos de la noche a la mañana por una decisión de dar todos los servicios necesarios.

Aunque se conceden ciertas oportunidades a los solicitantes de clases bajas, la ausencia de lineamientos formales para evaluar las necesidades y la existencia de puntos de acceso múltiple dentro de la burocracia oficial pueden crear otros tipos de obstáculos, en especial en las comunidades de ingresos bajos cuyos líderes no han podido establecer contacto con altos funcionarios. El particularismo de la conducta burocrática "hace difícil que [el solicitante] obtenga una promesa firme por parte de cualquier dependencia. Puede inclusive encontrar difícil averiguar cuál es la política de la dependencia, porque puede no existir; puede ser que varios burocratas tengan cada uno políticas conflictivas... En tal sistema, es muy cierto que el acuerdo con algún funcionario no comprometa a la dependencia" a ningún curso de acción.⁵²

IV. CONCLUSIÓN: ANTICIPACIÓN A LAS DEMANDAS Y LA SOBRECARGA DEL SISTEMA DEBIDA A LA MIGRACIÓN

Se ha observado que la mayoría de las demandas de migrantes a las ciudades se refieren a problemas muy concretos, cercanos al espacio vital del individuo. ¿Pero qué sucede una vez satisfechas las necesidades más inmediatas, locales y agudas de asuntos tales como escrituras y servicios urbanos básicos? ¿Debe esperarse algún desbordamiento de las demandas hacia otras áreas de mayor importe social y económico, tales como la inflación, el desempleo o la desigualdad en la distribución de la riqueza?

Un reconocido estudio de la pobreza urbana en países asiáticos ha adelantado la hipótesis de que a medida que mejoran las condiciones económicas y sociales de los barrios de ingresos bajos, habrá un cambio en el papel de las asociaciones de desarrollo comunitario de "grupos de presión de poco alcance hacia grupos más generales orientados hacia el bienestar." Sin embargo, dicho autor señala que esto puede requerir "una generación de niños de barriada con buena educación y movilidad ascendente" cuyas preocupaciones se extiendan más allá de los problemas de desarrollo de sus vecindarios.⁵³

La actividad de demanda observada entre los migrantes a la ciudad de México y a otras áreas metropolitanas latinoamericanas importantes, presta poco apoyo a tales expectativas. Después de varios decenios de migración en gran escala a estas ciudades, las demandas de los residentes de comunidades, pobladas en su mayoría por migrantes de ingresos bajos o por sus descendientes, permanecen confinadas a necesidades básicamente locales y de pequeña escala.⁵⁴ Más aún, las actividades de

⁵² Peattie, *The View from the Barrio*, p. 89.

⁵³ Laquian, "Slum and Squatters in South and Southeast Asia", pp. 199-200.

⁵⁴ Los datos del estudio de la ciudad de México señalan también que los hijos adultos de migrantes tienen propensión menor que sus padres a participar

demanda tienden a disminuir acentuadamente dentro de tales comunidades, una vez asegurada la tenencia de la tierra y que los servicios urbanos básicos han sido introducidos.⁵⁵ En muchos casos, las organizaciones de desarrollo de la comunidad se han creado solamente con el propósito de negociar escrituras de terrenos y algún otro beneficio específico. Una vez logrado, las organizaciones pierden su razón de ser y se desintegran rápidamente. Son en extremo escasos los ejemplos de organizaciones comunales que originalmente tenían una función limitada y subsecuentemente se convirtieron en grupos políticos con otros propósitos.⁵⁶ Al investigar el impacto potencial de la migración a la ciudad sobre las actividades de demanda dirigidas a los gobiernos locales y nacionales, debe tomarse en cuenta también el *alcance* limitado de las actividades de demanda de los migrantes. Casi no existen intentos por sumar demandas de varias comunidades de migrantes en comparación con los intentos de tales comunidades para influir sobre el contenido, o la escala de las políticas y los programas de los gobiernos. Por ejemplo, las organizaciones de base comunitaria con frecuencia negocian el reconocimiento de los derechos de tenencia de la tierra por parte del gobierno, pero casi nunca buscan alterar las políticas referentes al uso de la tierra o la legalización de barrios de paracaidistas en general.⁵⁷ De este modo, la mayor parte de las demandas de los grupos de migrantes de ingresos bajos representan intentos por influir sobre el proceso de decisión del gobierno por el lado de los *resultados* (habilitación de la política).⁵⁸

en actividades de demanda o en cualquier otra forma de participación política. Véase Wayne A. Cornelius, "The Cityward Movement: Some Political Implications", en *Changing Latin America: New Interpretations of Its Politics and Society*, Douglas A. Chalmers (Comp.), Nueva York, Academia de Ciencias Políticas, Universidad Columbia, 1972, pp. 38-39.

⁵⁵ Ver, por ejemplo, Goldrich, "Political Organization", pp. 186-187.

⁵⁶ Cf. Marc H. Ross, "Community Formation in an Urban Squatter Settlement", en *Comparative Political Studies*, 6, Núm. 3, octubre de 1973, pp. 312-313.

⁵⁷ Este patrón a menudo es reforzado por las dependencias públicas y privadas de desarrollo que operan en las comunidades de ingresos bajos. Dichas dependencias estimulan una percepción de la comunidad como una entidad aislada del resto de la ciudad en la cual se encuentra ubicada, con problemas y soluciones particulares de esa comunidad. Al comentar las actividades de "desarrollo comunitario" y de trabajadores sociales en barrios de paracaidistas en Lima, Perú, un investigador observa que al relacionar el barrio con una realidad social más amplia, dichos trabajadores pueden capacitar a los residentes para entender que los problemas de la comunidad (por ejemplo, la tenencia de la tierra) son causados por problemas básicos a nivel de toda la ciudad o del país (por ejemplo, la desigualdad en el patrón de tenencia de la tierra). En lugar de ello, tienden a definir los problemas del barrio en términos altamente locales lo cual "asegura... que la organización de residentes se limitará a formular demandas relativas a intereses inmediatos solamente [específicos de la comunidad]", Rodríguez, "De Invasores a Invadidos", pp. 113, 130-131.

⁵⁸ Aunque sobre este punto tenemos poca información, podría argüirse que su conducta está condicionada de manera importante por el reconocimiento de la poca receptibilidad de los líderes políticos mexicanos a influir sobre la formulación del proceso de toma de decisiones. Tal como ha señalado recientemente Robert Scott, "El sistema político mexicano actual se basa en un patrón de pe-

Estas observaciones son consistentes con las de estudiosos de los barrios urbanos de los Estados Unidos, quienes hacen hincapié en las dificultades para organizar a los pobres alrededor de cuestiones políticas de alcance mayor.⁵⁹ No obstante, hay unos cuantos casos latinoamericanos de grupos urbanos de ingresos bajos que constituye excepciones importantes a tal patrón general, al grado de que en ocasiones se han dirigido a asuntos que trascienden sus necesidades inmediatas y locales de seguridad de tenencia de la tierra y servicios básicos. Éste es el caso de un número considerable de zonas de paracaidismo (*campamentos*) en las ciudades chilenas, organizados a principios de los años setenta por el partido de extrema izquierda MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionaria), por el MAPU (Partido que surgió de una división del partido demócrata cristiano en 1969), y algunos elementos de los partidos socialista y comunista; también es el caso en algunos barrios urbanos en Cuba donde los residentes se organizaron en comités para la defensa de la revolución.⁶⁰ Mientras que los comités cubanos a menudo han servido

ticiones y no es un proceso de negociación. La mayoría de los ciudadanos ven aún al gobierno (o más precisamente a algún individuo, en particular al presidente) como alguien que concede favores a un solicitante, sobre una base personal y paternalista y no como un mecanismo que pone en marcha decisiones políticas alcanzadas por un proceso legal ritualizado de dar y tomar entre intereses competitivos. Así sucede con la mayoría de los funcionarios del gobierno y del partido. Véase Robert E. Scott, "Politics in Mexico", en *Comparative Politics Today: a World View*, Gabriel A. Almond (Comp.), Boston, Little Brown, 1974.

⁵⁹ Véase por ejemplo, Arthur Hillman y Frank Seever, "Elements of Community Organization", en Fred M. Cox, *et. al.*, (Comps.), *Strategies of Community Organization*, Itasca, III., Peacock, 1970, pp. 284-285; Ralph M. Kramer, *Participation of the Poor*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1969, pp. 235-237; y John H. Mollenkopf, "On the Causes and Consequences of Neighborhood Political Mobilization", documento presentado ante la reunión anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Nueva Orleans, septiembre de 1973. Sin embargo, en el estudio presente se considera, que los migrantes de ingresos bajos a la ciudad de México poseen mayor capacidad para organizar la presentación de demandas con relación a necesidades específicas de la comunidad, que lo que se ha observado entre los pobres urbanos de los Estados Unidos. Por ejemplo, compárese la discusión anterior sobre la habilidad y la experiencia para presentar demandas entre los residentes de las comunidades incluídas en este estudio con la descripción siguiente, tomada de un estudio de asociaciones de mejoramiento comunitario en ciudades norteamericanas durante los años sesenta: "No habían desarrollado metas claras. Las entrevistas con miembros de clubes, así como con organizadores de la comunidad, indicaron que la mayoría de los miembros de clubes no tenían concepción alguna del tipo de actividades necesarias para presionar a las dependencias comerciales o del gobierno, para no hablar del conocimiento sobre cómo organizar y habilitar tales actividades... Al parecer carecen de conocimientos sobre como tratar efectivamente las fuentes de insatisfacción. Inclusive las metas pequeñas y limitadas rara vez se logran... Las deserciones son frecuentes... [El intento] por desarrollar asociaciones locales de mejoras mediante los esfuerzos de un organizador de la comunidad... fue un fracaso". Walter Gove y Herbert Costner, "Organizing the Poor: An Evaluation of a Strategy", *Social Science Quarterly*, 50, diciembre de 1969, pp. 643-656.

⁶⁰ Acerca de los campamentos chilenos véase James F. Petras, "Chile: Na-

principalmente como instrumentos de control político o de "movilización popular" en apoyo del régimen, las organizaciones de paracaidistas de *campamentos* en Chile estaban dirigidas abiertamente a estimular las demandas basadas en percepciones de intereses y solidaridad de clases. Sus organizadores las veían como "instrumentos de educación política" que estimularían las demandas por beneficios del gobierno más allá de las escrituras de terrenos y los servicios comunitarios.

Durante la administración del presidente Salvador Allende, las delegaciones de residentes de *campamentos* de Santiago y otras ciudades chilenas realizaron varias *tomas* (ocupaciones temporales) de edificios del gobierno (incluyendo ministerios), calles y otras instalaciones públicas, para obligar a los funcionarios a aceptar y actuar ante las demandas de ayuda.⁶¹ Aunque muchos —tal vez la mayoría— de estos casos de acción directa estuvieron motivados por la necesidad de sistemas de agua potable y drenaje, otras *tomas* ocurrieron para protestar por la elevación de los precios, la escasez de alimentos y otros bienes, y el desempleo. Algunos *campamentos* de Santiago organizaron también comités para buscar empleo a los residentes desempleados a través del contacto convencional con políticos y burócratas. En resumen, los organizadores de dichas comunidades atrajeron la atención de los residentes hacia una variedad de problemas de gran alcance que se manifestaron concretamente

tionalization, Socio-Economic Change and Popular Participation", en *Latin America: From Dependence to Revolution*, J. F. Petras (Comp.), Nueva York, Wiley, 1973, pp. 58-60; Vanderschueren, "Political Significance of Neighborhood Committees", pp. 281-282; Joaquín Duque y Ernesto Pastrana, "La movilización reivindicativa de los sectores populares en Chile, 1964-1972", *Revista Uruguaya de Ciencias Sociales*, 1, Núm. 2, agosto-octubre de 1972; Equipo de Estudios Poblacionales del CIUD, "Pobladores y administración de justicia", *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 3, No. 5, julio, 1972, 135-148; Equipo de Estudios Poblacionales del CIUD, "Reivindicación urbana y lucha política: los campamentos de pobladores en Santiago de Chile", *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 3, Núm. 6, noviembre de 1972, pp. 55-81; Manuel Castells, Luis Alvarado, Santiago Quevedo, Eder Sader, Jorge Fiori, e Ignacio Santa María, *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 3, Núm. 7, abril de 1973, 9-112. (número especial sobre barrios nuevos de ingresos bajos en Chile). La discusión siguiente acerca de las demandas de residentes de *campamentos* se basa primordialmente en estas fuentes y en información adicional proporcionada por Richard R. Fagen. En Peter S. Cleaves, "Bureaucratic Politics and Administration in Chile", tesis doctoral inédita, Berkeley, Universidad de California, 1972, pp. 548-606, se encuentra un análisis detallado de las demandas de residentes de barrios de paracaidismo en Santiago durante la administración de Frei (1965-1970), que hace hincapié en la preocupación casi total de los residentes por el problema de la tenencia de la tierra. Sobre la organización política de los barrios de ingresos bajos de La Habana, Cuba, Véase Douglas Butterworth, "Grass Roots Political Organizations in Cuba: The Case of the Committees for the Defense of the Revolution", en Cornelius y Trueblood, *Latin American Urban Research*, volumen IV, Cap. 8.

⁶¹ En Chile la palabra *toma* se utiliza también para referirse a ocupaciones ilegales de tierra por paracaidistas de zonas urbanas. Estas *tomas* no representan demandas políticas según la definición dada en el documento presente, aunque pueden conducir a tal conducta, con el objetivo de obtener títulos de propiedad, servicios urbanos básicos, y otras mejoras de los terrenos invadidos.

al nivel de la comunidad, a la vez que se alentaba a ver estos problemas como algo de origen e interés nacional. Tal vez lo más importante sea que el régimen de Allende adoptó una posición condescendiente hacia las demandas de los pobres, sin importar el contenido de las demandas o las tácticas empleadas para articularlas. Ocasionalmente las autoridades locales reaccionaron con arrestos y gases lacrimógenos contra los barrios de paracaidistas que hacían tomas, pero en general se toleró este tipo de actividad de demanda bajo el régimen de la Unidad Popular, y las negociaciones resultantes entre paracaidistas y funcionarios a menudo produjeron soluciones prontas y aceptables del problema, o al menos de sus manifestaciones locales.

El caso de Chile bajo el régimen de Allende sugiere que si los migrantes y otros elementos de entre los pobres urbanos de las ciudades latinoamericanas se habrán de dedicar al tipo de demandas de mayor alcance que las específicas de la comunidad, ello sucederá solo como resultado de una movilización intensa y sostenida por parte de líderes de grupos externos a las comunidades mismas. Más aún, esta movilización debe ocurrir en el contexto de un ambiente político nacional que apoye las demandas agresivas de los grupos de ingresos bajos, en un amplia gama de asuntos. Las demandas concernientes a necesidades de mayor alcance serán formuladas por los residentes de las comunidades de ingresos bajos solamente cuando consideren que el riesgo de represión violenta por parte de las autoridades es mínimo y muy alta la posibilidad de ser recompensados por lo que no se les ha otorgado. La cantidad de tiempo y energía involucrado en las peticiones a funcionarios públicos es demasiado grande como para aplicarse a asuntos que el gobierno no considera objeto legítimo de demanda por parte de los pobres. Ante la ausencia de movilización externa y de percepciones de la receptividad del gobierno a demandas no locales, de índole "clasista", o que abarquen varias comunidades, el potencial de dichas actividades entre los migrantes pobres seguirá siendo muy bajo.⁶²

⁶² Los obstáculos a la formulación de demandas de migrantes de ingresos bajos, basadas en intereses de clase son numerosos, pero tal vez el más importante se deriva de la elevada heterogeneidad ocupacional de la población migrante y de su concentración en el sector terciario de la economía urbana. Algunas discusiones de estos y otros factores que inhiben las demandas de origen clasista, por parte de los pobres en las ciudades latinoamericanas contemporáneas, pueden verse en Daniel Goldrich, "Toward the Comparative Study of Politization in Latin America", en *Contemporary Cultures and Societies of Latin America*, Dwight B. Heath y Richard N. Adams (Comps.), Nueva York, Random House, 1965, pp. 368-371; Alaine Touraine y Daniel Pécaut, "Working-Class Consciousness and Economic Development in Latin America", *Studies in Comparative International Development*, 3, Núm. 4, 1967-1968, pp. 71-84; Pablo González Casanova, "Dynamics of the Class Structure", en *Comparative Perspectives on Stratification*, Joseph A. Kahl (Comp.), Boston, Little Brown, 1968, pp. 76-80; James F. Petras, *Politics and Social Structure in Latin America*, Nueva York, Monthly Review Press, 1970, pp. 13-23; Roger Hamburg, "Urbanization, Industrialization, and Modernization in Latin America: Soviet Views", *Studies in Comparative Communism*, 5, primavera de 1972, pp. 18-19; Huntington

La evidencia presentada señala que los migrantes a la ciudad no deben verse como un sector "no demandante" de la población, aún cuando las actividades de demanda a que se dedican sea considerablemente menos frecuente que lo que se suele suponer. Sin embargo, las demandas que colocan sobre el sistema política siguen siendo altamente parroquiales y de alcance limitado. Son el *tipo de demandas susceptibles de satisfacción fácil por las autoridades pertinentes*, sin cambios fundamentales en las prioridades del gobierno o en los patrones de ubicación de recursos. Un sistema político en el que el grueso de la participación de la población urbana de ingresos bajos esta confinada al contacto con funcionarios acerca de necesidades de la comunidad, es aquel que tiende a preservar el orden sociopolítico básico: "Las presiones que en otra circunstancia adoptarían una forma colectiva, y que se podrían dirigir a las etapas más fundamentales de formación de políticas, o a la composición del gobierno mismo, se desvían hacia demandas discretas, separables y de menor escala, que pueden satisfacerse total o parcialmente o rechazarse una por una. . . . Aun cuando la incidencia de las organizaciones comunitarias sea elevada. . . la naturaleza esporádica de la acción colectiva independiente en pequeña escala, significa que solamente una fracción menor de todas las asociaciones podrá presionar por ayuda en un momento dado."⁶³

La urbanización rápida ha aumentado sin duda el número de demandas sobre los gobiernos en América Latina y otros países del tercer mundo, pero las visiones apocalípticas de que la aglomeración de demandas amenaza con abrumar los sistemas políticos locales o nacionales, como a medida que la urbanización ocurre, son claramente prematuras, si no totalmente infundadas. La mayoría de las demandas sobre los gobiernos latinoamericanos que surgen de una redistribución en gran escala de la población de las áreas rurales a las urbanas, son las que menos amenazan la distribución desigual del poder y el privilegio en una sociedad.

y Nelson, "Socio-Economic Change and Political Participation", pp. 5-21—5-29; Richard Sandbrook, "The Working Class in the Future of the Third World", *World Politics*, 25, julio de 1973, pp. 469-478; y Anthony Leeds, "Housing-Settlement Types, Arrangements for Living, Proletarianization, and the Social Structure of the City", en *Anthropological Perspectives on Latin American Urbanization: Latin American Urban Research*, Volume IV, Wayne A. Cornelius y F. M. Trueblood (Comps.), Beverly Hills, California: Publicaciones Sage, 1974.

⁶³ Huntington y Nelson, "Socio-Economic Change and Political Participation", p. 5/51. Bryan Roberts, con base en trabajo de campo realizado en la ciudad de Guatemala y Lima, Perú, concluye que aunque los residentes de barrios de ingresos bajos de estas ciudades, con frecuencia se aprovechan de las ambigüedades de la estructura de poder urbana para obtener los servicios que necesitan, estas manipulaciones estratégicas "tienen impacto de poca duración sobre la estructura existente de poder o sobre la distribución de los recursos. . . . El principal impacto de estas actividades políticas de nivel local. . . es que crean un estado de incertidumbre política para aquellos que controlan los recursos políticos y económicos". Véase Roberts, "The Interrelationships of City and Provinces in Perú and Guatemala", e *idem*, *Organizing Strangers: Poor Families in Guatemala City*, Austin, University of Texas Press, 1973, pp. 307-337.