

ACTITUDES POLITICAS EN LOS ASENTAMIENTOS ESPONTANEOS.

Dr. Jorge Montano.

Digitalizado por José Luis Quiroz

INTRODUCCION.

En el año 367 A.C. señalaba Platón, que en su concepto el tamaño ideal de una comunidad urbana debería ser de 5040 habitantes número que podía congregarse en el mercado de Atenas en forma cómoda. Unos años más tarde, Aristóteles señalaba que los hombres se trasladaban a las ciudades para vivir, pero que en realidad su objetivo era quedarse para vivir bien. Dos mil años después la mayoría de las naciones de África, y Asia permanecen predominantemente rurales, afirmación que está a punto de perder su validez por la continua movilización campo-ciudad. Sin embargo, más de la mitad de la población en los países de América Latina han dejado su condición agrícola para albergar de un quinto a un tercio de sus habitantes en ciudades de más de 100000 personas. En realidad, en todos los países en desarrollo independientemente de los niveles de urbanización, las ciudades están creciendo a un ritmo que fluctúa entre 5 y 8% anual. Es decir, están doblando sus poblaciones entre cada diez y quince años.

Este crecimiento tan violento tiene obvias implicaciones sociales, económicas y políticas. En Manila, Caracas y Cairo más de un tercio de sus habitantes se hacían en hábitats provisionales que han recibido una nomenclatura variada pero que en rigor se refieren a un mismo conjunto de problemas. Así, las favelas de Brasil, las callampas y poblaciones de Chile, las Villas Miseria de Argentina, los Ranchos de Caracas y las Ciudades Perdidas de México se inscriben en un proceso que de principio rechazamos se reduzca a políticas inadecuadas en el ámbito urbano, sino a una más profunda realidad que se inserta en el marco de la sociedad global. En todos los casos, aunado a una tasa de crecimiento natural y a la disminución en los índices de mortalidad, la miseria en las áreas rurales ha empujado a jóvenes y adultos en busca de paliativos en los centros urbanos. En éstos, la presión del sobrecrecimiento ha disminuido la ya dudosa eficacia de los servicios públicos, afectando igualmente las estructuras ocupacionales y las condiciones habitacionales de grupos más privilegiados.

Es evidente que estos cambios tienen efectos de carácter sociológico político, mismos que hasta ahora han sido reducidos a escasos intentos de

análisis. Mientras la preocupación de autoridades, expertos y planeadores se concentra en discusiones de orden técnico, el problema humano se subsume en cálculos fríos de hombre-casa-fuente de trabajo donde no se incluyen consideraciones fundamentales que conciernen a la posición del ser humano en una realidad hostil y desigual.

Este trabajo se concentra exclusivamente en un solo orden de efectos, a través de los cuales intentaremos presentar nuestra preocupación por las consideraciones señaladas anteriormente. En ese orden, es claro que hasta ahora los habitantes de los asentamientos espontáneos se han concretado a manifestar su descontento con el sistema prevaleciente, abandonando sus pueblos y rancherías en busca de refugio en las grandes ciudades. Tal actitud es poco previsible que se mantenga por un periodo largo, a menos de que se modifiquen sustancialmente una serie de mecanismos que apuntaremos a lo largo de nuestra exposición.

Para nosotros el termino asentamiento espontáneo se refiere a una categoría de áreas habitacionales urbanas, cuyas únicas características uniformizan tés son sus orígenes ilegales y su crecimiento desordenado como consecuencia de una invasión. La definición implica un status jurídico ambiguo, del cual se desprende una amenaza constante de destrucción, o reorganización por parte de agentes externos a la comunidad. Por otra parte, es claro que sus habitantes también responden a una tipología especial que los diferencia claramente de otros grupos que si bien inciden directamente en el crecimiento urbano, su ubicación en la escala social y productiva nos impide considerarlos en bloque. En esta medida es importante destacar tres características: a) Han sido habitantes de la ciudad por periodos variables. Con ello es factible incluir a los de arribo reciente y aquellos de la segunda y tercera generación de migrantes viviendo en el área urbana. b) No tienen una posición definida en el sistema de clase urbana, lo que no implica su equiparamiento con los "de-clase" que forman el lumpenproletariat de Marx y Engels.¹ Para nosotros, si bien estos individuos habitan frecuentemente en los asentamientos espontáneos es clara su vinculación con otras clases sociales, de las cuales son tráfugas temporales. Asimismo pretendemos dejar claro que los miembros de la clase obrera tampoco son objeto de este análisis por razones que apuntamos más adelante. c) Ocupan el estrato más bajo en términos de consumo y ahorro, generalmente insertos en el superdesarrollado sector terciario. No se nos escapa la presencia en estos asentamientos de individuos cuya vinculación con los medios de producción es distinta a las características señaladas y en nuestra evaluación recibirán el

¹ C. Marx y F. Engels. El 18 brumario de Luis Bonaparte, "Obras Escogidas, Editorial Progreso, Moscú, 1962, pp ,, 294-295.

tratamiento adecuado a su importante función ordenadora dentro de estas comunidades. Por otra parte, la enunciación de elementos comunes no sugiere la integración de una población homogénea, ya que existen un sinnúmero de factores que impiden la formación de bloques monolíticos, consideración que es importante retener a fin de entender sus actitudes y participación política. Con excepción del caso de Perú donde se han constituido Asociaciones Regionales que agrupan a los nativos de las diversas áreas y que actúan como agentes efectivos de cohesión, en los demás países no hay evidencia de este tipo de organización, dando lugar a la pérdida absoluta de vínculos en términos significativos, para presentar frente común ante las decisiones gubernamentales o bien para lograr la resolución de problemas afines.

La discusión acerca de las actitudes políticas de los habitantes de asentamientos espontáneos, se ha concentrado entre autores norteamericanos y europeos que en ocasiones han realizado trabajos de campo exhaustivos y cuya evidencia empírica puede ser auxiliar para la comprensión del problema planteado. Sus observaciones aunque en algunos casos acertadas tienden a ignorar una variable fundamental que son las actividades del aparato gubernamental y político, mismas que afectan directamente las actitudes políticas, los diversos niveles de participación así como las posibles fuentes de conflicto en contra de las estructuras establecidas. Después de una breve revisión de los principales lineamientos de la literatura del tema, insertaremos esta nueva variable con el fin de lograr un análisis más adecuado.

2. Revolución, Desorganización y Radicalismo.

Entre los trabajos más recientes en la sociología política con enfoque urbano, destaca la corriente que hemos denominado "Fanonista", cuya tesis postula las potencialidades revolucionarias de lo que en un intento de redefinición del concepto llaman lumpenproletariat o sub-proletariado.² Para Frantz-Fanon el planteamiento del problema es claro: "los hombres obligados por la creciente población del campo a abandonar la tierra familiar, giran incansablemente en torno a las distintas ciudades, esperando que un día u otro se les permita entrar. Es en esa masa, en ese pueblo de los cinturones de miseria, de las casas de lata, en el seno del lumpenproletariat donde la insurrección va a encontrar su punta de lanza urbana. El lumpenproletariat cohorte de hambrientos, destribalizados, desclanizados, constituye una de las fuerzas más espontáneas y radicalmente

² P. Worsley, Frantz. Fanón and the Lumpenproletariat, Socialist Register, Merlin Press, 1972, 208 p.

revolucionarias de un pueblo subdesarrollado".³ A pesar del entusiasmo de este autor, es claro que la participación de este sub proletariado en manifestaciones disidentes ha sido limitada y no hay evidencia de que hayan desempeñado un papel importante y menos de "punta de lanza urbana". Coincidimos sin embargo con la observación de Peter Worsley quien señala que las organizaciones políticas establecidas han puesto poco empeño en lograr la incorporación de este grupo social, cuya forma de vida distinto al de la clase obrera ha engendrado una reacción opuesta entre los grupos tradicionales.⁴

En otro orden, la escuela del Desarrollo Político tiende a analizar a los marginados en términos de niveles de socialización, integración y politización.⁵ Estos conceptos implican que es necesariamente más desarrollado, racional y estable el estar politizado e integrado dentro de las estructuras existentes, las cuales reciben el mismo tratamiento conceptual que sus semejantes en Estados Unidos o en Europa. Para nosotros existen otras formas de articulación política, las cuales son tan efectivas y aún más desarrolladas dadas las condiciones estructurales prevalecientes. Sin embargo, dicho grupo de autores consideran estas formas como irrelevantes y en su opinión son evidencia del bajo nivel de conciencia y participación política, centrando su interés en los niveles mencionados.

Una característica fundamental de esta corriente de análisis es el temor de una posible irrupción violenta de estos desprotegidos que amenazan "los centros de poder". De esta manera, los habitantes de los asentamientos espontáneos son un peligro por su aislamiento, desarraigamiento y anomia, lo que los desvincula totalmente del sistema de normas vigente. Hauser ha sintetizado esta posición que denominaremos de la "desorganización marginada":

"Los agudos y crónicos problemas sociales que resultan de la urbanización acelerada se manifiestan claramente en el ajuste de los migrantes a su nueva forma de vida. En la ciudad reciben un reto constante que resulta en una incomprensión y vacío. El proceso de adaptación a las nuevas formas de ganarse la vida, a la economía de dinero, a las horas regulares de trabajo, a la ausencia de sus vínculos, del calor familiar, a los innumerables contactos impersonales, a nuevas formas de recreación así como a problemas habitacionales, sanitarios,

³ F.Fanón. Los condenados de la tierra. Fondo de Cultura Económica, 1962, pp. 103-104.

⁴ P. Worsley. Op. cit., 208 p.

⁵ Usaremos el término marginado en contexto histórico estructural como sugiere Quijano y de ninguna forma como descriptivo de su ubicación geográfica o bien de una participación inexistente como pretenden los autores de la escuela del Desarrollo Político.

congestión de tráfico y ruido. En tales condiciones, el migrante tiende a la desorganización personal que eventualmente genera la desorganización de tipo social".⁶

Este es el equivalente del vacío anómico de que hablan Soares y Hamlin o sea el tiempo que media entre el abandono de un sistema tradicional de valores y la aceptación de un sistema de reemplazo.⁷ Es claro que la movilización del campo a la ciudad está animado por la búsqueda de un mejor nivel de vida y para su sorpresa sólo encuentran bajos sueldos, empleo inseguro y condiciones habitacionales deplorables. Durante este periodo según señalan los autores, el marginado se convierte en un sujeto especialmente vulnerable al reclutamiento por parte de movimientos políticos extremistas, mismos que le darán satisfacción temporal a su necesidad psicológica de integración. El resentimiento y amargura aumentará ante la presencia de artículos lujosos en exhibición en calles citadinas, ahondando la distancia entre el ambiente del marginado (su realidad) y el sistema establecido. Según esta corriente, estos factores refuerzan sus sentimientos anti sistema que pueden ser fácilmente canalizados por cualquier demagogo.

Para Myron Weiner: "en todo el mundo antes de una industrialización efectiva, la miseria de la agricultura de subsistencia lleva a los campesinos a intercambiar su pobreza rural por las condiciones deplorables de favelas, poblaciones, villas miseria y bidonvilles. Pronto se convierten en el coro de la desesperación, votando por los comunistas en Calcuta, engrosando a las turbas de Río o de los movimientos juveniles en el Congo. Sin ningún control efectivo, desatendidos por las autoridades, su número aumenta produciendo suficiente material explosivo como para agudizar los conflictos de clase, dando lugar a las guerrillas urbanas y amenazando la seguridad aún de los países industrializados".⁸

La evidencia de que disponemos refleja un panorama totalmente distinto y de ninguna manera hay posibilidades de sugerir una transmutación de actitudes como lo señalan dichos autores.⁹ Por lo contrario, parece que sus escritos se han

⁶ Ph. Hauser. The Social, Economic and Technological Problems of Rapid Urbanization, in B., Hoselitz and W. Moore (eds) Industrialization and Society, The Hague, 1963, pp. 210-211

⁷ G. Soares and R. Hamlin. "Socio Economic Variables and Voting for the Radical Left in Chile in 1952" American Political Science Review, Vol. LXI, 1967, 1055 p.

⁸ M. Weiner. "Urbanization and Political Protest", Civilizations XVII (1967).

⁹ Ver W. Cornelius. Urbanization as an Agent in Latin American Political Institutions, The Case of México, "American Political Science Review", Vol. LXIII, No. 3, sept., 1969 835 p. J. Kahl. The Measurement of Modernism: A Study of Values in Brasil and México, Austin, Univ. of Texas, 1968, J., Montaña. "POLITICAL

fundado en especulaciones sin dar mayor importancia a los datos reales. De acuerdo a los estudios realizados por Oscar Lewis aquellos que migran a la ciudad parecen ser más estables y tranquilos que sus descendientes. La evidencia antropológica que este autor recogió para el caso de México, demuestra que los lazos de familia y de parentesco son compatibles con la vida urbana, asimismo que la vida familiar del migrante permanece estable y que los vínculos familiares crecen más que debilitarse.¹⁰

De acuerdo con nuestros datos no se da un rompimiento de normas sociales, del sistema de valores y tampoco del sistema de control social. No encontramos ninguna respuesta anómica que fuese estadísticamente significativa. Por otra parte, según nuestro análisis la participación religiosa, confianza y sentido de cohesión social tiende a incrementarse entre los marginados con una residencia más prolongada en la ciudad. La presunción de que los migrantes han tenido un contacto nulo con las formas urbanas con anterioridad a su desplazamiento generando un desajuste, está igualmente superada por la evidencia disponible. En la mayoría de los casos, la migración se realiza en varias etapas que concluyen en la metrópoli, dando lugar a una exposición urbana escalonada. Según señala Leeds "cuando llegan a la ciudad están perfectamente familiarizados con las modalidades de las transacciones, con el ambiente urbano, con las instituciones tales como policía, burocracia, licencias de comercio, transportes y organizaciones políticas. Es imposible decir que desconocen los secretos de la ciudad".¹¹

El grado de aislamiento social que padecen los marginados también ha sido exagerado. Los estudios relativos han demostrado una interminable cadena de contactos que cada migrante posee antes de llegar al área urbana ya sean parientes o amigos del mismo pueblo. En cuanto a las condiciones económicas se refiere, es obvio que los marginados consideran que sus condiciones de vida han mejorado y probablemente esto no es solamente una ficción sino que en términos generales ha habido un ascenso con respecto a lo que tenían en su lugar de origen. Si bien la obtención de un empleo no es tan simple como encontraron en sus primeros estudios Balán y Browning, es claro que aun pueden insertarse en

Attitudes of the Urban Poor: Case Studies from Four Mexican Cities", Un published Ph Thesis University of London, June 1974.

¹⁰ Lewis. "Urbanization without a Breakdown: A Case Study", in D. Heath and R. Adams (Eds) Contemporary Cultures and Societies of Latin America, New York Random House, 1965, 234 p.

¹¹ Lees A. and Leeds E. "Brasil and the Myth of Urban Rurality" in Field (Ed) City and Country in the Third World, Cambridge Mass, 1969, pp. 268-269.

las distintas variedades del sector terciario. Por otra parte, lo que se ha denominado el "Factor Esperanza" juega un papel importante para crear un espejismo de que las condiciones habrán de mejorar al paso de una generación. Este es un elemento importante en la estabilidad lograda y su desmoronamiento puede ser objeto de una reacción violenta, para la cual no existe evidencia como para hacer predicciones.

La segunda corriente dentro del Desarrollo Político que llamaremos del "Radicalismo de los Marginados" se inclina a analizar las actitudes de los migrantes después de que han pasado un cierto periodo en la ciudad, es decir, cuando los recuerdos de sus condiciones miserables de vida en el campo han desaparecido como realidad latente. Argumentan que después de una prolongada exposición urbana, es obvio que la urbanización sin industrialización crea un vacío entre las aspiraciones y los logros generando frustración que se canaliza en agresión política. Soares ha indicado: "Sentimientos de relativa recompensa se transforman en una cadena de carencias que hacen las diferencias socio-económicas aún más obvias El espejismo de que se ha mejorado con respecto a lo que tenían en el campo se pierde, quedando expuestos a la indoctrinación de extrema izquierda".¹²

Para este autor es evidencia suficiente el número de votos provenientes de grupos marginados que recibió el Partido Trabalhiero Brasileiro durante la época de Vargas. La filiación izquierdista de dicha organización es la primera duda que salta a la vista, aunque por otro lado, Soares sólo pretende demostrar que cuando el marginado siente que está alejado de la esfera de poder del cacique rural, se incorpora espontáneamente a las organizaciones menos democráticas pero con una retórica mas efectiva. Otro autor de esta corriente Taltón Ray quien escribe acerca de los jóvenes en los "ranchos" de Caracas apunta una situación similar: "Varios factores impiden una adaptación a la vida del barrio. Una nueva generación ha crecido en su mayor parte en las ciudades y no tiene conciencia de las condiciones que prevalecen en el campo. Su educación es más avanzada que la de sus mayores. Como generación ellos estarán más conscientes de lo que quieren y de lo que no pueden tener, aunque seguramente tienen mejores posibilidades de emplearse seguirán encontrando difícil localizar uno seguro y estable. Ellos tendrán plena conciencia de su fuerza política potencial y de los medios disponibles para ejercerla".¹³ Esta tendencia de la "Radicalización" más

¹² G. Soares. Apuntes sobre las consecuencias políticas de la migración, Mimeo, diciembre 1972, 16 p.

¹³ Taltón Ray. The Politics of the Barrios in Venezuela, California Univ. Press, 1969, pp. 281-282.

que equivocada ha sido exagerada en sus alcances. En tanto que los marginados están expuestos a la atracción de nuevas fuerzas políticas a través de métodos novedosos (radio, televisión, prensa) o bien en contacto con vecinos más politizados o conscientes, es bien factible que sus actitudes políticas sufran variaciones importantes. Sin embargo, este cambio está estrictamente vinculado al sistema político donde los marginados están actuando y de este depende que en algunos casos seguirán a una figura populista o bien a las organizaciones establecidas.

En su obra más conocida, Lewis transcribe a Jesús Sánchez: "Yo me ocupo nada más que de mi trabajo. De política no conozco ni papa. Leo uno que otro párrafo del periódico, pero no lo tomo muy en serio; para mí no tiene mucha importancia lo que veo en los periódicos. Hace unos días leí algo sobre los izquierdistas, pero yo no sé cual es derecha ni cual es izquierda ni que es comunismo. A mi me preocupa una cosa: conseguir dinero para cubrir mis gastos y que mi familia esté más o menos bien".¹⁴ A pesar de lo anterior Lewis concluye más adelante, "La actitud crítica hacia algunos de los valores y de las instituciones de las clases dominantes el odio a la policía, la desconfianza en el gobierno y en los que ocupan un puesto alto así como un cinismo que se extiende hasta la iglesia, dan a la cultura de la pobreza una cualidad contraria y un potencial que puede utilizarse en movimientos políticos dirigidos contra el orden social".¹⁵ Tal afirmación no es contradictoria cuando se extrapolan los datos obtenidos a través de un estudio de caso con las condiciones prevaecientes en una mayor escala. La evidencia recogida más recientemente se acerca más al juicio antropológico de Lewis que a las observaciones políticas de Ray y Soares.

Los autores latinoamericanos han evitado la discusión de este problema con la excepción notable de Margulis, quien a pesar de los datos que un grupo encabezado por él recogió años antes, ahora se ha convertido en un vocero de las potencialidades revolucionarias de los marginales. Otros autores se han limitado a explicar las causas del fenómeno migratorio, destacando que éste tiene un lugar en el marco dependiente de nuestros países. Ninguno menciona la posibilidad de radicalización o potencialidad revolucionaria, pero coinciden en aceptar que grupos de no marginales controlan los asentamientos.

Estudios realizados recientemente en las poblaciones y campamentos de Santiago de Chile sustancian las afirmaciones de Quijano y otros, acerca de las

¹⁴ Lewis, Los hijos de Sánchez, Fondo de Cultura Económica, 1ra, Ed., 1964, 509 p.

¹⁵ Idem. P. XX.

disposiciones violentas de los marginales en términos revolucionarios. Señalan que, a pesar de que participaron en movilizaciones tendientes a lograr la satisfacción de los problemas más inmediatos de la comunidad, este fenómeno se dió como resultado de la intervención de grupos políticos externos. Esto se corroboró con los resultados de dos encuestas encabezadas por Vanderscheuren, mismos que revelan que a pesar de la actitud militante que los llevó a la toma temporal de edificios gubernamentales (incluyendo ministerios) calles y otros servicios públicos a fin de resolver problemas de agua, drenaje, escuelas, salud y otros servicios o bien como protesta contra el alza de precios, sin embargo descartaban el uso de métodos violentos más allá de ese nivel.¹⁶ La razón por la cual asumen esa actitud aparentemente conservadora no se da por un apoyo a la causa de la democracia, sino simplemente como señala Weber por una "racionalidad de conservación".

Está claro que las peticiones referentes a necesidades no domesticas las hacen los habitantes de las comunidades de bajos ingresos, únicamente cuando el riesgo de una violencia represiva por parte de las autoridades es mínimo y la posibilidad de obtener resultados positivos a sus demandas es mejor. De acuerdo con algunos teóricos, el uso de la violencia por parte de los marginados siempre está latente. Sin embargo, la violencia institucionalizada que continuamente pende sobre sus cabezas o bien la posibilidad de perder el techo y el pan que tienen, es un argumento más fuerte contra aventuras,

3. Constitución de los Asentamientos Espontáneos.

En nuestras ciudades industriales dependientes, los procesos migratorios se dieron con mayor intensidad en la cuarta década de este siglo, aun cuando previamente se habían iniciado movilizaciones poco significativas. En su mayoría eran personas del sexo masculino, con los mejores niveles de sus lugares de origen. El proceso selectivo concluyó en los cincuentas y el traslado a las zonas urbanas se convirtió en la única respuesta disponible a las condiciones deplorables de las zonas rurales. Los que llegaron en la primera época se establecieron con sus familias y han servido de base para recibir y dar aliento a parientes y amigos que han abandonado sus localidades. Una vez que el marginado encuentra una ocupación debidamente remunerada ya sea empleo asalariado o alguna variedad de auto empleo, se une a un grupo comparativamente conservador, con el ánimo de mantener el trabajo y obtener

¹⁶ F. Vanderscheuren. Pobladores y Conciencia Social, EURE, Vol. 1, No. 3, octubre, 1971, pp. 96-122.

cierta protección dentro de un esquema de patrón clientelismo de beneficios recíprocos. Con ello adquiere una posición privilegiada en comparación con los grandes números de desempleados. La inexistencia de facilidades habitacionales adecuadas a sus bajos ingresos lo obliga a seguir grupos de invasores de terrenos. En muchas ocasiones, estos asentamientos están poblados por individuos de ingresos mejores que aquellos de los sectores más necesitados y se convierten en centros de intercambio, proporcionando oportunidades de trabajo dentro del asentamiento. Una vez que se han apoderado de la tierra y que han adquirido una cierta seguridad se vuelven convencionales y no violentos.

Para nosotros es importante destacar las actividades políticas en términos de violencia que prevalecen en el campo, mismas que están estrechamente vinculadas con las que se observan en las zonas urbanas. Un buen número de investigadores se han enfocado al estudio de las condiciones bajo las cuales el campesino participa en revoluciones o levantamientos armados, así como las características que tienen estos movimientos sociales y sus relaciones con el contexto global. Para Eric Wolf, el campesino de estrato medio es el más militante y puede ser un aliado del movimiento proletario en el campo, generando el ímpetu inicial de la revolución campesina.¹⁷ Los campesinos pobres por contrapartida son los menos militantes de la clase campesina. Dependen totalmente de una guía u orientación externa y solamente asumen una actitud violenta cuando se les demuestra que el poder dominante puede deteriorarse, ofreciéndoseles al mismo tiempo una alternativa real de existencia.¹⁸ Es bien claro que en la mayoría de los países en desarrollo, la clase campesina responde a las características de Wolf y que en rigor llega a las ciudades con un sentido de inferioridad social., económica y política muy avanzado. No deseamos dentro del ámbito urbano la posibilidad que apunta Alavi de la posible acción de agentes ajenos al grupo, cuya influencia sea suficiente en combinación con otros elementos para romper el clima de tranquilidad. Sin embargo, consideramos que en muchos aspectos y por las razones señaladas, la migración se ha convertido en una válvula de escape para romper el peligro de cuellos de botella incontrolables en las áreas rurales, mismos que se han trasladado inevitablemente a las ciudades.

De acuerdo con nuestra evidencia, los migrantes a las ciudades mexicanas sufren ligeros cambios que se manifiestan no en un proceso de radicalización sino

¹⁷ Eric Wolf. "On Peasant Rebellions", *International Social Science Journal*, Vol. 21, 1969, p. 268.

¹⁸ Hamza Alavi. *Peasantry and Revolution*. The Socialist Register. Merlin Press London 1965, p. 271.

simplemente en un libre uso del voto que les permite utilizar este derecho como una nueva fórmula de negociación. Sin embargo, tal cambio de actitud se realiza dentro de los ofrecimientos o alternativas que proporciona el Partido Revolucionario Institucional, ya que las formaciones partidarias de oposición han manifestado tradicionalmente su total desinterés por dicho grupo social, ésto da lugar a lo que hemos llamado el proceso de "Manipulación recíproca" que tiene dos principales etapas y el mismo número de actores. Por una parte durante el período previo a la elección, los candidatos hacen proposiciones mientras los marginados intercambian su voto por la resolución de problemas concretos, cuya realización se exige de inmediato, dado que están convencidos de la escasa viabilidad de las promesas una vez sufragado el voto. Cornelius sugiere que el marginado experimenta durante ese periodo un contacto positivo con el sistema político en términos de influencia, dándole sensación de eficacia de la cual no disfrutaba en las áreas rurales.¹⁹ Con esta aseveración no queremos dar excesivo peso a la variable "exposición urbana" la que tiene limitaciones importantes provenientes del origen social de los marginados. Cabe señalar dos factores insuficientemente tratados en la literatura y los cuales deben ser considerados de gran importancia para explicar las actitudes de los marginados. En primer lugar es correcto considerar a este conglomerado como una clase. Nos parece que a pesar de los esfuerzos para imponer la homogeneidad en las relaciones que este grupo de la sociedad tiene con los medios de producción y a pesar de que existen características económicas y sociales comunes que ayudan a establecer una identidad común, estas no son suficientes. Las diferencias que surgen de su lugar de origen, nivel de educación y sobre todo su distinto y desigual vínculo con los medios de producción, tiende a romper cualquier posible terreno en común y trae como consecuencia un mayor sentido de aislamiento que el prevaleciente en las zonas rurales.

Hobsbawm ha sugerido en este sentido acertadamente: "la clase trabajadora industrial es una clase con gran conciencia de sí en el sentido de que una gran proporción de su actividad política se deriva de sus relaciones específicas con los medios de producción".²⁰

En este aspecto podemos sugerir que los marginados están lejos de convertirse en una clase con conciencia "de sí" debido a que su integración en el sistema económico es débil y desigual. Entre tanto, como lo señala la evidencia

¹⁹ W. Cornelius. "Urbanization and Political Demand 'Making: Political Participation among the Migrant Poor in Latin American Cities". *American Political Science Review*, Vol. 68, Dec. 1974, p., 34, (se publicará en diciembre próximo).

²⁰ E. J. Hobsbawm. *Peasants and Politics*, *Journal of Peasant Studies*, London, 1973, p. 11.

recogí da hay intereses contradictorios en los asentamientos marginados que se derivan de la gran variedad de objetivos individuales y colectivos. Hasta ahora hay escasos indicios que pudieran dar lugar a solidaridad de clase. En cierta forma aún el vínculo débil que une al campesinado en las áreas rurales tiende a desaparecer cuando llega a la ciudad, excepto en un sentido menos trascendente que es el de ayudar a sus familiares y amigos. Esta actitud de aceptar las condiciones dadas, no sólo como la última esperanza sino como una sensible mejora en sus propios niveles de vida, hace del marginado un actor convencional y conservador.

4. La Maquinaria política. Los partidos.

El segundo factor que ha sido poco tratado con un enfoque socio-político es el relativo al condicionamiento de las actitudes políticas de los marginados por parte de las actividades de lo que denominaremos la maquinaria política, rubro bajo el cual en un esfuerzo meramente de comodidad metodológica, englobaremos a las formaciones partidarias y sus organizaciones funcionales, así como al aparato gubernamental. Si bien en México como hemos señalado, la acción de las dos entidades se da en forma coordinada, en otros, la acción de los grupos externos se presenta en abierta competencia.

Con respecto a la acción de las organizaciones partidarias en una contienda electoral, es importante destacar que este fenómeno está circunscrito a los escasos países donde aún se da una lucha abierta de este tipo de formaciones. Los casos de Chile (antes de septiembre de 1973), y Perú (antes de 1968), resultaban ser los mejores ejemplos, donde en un proceso de negociación abierto entre los diversos partidos se daban arreglos temporales de apoyo, dependiendo de la habilidad del candidato o de sus intermediarios, misma que paulatinamente se iba consolidando hasta lograr una alianza permanente con un partido.²¹ En Chile, los diversos partidos habían encontrado entre los habitantes de estos asentamientos objetos de movilización social en torno a diversos y urgentes problemas que les aquejaban.²² Sin embargo, el grado de conciencia social nunca alcanzo niveles que permitieran hablar de una militancia incondicional salvo en el caso de algunos campamentos del MIR. En Brasil, hasta la proscripción de los partidos, los llamados "cabos electorales" que eran habitantes de las favelas con mejor preparación y en proceso de ascenso social, se encargaban de reunir votos, firmas y apoyo para los candidatos. Finalmente, fue en Perú donde se dio más

²¹ J. Montaña. Partidos y Política en América Latina, UNAM, 1974, p. 19.

²² L. Alvarado, et. al. Movilización Social en torno - al Problema de la Vivienda, EURE, Mayo 1972, pp. 50 y ss.

claramente un proceso de alienación a un candidato por parte de los desposeídos que apoyaron al General Odría para llegar a la Presidencia. Los slogans efectivistas fueron de mayor impacto que las plataformas tradicionales de los partidos importantes, despertando el interés de quienes habían permanecido apáticos a los procesos electorales. La acción abierta por otra parte ha dado como resultado en el diseño de políticas asistencialistas o patrimonialistas que han beneficiado temporalmente a la población marginada, pero que sustancialmente no han cambiado su vinculación con el sistema político. En el resto de los países, la acción de los marginados ha estado reducida a la manipulación de los grupos dominantes sin mayor peligro aparente para los gobiernos establecidos.

5. Acción Gubernamental.

Para el objetivo de este trabajo, la actuación gubernamental comprende las decisiones tendientes a proporcionar bienes y servicios a los marginados, acciones administrativas que afectan a los asentamientos espontáneos, actividades de las diversas agencias para el bienestar del individuo y peticiones comunales, así como la respuesta a presiones ciudadanas para obtener beneficios.

Las condiciones objetivas prevalecientes en los asentamientos espontáneos, han sido suficientemente analizadas por otros autores y nos concretaremos a mencionar el hecho de que a pesar de los datos que acusan los niveles más bajos de la escala social, así como una mínima atención global al problema por parte de las autoridades, el nivel de conflictos se ha mantenido en su mínima expresión. Esto se debe además de los factores señalados anteriormente, a que la acción de los distintos gobiernos latinoamericanos, siempre ha ido acompañada de una adecuada propaganda que maximiza retóricamente los resultados obtenidos. Hasta ahora, se ha venido trabajando sobre la base de lo que Lindblom denomina la implementación marginal, es decir la resolución de los problemas de acuerdo con la presión social derivada de la urgente necesidad que afecta a una comunidad. En este sentido, la ausencia de planes adecuados o cuando éstos existencia imposibilidad de seguirlos debido a su total alejamiento de la realidad política en que pretenden insertarse, hace menos efectiva cualquier programa gubernamental.

Es claro que en los países latinoamericanos la maquinaria política ha ignorado completamente el orden de prioridades de los marginados. El esfuerzo asistencialista y efectivista que hemos mencionado hace un mayor énfasis en las obras suntuarias o impactantes que resuelven en mínima escala los problemas reales de los asentamientos espontáneos. Tomaremos dos indicadores que confirman claramente esta aseveración: Tenencia de la tierra y vivienda.

En virtud de que las ciudades latinoamericanas han recibido un flujo considerable de migrantes además de los aumentos considerables en el crecimiento natural, la maquinaria política ha sido tomada por sorpresa con resultados desastrosos para el crecimiento de las ciudades. El apoderamiento de terrenos baldíos se convirtió en el ejercicio cotidiano de quienes desesperadamente buscaban un lugar para establecerse y que en las zonas asignadas para el efecto no tenían cabida. La ocupación ilegal se volvió la práctica no solamente de los marginados, sino el modus vivendi de quienes tenían una mejor posición en el proceso económico y que pasaron a convertirse en dirigentes, explotadores e intermediarios de los marginados. Las autoridades metropolitanas han optado por una política en la cual el problema de seguridad en la tenencia de la tierra se toma en cuenta en forma secundaria o en su caso se abandona a la suerte de una burocracia implacable; cuya resolución se retrasa entre quince y veinticinco años según los datos que hemos obtenido para seis capitales latinoamericanas.

En este orden, la acción gubernamental se limita a sondeos interminables de carácter socio económico, mismos que los habitantes de los asentamientos contestan con habilidad y escepticismo. Algunas comunidades han encontrado que solamente mediante una presión consistente sobre las agencias gubernamentales; se da la remota posibilidad de obtener una resolución exitosa misma que de otra manera sería ignorada. Una vez que descubren este mecanismo, parecería lógico esperar una posición más radical en su nivel de demandas, sin embargo, la cohesión desaparece una vez que obtienen la satisfacción de su demanda principal que es la seguridad en la tenencia de la tierra. A algunos observadores les ha llamado la atención leer los resultados de las encuestas socio económicas de poco rigor científico, que realizan las distintas autoridades de nuestras metrópolis y que acusan un alto índice de aparatos eléctricos tales como radios y televisiones, ello a pesar de que sus ingresos siguen siendo los más bajos de la escala, esto combinado con el uso de materiales temporales en sus viviendas. Se olvidan que la ocupación del terreno está sujeta a eventualidades incontrolables y que en consecuencia les interesa poco el hábitat dada su absoluta temporalidad, misma que en ocasiones dura 30 o 40 años.

Hasta la segunda parte de los 60s., la actividad de la maquinaria gubernamental fue capaz de satisfacer las promesas hechas por el aparato político durante los periodos electorales así como las demandas de los asentamientos espontáneos. Cabe aclarar que es en el ámbito de una atención personal de los peticionarios, más que en la realización de un programa global donde las autoridades gubernamentales han tenido su mejor actuación. Funcionarios de bajo y mediano nivel reciben diariamente comisiones o individuos

de los distintos asentamientos, dándoles esperanza en el trámite o simplemente invitándoles a satisfacer un nuevo requisito, mismo que toma un largo tiempo. Las autoridades de mayor jerarquía intervienen exclusivamente en casos de presión extrema, optando por soluciones inmediatas que únicamente aumentan el vacío entre los marginados y aquellos de menor nivel con quienes son obligados a negociar cotidianamente, los que por esta razón son considerados menos efectivos.

La actitud apática de las autoridades metropolitanas respecto al problema de la tenencia de la tierra y a la solución parcial de las peticiones de los asentamientos, está vinculada en ocasiones al hecho de que los terrenos invadidos pertenecen a grupos poderosos, que se oponen a las negociaciones o en el caso de terrenos públicos, están enclavados en zonas habitacionales de clase media cuyos habitantes ejercen suficiente presión para evitar la regularización. Cornelius sugiere que este tipo de decisiones da escasas posibilidades de celebrar ceremonias vistosas, donde la proyección del funcionario aumente y por lo contrario es fuente de innumerables problemas.²³

Las peticiones individuales o colectivas a las distintas agencias gubernamentales para la obtención de títulos de propiedad o servicios urbanos básicos, representa una forma importante y creciente de participación política que ha sido ignorada por los autores, los que se refieren exclusivamente al potencial de radicalismo o de disposición violenta. En realidad, los efectos de esta acción comunitaria resultan más relevantes para el propósito de un proceso de politización y eventual pérdida de control por parte de las autoridades, que cualquier simplificación reducida a una especulación causal en relación al origen y estrato de los habitantes de los asentamientos espontáneos.

La respuesta tradicional de las autoridades metropolitanas a las demandas de tenencia de tierra y de servicios básicos en asentamientos espontáneos, ha sido mediante el diseño de una política habitacional poco afortunada. Dos han sido las corrientes prevalecientes, mismas que revisaremos brevemente y desde el punto de vista que interesa al propósito de este trabajo.

El objetivo de ambas es la producción masiva de grandes números de habitaciones con la mínima inversión para aquellos de escasos recursos que habitan en zonas marginadas o en asentamientos espontáneos. Ambas son de carácter gubernamental o para gubernamental, de nivel nacional, estatal y en ocasiones excepcionales municipal. La primera corriente que denominaremos "dirigida" es instrumentada a través de contratistas privados o bien de agencias

²³ W., Cornelius. "Urbanization... op. cit., p. 29.

gubernamentales. En esta, la calidad de los edificios es generalmente mala, el espacio es inadecuado y las posibilidades de modificación potencial nula» Por otra parte, la construcción masiva no toma en cuenta organización familiar, los distintos estilos de vida, dejando en su mínima expresión el contenido social de la política habitacional. En suma, bajo este sistema de construcción, el comprador o arrendatario adquiere una casa de baja calidad o un apartamento de mala construcción en un suburbio poco aprovechable para otros efectos, mal adaptada a sus necesidades y alejada de sus fuentes potenciales de trabajo. Por otra parte, el vandalismo, delincuencia y el deterioro de los edificios actúan como factores de expulsión de las otrora llamativas unidades habitacionales. El mal cálculo de los niveles de ingreso de aquellos que han sido movilizados de los asentamientos espontáneos, es otro factor que crea problemas, ya que en un período breve, la capacidad de pago se satura dando como resultado la evicción forzosa de los habitantes, quienes irreversiblemente retornan a sus viejos asentamientos.

El problema del transporte es otro factor agudo de expulsión y que aumenta los costos de los habitantes. La elevada inversión de capital que requiere esta política dirigida y los resultados sociales poco satisfactorios, parecen sugerir como una necesidad inminente su combinación con la corriente de "auto construcción". Esta parte de la base que los asentamientos espontáneos constituyen una forma extrema de producción masiva de casas, convirtiéndose en una solución al déficit de habitaciones. La habilitación de terrenos por parte de los paracaidistas o poseionarios es una respuesta al número insuficiente de casas que de otra forma nunca se hubiera logrado. La auto construcción se refiere a una política que hace especial énfasis en la programación, construcción, diseño, planeación, financiamiento y administración de casas habitaciones dejando estas tareas en manos de los consumidores, restringiendo el papel de las agencias gubernamentales a proveer o establecer lineamientos en lo que se refiere a los servicios urbanos básicos así como en la infraestructura del asentamiento, proporcionando paralelamente ayuda técnica y financiera a los que construyen. Esta corriente cuando no se encuentra reducida a la acción de unos cuantos individuos debe ser fomentada por agencias públicas que formalmente representan el interés público. La combinación óptima de ambas corrientes puede subsanar un buen número de los factores negativos que han contribuido a aumentar los costos social y económico de los programas habitacionales encaminadas a resolver las necesidades de los asentamientos espontáneos. Sin embargo, en algunos países, las autoridades metropolitanas han favorecido poco esta corriente en virtud de las presiones externas por una parte y por la otra

debido a sus escasos efectos publicitarios.²⁴ Por último es claro que la baja tasa de conflicto está estrechamente vinculada no únicamente al origen de los habitantes de los asentamientos espontáneos o a las actividades de la maquinaria política sino igualmente a la organización interna de los asentamientos. En éstos siempre encontramos un grupo de "no marginados" con suficiente educación y contactos externos que viven en esos lugares porque les resulta más barato y además les permite obtener beneficios a costa de la ignorancia de los vecinos. Los "no marginales" están vinculados a través de relaciones clientelistas con la maquinaria gubernamental y tienen especial interés en su propio bienestar y un secundario espíritu de ayuda a la comunidad. Su fuerza está relacionada con el ejercicio de la violencia que ponen a su disposición las autoridades menores. Sin embargo, sus relaciones dependientes con los agentes externos no les permite asumir posiciones excesivas de poder como sucedía anteriormente con los caciques. En realidad, las autoridades de la ciudad se han preocupado por evitar la formación de estos núcleos incontrolables de poder, mediante un proceso de atomización donde les dan facultades a varios no marginados a la vez y en consecuencia los liderazgos en los asentamientos se distribuyen ampliamente.

Otro factor que ha contribuido al deterioro de los hombres fuertes en los asentamientos, es un proceso de concientización de los marginados quienes encuentran más fácil acercarse a las autoridades directamente que caer en las manos de uno de estos patrones intermediarios. A pesar de que los mecanismos de control de la maquinaria gubernamental y política han sido en términos generales efectivos para mantener los niveles de conflicto bajos, la aparición de agentes externos en los asentamientos espontáneos especialmente en el caso de México ha sido determinante para explicar el desarrollo de puntos conflictivos en algunas áreas. En cuatro centros urbanos estudiados durante 1972-1973 encontramos un deterioro considerable en los mecanismos de control tradicionales (Partido, Gobierno e Intermediarios).²⁵ Este deterioro está estrechamente vinculado a dos elementos. Por una parte una política equivocada en la incorporación de los habitantes de los asentamientos espontáneos y por el otro conflictos crecientes con grupos de la clase media ascendente tales como Maestros y Estudiantes que se han radicalizado en sus demandas, viéndose envueltos en actividades de extrema izquierda y derecha. En consecuencia, han

²⁴ Ver A. Leeds. "Orientation Toward Housing" en F. Rabinovitz y F. Trueblood (eds) Latin American urban research vol. 3, 1973 Este autor describe con detalle el fracaso del programa de Vilas encaminado a erradicar las favelas de Río en Brasil y que estuvo coordinado por las Compañías de Habitación Popular (COHABS).

²⁵ J- Montaña. "Political Attitudes... op. cit., pp. 275-292.

buscado como apoyo lógico a sus planteamientos radicales al sector de la población más desprotegido, aunque también al que tradicionalmente ha respondido más lealmente a los distintos regímenes. Los marginados han visto menguada su capacidad de negociación y han encontrado que solamente, mediante el camino de una presión violenta sin llegar a la confrontación, pueden obtener más jugosos beneficios. En estas comunidades, el problema de la tenencia de la tierra no es el único objetivo y como consecuencia de la participación de agentes externos, su organización es más sólida y menos vulnerable a la acción del sistema político. Sus objetivos tampoco se han limitado a la obtención de servicios básicos sino a participar activamente con los grupos externos en los campos universitarios,