

**ESTRATEGIAS POLÍTICAS  
Y GOBIERNO LOCAL  
EN LIMA METROPOLITANA**

**David Sulmont Haak**

**DOCUMENTO DE TRABAJO N° 101**

Serie: Sociología y Política 20

*Esta publicación forma parte del “Proyecto de promoción de jóvenes investigadores”, auspiciado por la Fundación Ford.*

© Instituto de Estudios Peruanos, IEP  
Horacio Urteaga 694, Lima 11  
☎ 332-6194 / 424-4856  
Fax (51 1) 332-6173  
E-mail: iepedit@iep.org.pe

ISSN 1022-0356 (Documento de Trabajo IEP)  
ISSN 1022-0429 (Serie Sociología y Política)

Impreso en el Perú  
Setiembre de 1999  
300 ejemplares

Hecho el depósito legal: 15010599-3501

SULMONT HAAK, David

Estrategias políticas y gobierno local en Lima Metropolitana.-- Lima:  
IEP, 1999.-- (Documento de Trabajo, 101. Serie Sociología y Política, 20)

/GOBIERNO LOCAL/ACTORES SOCIALES/PARTICIPACIÓN CIUDADANA/  
DEMOCRACIA/LIMA/PERÚ/

WD/05.01.01/SP/20

# CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	5
EL CONFLICTO EN GAMARRA Y LAS ESTRATEGIAS DE LOS ACTORES	11
LOS MEDIADORES POLÍTICOS Y SUS ARTICULACIONES	31
REFLEXIONES FINALES	45
BIBLIOGRAFÍA	49



## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

El presente documento busca presentar una serie de reflexiones en torno a las características de las estrategias, los mecanismos de mediación y de articulación política que desarrollan los actores sociales con relación a los gobiernos locales en la ciudad de Lima Metropolitana<sup>2</sup>.

La base empírica para estas reflexiones son dos estudios de casos realizados entre diciembre de 1998 y junio del presente año. El primero de ellos consistió en el seguimiento de los acontecimientos que condujeron al desalojo de los vendedores informales de las calles del complejo industrial y comercial textil de Gamarra en el distrito de La Victoria en marzo de 1999. A lo largo de esa coyuntura pudimos observar los componentes de un conflicto mayor por el control y el uso del espacio urbano en este conglomerado comercial, que involucra y confronta a los diferentes actores sociales presentes en él (confeccionistas textiles, comerciantes formales e informales) y a la autoridad municipal. En esta investigación, el interés se centró en la reconstrucción de las diferentes estrategias políticas que desarrollaron los actores mencionados.

El segundo caso de estudio fue el análisis de una experiencia de participación ciudadana en el distrito de Lince, promovida por la gestión municipal de Eduardo Mostajo, alcalde por la agrupación Somos Lima (hoy Somos Perú) durante el periodo 1996-1998. La experiencia implementada por la municipalidad de Lince buscaba incentivar la participación de los vecinos e involucrarlos en la gestión municipal mediante la figura de los “pre-

1. Deseo hacer explícito mi agradecimiento al Instituto de Estudios Peruanos que me dio la oportunidad de realizar este trabajo en el marco del Proyecto de Promoción de Investigadores Jóvenes en Política financiado por la Fundación Ford. Fue de especial importancia el seminario de discusión de los avances de las investigaciones de los participantes de este proyecto que se organizó junto con otros investigadores del IEP y que contó la participación de Martín Tanaka, Carlos Vargas, Patricia Ames, Francesca Uccelli, Romeo Grompone, Carlos Iván Degregori, Julio Cotler y Cecilia Blondet, cuyos comentarios y críticas han sido sumamente valiosos. También quiero agradecer el dedicado y eficiente trabajo de Omar Molina, estudiante de sociología de la Universidad Católica del Perú, quien fue mi asistente de investigación en la etapa del trabajo de campo.
2. El material y las ideas que iré presentando a lo largo del texto forman parte de un proyecto de investigación personal de mayor envergadura sobre el tema de la ciudadanía y las estrategias políticas en la sociedad peruana, el cual vengo trabajando hace algunos años y que está destinado a la preparación de mi tesis de doctorado en sociología de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París.

sidentes vecinales”, quienes, según palabras de las propias autoridades, debían ser los “ojos y oídos de la municipalidad”, es decir, identificar los problemas y demandas de sus vecindarios, transmitirlos al municipio y participar en la resolución de los problemas planteados. En este caso, uno de los objetivos de la investigación fue el de caracterizar el tipo de personas que participaron en este programa, así como las diferentes formas y estrategias de articulación con movimientos políticos de distintos niveles (distrital, metropolitano y nacional).

Mi intención a lo largo del texto no es dar cuenta de la problemática de la política municipal en la ciudad de Lima, en tal sentido mis reflexiones no son estrictamente sobre los gobiernos locales. La referencia a ellos tiene que ver con su presencia en los contextos analizados, en donde efectivamente, el municipio es uno de los referentes de las estrategias políticas de los actores analizados.

De lo que se trata es más bien analizar cómo se construyen “sistemas de acción concretos”, retomando una terminología desarrollada por Crozier y Friedberg en sus análisis sobre sociología de las organizaciones<sup>3</sup>. Estos sistemas consisten en:

“(...) estructuras de acción colectiva mediante las cuales se «organizan» los espacios de acción, es decir, se construyen y perpetúan los órdenes locales gracias a los cuales los actores logran estabilizar, al menos provisionalmente, sus negociaciones y sus interacciones estratégicas.”<sup>4</sup>

Siguiendo a Friedberg, la construcción de estos sistemas de acción concreto puede entenderse como procesos de negociación y de poder entre los actores que construyen sus reglas de juego y que logran llegar a diversos niveles de estabilización. De esta forma se configuran ordenes locales contingentes, inestables y arbitrarios puesto que son siempre fruto de una negociación política acerca de las reglas de interacción entre actores cuyo poder es casi siempre asimétrico. El orden logrado puede entonces ser puesto en cuestión cuando aparecen nuevos elementos (oportunidades, capacidades, recursos) que cambian las correlaciones de fuerza y provocan nuevos arreglos.

Es interesante mencionar algunos de los supuestos de esta perspectiva de análisis, la cual, más que una teoría social, constituye, como lo manifiestan sus autores, una herramienta heurística para comprender la acción social en contextos delimitados.

3. Ver: Michel Crozier y Erhard Friedberg, *L'acteur et le Systeme: Les contraintes de l'action collective*, Seuil, Paris, 1977. Ver también: Erhard Friedberg, *Le Pouvoir et la Règle: Dynamiques de l'action organisée*, Seuil, Paris, 1993.
4. Erhard Friedberg, *Le Pouvoir...*, Op. Cit., pg. 109, traducción propia.

En la medida que un individuo o un grupo necesita una serie de recursos de su medio para poder realizar sus objetivos se ve obligado a interactuar con él. Este medio está compuesto también por otros actores que tienen sus propios objetivos y que son a la vez demandantes y fuente de recursos para los objetivos de los demás. En tal sentido se configura un espacio de acción donde existe una interdependencia entre los actores, pero donde hay siempre un cierto nivel de incertidumbre, puesto que ninguno de ellos tiene un control absoluto de las acciones de los demás. Las estrategias que desarrollan los actores buscan controlar esa incertidumbre construyendo una serie de mecanismos que regulan sus interacciones. Para ello establecen una serie de acuerdos y negociaciones entre sí.

El orden resultante es negociado y por lo tanto es construido a partir de una racionalidad política, diferente a la puramente instrumental, ya que el cálculo racional de medios y fines se ve interferido por el hecho que no son posibles ni una información totalmente transparente sobre el contexto donde se desenvuelve la acción, ni un control absoluto de los medios necesarios para las estrategias propias<sup>5</sup>, puesto que en estos casos, los medios son justamente otros actores con fines diferentes<sup>6</sup>.

El poder, desde este enfoque, es la capacidad que tienen los actores de estructurar los procesos de intercambio más o menos durables (construir un orden) en su favor y depende tanto de las posibilidades de acción que cada uno de los participantes en la interacción puede ofrecer para las estrategias de los demás, como de la autonomía que ellos tienen en estas transacciones, lo que determina lo previsible o imprevisible de su comportamiento para los demás<sup>7</sup>. En ese sentido, en una interacción ninguno de los actores carece de poder, lo que sucede es que éste es asimétrico. De allí que el ejercicio del poder supone una relación social mutuamente vinculante, que constriñe a todos los participantes pero que posibilita la acción al mismo tiempo. Es un proceso de negociación y no de imposición pura y simple de uno sobre otro, se trata de un juego de correlaciones de fuerza para construir un orden local, que puede cambiar. El trabajo del investigador es analizar los procesos mediante los cuales estos órdenes se construyen en cada contexto determinado y cómo logran llegar a un determinado nivel de estabilización, que puede traducirse en una formalización o institucionalización algo más durable de los mecanismos de negociación.

5. Esto es descrito como un “déficit de racionalidad” que no es posible suplir completamente en la acción organizada. Ibid, pg. 108.
6. Más aún, los actores llegan a ser “prisioneros de los medios que han escogido para regular su cooperación y que circunscriben incluso sus capacidades para definir nuevos fines”. Crozier y Friedberg, *L'acteur...*, Op. Cit. Pg. 20, traducción propia.
7. A mayor autonomía, más imprevisible puede ser el comportamiento de un actor y por lo tanto tiene mayor poder, aunque ello tiene ciertos límites, puesto que el comportamiento totalmente imprevisible de un actor puede conducir a que los demás consideren demasiado arriesgado relacionarse con él, lo que tiene como consecuencia una no - relación, en la cual el poder es inútil ya que no existe un campo donde pueda ejercerse.

Si bien es necesario recalcar que los procesos de institucionalización son siempre contingentes, un cierto nivel de estabilidad es indispensable para la continuidad de las interacciones ya que permite a todos controlar la incertidumbre, aunque los beneficios de ello se distribuyan desigualmente:

“El lugar de los elementos formalizados es siempre esencial en la medida que permite instituir una legitimidad, fijar jerarquías, órdenes de precedencia, asignar derechos de acceso y atribuciones y estructurar una relación de fuerza, en resumen, permite proteger a los actores de un campo al «ponerle cerrojo» contra los cuestionamientos del orden demasiado brutales”<sup>8</sup>

Los sistemas de acción concretos sobre los cuales pretendo hablar, tienen que ver con los mecanismos que posibilitan la acción política y las características de ésta última en determinados contextos de nuestra sociedad. Por ello me interesa describir las estrategias políticas de los actores, las reglas son creadas y utilizadas para resolver conflictos entre intereses sociales en un espacio público, así como los intermediarios que intervienen en estos procesos y sus formas de articulación.

Un problema que quisiera discutir a lo largo del texto es el tipo de reglas y la naturaleza de la estructuración de los diferentes órdenes locales que se van configurando y sus implicancias en la forma como se construyen las estrategias políticas. En un texto donde discutía el concepto de anomia en el Perú, Catalina Romero<sup>9</sup> proponía concebir a nuestra sociedad como fruto de arreglos entre diversos órdenes heterogéneos que dan como resultado una unidad compleja y conflictiva, con niveles importantes de incertidumbre.

Teniendo en mente la dificultad de moverse entre esos órdenes heterogéneos y conflictivos, escribí un artículo sobre la ciudadanía en el Perú<sup>10</sup> en el que planteaba que la participación en la política en nuestro país implica confrontarse a mecanismos que permiten y a la vez obstaculizan el acceso de las personas a la esfera pública, por lo tanto, las estrategias de las personas debían moverse en ámbitos estructurados por lógicas diferentes y aparentemente contrapuestas. Por ejemplo, para reclamar el acceso a los servicios básicos en los asentamientos humanos, sus habitantes hacen uso de sus derechos “ciudadanos” en el sentido “clásico”, tales como la libertad de expresión, de organización, de marchar o protestar, a la vez que se insertan en redes clientelistas, buscan ganarse el favor de ciertos funcionarios mediante coimas o regalos, etc. Esto puede interpretarse como un juego entre reglas formales e informales de relación política.

8. Erhard Friedberg, *Le Pouvoir...*, Op. Cit., Pg. 153, traducción propia.

9. Catalina Romero, “Violencia y anomia: comentarios sobre una reflexión”, en: *Socialismo y Participación*, No. 39, Lima, 1987.

10. David Sulmont, “Ciudadanos por dentro y por fuera”, en: *Cuestión de Estado*, No. 20, IDS, Lima, Abril de 1997.

Sin embargo no se trata de una simple oposición entre el “país formal” y el “país real” u otras dicotomías análogas como “moderno / tradicional”, “ordenado / desordenado” sino de una especie de complementariedad entre situaciones que pueden describirse en esos términos. La utilización de estas categorías da cuenta más bien de lo conflictivo e inestable que pueden ser los arreglos entre los diversos ordenes entre los cuales discurren las trayectorias de los actores sociales y políticos.

Pienso que las estrategias que se construyen sobre la base de estas lógicas diversas son más bien formas de gestión de los mecanismos de integración y de exclusiones sociales, característicos de las sociedades latinoamericanas en general, y de la peruana en particular.

Al respecto Alain Touraine sostiene que:

“La oposición de los ciudadanos y de los excluidos es central no sólo porque la sociedad latinoamericana está hecha de su interdependencia y amalgama tanto como de su separación. El sistema social y político latinoamericano aspira y rechaza al mismo tiempo, separa y amalgama a la vez, de suerte que todos los actores sociales participan, pero sólo parcial y débilmente, en la transformación social por ella misma”.<sup>11</sup>

Haciendo una reflexión sobre la exclusión social y desigualdad en el Perú, Figueroa y otros<sup>12</sup> plantean argumentos similares al proponer que la democracia capitalista en las sociedades latinoamericanas genera a la vez integración, desigualdad y exclusiones sociales. Se trata de un proceso dinámico, ya que con el transcurso del tiempo, la acción de las instituciones públicas y los movimientos sociales tienden a la igualación de los activos políticos y culturales de los miembros de la sociedad, al mismo tiempo que los mecanismos del mercado se orientan hacia la concentración de activos económicos que son fuente de importantes desigualdades sociales y exclusión<sup>13</sup>.

En el mismo texto, se señala que la participación en redes sociales es un componente central en los procesos de integración y exclusión social. Dos niveles de redes interconectados entran en juego, por un lado las redes universales y ciudadanas, producto de la intervención de las instituciones públicas y los procesos democratizadores, mientras que por el otro un conjunto de redes particulares jerarquizadas que permiten o bloquean el acceso a las redes más universales, a la vez que reproducen la desigualdad o protegen de ella a los actores más vulnerables:

11. Alain Touraine, *América Latina Política y Sociedad*, Espasa Calpe, Madrid, 1989, Pg. 287.
12. Adolfo Figueroa, Teófilo Altamirano y Denis Sulmont, *Exclusión social y desigualdad en el Perú*, OIT-Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima, 1996.
13. *Ibid.*, Pg. 132.

“ (...) la pertenencia a redes particulares jerarquizadas, donde las altas redes sociales brindan y requieren a la vez de activos sociales elevados, acentúa la desigualdad. Este es un mecanismo de acumulación de ventajas para las elites. Pero, ser miembro de otras redes sociales puede operar como un mecanismo de protección social para los excluidos. Las redes sociales desempeñan por lo tanto un papel muy importante tanto en la generación como en la reducción de la desigualdad social”.<sup>14</sup>

La idea de jerarquización nos devuelve al tema del poder y su capacidad de construir órdenes asimétricos, así como nos remite a los conflictos por el control de los mecanismos de mediación política y de acción estatal. No se trata sólo de un poder derivado del control de recursos económicos, sino también de la disposición de activos culturales y políticos. Como es lógico, las diferencias sociales condicionan el abanico y el tipo de recursos que los actores pueden movilizar en sus estrategias políticas.

Otro de los problemas que quiero abordar en el texto es la dificultad que representa un contexto social marcado por la combinación de procesos complementarios de exclusión e integración para generar en la esfera política peruana mecanismos que institucionalicen los acuerdos que se puedan construir. Esto tiene importantes consecuencias en la naturaleza de la esfera política y el tipo de articulaciones que puedan construirse entre los actores que allí se desenvuelven.

10

Para desarrollar estas reflexiones he organizado mi texto en tres partes, a lo largo de las cuales se irán presentando los casos que he seguido en la investigación. La primera parte trata sobre el proceso que condujo al desalojo de los vendedores ambulantes de Gamarra, en la cual describiré e intentaré caracterizar las diferentes estrategias políticas que implementaron los actores involucrados en esta problemática. En la segunda parte, desarrollaré una reflexión acerca de las características de los mediadores políticos que aparecen en la construcción de estrategias políticas, en especial respecto de los gobiernos locales, para lo cual haré uso de la información recogida tanto en La Victoria como en Lince, asimismo discutiré los diferentes mecanismos de articulación que se construyen entre estos mediadores políticos. Finalmente, en la última parte presentaré algunas reflexiones finales.

14. Ibid., Pg. 51.

## EL CONFLICTO EN GAMARRA Y LAS ESTRATEGIAS DE LOS ACTORES

Como hemos mencionado, en el conglomerado industrial y comercial de Gamarra en el distrito de La Victoria nos interesaba estudiar el conflicto entre los diferentes actores presentes en torno al uso y control del espacio urbano, conflicto que tiene como uno de sus escenarios las instituciones de gobierno local. Gamarra como es bien conocido, es uno de los conglomerados comerciales e industriales más dinámico e importante del país. Según estimaciones recientemente vertidas en medios de comunicación, tiene un movimiento comercial que bordearía los 800 millones de dólares anuales, y sería fuente de trabajo directo o indirecto para más de 100,000 personas. Más allá de la exactitud o no de las cifras<sup>15</sup>, su magnitud, subestimada o exagerada, nos dan una idea de la importancia del fenómeno social “Gamarra” en el contexto peruano<sup>16</sup>.

Según cifras del INEI, La Victoria es, después del Cercado, el segundo distrito de Lima Metropolitana cuanto número de establecimientos económicos, allí se ubican el 9.4% del total de establecimientos dedicados a alguna actividad comercial en la capital<sup>17</sup>. Es un distrito particularmente dinámico en lo referente a la actividad textil, casi el 47% de los establecimientos de Lima Metropolitana dedicados a esta rama económica se encuentran en La Victoria, la mayoría ubicados en la zona de Gamarra<sup>18</sup>. Por otro lado, de los 378 centros y galerías comerciales existentes en nuestra capital 88 (el 23%)<sup>19</sup> están en La Victoria y de ellos casi la totalidad en Gamarra<sup>20</sup>.

De acuerdo con la misma fuente<sup>21</sup>, la inversión en galerías comerciales en este complejo asciende aproximadamente a 70 millones de dólares, de un total de inversión privada en la zona cercano a los 130 millones de dólares. Si esto es cierto, nos encontramos frente a una de las inversiones privadas de capitales nacionales más importantes de los últimos 20 años.

Es el uso de las calles de Gamarra lo que ha motivado uno de los principales conflictos entre los actores de la zona, en especial entre los comerciantes de prendas de vestir y de insumos formales e informales (los que tienen locales y los que venden en la calle). Todas las calles aledañas al Jr. Ga-

15. Uno de los mayores problemas que enfrenta cualquier investigador que se interese por un tema en la zona es la ausencia total de estadísticas confiables de la zona de Gamarra. Ello es producto de la propia dinámica que ha dado origen a este fenómeno social.
16. Para una reseña más exhaustiva acerca de la historia y características de Gamarra ver el libro de Carlos Ramón Ponce, *Gamarra: Formación, estructura y perspectivas*. Fundación Friedrich Ebert, Lima, 1994.
17. Cifras del III Censo Económico de 1994.
18. Ibid.
19. INEI, *La actividad económica en Lima Metropolitana*, INEI, 1997.
20. Según la revista Gamarra, en esta zona había 87 galerías y centros comerciales en 1998. Ver: *Revista Gamarra*, No. 52, Febrero de 1998.
21. *Revista Gamarra*, No. 58, Agosto de 1998.

marra, especialmente entre las cuadras 5 y 9, habían sido ocupadas por comerciantes informales que competían con quienes tienen locales.

Existe una importante diferencia entre dos grupos de comerciantes informales que se han ubicado en los alrededores de la zona de Gamarra. Un primer grupo, que ya se ha mencionado, está compuesto por los vendedores de prendas e insumos directamente ligados a la dinámica del conglomerado textil. El segundo grupo está más bien relacionado con la dinámica comercial de La Parada, sus puestos se ubican a los alrededores de los mercados mayoristas y lo largo de la Av. Aviación (cuadras 3 a 7), en donde puede encontrarse una oferta de productos y servicios mucho más variada: abarrotes, telas, ropa, música (cassettes piratas), electrodomésticos, verduras, artículos de magia y curanderismo (hierbas, amuletos, implementos para “mesas” de curanderos), muebles, talleres de reparación de electrodomésticos, carpintería metálica, ferreterías, etc. Como convención me referiré al primer grupo como los informales de Gamarra y al segundo como los de La Parada, distinción que cobrará importancia más adelante en el texto.

12

La ocupación de la vía pública se ha producido durante el auge de Gamarra en los últimos 10 años. Resulta difícil cuantificar la extensión de este fenómeno, según estimaciones de la municipalidad y de asociaciones tanto de empresarios formales como informales habrían existido entre 2,500 y 3,500 comerciantes ambulantes instalados en la zona de Gamarra<sup>22</sup>. Como es sabido, la instalación permanente de los ambulantes en la calle se produce de manera paulatina. Primero son verdaderos “ambulantes”, personas que cargan la ropa en ganchos y deambulan por las pistas ofreciendo sus productos. Conforme transcurre el tiempo la instalación se va haciendo más permanente, se lotiza la calle, se levantan toldos, se llegan incluso a construir kioscos de madera o de concreto sin autorización municipal<sup>23</sup>. Poco a poco llega a desarrollarse también un mercado de venta o de traspaso de puestos en la vereda y en la pista. En la etapa de consolidación de la ocupación de la vía pública juegan un rol central las organizaciones de ambulantes y las negociaciones con la autoridad municipal.

Las estrategias para ocupar las calles han sido múltiples. Los primeros ambulantes que llegaron a la zona de Gamarra eran personas, en su mayoría inmigrantes, vinculadas al movimiento de La Parada que simplemente ocuparon la calle e instalaron sus puestos. En muchos casos esto ha sido un proceso familiar: una familia extensa que pone puestos en diferentes lugares. También hay casos de grupos de paisanos o vecinos de un mismo asentamiento humano que se instalan en la calle.

22. Tampoco queda claro si estas estimaciones incluyen a los informales ubicados en la Av. Aviación y los alrededores de La Parada, que como dije forman parte de otra dinámica. Me atrevo a pensar que no.

23. La revista Gamarra reportó en julio de 1996 la existencia de 199 kioscos en la zona.

Otras formas son más organizadas: grupos de ambulantes que deciden “invadir” la calle como quien hace una invasión para formar un pueblo joven, poniendo banderas peruanas en sus puestos invadidos como símbolo de legitimidad. Al inicio, los ambulantes enfrentan la fuerte oposición de los dueños o locatarios de las galerías, ya que se instalan en la puerta de estos locales. También se enfrentan a la posibilidad de ser desalojados de por la autoridad municipal. En estos momentos iniciales de “invasión” de la calle hay que resistirse y “aguantar” las presiones de los comerciantes formales y de la municipalidad. Pasado este primer momento de “obstinación”, frente al hecho consumado, y la falta de autoridad de las instituciones de gobierno local para desalojar a los informales, viene una etapa de negociación. Con los comerciantes formales se negocia el dejar libre el acceso a las tiendas o a las galerías. Frente a la municipalidad, primero se opta por corromper, mediante las famosas “bolsas”, a los funcionarios municipales de menor nivel, en especial los policías municipales que aceptan sin demasiados problemas un ingreso extra debido a los bajos sueldos que perciben. Luego, se trata más directamente con la autoridad mayor (el alcalde o el director de comercialización) y se establecen ciertas reglas elementales, algunas de las cuales se convierten en ordenanzas municipales: un determinado espacio por puesto (por ejemplo 4 m<sup>2</sup>) y el pago del derecho de Ocupación de la Vía Pública, especie de tributo “formalizado” por la municipalidad.

Augusto Allca, vendedor informal de la cuadra 8 del Jr. Gamarra y presidente de una asociación de informales nos relata un poco este proceso:

13

“La asociación se fundó el 8 de enero de 1994 y agrupa a los ambulantes de la cuadra 8 del Jr. Gamarra. Antes, en el 93, nosotros trabajábamos en forma ambulatoria (*a diferencia de tener un puesto fijo en la calle*). Nos reunimos un grupo de personas para invadir esta cuadra y poder vender. Realizamos la invasión el 8 de enero de 1994, de ahí el nombre de la asociación, y lotizamos la calle. Tuvimos serios problemas con el municipio y sobre todo los dueños de las galerías que nos querían botar. Luchamos con ellos para poder permanecer, la gente de las galerías nos hacía la vida imposible para sacarnos de acá. Por ejemplo en Navidad del 94 nos echaban agua con caca desde las galerías y nos ensuciaban toda la mercadería.”

Es interesante anotar que varios los miembros de la asociación a la que se refiere Allca son sus propios vecinos de Huaycán en el distrito de Ate Vitarte.

Los primeros ocupantes de la vía pública estaban en una posición privilegiada para posteriormente hacer negocio con la “lotización” de la calle. Es conocido en la zona el mercado de puestos callejeros que existía, incluso se hablaba de alquileres de 10 soles diarios por “lote” cobrados por estos “pioneros”, que además podían tener su propia red de puestos controlados por familiares. En movimientos de traspaso o venta de ubicaciones, el monto de las transacciones podía superar en algunos casos los 500 dólares por “puesto”. En ciertas cuadras se recurría a matones contratados entre los ha-

bitantes de los alrededores de La Parada (en especial de los cerros San Cosme, El Pino y El Agustino) para efectuar estos cobros, que podían incluir un servicio de “seguridad” brindado ellos mismos<sup>24</sup>.

Después de varios años de falta de autoridad en Gamarra, el desorden y el hacinamiento de puestos ambulantes en las calles parecía haberse instalado definitivamente, acompañado de robos y asaltos (no olvidemos que La Parada, conocida el todo Lima por sus altos índices de delincuencia, se encuentra a media cuadra del conglomerado), lo que en definitiva era nocivo para los negocios y para cualquier proyecto de inversión en la zona.

Otro de los actores presentes en el conflicto por el uso del espacio urbano en Gamarra son los dueños de tiendas y galerías, quienes tienen particular interés en el desarrollo comercial e inmobiliario de la zona. Para ellos los ambulantes representaban y eran los principales culpables del caos reinante en el lugar. Para que Gamarra se desarrolle en sus términos, lo que había que hacer era erradicar a los ambulantes.

En Gamarra, podemos encontrar (y de hecho tuve la oportunidad de entrevistar a algunos de ellos) varios personajes representativos de este sector que comparten características y trayectorias similares: inmigrantes que, en algunos casos partiendo de la actividad informal, poco a poco acumularon capital y lo fueron invirtiendo en bienes inmobiliarios en la zona. Ellos han sido citados en innumerables ocasiones y desde diversas perspectivas como ejemplo de personas que, partiendo de una condición modesta, han logrado gracias a su esfuerzo y sacrificio el éxito empresarial en nuestro país, contribuyendo a crear una especie de “mitología” de Gamarra y la pequeña y mediana empresa. Entre estos iconos figuran Vicente Díaz Arce (cuya historia ha sido contada en forma de biografía novelada por José María Salcedo<sup>25</sup>), los hermanos Pedro y Nemesio Guizado y el vicepresidente de la República Ricardo Márquez. También hay otros menos conocidos, comerciantes de insumos y telas de diversos orígenes: provincianos, limeños, de ascendencia árabe o asiática, etc. El común denominador es que se trata de los dueños de algunas de las galerías, talleres industriales o importadoras y comercializadoras de insumos y maquinarias más importantes de la zona. Alrededor de este núcleo principal se aglutinan otros comerciantes o confeccionistas medianos que son a su vez propietarios de sus locales, lo que en Gamarra, constituye una inversión y un capital inmobiliario de gran importancia.

Se trata de personas que tienen intereses económicos muy concretos en la zona. No sólo ejercen su actividad ahí, sino que son propietarios de locales que están entre los más caros del Perú. Son quienes apoyan con mayor

24. Era común ver en el Jr. Gamarra en particular, “vigilantes” armados con varillas de fierro y un pito rondando los puestos de los ambulantes.

25. Ver: José María Salcedo, *El Jefe: de ambulante a magnate*, FIMART, Lima, 1993.

énfasis el ordenamiento y el desarrollo de la infraestructura urbana y de servicios de Gamarra, para convertirla en un mercado atractivo para la clientela capitalina, ordenamiento que implica la erradicación del comercio ambulatorio que es visto por ellos mismos como su principal competencia.

Juan Infante, director de la revista Gamarra y presidente de la Coordinadora de Empresarios de Gamarra, que representa a un grupo importante de estos empresarios gamarrinos, escribía, en febrero de 1999, una carta abierta al alcalde de La Victoria, Jorge Bonifaz manifestándole su respaldo a las medidas de reordenamiento del comercio ambulatorio emprendidas por la municipalidad, en donde además mencionaba lo siguiente:

“(…) los 14 mil empresarios formales de Gamarra vivimos ahogados por 2,500 ambulantes que compiten deslealmente, impiden el flujo del tránsito vehicular, aumentan la basura, la inseguridad y el desorden, desalientan la inversión y generan un ambiente hostil para los compradores. Además de ello, ponen en serio riesgo la vida de las 60 mil personas que laboramos en la zona de Gamarra dado que impiden la llegada fluida de los bomberos, la policía o las ambulancias en caso de alguna emergencia.

Somos 14 mil empresas y 60 mil trabajadores los que vivimos este problema, hasta ahora ningún alcalde ha sabido responder a la altura de este reto, sin embargo, usted y la trayectoria de Somos Perú en este tema, nos ofrecen una garantía de solución.”<sup>26</sup>

Algunos de ellos marcan su distancia con respecto a otros grupos, por ejemplo comerciantes o confeccionistas que alquilan locales, aduciendo su condición de propietarios. Uno de estos empresarios nos comentaba en una conversación sobre los problemas de Gamarra:

“¿A quién debe interesarle lo que pasa en Gamarra?, ¿quiénes son los principales interesados?, para decir algo, para tener derecho a decir algo, hay que tener propiedad, ser propietario. ¿Los confeccionistas?, ellos son inquilinos, son aves de paso, los que nos quedamos y dependemos de lo que pasa acá, somos quienes tenemos una propiedad.”

No estoy considerando a otros grupos sumamente importantes que constituyen la gran mayoría de las personas que desarrollan alguna actividad económica o que trabajan en Gamarra, que son los pequeños confeccionistas y sus asociaciones, así como la gran cantidad de trabajadores (especialmente trabajadoras) que laboran en los talleres y tiendas. Su rol en cierta medida marginal en la coyuntura que pretendo analizar me permite hacer esta grave omisión. Para mayores referencias al respecto recomen-

26. *Revista Gamarra*, No. 63, Febrero de 1999.

mos revisar el trabajo de Carlos Ramón Ponce sobre los orígenes y características de Gamarra.<sup>27</sup>

Como rasgo general, hay que anotar que la mayoría de personas que desarrollan su actividad en esta zona son inmigrantes de provincias, muchos de los cuales empezaron como empleados u obreros de alguna empresa, pasaron a ser informales y dependiendo de su éxito lograron formar o insertarse en una actividad más formal. Es importante también mencionar la existencia de una segunda generación de “Gamarrinos”, que nacieron “en el mundo de los trapos y las telas”, hijos de los “pioneros” que se iniciaron a partir de la dinámica de la parada y “fundaron” Gamarra (como los hermanos Guizado o Vicente Díaz Arce). Esta segunda generación ha seguido los pasos de sus padres, dedicándose al comercio o confección de textiles en Gamarra.

Finalmente, el siguiente actor involucrado en la coyuntura que nos interesa es la municipalidad de La Victoria. He mencionado ya la gran importancia económica de este distrito en el contexto de Lima, que a su vez tiene correlato en la recaudación tributaria municipal. Según datos publicados por el diario *Expreso*<sup>28</sup> en 1994, La Victoria era el quinto distrito con la recaudación tributaria más importante, después de distritos característicos de clase media o media alta como San Isidro, Miraflores, San Borja y Surco

## 16

Sin embargo, desde hace varios años, la administración municipal de La Victoria ha sido identificada como una de las más corruptas de la capital. En noviembre de 1995, dos meses antes de la transferencia de los gobiernos municipales a las autoridades electas ese año, la Contraloría General de la República difundió en algunos medios de comunicación<sup>29</sup> los resultados de una investigación sobre defraudaciones y otros delitos de malversación de fondos y sobornos en varios concejos distritales de Lima Metropolitana. A la cabeza de la lista, figuraba el municipio de La Victoria, con más de 9 millones y medio de soles defraudados a los contribuyentes, eso representa aproximadamente el 37% de lo recaudado por ese distrito en 1994.

Varias de las personas vinculadas con diversas gestiones municipales que entrevisté en el trabajo de campo han denunciado la presencia de mafias enquistadas en el municipio que negociaban principalmente con las licencias municipales y controlaban una red de allegados al interior de los funcionarios municipales que llegaban a manipular hasta al propio alcalde y los directores municipales, haciendo prácticamente imposible que el municipio pudiera tener algún tipo de acción eficaz en el distrito:

27. Carlos Ramón Ponce, *Gamarra...*, Op. Cit.

28. Ver *Expreso*, 5/10/94

29. Ver: Diario *Expreso*, 24/11/95.

La corrupción y la desorganización al interior del municipio llegaron a límites extremos con la última administración municipal del Sr. Juan Olazábal entre 1996 y 1998, calificada unánimemente por todos los vecinos victorianos y en especial los empresarios de Gamarra como una de las más desastrosas de los últimos años. Cuando la nueva administración de Somos Perú, conducida por Jorge Bonifaz, asumió el gobierno local, se encontraron con un municipio sin ningún tipo de registro de contribuyentes ni de licencias comerciales, tampoco existían planos catastrales del distrito. Estos registros que son la base de la continuidad administrativa de toda institución pública no existían ya que la gestión anterior había contratado “servicios” privados para que se encarguen de estas tareas.

No es nuestra intención profundizar más en el caos administrativo del municipio de la Victoria, que es bastante común en otros gobiernos locales del país. Nos interesa simplemente dejar constancia de él para poner en perspectiva las acciones posteriores del municipio, en particular en lo concerniente a Gamarra, ya que ello muestra un proceso de acercamientos y de presión de los intereses económicos de los empresarios gamarrinos respecto del gobierno local.

La nueva gestión de Somos Perú iniciada en enero de 1999 ha significado un cambio importante en la relación del municipio con el complejo de Gamarra. Un mes antes de asumir su cargo, el nuevo alcalde Jorge Bonifaz anuncia su voluntad de erradicar a los comerciantes informales de Gamarra como una de las primeras medidas de su gestión. Este anuncio pone en movimiento a las organizaciones de informales que comienzan a desarrollar estrategias para enfrentar esa amenaza.

Las organizaciones de comerciantes ambulantes juegan un rol central en el proceso de consolidación de su permanencia en las calles. En un trabajo sobre el comercio ambulatorio en Lima, desde una perspectiva jurídica, Enrique Guersi<sup>30</sup> desarrolla una reflexión sobre la normatividad que rige en el comercio ambulatorio limeño.

De acuerdo con este texto, entre los vendedores ambulantes se crea un tipo de normatividad extra-legal, basada en mecanismos de derecho consuetudinario, que legitima la posesión y permanencia de un espacio en la vía pública para desarrollar su actividad, es lo que él llama “el derecho especial de dominio”. Este tipo de “derecho” es un fenómeno que se desarrolla entre los vendedores ambulantes que dejan de ser ambulantes, para instalarse con cierta estabilidad en un espacio determinado, pero sin dejar la informalidad<sup>31</sup>.

30. Enrique Guersi, “Normatividad extra-legal en el comercio ambulatorio”, en Enrique Guersi (ed.), *El comercio ambulatorio en Lima Metropolitana*, Instituto Libertad y Democracia, Lima, 1989.

31. Enfocar el tema de la informalidad desde una perspectiva jurídica, donde además intervienen análisis de racionalidades económicas de costo-beneficio desde una óptica de la teoría

Los factores que permiten la consolidación de derechos especiales de dominio sobre ciertas áreas de la vía pública tienen que ver con la presencia física de los comerciantes informales en un determinado lugar, el transcurso del tiempo, las organizaciones de ambulantes y su capacidad de negociación, así como con la reacción de las autoridades, fundamentalmente locales.

Según Guersi, si bien la invasión de las calles es al principio un hecho individual y espontáneo, una vez instalados los ambulantes en un lugar surge la necesidad de generar acuerdos para asegurar la autodefensa y la permanencia de los puestos en el lugar. Hemos visto, sin embargo, que no siempre se trata de un hecho individual, en muchos casos se trata de estrategias familiares y comunitarias que permiten la ocupación de un lugar, mediante invasiones organizadas, y la permanencia en el mismo, a través de la rotación de miembros de la familia nuclear o extensa en el puesto. Esta estrategia colectiva puede dar lugar a que miembros de un mismo grupo familiar (y en algunos casos de una misma comunidad) logren ocupar varios puestos en la calle. Páginas más arriba, reseñé la experiencia de los comerciantes informales de la cuadra 8 del Jr. Gamarra, relatada por su dirigente Augusto Allca.

La generación de acuerdos entre los informales da lugar a la creación de organizaciones que permitan resolver conflictos de posesión de las calles entre sus miembros, protegerse de la invasión de otros ambulantes ajenos a la organización en la zona ocupada y negociar con las autoridades compromisos que garanticen la permanencia de los puestos en la calle. Para Guersi, la organización y la permanencia de los ambulantes en un puesto permite asegurar la consolidación de los “derechos especiales de dominio”. El proceso de asociación sería posterior al momento en el cual la ocupación ha valorizado una ubicación, y forma parte de un acto racional, en base al cálculo de costos y beneficios, que permitiría proteger una inversión económica.

económica neoclásica, ha sido motivo de un debate importante en las ciencias sociales latinoamericanas. Esta perspectiva ha sido expuesta en varios trabajos, uno de los más importantes es “El Otro Sendero” de Hernando de Soto, cuyo Instituto Libertad y Democracia a promovido reflexiones similares como la del libro del cual Guersi es editor. Estos trabajos tienen en común identificar las causas de la informalidad con las barreras institucionales, fundamentalmente del Estado, que impiden el funcionamiento adecuado de los mecanismos del mercado, que son conocidos y utilizados eficientemente por los “empresarios” informales. Una de las críticas más importantes de este enfoque han sido expuestas en un estudio acerca del sector informal urbano en Lima Metropolitana, auspiciado por el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) y conducido por Daniel Carbonetto, Jenny Hoyle y Mario Tueros (*Lima: Sector Informal*, CEDEP, Lima, 1998), que relacionan el fenómeno de la informalidad con la heterogeneidad estructural de las economías y sociedades latinoamericanas y no con un problema de normatividad jurídico-administrativa obstructora de las iniciativas empresariales. No es nuestra intención entrar en este debate. A pesar de sus críticas, el enfoque que intelectuales como Guersi proponen nos parece interesante para entender las estrategias sociales y políticas de los comerciantes ambulantes en el contexto que pretendemos analizar.

Sin embargo, es preciso anotar que otros elementos, más allá de racionalidades económicas, intervienen en la consolidación de los derechos especiales de dominio y de organizaciones que los garanticen. Se trata de relaciones de confianza interpersonal, basadas sea en vínculos de parentesco o comunitarios (entre paisanos o vecinos). Frente a la ausencia de mecanismos institucionales que puedan generar sanciones frente al incumplimiento de acuerdos o contratos, los pactos “informales” necesitan de algún nivel de confianza, y por lo tanto de conocimiento cercano entre las personas, que puedan sustentarlos. Esta confianza interpersonal, que sustenta a las organizaciones, permite además generar una reputación al interior de un grupo reducido de informales, lo que resulta clave para el funcionamiento de mecanismos como el crédito informal<sup>32</sup>.

Cuando hay conflictos entre los informales o se necesita garantizar el cumplimiento de los acuerdos, uno de los pocos mecanismos con los que cuentan estos actores es la presión del grupo. En este sentido se crean diferentes instancias para la resolución de desacuerdos, en primer lugar está el rol de los dirigentes y cuando su mediación no funciona se recurre a las asambleas.

La presión del grupo como mecanismo de resolución de conflictos puede manifestarse mediante el cuestionamiento de la buena reputación de quien se aparta de las decisiones comunes (que afecta, por ejemplo la credibilidad ante los potenciales prestamistas de dinero), o bien mediante el hostigamiento. Por ejemplo, en un comunicado aparecido a principios de enero de 1999, firmado por diferentes asociaciones de ambulantes de Gamarra, se anunciaron las primeras medidas que se tomarían en previsión del desalojo anunciado por Bonifaz, que consistían en una jornada de limpieza de las calles del complejo como una forma de mejorar la imagen del comercio ambulatorio frente a la “opinión pública” y ante las autoridades, mostrando un gesto de buena voluntad, además se acordaba el cobro de una cotización de 5 soles por asociado para solventar los gastos de las acciones a tomar y las negociaciones con la municipalidad. Para controlar el cumplimiento de los acuerdos, el comunicado anunciaba que:

“7.- La comisión se encargará de inspeccionar que el asociado cumpla con el alineamiento, altura y entre otros a partir del día sábado 9 de enero en forma indefinida.

8.- El asociado que no cumpla con todos estos acuerdos serán suspendidos con 2 días de su sitio de trabajo, *haciéndole escándalo con todos los compañeros.*”<sup>33</sup>

32. Para que el crédito informal funcione, también es necesario que el lugar ocupado en la calle tenga un potencial económico importante en términos de clientela, como sucedía en Gamarra hasta antes del desalojo.

33. El subrayado es nuestro.

Existen tres diferentes niveles de organización de los comerciantes informales. El primero y más elemental de ellos agrupa a los ambulantes de una misma cuadra o incluso de la mitad de una cuadra, un ejemplo de ello es ya citada Asociación 8 de Enero de la cuadra 8 del Jr. Gamarra, otro es la Asociación Juan Velasco Alvarado que agrupa a los informales de la primera mitad de la cuadra 6 del mismo jirón. Es a este nivel donde las organizaciones pueden cumplir con mayor eficacia su rol de mediación de conflictos entre sus miembros ya que las redes de confianza interpersonal son más fuertes. Sin embargo cuando se trata de negociar con las autoridades municipales son necesarias agrupaciones de mayor envergadura.

Un segundo nivel consiste en la asociación de algunas de estos primeros tipos de organizaciones. En nuestro caso pude conocer y entrevistar a dirigentes de la Central Coordinadora de Asociaciones Autónomas de Comerciantes de Gamarra (CCAACG) creada recientemente en 1997<sup>34</sup>. Otra de estas organizaciones presentes en Gamarra desde hace ya varios años es la Asociación Túpac Amaru II (ATA). Si bien en sus orígenes la ATA agrupaba a ambulantes de Gamarra, poco a poco los miembros pertenecientes al grupo de ambulantes de La Parada fueron adquiriendo mayor importancia en las bases y en la dirigencia.

20

El tercer nivel son las centrales o federaciones de asociaciones de informales. En La Victoria existe el Frente Unico de Trabajadores Ambulantes de La Victoria (FUTAVIC) creado en 1997 y fue producto de la concertación de los ambulantes frente a los primeros intentos de reorganización del comercio informal por parte de la gestión de Olazábal, que culminaron en un primer acuerdo entre el municipio y los ambulantes. Las bases de la FUTAVIC están compuestas por una serie de asociaciones que hemos llamado de segundo nivel de comerciantes informales, en especial de los alrededores de La Parada y de Gamarra, aunque son los primeros quienes constituyen el contingente de mayor importancia e influencia en ella.

Los mecanismos que pueden crear solidaridad y confianza, así como una presión social mayor del grupo sobre sus miembros funcionan en grupos no demasiado extensos de personas. Hay que recordar que las actividades de los informales se desarrollan en un clima de ardua competencia (sea por la clientela o por las mejores ubicaciones). Esta es una de las razones por las cuales, salvo en contextos donde la amenaza externa es importante y pone en peligro la estabilidad de todo un sector de informales (como el desalojo de Gamarra), instancias que centralizan las distintas organizaciones de ambulantes, no tienen un funcionamiento continuo o una legitimidad reconocida en forma amplia.

34. Entre sus bases se encuentran, entre otras la Asociación 8 de Enero y la Juan Velasco Alvarado. Felipe Dávila, presidente de ésta última es el coordinador general de la CCAACG.

La aparente centralización de las asociaciones de trabajadores informales dista mucho de la realidad, al igual de lo que sucede entre las organizaciones de empresarios formales los conflictos por la representación del comercio informal son muy intensos. Lo que está en juego es la capacidad de los dirigentes de negociar las demandas de los informales frente a la autoridad municipal, así como permitir el acceso de nuevas personas a puestos de trabajo en las calles de las zonas que controlan, lo que les “autoriza” a disponer de las cotizaciones de sus miembros tanto para sus gastos de representación como para su propio provecho personal. Muchos de los dirigentes han asumido esa actividad como medio de vida. Vendedores ambulantes y empresarios formales me han informado que algunos dirigentes trafican con los puestos de las calles, que controlan mediante una red de allegados o de matones que contratan entre los habitantes de las zonas más peligrosas de La Parada. Ello convierte a algunas agrupaciones de segundo y tercer nivel en organizaciones de tipo mafioso.

En algunos casos los conflictos por el control de estas organizaciones asumen formas claramente delincuenciales. Tuve conocimiento del caso de un secretario de organización de la Asociación Túpac Amaru que fue asesinado en abril de 1996 en circunstancias poco claras, pero que al parecer tenían que ver con desacuerdos profundos en la forma de negociar con la nueva administración municipal de Olazábal que se instaló en enero de ese año.

En ocasiones, el cuestionamiento de las federaciones o los frentes de trabajadores informales provocan la ruptura de los mismos y la conformación de otros. Esto es posible cuando las bases cuentan con una posición privilegiada en el contexto de las calles dedicadas al comercio informal, lo que les permite a sus miembros mayores niveles de autonomía. Este es el caso de los vendedores informales del Jirón Gamarra (la calle más “atractiva”, comercialmente hablando), cuyas asociaciones por cuadra decidieron separarse de la Asociación Túpac Amaru y formar la CCAACG, ya que cuestionaban la transparencia de su mediación con el municipio. Augusto Allca, dirigente de la asociación 8 de Enero de la cuadra 8 del Jirón Gamarra nos contó cómo decidieron formar la Central Coordinadora de Asociaciones Autónomas de Comerciantes de Gamarra a mediados de 1997:

“Nosotros los de 8 de Enero llegamos a la Central Coordinadora porque antes había una junta directiva Túpac Amaru que centralizaba todo lo que es el comercio informal de La Victoria y abusaba de las asociaciones con cobros de hasta 7 soles. Nos dimos cuenta que el municipio tenía un reglamento para el comercio informal, conversando con el propio Olazábal nos dijo que si queremos trabajar en Gamarra teníamos que cumplir con el reglamento. Me di cuenta que lo que decía Túpac Amaru no era cierto, que no negociaban con el alcalde y más bien se enfrentaban, ellos nos engañaron y por eso me acusaron de amarillo y de chupamedias del alcalde por criticarlo (al dirigente de Túpac Amaru). Entonces decidimos salirnos de Túpac Amaru y formar la central.”

En este corto testimonio podemos apreciar también que una de las estrategias de negociación de los dirigentes y de las asociaciones con las autoridades municipales es mostrar ante sus bases un cierto radicalismo y vehemencia que los legitima como defensores de sus intereses. Estas posiciones extremas son a menudo rechazadas por las bases ya que la permanencia en la calle de los informales depende mucho del consentimiento del municipio. Para callar las críticas de sus miembros, las federaciones y centrales utilizan mecanismos de presión que intentan afectar la reputación de los posibles desertores, acusándolos de amarillos y de poner en peligro la unidad de los informales al intentar negociar por su cuenta.

Tuve la ocasión de presenciar una reunión de dirigentes de las asociaciones por cuadras de la Central de Asociaciones Autónoma de Comerciantes de Gamarra 6 días antes del primer desalojo realizado el 18 de febrero de 1999. Allí se discutieron las alternativas que los ambulantes podían negociar con la municipalidad, cuyas autoridades habían accedido a conversar con ellos en una reunión citada en los días siguientes. Uno de los acuerdos fue de solicitar por lo menos un plazo adicional para la reubicación que sea posterior a la campaña escolar de marzo y abril, momento en el cual se pueden hacer ventas importantes de prendas escolares. Sin embargo los dirigentes no se atrevieron a llegar a acuerdos definitivos sin que antes se convocara a una asamblea de “todos” los comerciantes ambulantes de Gamarra (cosa que era difícil debido el corto plazo que quedaba). El temor era generar la desconfianza de las bases respecto de sus dirigentes que podrían creer que se estaba negociando a sus espaldas y obteniendo algún beneficio a cambio de una transacción pacífica. Se quería evitar ser acusados de “amarillos” y “chupamedias” del alcalde, lo que podía dar pie a que dirigentes de otras centrales de ambulantes (como la Túpac Amaru) se aprovecharan de la situación asumiendo una actitud más “combativa”. El temor de perder la legitimidad de las bases paralizó la capacidad de negociación de las organizaciones y es indicador de la fragilidad de las iniciativas de centralización.

22

Me parece interesante señalar que argumentos aparentemente contrapuestos aparecieron en la reunión mencionada cuando se discutía acerca de la necesidad de llegar a acuerdos consensuales que no fueran motivo de desconfianza de las bases. Por un lado se hablaba de la necesidad de la “unidad de los hermanos ambulantes y compañeros”, que representan “la voz del pueblo que debe ser escuchada por los dirigentes”, mientras que al mismo tiempo se reconocía la desconfianza generalizada entre los miembros de la base y entre los propios dirigentes. Se hablaba de la existencia de varios “Pepe el vivo” que sólo buscan beneficiarse de lo que se logra en conjunto mientras se aseguran un nuevo puesto en otro lado o regresan a los locales que poseen en las galerías de la zona. Es una especie de esquizofrenia que oscila entre la valoración casi mítica de la unidad de las bases y los intereses individuales siempre presentes. Las estrategias resultantes son fruto de esa ambigüedad: apoyar acciones unitarias, incluso radicales, que puedan significar algún beneficio (como un plazo adicional para quedarse en las calles), al mismo tiempo que se ponen en marcha salidas individuales.

El que ciertos grupos negocien con la autoridad por fuera de los canales centralizados es un riesgo para la continuidad de los dirigentes. Como se mencionó, ser dirigente es también un medio de vida que trae beneficios económicos que no dejan de ser importantes en un medio precario como el del comercio informal.

Cuando entre febrero y marzo del 1999 se hizo evidente que el municipio no iba a retroceder en su decisión de erradicar el comercio informal de la zona de Gamarra y de la Avenida Aviación, la actitud de los dirigentes de algunas organizaciones de segundo y tercer nivel (en particular la FUTAVIC y la Túpac Amaru) se radicalizó. Las asociaciones de menor nivel que eran conscientes de lo inevitable del desalojo intentaron negociar separadamente alternativas de reubicación con la municipalidad lo que provocó represalias importantes. Varios dirigentes, en especial de las asociaciones de primer nivel y algunos de las de segundo nivel (como la CCAACG), fueron hostigados por la FUTAVIC, incluso se llegó a atentar físicamente contra dirigentes que intentaron negociar acuerdos por separado

Hemos visto que hay una amplia gama de formas mediante las cuales las organizaciones generan sistemas que aseguran los “derechos especiales de dominio” entre los ambulantes, resolver conflictos al interior del grupo, así como los beneficios que de ellos puede obtenerse. Estas formas van desde redes de confianza interpersonal, presiones del grupo, hostigamiento y hasta amenazas físicas. Cuanto menos cercanía hay en el grupo de pares, las confianzas se debilitan y se recurre más a elementos coercitivos que pueden llegar al uso de la violencia, como en el caso de las centrales. Ello parece suceder cuando lo que está en juego es la continuidad de la ocupación de las calles y las alternativas en las negociaciones con la autoridad municipal se van acabando, lo que puede radicalizar las posiciones de quienes tienen en las asociaciones un medio de vida.

Si bien estos son algunos de los mecanismos que se utilizan en la negociación de acuerdos y reglas entre los propios ambulantes, cuando se negocia con la municipalidad, las estrategias son distintas. Aquí de lo que se trata, como bien señala Guersi, es extraer del Estado elementos de seguridad para la continuidad del uso de la vía pública como recurso económico y de sobrevivencia. En tal sentido, a diferencia de lo que sucede al interior del grupo donde la confianza es un elemento importante, el reconocimiento “formal” de una situación “informal” resulta central.

Los acuerdos que se llegan entre las autoridades y los municipios deben traducirse en documentos o medidas que aparenten una cierta legalidad y por lo tanto legitimen la situación de informalidad. Un ejemplo de ello es lo que ocurre con los impuestos municipales que pagan los ambulantes tales como la SISA o el “Derecho de Ocupación de la Vía Pública”.

Por otro lado, los dirigentes de los ambulantes tienen siempre el cuidado de llevar a todas sus reuniones copias de las actas y los documentos que son producto de las negociaciones con la municipalidad y al interior de las mismas asambleas de informales. Entre estos documentos tienen un valor especial aquellos que contienen las ordenanzas municipales que regulan en comercio informal, como un reglamento que publicó el municipio de La Victoria a fines de 1996 donde se establecían los “módulos ambulantes” en la zona de Gamarra.

Estos documentos son enarbolados como símbolos de reconocimiento y legitimidad en toda reunión. En algunos casos se interpreta en forma positiva, disposiciones que van en contra de los intereses de los vendedores informales, como ocurrió con la ordenanza que publicó el municipio de La Victoria en enero de 1999 donde se anunciaba el desalojo de los comerciantes ambulantes de la zona de Gamarra y la Avenida Aviación. En esa ordenanza la municipalidad se daba el plazo de seis meses para reordenar el comercio informal. Los dirigentes de los ambulantes interpretaron que tenían seis meses más para quedarse en sus puestos y en la acción de amparo que presentaron al poder judicial para evitar el desalojo argumentaron que la propia municipalidad violaba su ordenanza al proceder con el desalojo 5 meses antes de culminado el plazo. Obviamente, lo que la administración local quería decir es que en el transcurso de esos seis meses debía reordenarse el comercio ambulatorio.

24

Este tipo de utilización de mecanismos institucionales para legitimar prácticas que son informales tiene alguna semejanza con lo que Merton describe como conducta ritualista<sup>35</sup> en su teoría de la anomia. Según Merton este fenómeno es un tipo de conducta desviada que representa un mecanismo de adaptación frente a una situación de incompatibilidad entre las normas institucionales, los valores culturales y los medios que la estructura social deja a disposición de las personas para llevarlos a cabo. El ritualismo es una situación donde “se abandonan las aspiraciones culturalmente definidas mientras se sigue acatando en forma casi compulsiva las normas institucionales”<sup>36</sup>, sin embargo, Merton agrega que el ritualismo “es consecuencia no tanto de la super-identificación con las reglas y la habituación a las prácticas consagradas, como de la falta de seguridad en las relaciones sociales importantes dentro de la organización”<sup>37</sup>, en consecuencia el ritualista social es quien “reacciona a una situación que parece amenazadora y provoca desconfianza aferrándose todo lo más estrechamente posible a las rutinas seguras y a las normas institucionales”<sup>38</sup>.

35. Robert K. Merton, *Teoría y estructura sociales*, Fondo de Cultura Económica, 2da. Ed. México, 1964, pg. 191-194.

36. Ibid, Pg. 191.

37. Ibid, Pg. 192, el subrayado es nuestro.

38. Ibid, Pg. 193.

Al hacer referencia a la teoría de la anomia de Merton es necesario tener cuidado de no identificar mecánicamente conductas observadas con conceptos teóricos. Para ello es necesario considerar el contexto de normas y procesos estructurales que provocan la aparición de este tipo de conductas. En nuestro caso estamos en una situación de heterogeneidad y multiplicidad de los principios que organizan el orden social. Mencioné en la introducción la propuesta de Catalina Romero acerca la sociedad peruana como fruto de “arreglos” entre diversos órdenes heterogéneos y contradictorios a partir del cual se habría configurado una idiosincrasia, normas y reglas de juego comunes, que nos da un principio de unidad, pero con la dificultad que ello implica para generar consensos duraderos. En tal sentido, según Romero, la anomia en el Perú estaría “institucionalizada”, lo que nos remite a una condición estructural de la sociedad más allá de la descripción de conductas individuales<sup>39</sup>.

Frente a una situación de sistemas y principios heterogéneos pero interrelacionados, surge el problema de la falta de confianza en las relaciones sociales y de la estabilidad de los acuerdos. Sin embargo, en nuestro caso las conductas que podrían calificarse como anómicas tales como el ritualismo, no representan, diferencia de lo que plantea Merton para la sociedad norteamericana de los años 30, un tipo de conducta desviada, ya que no existe un orden tanto de valores culturales como de mecanismos institucionales de acción que sea hegemónico y claro para todos y que imponga una regla estable. Deben considerarse como estrategias de adaptación o de tránsito, que utilizan algunos de los recursos que les ofrece su relación con la institución municipal (los reglamentos y ordenanzas) para generar nuevos tipos de arreglos entre situaciones donde las reglas son ambiguas, con el objetivo de buscar seguridades para las estrategias sociales de más largo plazo, sean éstas de sobrevivencia o de movilidad social. No es, por lo tanto, un problema de ausencia o presencia de normas, sino de la seguridad que las negociaciones que éstas representan puedan otorgarle a las estrategias de los actores.

De esta forma, las estrategias deben combinar y hacer uso de los recursos y principios de los diferentes ordenes sociales donde se desenvuelven los individuos simultáneamente. En las negociaciones entre los comerciantes informales y las autoridades municipales, estas estrategias de “geometría variable” se ponen en juego. Se buscan seguridades mediante el reconocimien-

39. Para Durkheim, uno de los teóricos clásicos de la anomia, ésta es una condición de la sociedad y no de los individuos. En realidad, hablar de “anomia institucionalizada” es una forma de ir más allá del concepto mismo (que ha sido desarrollado en sociedades y contextos históricos diferentes) y hacer preguntas más profundas acerca de las características del orden social en el Perú. En un trabajo publicado en 1991 junto con Juan Carlos Carrillo, hicimos un balance crítico del debate acerca de la anomia como concepto para explicar procesos de la sociedad peruana en el cual participaron desde diversos artículos, además de Catalina Romero, Hugo Neira y Nicolás Lynch. Ver: Juan Carlos Carrillo y David Sulmont, “¿Teoría de la anomia o anomia de la teoría?”, en: *Debates en Sociología*, No. 16, PUCP, Lima 1991.

to formal con actas, documentos, pago de tasas municipales, o reglamentos sobre el comercio ambulatorio; se realizan campañas para mejorar las relaciones públicas y crear climas de confianza como las de limpieza de calles por parte de los informales; pero también se recurre al soborno de las policías municipales. Otro mecanismo es la articulación con redes clientelistas que puedan garantizar la protección de políticos necesitados de una legitimidad social, como en el caso de las vinculaciones de algunos comerciantes ambulantes con el movimiento Vamos Vecino de La Victoria, cuyo candidato Miguel Angel Mufarech<sup>40</sup>, ofrecía no expulsarlos de Gamarra.

Del mismo modo, hemos visto que al interior del grupo funcionan combinaciones de reglas y principios múltiples para resolver los conflictos y asegurar la cohesión social en distintos niveles: la confianza interpersonal, las relaciones de parentesco, paisanaje o vecindad, la presión comunitaria, la formación de redes clientelistas o mafiosas al interior de las organizaciones para acceder o permanecer en los puestos, hasta la coerción con amenaza de uso de la violencia (que puede llegar hasta la concreción de esa amenaza).

En las estrategias múltiples de negociación entre los informales y la autoridad, una característica central es la búsqueda de acuerdos mediante mecanismos que intentan excluir en lo posible el recurso a la confrontación directa, siempre y cuando las correlaciones de fuerza y los proyectos de los diferentes actores no provoquen situación de ruptura como fue el caso en la coyuntura del desalojo de Gamarra.

En el trabajo de Carbonetto y otros sobre el comercio informal en Lima<sup>41</sup> hay una sección dedicada al comportamiento político de los informales. Allí se hace un balance acerca de las reflexiones de distintos autores sobre las “motivaciones de los pobres en la ciudad” y sus consecuencias en las acciones políticas:

“(...) el afán de integrarse a los circuitos económicos urbanos, la perspectiva de obtener apoyo gubernamental, los riesgos inherentes a las actividades políticas no reconocidas, entre otros factores, alientan un comportamiento político no violento. Dietz (1975) indica que, siendo los principales objetivos de sus reivindicaciones los de tipo material, las formulaciones de sus demandas tienden a orientarse por el camino de la petición y el arreglo burocrático.”<sup>42</sup>

40. “No sacaré a los ambulantes. Tampoco los quiero dejar como están. Los quiero ayudar a modernizarse, a que se formalicen (...) se ubicará en módulos y por rubros a los ambulantes, por ejemplo, polos en la cuadra 5, pantalones en la 6, o la gente que vende comida en las esquinas. Con este sistema los ambulantes quedarán registrados.” Entrevista con Miguel Angel Mufarech, *Revista Gamarra*, No. 59, Setiembre de 1998.

41. Daniel Carbonetto *e. al.*, *Lima: Sector Informal*, Op. Cit., Tomo II.

42. *Ibid.*, Tomo II, Pg. 405.

Para que la ruptura no se produzca, la autoridad debe tener la voluntad de negociar. Esta voluntad puede aparecer por diversas razones. Una tiene que ver con el problema de gobernabilidad y capacidad de gestión, hemos visto los graves problemas administrativos y de corrupción al interior del municipio victoriano que son un motivo por el cual, en gestiones anteriores, no ha sido posible tomar acciones más enérgicas con respecto al comercio informal. Otro elemento es el cálculo político, la posibilidad de enajenarse o de atraer sectores sociales electoralmente importantes que pueden ser seducidos por actitudes de reconocimiento o medidas “populistas”. Por otro lado, no hay que olvidar intereses económicos de funcionarios o autoridades municipales que tienen en los impuestos cobrados a los ambulantes una fuente de recursos económicos relativamente sencilla de obtener. Esto último es un argumento utilizado por los informales para negociar. Al respecto, Felipe Dávila, dirigente ambulante nos decía:

“El municipio tiene plata para hacer obras, pero no tiene buena administración. Fíjese que en Gamarra hay como 10,000 ambulantes, si a cada uno se le cobra un sol diario por ocupación de la vía pública se tiene un montón de plata para hacer obras.”

En la coyuntura del desalojo de febrero y marzo de este año, la correlación de fuerzas entre los diferentes actores involucrados cambió de tal forma que se produjo una confrontación directa entre las autoridades municipales y los vendedores informales.

En primer lugar, Somos Perú, quien ganó la alcaldía por una diferencia de más de 20,000 votos sobre su más cercano rival, Vamos Vecino, tenía una línea mucho más definida con respecto al problema del comercio ambulatorio y no iba a aceptar compromisos que significaran una permanencia adicional de los informales en las calles del complejo de Gamarra y los alrededores del mercado mayorista. La trayectoria de esta agrupación y de sus líderes, desde la municipalidad de Miraflores a la de Lima Metropolitana, ha estado marcada por una decisión firme de reordenar el comercio informal y ofrecer programas de paulatina formalización. El equipo de la municipalidad provincial que dirigió el proceso de reordenamiento del comercio informal en el centro histórico fue quien asesoró a la municipalidad de La Victoria en su plan respecto a la zona de Gamarra y La Parada.

Hay que tomar en cuenta que esta línea de conducta con hacia el comercio ambulatorio ha tenido repercusiones políticas positivas en la opinión pública, creando una imagen de eficiencia y firmeza del grupo de Somos Perú para enfrentar problemas que otras administraciones municipales no han podido solucionar. Esta firmeza en la llamada “recuperación del principio de autoridad” fue uno de los argumentos utilizados en la campaña electoral de 1998, y tuvo importantes impactos, sobre todo en sectores medios de la capital, los cuales son, según lo muestran los sondeos de opinión, el electorado más favorable hacia Somos Perú. Evidenciar la misma firmeza

y determinación en La Victoria, un distrito tradicionalmente visto como problemático, es parte de una estrategia política destinada a demostrar que los líderes de Somos Perú, en especial Alberto Andrade, son también capaces de enfrentar eficazmente los problemas, haciendo uso cuando es necesario de una “mano dura”. La necesidad de imponer “mano dura” en la solución de los problemas ha sido utilizada por el presidente Fujimori como argumento para justificar su estilo político y que ha tenido eco en el electorado nacional.

Por otro lado, la consolidación entre los empresarios más importantes de Gamarra de un grupo de interés económico con capacidad de ejercer presión política, ha sido un elemento central que ha pesado en la decisión del municipio de La Victoria de proceder a la reubicación de los ambulantes en los primeros meses de la nueva gestión. Es en los últimos meses de la campaña electoral municipal que la Coordinadora de Empresarios de Gamarra, que agrupa a algunos de los empresarios más influyentes y exitosos de la zona, comienza a tener una visibilidad mayor en los medios de comunicación, y una capacidad de negociación importante con las autoridades del gobierno. En esas negociaciones, los empresarios de la coordinadora obtuvieron una serie de concesiones como una ley del Congreso que prohibía la importación de ropa usada y la participación en una comisión gubernamental de lucha contra el contrabando, ambas actividades que perjudicaban la economía de Gamarra en un contexto de crisis y recesión agravada. De esta forma la Coordinadora de Empresarios de Gamarra logró hegemonizar la representación de los intereses de los empresarios de la zona, desplazando a otros grupos como las organizaciones de pequeños y medianos confeccionistas.

28

El plan inicial del municipio era desalojar primero a los comerciantes informales de la Avenida Aviación y la zona de La Parada, ya que es allí donde se encontraban las instalaciones más consolidadas (los kioscos de madera, algunos de 2 pisos y con base de cemento en la berma central de la Av. Aviación), pero por presión de la Coordinadora de Empresarios de Gamarra, se decidió comenzar por la zona de Gamarra.

Como se mencionó páginas atrás, en febrero de 1999, aparece un comunicado de la Coordinadora apoyando decididamente el desalojo producido el 18 de ese mismo mes, e instando a la municipalidad a no ceder frente a los intentos de los comerciantes informales de mantenerse en la zona. Como gesto de apoyo, algunos empresarios de la coordinadora ofrecieron ubicar a los vendedores informales en puestos vacíos de las galerías de su propiedad, con facilidades interesantes en el pago de alquileres<sup>43</sup>. Sin embargo varios comerciantes informales no aceptaron esta propuesta ya que los puestos ofrecidos se ubicaban en los pisos superiores de las galerías, donde la afluencia de clientes es mucho menor.

43. También donaron uniformes para los miembros del serenazgo de La Victoria.

Como se sabe el desalojo de los comerciantes ambulantes se llevó a cabo en dos intentos. El primero ocurrió el 18 de febrero de 1999, lo que motivó una batalla campal que causó graves destrozos en la vía pública. Luego durante casi un mes, ante la inacción de la policía<sup>44</sup>, varios comerciantes informales ocuparon nuevamente las calles. El segundo y definitivo desalojo se produjo casi un mes después.

En el intermedio los empresarios formales de Gamarra realizaron dos marchas hacia Palacio de Gobierno, demandando el apoyo del gobierno para desalojar definitivamente a los ambulantes y restablecer el orden, ya que se estaban perjudicando seriamente las actividades comerciales, las cuales estaban bastante afectadas por la recesión económica. Recordemos que todo esto ocurría en vísperas de la campaña escolar, un momento importante en la venta de prendas de vestir. Incluso se llegó a solicitar la intervención del ejército<sup>45</sup>.

Frente a las presiones del municipio, los empresarios y los medios de comunicación, que demandaban una acción enérgica, la policía decidió finalmente intervenir conjuntamente con el personal municipal el 15 de marzo y desalojar definitivamente a los informales del complejo de Gamarra, cuyas calles de acceso principal fueron bloqueadas con contenedores para evitar nuevas “infiltraciones” y permitir los trabajos de remodelación que la municipalidad realizó durante casi 4 meses. Esos trabajos fueron inaugurados el 1 de Julio, en un acto que contó con la presencia de los principales empresarios de la zona, autoridades municipales de Lima, e incluso el vicepresidente de la República Ricardo Márquez (en ese entonces Fujimori se encontraba de viaje).

Es en esta coyuntura cuando los actores involucrados intensifican y diversifican sus estrategias de negociación o de salida. En el caso de los informales hay que distinguir a los dos grupos antes mencionados, por un lado los directamente perjudicados por el desalojo, es decir los informales de Gamarra, y por el otro aquellos que se convertirían en el siguiente blanco de la municipalidad, los comerciantes ambulantes de La Parada.

44. Atribuida a la confrontación política entre el ejecutivo y el líder de Somos Perú, Alberto Andrade, potencial rival de Fujimori en el 2000.

45. En una noticia publicada en el diario *El Comercio* el 24 de febrero de 1998, se informaba que en la marcha realizada el día anterior por los empresarios formales de Gamarra que llegó al Congreso de La República, los manifestantes “obtuvieron, por parte del legislador Carlos Blanco, segundo vicepresidente del Congreso, la promesa de que hoy contarían con protección policial para efectuar sus labores normalmente. Sin embargo, este compromiso no satisfizo a la mayoría, que prefiere al Ejército para que restituya el orden en la zona comercial más importante de La Victoria”. Esto es un indicador de hasta qué punto, para ciertos sectores de la población, la firmeza y “mano dura” (características asociadas con las instituciones armadas) pueden ser identificadas con el orden social y la eficacia de las acciones de las instituciones públicas.

Los segundos, que hegemonizaban la dirección de la FUTAVIC (organización de tercer nivel) empujaban a las organizaciones de los informales de Gamarra como la CCAACG a radicalizar su enfrentamiento con la municipalidad, como una forma de ganar tiempo y buscar sus propias alternativas. El conflicto entre ambos grupos de ambulantes condujo finalmente a una separación de ambos grupos que siguieron sus propias estrategias de negociación con el municipio.

Como consecuencia de ello la CCAACG se separó de la FUTAVIC decidió tomar acciones por su cuenta. Asesorados por una abogada que se presentaba como precandidata a las elecciones parlamentarias del año 2000 por el movimiento Solidaridad Nacional de Castañeda Lossio, miembros de la CCAACG inician una huelga de hambre, ocupando el 2 de marzo la Iglesia de La Victoria, a media cuadra de la municipalidad, demandando ser atendidos directamente por el alcalde para negociar un plazo adicional (quedarse durante la campaña escolar) antes de ser reubicados. La misma noche que ocuparon la iglesia fueron desalojados de ella por la policía.

Además de las presiones que los empresarios formales ejercieron sobre el gobierno local y nacional, nos parece interesante mencionar algunos de los mecanismos que utilizaron para socavar los esfuerzos de los ambulantes por mantenerse en el lugar. Por un lado está la imagen que se intentó difundir de ellos en los diferentes medios de comunicación: los ambulantes eran responsables del caos, la inseguridad y la delincuencia; además su actividad económica se caracterizaba por una competencia desleal ya que no pagaban impuestos y vendían mercadería de contrabando perjudicando a la industrial nacional y los empleos del sector textil.

Pero también hay otras estrategias que dan cuenta de la diversidad de redes políticas con las que cuentan los empresarios. Cuando algunos de los dirigentes de la Coordinadora de Empresarios de Gamarra (CEG) se enteraron que la abogada que asesoraba a la CCAACG se presentaba a sí misma como perteneciente a las filas del movimiento Solidaridad Nacional, se contactaron con un familiar cercano de Castañeda Lossio (que resultaba ser también familiar de un miembro importante de la CEG) para verificar esta información y que por su intermedio, el dirigente de Solidaridad Nacional presionara a esta abogada para que se aleje del problema. Finalmente se averiguó que la asesora de la CCAACG no pertenecía a las filas de este movimiento político.

El 15 de marzo se produjo el desalojo final de los ambulantes de la zona de Gamarra. Esta coyuntura, que gozó de una cobertura periodística casi cotidiana, tuvo como una de sus consecuencias el debilitamiento de las facciones más radicales de la dirigencia de los ambulantes. En los meses siguientes la municipalidad procedió al desalojo paulatino de los puestos de la Av. Aviación, sin mayores incidentes, lo que es indicador de un proceso de negociación más exitoso y discreto entre los informales y las autoridades

locales. La importancia de la zona de Gamarra y los intereses económicos y políticos que ello genera (tanto entre los empresarios formales, los vendedores informales como las autoridades políticas), su especial visibilidad en el contexto nacional, así como la “mitología” que la rodea, han sido factores importantes en la forma que tomaron las confrontaciones.

## LOS MEDIADORES POLÍTICOS Y SUS ARTICULACIONES

En la sección anterior, intenté describir cómo se construyen sobre la base de múltiples mecanismos una serie de estrategias políticas que negocian arreglos que les permiten a los actores involucrados desarrollar sus objetivos. Como vimos, estos acuerdos pueden cambiar radicalmente conforme se configuran nuevas correlaciones de fuerza.

En esta sección, me interesa reflexionar sobre un tipo particular de actores que posibilitan la construcción de las diferentes estrategias políticas, al poner en contacto intereses de grupos determinados con una esfera pública que representa en cierto modo una fuente importante de recursos los proyectos de estos grupos.

En el texto de Friedberg citado en la introducción<sup>46</sup>, se menciona la importancia que tienen lo que denomina los “relevos” (relais) entre diferentes sistemas de acción organizada para la negociación de los ordenes locales. Este tipo de relevos pueden ser los mediadores políticos.

En todas las sociedades, las personas más activas e interesadas en involucrarse en la política y hacer el papel de mediadores entre los distintos ámbitos sociales y la esfera pública son y serán siempre una minoría. ¿Cómo aparecen líderes locales?, ¿cuáles son sus estrategias?, ¿cómo se legitiman ante sus pares o su comunidad?, ¿qué relaciones mantienen con ellos y cómo logran articularse en redes o maquinarias políticas más amplias?, pueden ser preguntas que aporten nuevas luces sobre los procesos que construyen correas de transmisión entre el campo de la acción política y los intereses y demandas que vienen de los distintos grupos sociales. En cierta medida, al respecto del tema de la participación ciudadana, estamos cambiando la interrogante sobre cuántos participan y en qué, por aquella que indaga sobre quiénes permiten la participación, o dicho de otro modo, a través de quiénes se participa en la esfera pública.

En un estudio sobre participación política de pobladores de asentamientos humanos de Lima Metropolitana en los años 70, bajo el régimen

46. Erhard Friedberg, *Le pouvoir...*, Op. Cit.

de la dictadura militar, Henry Dietz<sup>47</sup> aplicó una encuesta destinada a determinar patrones de participación en estos contextos. En ese trabajo se interrogó acerca de las variables que diferenciarían a los activistas de las organizaciones sociales de los asentamientos humanos de los inactivos. Lo interesante de su análisis es que ninguna de las variables socioeconómicas “clásicas<sup>48</sup>” que utilizó explica en forma clara las diferencias entre los activos e inactivos. Una razón es que el caso que estudia corresponde a una población bastante homogénea (habitantes de asentamientos humanos urbano-marginales). Sin embargo una de las conclusiones a las que parece llegar es que los que más participan son los más interesados en la vida local y política y en ese sentido es algo tautológica (participan los que más participan), siendo difícil rastrear mediante las preguntas estándar de una encuesta, la identidad “sociológica” de los más involucrados en la vida política local.

Frente a este problema, pienso que para identificar quiénes pueden aparecer como líderes políticos es necesario ver cómo ciertos individuos logran acumular un “capital de intermediación” entre la esfera social y la política, a partir de su trayectoria dentro de diferentes grupos sociales de pares. Me parece que ello está relacionado con procesar experiencias personales que ponen en contacto a ciertos individuos con distintos niveles de decisión sobre asuntos que resultan conflictivos para los actores sociales del medio en el que se desenvuelven.

### 32

El estudio de la experiencia de presidentes vecinales en Lince puede aportar algunas pistas interesantes al respecto. Los presidentes vecinales eran personas elegidas por los vecinos de una determinada zona de Lince. Para ello el municipio, desde 1996 agrupó las manzanas del distrito y las agrupó formando distintas zonas (primero 7 y finalmente 14). En cada una de ellas, se organizaron elecciones no obligatorias de vecinos utilizando el siguiente mecanismo: los interesados en ser presidentes vecinales debían estar inscritos en el padrón electoral y presentar una lista de firmas de 30 vecinos que apoyen su candidatura, para ser electos se necesitaba por lo menos el doble de votos.

En todo caso, tanto quienes se presentaron como candidatos como quienes votaron en esas elecciones fueron una clara minoría de los aproximadamente 49,000 vecinos mayores de 18 años que viven en el distrito. En este punto es importante recordar que, al igual que varios de los distritos más antiguos y consolidados de la ciudad, en Lince existe una gran desproporción entre electores inscritos y electores efectivamente residentes en el distrito, producto de las dinámicas demográficas propias de estos lugares. Según da-

47. Henry A. Dietz, *Pobreza y participación política bajo un régimen militar*, CIUP, Universidad del Pacífico, Lima, 1986.

48. Nivel educativo, ingresos, ocupación. No se incluyó el sexo ya que la muestra estaba compuesta casi exclusivamente por hombres, lo que sí puede constituir un punto de clivaje importante.

tos de la ONPE y las proyecciones estadísticas del INEI, en 1995 Lince tenía 90,308 electores registrados, ello significa que el padrón electoral representaba el 184% de los ciudadanos mayores de 18 años que efectivamente viven en el distrito. Esta desproporción tiene consecuencias importantes en la política distrital y las elecciones municipales, ya que da menos chance a las listas independientes locales frente a las listas provinciales que son más conocidas por los votantes que no viven al interior de este tipo de distritos.

En este contexto nos preguntamos, ¿quiénes se interesan en participar en la política local?, Para intentar responderla, me interesó ver un poco más de cerca las personas que decidieron postular como presidentes vecinales y como autoridades municipales en Lince. Al evaluar las entrevistas realizadas a los 8 presidentes vecinales que se lograron contactar, podemos apreciar las siguientes características.

En primer lugar se trata de personas instaladas en el distrito desde hace varios años, en general más de 20, muchos de ellos han vivido toda su vida en el distrito. Es también un grupo de personas mayores, el promedio de edad de los 8 entrevistados es de 51 años, sólo dos de ellos tenían menos de 40, pero ninguno era menor de 30 años. Entre ellos hay por lo menos dos jubiladas. Sus familias están ya constituidas, la mayoría tiene hijos mayores y hasta nietos. Se nota una clara predominancia de los hombres. En 1997 se eligieron 2 mujeres entre 11 presidentes vecinales; en 1998 hubo 3 mujeres en un grupo de 14 presidentes.

Entre los presidentes vecinales electos en 1998, la mayoría son profesionales que trabajan como empleados o en forma independiente (abogados, profesores, administradores de empresas), aunque también hay dos de ellos que tienen hasta secundaria completa. Cinco de los 8 presidentes vecinales entrevistados manejan su propio negocio dentro del distrito (una sastretería, un puesto de periódicos, una lavandería, un restaurante y una imprenta), otro de ellos, un economista asesor de micro-empresas atiende a sus clientes en su propio domicilio, las otras dos personas (dos mujeres) son jubiladas.

Como vemos se trata de un grupo de personas asentadas en Lince desde hace tiempo, que tienen una edad promedio “madura”, con familias ya constituidas, por lo que no tienen las responsabilidades de mantener o educar hijos pequeños. Además de ser residentes, tienen intereses muy concretos en el distrito, ya que es ahí donde desarrollan su actividad profesional, fundamentalmente en el rubro de comercios y servicios. En el caso de 5 de ellos que tienen un negocio en el distrito, es de suponer que su clientela está compuesta en gran medida por sus propios vecinos, lo cual puede llevarlos a tener un contacto cotidiano y fluido con ellos y enterarse acerca de lo que pasa en el barrio.

Otro rasgo saltante es que prácticamente todos tienen una trayectoria

en organizaciones sociales, sobre todo vinculadas a la vida barrial o del distrito: Asociación de Propietarios de Lince, Comité Cívico de Apoyo a la Policía Nacional, Frente de Defensa de Lince, o asociaciones religiosas barriales. Es decir, además de su propia actividad comercial o profesional, tienen estos otros espacios de contacto con sus vecinos.

Algunos de ellos también tienen experiencia organizativa en otros ámbitos, ligados a su desempeño profesional: sindicatos, asociación de ex-trabajadores o gremios profesionales, uno de ellos ha tenido experiencia direccional en su época de estudiante universitario.

En cuanto a relaciones con organizaciones políticas, notamos que en el caso de 6 de los 8 presidentes vecinales entrevistados, ha existido un vínculo con movimientos o partidos políticos. Tres de ellos han sido militantes del APRA (uno lo sigue siendo). Una de las presidentes vecinales que declaró haber sido militante aprista hace algunos años, también confesó haber tenido fuertes relaciones con la Unión Nacional Odríista, de la cual fue candidata a diputada por Cusco en las elecciones de 1990, debido a sus vínculos con la asociación Provinciana de La Concepción, lugar donde ella nació. En el caso de otro de los ex-apristas han habido acercamientos con el Movimiento Vamos Vecinos, organización que incluso lo invitó a postular como regidor en las últimas elecciones (invitación que no aceptó). En el caso de los otros tres presidentes vecinales relacionados con agrupaciones políticas, se trata del movimiento “Mi Distrito”, de carácter distrital, dirigido por Dante Yorges, ginecólogo que tiene su consultorio en Lince y que ha sido regidor por Somos Lima en la gestión 1996-98.

34

Entre estos 6 personajes encontramos a las personas que han buscado hacer “carrera” en el ámbito político local, e incluso nacional (una señora fue candidata a diputada en 1990). Uno de ellos fue regidor años atrás por el APRA y candidato por el mismo partido en las últimas elecciones municipales. Otros dos han sido candidatos a regidores en la lista “Mi Distrito”, resultando ser electo uno de ellos (el más joven de todos, economista y propietario de una lavandería en el distrito).

Según nos fue mencionado en varias entrevistas (tanto de autoridades como de presidentes vecinales) casi todos los presidentes vecinales buscaron ser candidatos, ya sea a alcalde o a regidores en diversas listas que se presentaron en el distrito, en especial las listas independientes, del APRA o de Vamos Vecinos, con la notable excepción de Somos Perú. Se pudo confirmar esta afirmación para 3 de los 14 presidentes vecinales electos en 1998, y para uno que fue elegido en 1997 (quién según se nos dijo fue candidato a alcalde por Unión Por el Perú). Más allá de la exactitud de estas versiones (respecto a los demás presidentes vecinales), la impresión general es que la función de presidente vecinal ha servido para muchas personas como un espacio para desarrollar vocaciones de iniciar o continuar una “carrera política”. Otro dato al respecto es que 5 de los 11 presidentes vecinales de 1997 fueron re-

electos en 1998, y es entre estos 5 que encontramos luego un candidato a alcalde y otro a regidor en las elecciones municipales del año pasado.

Para resumir las principales características de los presidentes vecinales que se entrevistaron, elaboré el siguiente perfil de líder local, al que he denominado de “vecinos interesados”:

- Se trata de personas en edad madura, que en su mayoría han dejado de tener responsabilidades familiares “densas” (hijos pequeños en edad escolar) y por lo tanto pueden tener mayor tiempo disponible para dedicarse a otras actividades, además de sus propios trabajos.
- Tienen en su mayoría un grado de instrucción superior.
- Son residentes en el distrito desde hace tiempo.
- En varios de ellos, la actividad ocupacional que desempeñan se realiza dentro del distrito (negocios en el barrio) y los ponen en contacto con sus vecinos y la problemática de la localidad en forma cotidiana.
- Participan en organizaciones sociales del distrito, ya sea residenciales, religiosas o culturales, lo que constituye otro espacio de encuentro con sus vecinos. Se trata además, en algunos casos, de organizaciones vinculadas con los problemas de la localidad y la solución de los mismos (asociación de propietarios, comité de apoyo a la policía).
- Algunos tienen además experiencia asociativa relacionada con su experiencia laboral o profesional (sindicatos, asociaciones profesionales).
- Entre ellos encontramos varios con experiencia en organizaciones partidarias, locales o nacionales, lo que en ciertos casos se traduce también en la postulación u ocupación de cargos públicos, especialmente en el ámbito local.
- Algunos de ellos buscan y logran desarrollar una “carrera política” en el ámbito local, ya sea como presidentes vecinales, o como autoridades municipales.
- Están además motivados e interesados por participar en experiencias de gobierno local, buscan “hacer algo por su distrito” y están atentos a las iniciativas que puedan surgir desde el municipio y al impulso que puedan recibir de vecinos o amistades del barrio para hacer efectiva su participación.

Respecto a este último punto, en general se trata de iniciativas muy localizadas y particulares pero que dan cierta vida de barrio al distrito y logra interesar a los vecinos en tomar algunas medidas frente a los problemas. El hecho de enfrentar los problemas en forma colectiva es algo muy valorado por quienes las impulsan, como en muchas experiencias de organización social, el ejercer sus derechos o demandar algo a la autoridad, requiere de una acción colectiva, pero para que esa iniciativa tenga continuidad es necesaria la respuesta de las instituciones del gobierno local.

Si enfocamos nuestra mirada a las autoridades municipales, encontra-





























